



Riskienhallinnan kehitysvaiheet Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa



Vesa Voutilainen

Tiivistelmä

Tässä tutkimuksessa analysoidaan riskienhallinnan kehitystä Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa. Tutkimus perustuu kaupunkien toimielinten ja viranhaltijoiden päätöksistä sekä päätöslitteiden riskiraporteista koottuun arkistoaineistoon, jonka pohjalta vertaillaan riskienhallinnan organisointia, keinoja ja kehitykseen vaikuttaneita syitä. Tutkimuksessa esitetään eroja ja yhteisiä tekijöitä kaupunkien riskienhallinnan kehityksessä. Tutkimustulokset tuovat esiin kaupungeissa jo kauan ennen vuoden 2012 kuntalakea syntyneen tarpeen riskienhallinnalle sekä lakimuutoksen jälkeen jatkuneen käytäntöjen yhdenmukaistamisen ja vakiintumisen kaupunkiorganisaatioissa. Tutkimus vahvistaa institutionaalisen teorian oletukset päävaiheista, joiden kautta riskienhallintaan liittyvät kaupunkien toimielinten ja viranhaltijoiden päätöstekstit sekä päätösten liitteenä olevat taulukot, laskelmat ja kuviot kehittyivät tarkastelujakson aikana kohti kaupunkien kokonaisvaltaista riskijohtamista. Tulokset kertovat suurien kaupunkien pääpiirteiltään ja -vaiheiltaan yhtenäisistä, mutta silti organisaatioiden omia erityispiirteitä ja -tilanteita sisältäneistä prosesseista ottaa käyttöön riskienhallinnan menetelmiä.

Avainsanat: Riskienhallinnan käyttöönotto, kaupunkien päätöksenteko, arkistoaineisto, pitkitäistutkimus

Summary

This study analyses the development of risk management in Finland's six largest cities. The study is based on archival material compiled from the decisions of city bodies and officials. The organisation of risk management, the means of risk management, and institutional influences on the development of risk management are compared. Although the need for risk management had arisen in cities long before the 2012 Local Government Act, harmonization and establishment of practices in city organisations continued after legislative reform. The study confirms the assumptions of institutional theory about the main stages through which the risk management in cities became more comprehensive, evidenced by changes in decision texts of city bodies and officials. The results indicate that large cities have mostly uniform outlines and phases for adopting risk management methods, while still including their own special characteristics for it.

Keywords: Risk management, city decision-making, archive material, longitudinal research

Johdanto

Suomen kuntasektorin riskienhallinta ja sen menetelmät ja käytännöt ovat kehittyneet nopeasti 2000-luvulla. Tämän tutkimuksen aiheena on riskienhallinnan kehitys Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa. Tässä artikkelissa riskienhallintaa lähestytään erityisesti johdon laskentatoimen ja julkisen sektorin laskentatoimen tutkimuksen näkökulmasta. Tällöin kiinnostuksen kohteena ovat riskin määrittäminen julkissektorin näkökulmasta, sekä käytetyt keinot riskin hallitsemiseen ja tunnistamiseen. Tutkimuksella on kahdenlaisia tavoitteita. Ensiksi tutkimuksessa kuvaillaan riskienhallinnan organisoitumista, riskienhallintakeinoja sekä kuvauksia kaupunkien päätöksenteosta tallennettuun arkistoaineistoon pohjautuen. Toiseksi tutkimuksessa vertaillaan, mitä eroja ja mitä yhteisiä tekijöitä kaupunkien riskienhallinnan käyttöönotossa ja syissä on havaittavissa. Havainnot kertovat suurten kaupunkiemme välillä hyvin samanlaisina toteutuneista riskienhallinnan kehityksen ja institutionalisoitumisen päävaiheista, jolle haetaan yleisempää teoreettista selitystä Powerin (2015) ja ter Bogtin ja Scapensin (2019) viitekehysten valossa.

Anthony Giddensin (1990) ja Ulrich Beckin (1992) mukaan tuottavuuden parantamiseen ja halutunlaisen tulevaisuuden tavoitteluun liittyvä teknologinen kehitys on keskeinen moderneja yhteiskuntia määrittävä piirre. Modernisaation prosessi aikaansaa tavoiteltujen hyötyjen ohella uudenlaisia vaaroja ja epävarmuuksia, joiden hallitsemiseksi on kehitetty erilaisia riskien ennakoinnin ja hallinnan käytäntöjä. Riski voi tarkoittaa eri yhteyksissä eri asioita kuten esim. taloudellista tappioriskiä tai potilaan kuolemanriskiä. Beck (1992) määrittelee riskin vaaran, menetyksen tai vastoinkäymisen mahdollisuudeksi, mikä voi olla taloudellista (rahamääräistä), operatiivista (esimerkiksi vammautuminen tai menetykset) tai laillisuuteen liittyvää (maineeseen, imagoon tai poliittiseen arvostukseen liittyvät riskit). Myös riskienhallintaan on eri yhteyksissä kehitetty erilaisia käytäntöjä, esim. maksuvalmiuden tarkkailu, vakuuttaminen tai kansalliset hoitosuosituksen. Tässä tutkimuksessa huomiomme kohdistuu organisaation johtamista tukevaan kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan, jonka tavoitteena on järjestelmällisesti tunnistaa ja ennakoida kaiken tyyppisiä organisaation toiminnasta tai toimintaympäristön tapahtumista johtuvia riskejä. Beck (1992) kuitenkin korostaa modernisaation tuomaa riskin sisäsyntyisyyttä; ihmisen oma toiminta luo riskejä, joihin sääntely ei välttämättä reagoi nopeasti. Näin esimerkiksi turvallisuuteen liittyvät ohjeistukset voivat tulla hitaasti osaksi julkista hallintoa.

Riskienhallinta määritellään tässä tutkimuksessa systemaattiseksi menetelmäksi tunnistaa, määrittää, mitata, seurata ja raportoida tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa organisaation toimintaan tai toimintaan liittyvien tavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseen (Hayne & Free 2014). Riskienhallinnan menetelmien ja mallien kehittämistä ja käyttöönottamisesta on julkaistu lukuisia tutkimuksia 1990-luvulta alkaen ja johdon laskentatoimessa erityisesti 2000-luvun alusta lukien (Arena ym., 2010). Tutkimukset ovat käsitelleet mm. COSO-ERM -mallien kehittämistä erityisesti yksityisellä sektorilla (Power, 2009) ja varsinkin rahoitusalan yrityksissä (Hoyt & Liedenberg, 2011; Hayne & Free, 2014). Tutkimuksissa esitetään, että yksityisen sektorin riskienhallinnan malleja ja käytäntöjä voitaisiin soveltaa myös julkisella sektorilla mm. kuntaorganisaatioissa, sillä kuntien toimintaan ja talouteen liittyvät riskit ovat kasvaneet ja monimuotoistuneet 2000-luvulla.

Braccin ym. (2021) mukaan riskienhallinnan kehitys kuntasektorilla voidaan nähdä osana julkisella sektorilla 1980-luvulla alkanutta uuden julkisjohtamisen tavoitteita (vrt. Rana ym., 2019). Myös Suomen kunnat ja kuntayhtymät ovat toteuttaneet riskienhallintatyötä vuosikymmenten ajan, mutta toimintamallit ja käytännöt ovat olleet hyvin erilaisia (ks. mm. Enberg 2002). Uuden julkisjohtamisen myötä (Valkama ym., 2016) kuntien toiminnot ovat hajaantuneet yhä useammin kuntakonsernien yhtiöille ja ulkopuolisille palveluntuottajille, jolloin kuntien toiminnan riskit ovat monialaistuneet. Samanaikaisesti kuntien taloustilanteen tiukentuminen aiheutti rahoitusriskien kasvua finanssikriisiä seuranneen taantuman myötä vuosina 2009–2013.

Suomessa merkittävää, erityisesti kuntasektorin riskienhallinnan tutkimusta on tehty 2010-lu-

vulla, esim. Kiviaho ym. (2014) sekä Oulasvirta ja Anttiroiko (2017). Näissä on tarkasteltu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käytön laajuutta Suomen kunnissa (Kiviaho ym. 2014) mittavalla 74 kuntaa kattavalla kyselyaineiston analyysillä. Tutkimuksessa todettiin, että kuntien malli hyödyntää kokonaisvaltaista riskienhallintaa poikkeaa yritysten käytännöstä toimintaympäristön erojen ja riskienhallinnan taustasyiden vuoksi - kuntien tehtävät, toiminta ja riskienhallinta ovat lainsäädännöllä säädeltyä. Kuntaorganisaatioissa ovat poliittisin perustein vaaleilla valitut päätöksentekoaikoina, joilla on laissa määrättyjä tehtäviä ja päätösvaltaa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisessä ja toimeenpanossa.

Yrityksissä riskienhallinnasta päättää yleensä osaamisen, kokemuksen ja riippumattomuuden perusteella tehtäväänsä valittu ammattihenkilöstö. Oulasvirta ja Anttiroiko (2017) nostivat tutkimuksessaan esille riskienhallinnan ammattihenkilöiden ja johtamisen merkittävän roolin uuden innovaation, tässä tarkastelussa kuntien kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönoton ja kehittämisessä. Riskienhallinnan käyttöönotto toteutui analyysin perusteella nopeammin ja varmimmin, mikäli kunta kohdensi riskienhallintaan ammattilaisen resurssin ja myös ylin virkamies- ja poliittinen johto sitoutuivat uudistuksen toteuttamiseen.

Kuntien riskienhallintaa koskeva lainsäädäntö muuttui merkittävästi 2010-luvun alkupuolella. Laki kuntalain muuttamisesta 2012 (Kuntal 325/2012) lisäsi kuntien velvoitteita riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisessä. Lain valmistelutekstissä (HE 24/2012 vp) tarkennettiin, että kuntien on aiemman riskienhallinnan järjestämisen lisäksi raportoitava toimintakertomuksessa riskienhallinnan tuloksellisuudesta. Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Toimivalta ja tehtävät riskienhallintaan liittyen on määriteltävä ja kirjattava hallintosääntöön. Riskienhallinnan järjestämistä koskevat uudet säännöt astuivat voimaan 1.1.2014 ja tiedot tuli sisällyttää ensimmäisen kerran tilikaudelta 2014 laadittavaan toimintakertomukseen (HE 24/2012 vp).

Julkisten organisaatioiden sääntely kansallisen tason lakien kautta jättää usein tulkinnanvaraa paikallistasolle (Power, 2015). Paikallisissa ympäristöissä tapahtuva mallien kehitys ja niihin liittyvien toimintojen vakiintuminen osaksi johtamista voikin muodostaa toisistaan poikkeavia käytänteitä (Ter Bogt & Scapens, 2019). Laskentatoimen tutkimuksessa on esitetty tarve ymmärtää paremmin eri tason instituutioiden ja laskentatoimen käytäntöjen välistä dynamiikkaa (esim. Miller & O'Leary, 1994; Järvinen, 2016; ter Bogt & Scapens, 2019). ter Bogt ja Scapens (2019) tunnistivat tarpeen tutkia ulkoisten shokkien kuten muuttuvan sääntelyn vaikutusta organisaatiotason käytänteisiin. Järvinen (2016) korostaa kentätason instituutioiden vaikutusta julkisen sektorin organisaatioiden toiminnalle ja rahoituksen oikeutukselle. Lounsbury (2008) mukaan tutkimukset ovat liian usein selittäneet johtamismallien käyttöönottoa organisaatiokentällä tutkimisen ja yhdenmukaistumisen kautta, kun taas muutosta kartoittavat ja organisaatiokohtaisia eroja huomioivat tutkimukset ovat harvinaisia. Suomen kuntakentällä tapahtunut riskijohtamisen kehittyminen ennen ja jälkeen velvoittavaa lakimuutosta tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden pitkittäistutkimukselle riskienhallinnan instituutiomuutoksesta suomalaisissa kaupungeissa ja kuntakentällä.

Artikkelin tutkimuskysymys on: **Millaisten vaiheiden kautta riskijohtaminen institutionaalisoi Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa 30 vuoden aikana?**

Tutkimus perustuu ainutlaatuisen dokumenttiaineiston analysointiin ja siinä hyödynnetään Powerin (2015) laskentatoimen mallien laajentumisen vaihemallia sekä ter Bogtin ja Scapensin (2019) teoriakehikkoa institutionalisoitumisesta. Suomen kuuden suurimman kaupungin päätöksentekodokumentit sekä viimeisimpien päätösten liitteisiin sisältyvät riskiraportit antavat hyvän perustan pitkittäistutkimukselle kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämisen ajanjaksolta aina 1990-luvun alkuvuosilta lähtien. Tutkimus tuo ajantasaista tietoa riskienhallinnan kehityksestä jo kauan ennen vuoden 2012 kuntalain muutoksen myötä syntyneitä velvoitteita sekä riskienhallinnan integroitumisesta kaupunkien toimintaan kuntalain muutoksen jälkeen. Tutkimus täydentää suomalaisten kuntien riskienhallintatutkimusta tarkastelemalla kuuden suuren kau-

pungin kehitystä, kehityspiirteitä institutionaalisen teorian valossa sekä vaiheita ja käyttöönoton mekanismeja laadullisen pitkittäisaineiston valossa.

Riskienhallinnan institutionalisoituminen ja etenemisen vaihteistus

Aiempi julkisen sektorin riskienhallinnan tutkimus

Jo 1990-luvun lopulla erityisesti Iso-Britannia ja Australia kehittivät julkisten sektoriensa riskienhallintatyötä julkaisemalla riskienhallinnan oppaita ”uudistuneelle” julkiselle sektorille. Uudistuksella viitataan tässä New Public Management -muutoksiin (NPM), jotka haastoivat myös perinteisen riskienhallintatyön tuotanto- ja palvelurakenteiden muuttuessa monimuotoisiksi. Näistä esimerkkeinä ovat brittiläiset ”A Risk Management Standard” ja ”Management of Risk – Principles and Concepts”. (IRM ym. 2002, HM Treasury 2004) sekä Länsi-Australian paikallishallinnolle tehty ”Guidelines for Managing Risk in the Western Australia Public Sector” vuonna 1999.

Vuosituhaten vaihteen jälkeen tutkimusartikkelit ovat käsitelleet erityisesti riskienhallinnan malleja ja menetelmiä sekä riskienhallintaa uutena johtamisen innovaationa (Bol & Moers, 2010; Davila, Foster & Lee, 2009). Rahoituksen riskien hallinnan menetelmät korostuivat vuosituhaten alkuvuosien tutkimuksissa erityisesti kansainvälisten rahoitusskandaalien selvitysten kautta (mm. Kaperson ym., 2003). Julkisen sektorin riskienhallinta nousi kiinnostavaksi johdon laskentatoimen tutkimuskohteeksi 2010-luvun kynnyksellä ja vuosikymmenen alkupuolella. Tutkimuksissa tarkasteltiin organisaatioiden muutoksia ja palvelutuotantoympäristön monipuolistumista (Power, 2013) riskienhallinnan ja uuden julkisjohtamisen (NPM) yhteyttä erityisesti julkisten terveyspalvelujen ulkoistamisessa yksityisille palveluntuottajille (Miller, Kurunmaki & O’Leary, 2008). Monissa tutkimuksissa (mm. Hall, Mikes & Millo, 2013) tarkasteltiin erityisen riskienhallinnan ammattiryhmän muodostumista organisaatioihin, myös julkisen sektorin toimintoihin. Vuosikymmenen lopun tutkimuksissa on tarkasteltu mm. COSO-ERM -mallien jatkokehittämistä organisaatioiden systemaattisemmaksi prosessiksi (mm. Hayne & Free 2014; Kaplan & Mikes, 2016; Palermo, 2014) ja riskienhallinnan integroitumista osaksi organisaatioiden johtamista ja päätöksentekoa (Arena, Arnaboldi & Palermo, 2017 ja Rana ym., 2019).

Erityisesti kuntiin ja paikallishallintoon liittyvää riskienhallintatutkimusta on vähemmän kuin esimerkiksi terveydenhuoltoon ja sairaalatoimintaan liittyviä riskienhallinnan tutkimuksia. Kuntien ja paikallishallinnon riskienhallintaa ovat käsitelleet Hood & Young (2003). Tutkimuksissa on myös tarkasteltu sitä, miten riskienhallinta kytkeytyy hallinnolliseen prosessiin Iso-Britanniassa, Kanadassa ja Australiassa (Mikes, 2011 ja Power, 2007) tai miten riskienhallintaa on käytetty päätöksenteon ja toimintamallien muutosten perusteluina (Hutter & Power, 2005 ja Hutter, 2005).

Suurimmissa kaupungeissa on tutkimusten mukaan sovellettu riskienhallinnan mallina yksityisen sektorin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viitekehystä (yleensä Enterprise Risk Management, ERM). Yksityisen sektorin toimintamallit eivät kuitenkaan sellaisenaan ole soveltuneet kuntaorganisaatioihin ja käyttöönotto on voinut viedä paljon aikaa, sillä julkisen sektorin riskit ja toimintalogiikka ovat erilaisia kuin yksityisellä sektorilla. (Kiviaho 2009; Rautiainen ym. 2015.)

Instituutioiden muutos

Yhteiskunnassa organisaatioita ja niiden sisäisiä johtamiskäytäntöjä koskevat muutospaineet eivät automaattisesti johda tietynlaiseen organisaatiotason käytäntöjen muutokseen, vaan organisaatioiden suhtautuminen ja valitut strategiat ulkoisiin muutospaineisiin vaihtelevat. Oliverin (1991) mukaan organisaatiot voivat reagoida toimeenpanemalla toivotunlaiset muutokset täysimääräisesti tai osittain. Joskus organisaatiot saattavat päätyä vastustamaan muutosta, kieltämään muutoksen tarpeen tai toteuttamaan muutoksen näennäisenä. Andreevan ym. (2014) mukaan julkisorgani-

saatioiden reagointi lakimuutoksiin tapahtuu usein erilaisten sisäisten sääntelykehikkojen ja johtamismallien käyttöönoton kautta. Esimerkkinä he käyttävät riskijohtamista julkisella sektorilla.

Powerin (2015) tutkimuksessa esitettiin laskentatoimen mallien käyttöönoton tapahtuvan tyypillisesti neljän päävaiheen kautta: 1) uuden mallin syntyminen ja määrittäminen, 2) mallin edellyttävien menettelytapojen muotoileminen, 3) menettelyjen implementointi ja sovittaminen organisaatiotasolle ja 4) menettelyjen laajentaminen organisaation sisällä ja yhtenäistäminen organisaation eri osissa.

Ter Bogtin ja Scapensin (2019) mukaan organisaation omat käytännöt ja rutiinit ovat keskeinen tekijä sääntöjen ja määräysten institutionalisoitumisessa eli tässä tutkimuksessa tarkastellun riskijohtamisen käyttöönottamisessa ja laajenemisessa suurissa kaupungeissa. Rutiineilla säännöt ja määräykset muuntuvat käytännön ohjeiksi ja toimintatavoiksi päivittäisen toiminnan tasolle. Rutiinit ja käytännöt voivat toimia tärkeinä tietoina uusien sääntöjen ja ohjeiden kehittämisessä, mutta myös mallien laajentamisessa organisaation sisällä ja sen ulkopuolelle, mahdollisesti kokonaan uusille toimialoille. Tutkijat tunnistavat myös organisaatioiden sisäisten ryhmien, jopa yksittäisten työntekijöiden vaikuttavan uusien mallien ja menetelmien käyttöönottoon. Vaikutus voi olla niiden käyttöönottoa edistävää tai muutosta vastustavaa. Muutosta saatetaan vastustaa, mikäli se koetaan epärationaaliseksi nykyiseen toimintatapaan verrattuna.

Powerin (2015) tutkimuksissaan esittämä uusi malli voi olla esimerkiksi kokonaan toiselle toimialalle tai sektorille kehitetty laskentamalli, josta ensimmäisessä vaiheessa halutaan määrittellä uusi toimiva malli toiselle toimialalle. Seuraavassa vaiheessa toimialalle joudutaan yleensä kehittämään juuri sille soveltuvat menetelmät ja toimintatavat, jotta uusi malli voidaan ottaa toimialan organisaatioissa käyttöön. Kuten ter Bogt ja Scapens (2019) ovat tutkimuksissaan määritelleet, joutuu organisaatio uutta mallia käyttöön ottaessaan sopeuttamaan ja sovittamaan vanhoja rutiinejaan uuteen malliin. Viimeisessä, käyttöönoton laajentamisen vaiheessa organisaatio yhtenäistää sisäisiä toimintatapojaan. Organisaatio voi esimerkiksi edellyttää kaikkien toimintojen yhtenäistä raportointia uudella tavalla.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tässä tutkimuksessa analysoidaan Suomen kuuden suurimman kaupungin riskienhallinnan kehitystä kaupunkien toimielinten päätösketjien sekä päätösten liitteinä olevien tekstien, taulukoiden, laskelmien ja kuvien pohjalta. Tutkimusmateriaali muodostuu kokonaan ja kaikilta osin julkisista lähteistä saatavissa olevista tiedoista. Tarkasteltavana ovat Espoon, Helsingin, Oulun, Tampereen, Turun ja Vantaan kaupunkien kirjaamoista riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan hakutermeillä (riski, sisäinen valvonta, varautuminen, vahinko, vakuutus, turvallisuus, vaara, onnettomuus, palo, pelastus) pyydytetyt viranhaltijoiden ja toimielinten päätökset 1990-luvun alusta vuoden 2024 loppuun saakka. Riski on sanana ja terminä esiintynyt jo ensimmäisissä tarkasteluissa 1990-luvun alun Helsingin ja Espoon kaupungin päätösasiakirjoissa, mutta tästä huolimatta on mahdollista, että asiasanahakujen avulla ei kaikkia päätösten otsikoissa tai teksteissä esiintyviä riskiä tarkoittavia termejä löydetä ja siten päätökset eivät tulisi tähän tutkimukseen analysoitavaksi. Yllä mainituilla moninaisilla hakutermeillä on kuitenkin pyritty pienentämään mahdollisuutta, että riskienhallintaan liittyviä aineistoja olisi jäänyt tutkimuksen ulkopuolelle. Hakutermeillä on pyritty myös varmistamaan, että riskin käsitettä lähestytään kokonaisvaltaisesti, huomioiden mm. sisäiseen valvontaan, vakuuttamiseen ja varautumiseen liittyvät näkökohdat. Aineistoa läpikäydessä vahvistui käsitys siitä, että riskienhallintaan liittyvää aineistoa tuli hyvin moninaisesti ja osa dokumenteista oli jopa riskienhallintaan liittymättömiä. Tällaiset dokumentit rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle tutustumisen jälkeen. Osassa kaupungeja viimeisimpien päätösten liitteisiin sisältyi raportteja riskihavainnoista, jotka kertovat riskienhallinnan käytännöistä.

Kuntalain (410/2015) mukaisesti kaupunkien päätöksentekoaikoina ovat valtuusto, hallitus, lautakunnat, johtokunnat sekä erilaiset toimikunnat, jotka voivat toimia myös riskienhallinnas-

ta päättävänä ja asiakirjoja antavana toimieliminä. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa käsittelee näistä toimielimistä päätöksissään erityisesti tarkastuslautakunta, jolla on kuntalakiin säädettyjä tehtäviä valvoa kaupungissa tehtyjen – myös riskienhallintaan liittyvien – päätösten toimeenpanoa ja vaikutuksia. Kuntalain 14 §:n mukaan kunnanvaltuuston tehtävänä on päättää kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista eli siitä, millä tavoin nämä kuntalain velvoittamat tehtävät on kunnassa järjestetty. Kunnanvaltuusto päättää kuntalain 14 §:n mukaan kunnan hallintosäännöstä, jossa myös sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät vastuut ja tehtävät on kunnassa määritetty.

Welch (2000) määrittelee erilaiset arkistoaineistot henkilöiden tai organisaatioiden kokoamaksi ja tallentamaksi tiedoksi. Tällaisia aineistoja voi muodostua esimerkiksi kokouspöytäkirjoista, muistioista, tallennetuista puheista, tiedotustilaisuuksista, vuosikertomuksista, lupakaavakkeista, tilauslomakkeista tai laskuista. Erilaiset arkistoaineistot muodostavat hyödyllistä tutkimusmateriaalia erityisesti tutkimuksiin, joissa tarkastellaan ja selitetään kohdeilmiossa tapahtuneita muutoksia tai kehitystä tietyn ajan kuluessa. Arkistomateriaalia voidaan käyttää myös haastamaan olemassa olevia teorioita sekä rakennettaessa uusia teoreettisia malleja.

Ventrescan ja Mohrin (2017) mukaan arkistotutkimus tarjoaa mahdollisuuden saada dokumenttien kautta historiatietoa, jota ei esimerkiksi haastattelujen avulla ole enää mahdollista koota ja analysoida. Clary-Lemon (2014) toteaa, että arkistomateriaalin käsittelyyn ja analysointiin vaikuttaa ajan kulumisen myötä tapahtuva retorinen kerrostuminen alkuperäisen tekstin ympärille. Myöhemmin eri kontekstien ja tulkintojen kerrokset vaikuttavat siihen, miten alkuperäinen arkistoitu teksti nyt ymmärretään ja tulkitaan. Hän toteaa myös, että tutkijan henkilökohtainen kokemus ja suhde tutkimusmateriaaliin voi vaikuttaa näihin tulkintoihin ja koko tutkimusprosessiin. Tässä tutkimuksessa nämä on huomioitu muodostamalla käsitys kuuden suurimman kaupungin riskienhallinnassa tapahtuneesta muutoksesta tarkastelemalla päätöstekstien sekä päätösten liitteenä olevien tekstien, taulukoiden, laskelmien ja kuvioiden eri versioita pitkittäistutkimuksen avulla.

Tutkimusaineistoa käsitellään vertailevan case-tutkimuksen metodein (ks. esim. Yin, 1984). Kaupunkikohtaisen kuvailun ja vertailun perusteella muodostuu käsitys kaupunkikohtaisten kehitysvaiheiden erityisluonteisuuden lisäksi myös kaupungeille yhteisistä kehitysvaiheista ja -piirteistä. Tutkimuksella on näin myös yleisempään selittämiseen liittyviä tavoitteita, erityisesti institutionaalisen teorian valossa (mm. ter Bogt & Scapens, 2019) ja sikäli kyse on analyttisestä ja jossain määrin myös tulkitsevasta case-tutkimuksesta (Parker & Northcott, 2016). Laajasta kirjallisesta tutkimusaineistosta pyritään löytämään sellaisia tutkimuskohteita määrittäviä tekijöitä, joiden perusteella tutkimuskohteita eli case-kaupunkeja ja niiden riskienhallinnan toteutusta voidaan luokitella ja verrata toisiinsa. Tutkimusaineistona käytettäviä kaupunkien päätöksentekotoimielinten ja viranhaltijoiden päätöksiä voidaan tarkastella myös historiallisena kehityskulkuna, jossa riskienhallinnassa tapahtuneita muutoksia, painopisteitä ja kehitysvaiheita voidaan tarkastella myös saman case-kohteen sisällä.

Cooperin ja Morganin (2008) mukaan case-tutkimus sopii erinomaisesti uusien laskentatoimien käytäntöjen tutkimukseen, joissa teoreettinen kiinnostus koskee monimutkaiseen ilmiöön liittyvien asioiden ja niiden välisten suhteiden sekä muutoksen dynamiikan tarkastelua. Toisaalta teoria voi koskea erityistä toimintaympäristöä, jossa laskentatoimen tiettyä menetelmää ei ole aiemmin hyödynnetty. Yritysten riskienhallinnan ja sen menetelmien soveltaminen laajasti kuntaorganisaatioiden johtamisessa luo tarpeen tämän tyyppisen teorian muodostamiselle. Tarve teorian muodostamisesta laskentatoimen alkamisesta uuden tyyppisenä laskentana uudessa kontekstissa on tunnistettu yleisemminkin tärkeäksi (Power, 2015).

Tutkimuksen dokumenttiaineiston analyysi

Seuraavassa on kuvattu kaupunkien riskienhallinnan kehittymistä ja kehittämistä aikajärjestyksessä. Aikajärjestyksen mukaan on määritetty kolme kehitysvaihetta: 1) heräämisvaihe, jossa riskienhallinnan kehittämistä tapahtui yksittäisissä toiminnoissa kahdessa tutkimuskohteena olevassa kaupungissa; 2) kaupunkitasoisen riskienhallinnan käynnistymisvaihe; ja 3) kokonaisvaltaisen kaupunkitasoisen riskienhallinnan kehitysvaihe. Jokaisen kehitysvaiheen osalta on esitetty kaupunkien kyseiseen vaiheeseen kuuluneet päätökset, niiden toteutusajankohta ja keskeisiä päätöksentekoon liittyviä huomioita riskienhallinnasta.

Riskienhallinnan heräämisvaihe – käyttöönottoa ja kehittämistä toteutettiin kaupunkien yksittäisissä toiminnoissa Espoossa ja Helsingissä

Vielä 1990-luvulla riskienhallinnan menetelmiä ei otettu koko organisaatiota kattavina kaupunkitasoisina kokonaisvaltaisen riskienhallinnan malleina käyttöön Suomen suurimmissa kaupungeissa. Dokumenttiaineiston perusteella Espoon kaupunkia voidaan kuitenkin pitää kuntien organisaatiotasoisen riskienhallinnan kehittämisen edelläkävijänä. Espoon kaupungin riskienhallinnan tarpeita ja toimintaympäristöä esiteltiin kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle ensimmäisen kerran seminaareissa vuonna 1993. Espoon tarkastuslautakunta totesi 30.10.1997, että ”Lautakunta pitää (tilintarkastajan selvityksen perusteella) tarpeellisena, että kaupunginhallitus määrittelee riskienhallinnan periaatteet. Edelleen lautakunta pitää tarpeellisena, että asetetaan uusi työryhmä/johtoryhmä, jonka tehtävänä olisi ensisijaisesti keskittyä toiminnallisiin ja tietoturvallisuusriskeihin”. Espoon kaupunginjohtaja päätti riskienhallinnan johtoryhmän perustamisesta vuonna 1998. Espoon kaupunginvaltuustolle ja -hallitukselle esiteltiin riskienhallinnan luokitteluja ja niiden mukaan määritelty kaupungin riskiympyrä. [Espoo 1]

Helsingin kaupunki oli jo 1970-luvun alussa kartoittanut kaupungin vakuutuskomitean toimeksiannosta kaupungin vahinkoriskit ja vuonna 1972 perustettiin komitean ehdottama kaupunkitasoinen vakuutusrahasto kattamaan vahingoista aiheutuneita kustannuksia. Tämän jälkeen Helsinki eteni riskienhallinnan kehittämässä pitkän aikaa muutamia teemoja ja virastoja koskevilla selvityksillä ja päätöksillä, kunnes kaupunginvaltuusto hyväksyi vuonna 1996 kaupungin turvallisuusstrategian. Siinä kartoitettiin keskeiset asukkaiden turvallisuuteen liittyvät uhat ja toimenpiteet näiden uhkien torjumiseksi sekä valmiusohjeet. Kaupunginhallitus hyväksyi 9.12.1996 taseriskien hallinnan yleiset periaatteet, jotka kattoivat kaupungin otto- ja antolainauksen, sijoitustoiminnan ja kassanhallinnan. Vuonna 1999 kaupunginhallitus hyväksyi uuden pelastuslain mukaisen pelastustoimen palvelutasopäätöksen ja kaupungin tietoturvapoliitikan, jossa edellytetään riskianalyysojen ja turvasuunnitelmien laatimista. [Helsinki 1]

Kaupunkien eri toimielinten päätösdokumentaatioaineiston perusteella muissa Suomen kunnissa suurimmassa kaupungissa ei tehty riskienhallinnan kehittämisen ja käyttöönottoon liittyviä päätöksiä vielä 1990-luvulla.

Organisaatiotasolla yhtenäisen riskienhallinnan kehittäminen käynnistyi Espoossa ja Helsingissä – heräämisvaihe muissa suurimmissa kaupungeissa

Dokumenttiaineiston perusteella voidaan esittää, että riskienhallinnan systemaattinen ja koko kaupunkiorganisaatiota kattava kehittäminen ja käyttöönotto käynnistyi suurista kaupungeista vuosituhaten vaihteessa vain Espoossa ja Helsingissä. Muissa suurimmissa kaupungeissa käynnistettiin riskienhallinnan kehittämisessä ja käyttöönotossa vasta edellistä vaihetta eli lähdettiin määrittämään yksittäisten toimintojen tai hallinnonalojen riskienhallintaa, valmistelivat tiettyjen hallinnonalojen riskiraportoinnin ohjeistusta tai tekivät päätöksiä kaupungin noudattamasta vakuutuspolitiikasta.

Espoossa riskienhallinnan johtoryhmä esitti vuosituhanen vaihteessa riskienhallinnan systemaattisen kaupunkitasoisen kehittämisen käynnistämistä, jonka pohjalta kaupunginjohtaja esitti 16.5.2000 kaupunginhallitukselle ”kokonaisvaltaisen riskienhallintaohjelman käynnistämistä ja kehittämistä”. Ehdotuksen pohjana oli vuonna 1999 toteutettu ”ennakoiva kartoitusselvitys”. Päätöksen perustelutekstissä kerrotaan, että ”kaupungin riskienhallintaa ei ole organisoitu kokonaisvaltaisesti. Riskienhallinnan kehittämistä ja koordinointia on hoitanut kaupunginjohtajan nimeämä riskienhallinnan johtoryhmä vuodesta 1993 alkaen. Riskienhallintaan liittyviä tehtäviä on hoitanut osa-aikaisesti tehtävään nimitetty riskienhallintapäällikkö syksystä 1998 alkaen.” Perusteluissa todetaan lisäksi, että ”julkisella sektorilla ei ole vielä johtamis- ja päätöksentekoympäristössä riskienhallinnan osalta käytössään yhtenäisiä pelisääntöjä tai yleisesti sovittuja hallintajärjestelmiä.” Kaupunginjohtaja esitti, että ”riskienhallintapolitiikan perusteiden luomiseksi tulee käynnistää riskienhallinnan kehittämisprojekti, jonka tehtävänä on valmistella esitys kaupungin kokonaisvaltaiseksi riskienhallintapolitiikaksi. Kehittämisprojektissa selvitetään kaupungin riskienhallinnan yleiset perusteet, organisointi, sekä toimintatavat, strategiat, kehittämis- ja päätöksentekoprosessit ym. mallit kaupunkikonsernin ja toimialojen tehtävä- ja vastuualueiden mukaisesti.” Kaupunginhallitus päätti esityksen mukaisesti käynnistää kokonaisvaltaisen riskienhallintaohjelman valmistelun niin, että se tuodaan kaupunginhallituksen päätettäväksi vuosien 2001 ja 2002 aikana. [Espoo 2]

Espoon kaupungin riskienhallintaohjelma laadittiin kolmeosaisessa hankkeessa, johon kohdennettiin Valtion Teknillisen Tutkimuskeskuksen (VTT) ja Pohjola-vakuutusyhtiön myöntämää 200 000 markan hankeavustusta. Ohjelman loppuraportti käsiteltiin kaupunginhallituksessa 11.12.2001. Ohjelman osat muodostivat ns. itsenäiset pilottikohteet: 1) Tietoturvallisuus, 2) Koulujen riskienhallinnan kehittäminen ja 3) Riskienarviointi päätöksenteon tukena koulutilan tuottamisessa. Ohjelman yksi merkittävä johtopäätös oli se, että Espoon kaupungin ei tulisi hankkia riskienhallintajärjestelmää (ts. tietokoneohjelmistoa), vaan kaupungin tulisi lähteä kehittämään riskienhallinnan järjestämistä ja sen integroimista osaksi kaupungin päivittäistä johtamista. Ohjelman kolmas osa ”Riskienarviointi päätöksenteon tukena koulutilan tuottamisessa” jatkui loppuraportin julkistamisen jälkeen riskiarvioinnin pilottihankkeena ja siinä kehitettyjä malleja ja prosesseja kehoitettiin ottamaan käyttöön muillakin kaupungin toimialoilla ja toiminnoissa. Kaupunginhallitus määräsi kaupunginjohtajan ja toimialojen johtajat huolehtimaan riskienhallinnan käyttöönottamisesta ja toteutumisen raportoinnista kaupunginhallitukselle. [Espoo 3]

Helsingissä kaupungin tilintarkastajat suosivat vuoden 1999 tilinpäätöksen tarkastuskertomuksessa kokonaisvaltaisen ja koko kaupungin kattavan riskienhallintaprosessin kehittämistä. Kaupungin rahoitusjohtaja käynnisti valmistelun työryhmätyönä vuoden 2000 lopussa. Työryhmä toteutti vuonna 2001 esiselvityksen riskienhallinnan järjestämisestä ja sen perusteella valmisteli kaupunginhallitukselle hyväksyttäväksi 15.4.2002 ensimmäisen koko kaupungin laajuisen sisäisen valvonnan yleisohjeen (laadittu 25.3.2002). [Helsinki 1] Työryhmän esiselvityksessä ilmeni myös, että VTT oli jo laatimassa muutamille Suomen kunnille riskienhallintajärjestelmiä ja että VTT oli Suomen Kuntaliiton kanssa valmistelemassa kunnille riskienhallinnasta yhtenäistä valtakunnallista ohjeistusta. Myös Helsingin kaupungin työryhmä osti VTT:lta konsulttityötä keskitetyn riskienhallintajärjestelmän ja riskienhallintastrategian valmistelun tueksi. [Helsinki 2]

Oulun kaupunki esitteli vahinkoriskienhallinnan kehittämisen tarpeita ensimmäisen kerran kaupungin henkilöstötoimikunnalle 13.6.2003. Jo aiemmin, vakuutusten kilpailutus päätöksen yhteydessä, kaupunginhallitus oli 31.3.2003 esittänyt vakuutettavien vahinkoriskien selvittämistä ja raportoimista. Henkilöstötoimikunta käsitteli vahinkoriskien hallintaohjetta 12.12.2003 ja kaupunginhallitus hyväksyi ohjeen 12.1.2004. Samana syksynä Oulu-Koilismaan pelastusliikelaituksen johtokunta päätti (1.9.2003) pelastuslaitoksen riskienhallintatyöryhmän riskiraportin havaintojen pohjalta ensimmäisen riskienhallintapäällikön viran perustamisesta. Koko kaupunkiorganisaation tasoista riskienhallinnan kehittämistä varten riskienhallintapäällikön tehtävä siirrettiin kaupungin keskushallintoon vasta loppuvuonna 2007 (kaupunginhallituksen päätös 6.11.2007) ja

vielä vuoden 2012 loppuun saakka riskienhallinnan kehittämistä toteutettiin Oulussa hallinnonaloittain ja eri tytäryhteisöissä, mutta ei vielä yhtenäisesti koko kaupunkiorganisaation tasolla.

Tampereen kaupungin toimintayksiköt toteuttivat vuoteen 2012 saakka omia yksikkökohtaisia valmiussuunnitelmiaan, jossa ne arvioivat merkittäviä toimintaan vaikuttavia riskejä, riskien todennäköisyyttä, vaikutuksia ja tärkeimpiä hallintakeinoja. Kaupunki ei siten vielä toteuttanut organisaatiotasosta riskienhallintaa tai -arviointia, vaikka laadintaohjeet olivat pitkälti yhtenevät koko kaupunkiorganisaatiossa. Kaupunginhallitus hyväksyi ensimmäisen koko Tampereen kaupunkia kattavan riskienhallintapolitiikan 25.6.2012 [Tampere 1] ja koko kaupungin tietoturva-politiikan 26.11.2012 [Tampere 2].

Turun kaupunki käsitteli kaupunkitasosta riskienhallintaa riskienhallintatyöryhmän katsauksessa kaupunginhallitukselle 4.2.2002. Katsauksessaan työryhmä kertoi toiminnastaan ja tavoitteistaan. Dokumenttiaineiston perusteella tämä ei vielä käynnistänyt kaupunkitasoisen riskienhallinnan kehittämistä, sillä vuoteen 2014 saakka Turun kaupunki ei ollut tehnyt päätöksiä yhtenäisistä kaupunkitasosta riskienhallinnan periaatteista. Riskienhallinnan ohjeet olivat yhtenä tekstikappaleena 17.4.2001 kaupunginhallituksen hyväksymässä kaupungin sisäisessä valvontajärjestelmässä. Sen pohjalta kaupunginhallituksen alaiset lautakunnat ja johtokunnat antoivat omat ohjeensa sisäisestä valvonnasta. Vuodesta 2012 lähtien liikelaitoksen johtokunnat ovat antaneet ohjeen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Näitä ohjeita kaupungin lautakunnat ja johtokunnat päivittivät vuoteen 2017 saakka. [Turku 1]

Vantaan kaupunki kehitti 2000-luvun alussa riskienhallintaa osana sisäistä valvontaa. Vantaan kaupungin hallintosäännössä oli vuonna 2002 määritetty valvontavastuulliset, jotka olivat velvollisia raporttoimaan sisäisen valvonnan toteutumisesta omalla hallinnonalallaan tai konsernin tytäryhteisöissä. Erillisenä terminä ja toimintona riskienhallinnan raportointi esitettiin Vantaan kaupungin päätöksissä ensimmäisen kerran 4.2.2010, jolloin konsernijaosto ohjeisti kaupungin tytäryhtiötä laatimaan osana toimintakertomusta selonteon tytäryhteisön sisäisestä valvonnasta ja siihen liittyvästä riskienhallinnasta. Kuitenkin varsinaisen arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä katsottiin ohjeessa kuuluvan osaksi yhtiön omaa tilinpäätöstä (toimintakertomusta) ja sen laatimista ei erikseen edellytetty eikä yhtenäistä ohjetta sen laatimiseksi annettu. [Vantaa 1]

Organisaatiotasaisen riskienhallinnan kehitys käynnistyi myös muissa suurimmissa kaupungeissa kuntalain muutoksen myötä

Kuntaorganisaatiotasolla yhtenäisen riskienhallinnan kehittäminen useimmissa Suomen suurimmissa kaupungeissa näyttää dokumenttien perusteella käynnistyneen kuntalain muutoksesta vuonna 2012. Säädökset astuivat voimaan asteittain vuoden 2014 loppuun mennessä. Organisaatiotasaisen riskienhallinnan kehittäminen käynnistyi päätösdokumenttien perusteella kuitenkin Espoossa jo ennen vuotta 2005 ja Helsingissä ennen vuotta 2007.

Suurista kaupungeista erityisesti Espoo ja Helsinki osallistuivat dokumenttiaineiston perusteella kuntalain muutoksen valmisteluun. Kaupunkien kokemukset ja näkemykset riskienhallinnan kaupunkitason kehittämistä ovat vaikuttaneet lain sisältöön Suomen Kuntaliiton organisoiman yhteisen kehittämistyön kautta. Lisäksi kuusi suurinta kaupunkia ovat 2000-luvun alusta lähtien muodostaneet oman ns. kuutoskaupunkien kehittämistiimin. Tiimin avulla kaupungit ovat teemapohjaisesti kehittäneet eri toimialojensa ohjeita ja toimintamalleja. Myös riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeita ja menetelmiä kehitettiin kuutoskaupunkien kehittämistiimissä ja sen vuoksi ensimmäiset kaupunkitasoiset riskienhallinnan ohjeet olivat näissä kaupungeissa sisältörakenteeltaan yhteneviä, vaikka eroja eri kaupunkien ohjeissa oli mm. organisaatioiden rakenteiden ja raportointivastuiden osalta. Kuitenkin yhteisen ohjeistuksen kehittäminen näyttää dokumenttiaineiston perusteella selkeyttäneen ja yhtenäistäneen aiemmin jopa kaupunkitasolla epäyhtenäisiä raportointivastuita kaikissa kuudessa suurimmassa kaupungissa.

Espoon kaupunginhallituksessa hyväksyttiin 24.5.2005 kaupungin sisäisen valvonnan yleisohje, jossa ensimmäisen kerran esitettiin riskienhallinnan määritelmä sekä lyhyesti (kpl 15. Riskienhallinta) käynnissä olevan kehittämistyön vastuut ja senhetkinen kehitysvaihe. Kappaleessa kerrottiin kaupunginjohtajan 14.11.2001 asettamasta riskienhallinnan johtoryhmästä sekä niistä riskienhallinnan kohteista konsernitasolla ja toimialojen tasolla (prosessit, päätöksenteko, yksikö-/työpaikkakohtaiset arvioinnit), joista tulee vuosittain raportoida kaupunginjohtajalle ja -hallitukselle. Yleisohjeen kappaleessa 15.1 esitettiin myös lyhyesti kaupungin vakuutuspolitiikka ja vahinkorahastosta vahinkojen korvaamisen yleisperiaate. [Espoo 4]

Espoossa toteutettujen hankkeiden kautta kehitettyä riskienhallinnan ohjeistusta käsiteltiin päätöksenteossa 12.12.2006, kun kaupunginhallitus hyväksyi tietoturvalitiikan päivityksen ja kaupungin ensimmäisen riskienhallintapolitiikan. Päätöksen esittelytekstin mukaan kaupunki halusi näillä ”varautua kaupungin toimintaympäristössä, hankkeiden toteutusmahdollisuuksissa sekä palveluiden järjestämistavoissa tapahtuneisiin huomattaviin muutoksiin.” Päätöksen perusteluissa todettiin lisäksi, että riskienhallintapolitiikka on osa kaupungin kokonaisuohjausta, joka ”lähtee kaupungin visiosta, toiminta-ajatuksista ja arvoista sekä tukee Espoo-strategian toteutusta”. Kaupungin riskienhallintapolitiikassa määritettiin riskienhallinnan päämäärä ja tavoitteet, riskienhallinnan organisointi ja vastuut, riskienhallinnan menetelmät, riskien luokittelut sekä riskienhallinnan raportointikäytännöt. [Espoo 5] Tietoturvalitiikan osalta päivitettiin aiempaa 17.10.2000 hyväksyttyä tietoturvalitiikkaa. Riskienhallinnan näkökulmasta merkittävä asia tietoturvalitiikan päivityksessä oli tietoturvan osa-alueiden määrittelyä koskeva täydennys ja tarkennus, mitä tarkoitetaan termeillä hallinnollinen ja fyysinen turvallisuus sekä tietoliikenne-, henkilöstö-, laitteisto-, ohjelmisto-, tietoaineisto- ja käyttöturvallisuus. [Espoo 6]

Espoon kaupunginhallitus hyväksyi 21.6.2010 sisäisen valvonnan yleisohjeen. Uuden vuosikymmenen alkaessa Kuntaliitto oli täydentänyt (valtakunnallista) suositustaan kuntien ja kuntayhtymien sisäisestä valvonnasta ja kaupunki valmisteli uuden ohjeen suosituksen pohjalta. Riskienhallinta määritettiin Espoon ohjeen kappaleessa 4.3 Sisäisen valvonnan osatekijät ”keskeiseksi osaksi sisäistä valvontaa” ja siihen kuuluviksi osiksi tai vaiheiksi ”riskien tunnistamisen, arvioinnin sekä niihin vastaamisen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa.” Yksiköiden johto määritettiin vastuuseen riskienhallinnan tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä ja toimenpiteiden riittävästä laajuudesta toimintaan nähden. Ohjeen mukaan ”Riskienhallinta toteutuu suurelta osin toimintaprosesseihin sisällytettävänä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina. Toimintaprosesseista tehdyt menetelmäkuvaukset edistävät riskien tunnistamista ja niiden hallintaa. Riskienhallintatoimenpiteille tulee luoda seuranta ja raportointi, joka kytketään osaksi toiminnan ja talouden säännöllistä seurantaa ja raportointia.” Sisäisen valvonnan yleisohjeen kappaleessa 6 Sisäisen valvonnan kohteet ja menettelytavat esitetään riskienhallinnan ja valvonnan kohteet seuraavista osa-alueista: päätöksenteko, henkilöstöasiat, talouden suunnittelu, kirjanpito ja maksuliikenne sekä omaisuuden hallinnointi. Kaupunginhallitus päätti, että ohje astuu voimaan 1.7.2010 ja että se tuodaan kaupunginhallituksen tarkasteltavaksi vuosittain toteumaraportoinnin yhteydessä. Päätöksessä hyväksyttyä ohjetta määrättiin käsiteltäväksi (eli uudistettavaksi) kaupunginhallituksessa vähintään valtuustokausittain, kuitenkin viimeistään vuonna 2014. [Espoo 7]

Espoon kaupunginhallitus päivitti sisäisen valvonnan yleisohjetta seuraavan kerran jo vuoden 2013 lopulla, kun se hyväksyi 28.10.2013 kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Uudessa yleisohjeessa riskienhallinta oli ensimmäisen kerran nostettu otsikkotasolla sisäisen valvonnan rinnalle kaupunginhallituksen ohjeistamis- ja toteuttamisvastuulla olevaksi keskeiseksi toiminnoksi. Kaupunginhallituksen päätöksen esittelytekstissä viitataan uudistuneeseen kuntalakiin ja todetaan valtuuston päättävän kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Lisäksi päätöksen esittelytekstissä esitettiin taulukkona Espoon kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuskokonaisuus, joka muodostuu seuraavista erillisistä ohjeista: Espoon kaupungin riskienhallintapolitiikka, Espoon kaupungin tietoturvalitiikka, Espoon kaupungin vakuutuspolitiikka, Espoon kriisiviestintäohje, Espoon turvallisuusohjel-

ma 2011-2012, Hyvä hallintotapa -suositus, Hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeistus Espoo-konserniin kuuluvissa yhtiöissä, Riskienhallintaprosessi Espoo-konsernissa: ohje riskikartoitusten tekemiseksi sekä Sisäisen valvonnan yleisohje. Ohjeistuskokonaisuus hyväksyttiin valtuustossa 18.11.2013 ja se astui voimaan 1.1.2014. Ohjeistuksen mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumista Espoon kaupunkikonsernissa raportoititiin vuoden 2014 tilinpäätöksen toimintakertomuksessa. [Espoo 7] Espoon kaupunginvaltuusto hyväksyi konserniohjeen 12.12.2016 [Espoo 8] ja Hyvä hallinto- ja johtamistapa Espoon kaupungin tytäryhtiöissä -ohjeen 24.4.2017 [Espoo 9]. Tämän jälkeen Espoo teki päätöksiä riskienhallinnan asiakirjoista vasta vuonna 2021 valtuuston hyväksyessä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeen [Espoo 10]. Vuoden 2023 alussa kaupunginvaltuusto hyväksyi Espoon kaupungin konserniohjeen [Espoo 11] ja vuoden 2024 lopussa kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikan [Espoo 12].

Helsingissä kaupunginhallitus hyväksyi 15.10.2007 kokonaisvaltaista organisaatiotasoista riskienhallintaa käsittelevän yleisohjeen ”Sisäisen valvonnan järjestäminen Helsingin kaupungissa”. Riskienhallinta oli kirjoitettu yhteensä 23 sivun laajuiseen ohjeeseen omaksi viiden sivun pituiseksi tekstikappaleeksi. Uudistuksen lähtökohdaksi esitettiin, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat (kaupungin) hyvän johtamis- ja hallintotavan edellytyksiä, osa johtamista, toiminnan ohjausta ja palvelujen laadukkuuden varmistamista. Päätöksessä [Helsinki 3] perustellaan yleisohjeen uudistamisen taustaksi, että (Helsingin kaupungin) tilintarkastajat olivat todenneet vuoden 2005 ensimmäisessä väliraportissaan kaupungilta puuttuvan määrittelyt siitä, mitä sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sekä ohjeet sisäisen valvonnan toteuttamisesta ja suosittelevat sen vuoksi kaupunkia laatimaan sisäisen valvonnan ohjeet. Lisäksi tilintarkastajat suosittelevat lisäämään johtosääntöihin johtavien viranhaltijoiden vastuun sisäisestä valvonnasta omalla toimialallaan, virastoissa, laitoksissa, osastoissa ja yksiköissä. Sisäisen valvonnan ohjeistus sisältyi aiemmin kaupungin taloussääntöön ja lisäksi kaupunginhallinnossa oli hyväksytty sisäisen valvonnan ohjeita [Helsinki 3]. Tilintarkastajien suosituksen mukaisesti Helsingin kaupungin Talous- ja suunnittelukeskuksen sisäinen tarkastus valmisti yleisohjeen [Helsinki 4]. Yleisohjeessa ei (vielä) ohjeistettu viranhaltijoiden vastuista sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, vaan ne ohjeistettiin kirjattavan virastojen ja laitosten johtosääntöihin sitten, kun johtosääntöjä seuraavan kerran päivitetään ja uudistetaan.

Helsingin kaupunginhallitus teki päätöksentekodokumenttien mukaan seuraavan riskienhallintaan liittyvän päätöksen 14.11.2011. Nyt riskienhallinta ei ollut enää sisäisen valvonnan ohjeen sisällä oleva tekstikappale, vaan riskienhallinta oli otettu mukaan jo otsikkoon ”Riskienhallinta ja sisäinen valvonta Helsingin kaupunkikonsernissa -ohje”. [Helsinki 5] Myös tämän ohjeen taustalla olivat kaupungin tilintarkastajan ehdotukset 5.11.2009 päivätyssä ”riskienhallinnan järjestelmän arviointiraportissa”. Raportissa ehdotettiin mm. riskienhallinnan organisaation, roolien ja vastuiden selkeyttämistä, riskienhallinnan eri ohjeiden päivittämistä ja yhdistämistä sekä ulottamista koskemaan myös tytäryhteisöjä sekä riskienhallinnan toteuttamisen, raportoinnin ja valvonnan tarkoituksenmukaista yhdenmukaistamista ja kehittämistä [Helsinki 6].

Riskienhallinta ja sisäinen valvonta Helsingin kaupunkikonsernissa -ohje poikkeaa Helsingin kaupungin aiemmista riskienhallinnan ohjeista monelta osin. Aiemmat ohjeet olivat käsitelleet riskienhallintaa varsin yleisellä tasolla ja ne olivat sisältäneet vain viittauksia malleihin, joita riskien arvioinnissa ja raportoinnissa oli mahdollista käyttää. Uusi ohje sisälsi tarkemmat määritelmät ja kuvaukset riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta ilmiöinä, perusteellisemmat kuvaukset riskien tunnistamisen ja analysoinnin menetelmistä sekä tarkemman riskienhallinnan (ja sisäisen valvonnan) vastuunjaon. Uutta oli myös riskienhallinnan ulottaminen varsinaisesta kaupunkiorganisaatiosta kaupunkikonserniin eli kaupungin määräysvallassa oleviin tytäryhtiöihin, säätiöihin ja kuntayhtymiin. Tämä viimeinen laajennus ei liittynyt tilintarkastajien ehdotukseen, vaan siinä varauduttiin valmisteilla olevan kuntalain muutoksen kirjauksiin. Ohje on teksti- ja sivumäärältään laajin kaupungin riskienhallinnan asiakirjoista. Ennen tätä ohjetta riskienhallinnasta oli päätetty kaupunginhallituksen antamalla ”yleisohjeilla”. Seuraavien päivityksien yhteydessä vuoden 2011 ohjeessa olleet asiat jaettiin kahteen eri dokumenttiin, kaupunginvaltuuston käsittelemi-

perusteisiin ja periaatteisiin (linjauksiin) ja kaupunginhallituksen käsittelemiin ohjeisiin (ja sääntöihin). Vuoden 2012 kuntalain muutosesityksen (HE 24/2012 vp) myötä Helsinki useimpien suurten kaupunkien tavoin otti käyttöön asiakirja- ja päätöksentekomallin, jossa tulevan kuntalain mukaisesti kaupunginvaltuuston päätösvallassa oleva linjaus nimettiin ”perusteiksi” ja tulevan kuntalain mukaan kaupunginhallituksen vastuulla olevat tarkemmat menettelyohjeet nimettiin ”ohjeiksi”. Perusteissa määritetään tyypillisesti riskienhallintaan liittyvä päätösvalta ja -vastuut sekä toteumaseuranta, valvonta ja raportointi valtuustolle. Ohjeissa kuvataan tarkemmin, miten kokonaisvaltaista riskienhallintaa kehitetään ja otetaan käyttöön, mistä asioista ja millä tavoin raportoidaan ja miten havaittuihin poikkeamiin reagoidaan.

Edellä kuvatun mukaisesti Helsingin kaupungin seuraava riskienhallintaa (ja sisäistä valvontaa) koskeva päätös oli kaupunginvaltuustossa 11.12.2013 hyväksytty ”Helsingin kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden hyväksyminen ja johtosääntömuutokset” [Helsinki 7]. Päätöksessä oli yhteensä 54 sivua tekstiä, mutta vain kolme ensimmäistä sivua käsitelivät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita. Loput 51 sivua esittelivät Helsingin kaupungin ja sen toimintayksiköiden johtosääntöihin tehtäviä riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan vastuuksiin liittyviä täydennyksiä ja tarkennuksia. Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalainaksi oli tehty linjaus, jonka mukaisesti hallinto- ja johtosäännöissä tulee olla selkeät kirjaukset valvonta- ja raportointivastuista kaikilla hallinnon tasoilla. Varsinainen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirja [Helsinki 8] oli tiivis kuvaus riskienhallinnan määritelmästä, riskienhallinnan järjestämisestä ja siihen liittyvistä vastuista. Nämä olivat lähes sellaisenaan, vain pienin tarkennuksin, lainattu aiemmasta 10.10.2011 julkaistusta ja 14.11.2011 kaupunginhallituksen hyväksymästä ohjeesta.

Kun Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi riskienhallinnan perusteet 2013, tuli sisäinen valvonta ja riskienhallinta -ohje päivitettäväksi kaupunginhallitukseen 23.11.2013. Ohje oli jälleen rakenteeltaan laajentunut edelliseen vuoden 2011 ohjeeseen verrattuna. Se oli aiempaa monipuolisempi ja laajempi sisältäen tarkemmat ohjeet riskien luokittelusta ja arviointimenetelmästä, riskiraportoinnille esitettyjä vaatimuksia ja malleja sekä aiempaa tarkemman kuvauksen riskienhallinnan järjestämisestä ja hallinnon vastuista ja velvoitteista liittyen riskienhallintaan. Kaupunginhallituksen antama ohje oli myös sivumäärältään (26) laajempi huolimatta siitä, että aiemmasta ohjeesta oli kolmen sivun verran asioita siirtynyt valtuustossa käsiteltäviin riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan perusteisiin.

Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupunginhallituksessa 14.11.2018 käsitellyn määräyksen ”Helsingin kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet” 30.1.2019. Nelisivuisessa määräyksessä esitettiin määräyksen ”tarkoitukseksi ohjata kaupunginhallitusta sen huolehtiessa kuntalain velvoittamana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä” (s.1). Määräyksessä kuvattiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan olevan osa kaupungin johtamisjärjestelmää ja kaupungin johdon ja hallinnon työvälineitä, joiden tavoitteena on edistää laadukasta johtamista, mahdollisuuksien ja vahvuuksien hyödyntämistä, toiminnan jatkuvaa kehittämistä ja tuloksellisuutta. Lisäksi määräyksessä kuvattiin keskeiset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät ja vastuut sekä asianmukaisuuden arviointi ja raportointi. [Helsinki 11] Kaupunginvaltuusto hyväksyi 1.3.2023 konserniohjeen, jossa on annettu määräyksiä myös kaupunkikonsernin konsernivalvonnasta ja raportoinnista sekä konsernin riskienhallinnasta. Valtuusto hyväksyi kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet 1.11.2023. [Helsinki 15]

Oulun kaupunki esitteli henkilöstötoimikunnassa 30.1.2013 sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämistä. Henkilöstötoimikunta päätti esittää kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työryhmän eli KORI-ryhmän perustamista varmistamaan asioiden valmistelua Oulun kaupungin päätöksentekoon. Ryhmä perustettiin kaupunginhallituksen 23.9.2013 esityksen mukaisesti kaupunginvaltuuston hyväksyessä Oulun kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisen perusteet 14.10.2013. [Oulu 1] Valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti Oulun kaupungin hallinnonalat, liikelaitokset ja tytäryhtiöt tekivät vuosina 2013–2014 riskienhallintasuunnitelmat ja -toimintamallit suunnittelukau-

delle. Oulun kaupunginhallitus hyväksyi 8.12.2014 kaupunkikonsernin riskienhallintasuunnitelman talouskaudelle 2015–2017. [Oulu 2] Vuonna 2015 henkilöstötoimikunnalle (12.2.2015) ja tarkastustoimikunnalle (26.2.2015) annettiin ensimmäinen selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä vuonna 2014. [Oulu 3] Tämän jälkeen selonteko on annettu tarkastustoimikunnalle vuosittain. Vielä vuosikymmenen lopussa keväällä 2018 kaupunginhallitus hyväksyi 12.3.2018 ja kaupunginvaltuusto 16.4.2018 Sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta Oulun kaupungissa -ohjeen päivityksen. [Oulu 4] Kaupunginhallituksen ja -valtuuston hyväksymien yleisohjeiden mukaisesti hallinnonalat ovat laatineet vuodesta 2015 lähtien omat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmansa. Tämän suunnitelman lisäksi Oulun Tietotekniikka -liikelaitoksen johtokunta hyväksyi 19.9.2018 liikelaitoksen oman riskienhallinta- ja varautumissuunnitelman vuosille 2019–2021. [Oulu 5]

Seuraava Oulun kaupungin riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa ohjaava päätös on tehty kaupunginvaltuustossa 13.11.2023 [Oulu 6], jolloin hyväksyttiin päivitykset Oulun kaupungin hallintosääntöön. Päätöksessä todetaan, että kuntalain edellyttämät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet sisältyvät kaupunginvaltuuston hyväksymään hallintosääntöön. Tämän jälkeen 26.2.2024 kaupunginvaltuustossa hyväksyttiin edellisenä syksynä hallintosäännössä linjattuja periaatteita tarkentava Sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta -ohje. [Oulu 7] Muut Oulun kaupungissa käsitellyt asiakirjat olivat eri lautakuntien ja johtokuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelmia, raportteja ja selontekoja.

Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi 15.6.2015 Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -määräyksen. Tässä määräyksessä määritettiin kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimintatavat. Aiemmista Tampereen kaupungin riskienhallinnan perusteista poiketen päätöksen soveltamisala ei rajoittunut kaupungin omaan organisaatioon eli sen hallinnonaloihin ja liikelaitoksiin, vaan päätöksen soveltaminen laajennettiin kaupunkikonserniin eli kaupungin määräysvallassa oleviin tytäryhteisöihin. Riskienhallinta määritettiin kiinteäksi osaksi talousarviovuoden aikana säännönmukaisesti tehtävää seuranta- ja arviointia, jonka tulokset tuli raportoida osana välitilinpäätöksiä ja tilinpäätöstä. Kaupunkikonsernin riskienhallintaa todettiin ”kehitettävän jatkuvasti siten, että pystytään aktiivisesti vastaamaan muuttuviin toimintaympäristön haasteisiin, hallitsemaan olennaiseksi arvioituja riskejä ja suunnitelmallisesti hyödyntämään mahdollisuuksia.” [Tampere 3]

Tampereen kaupunginhallitus hyväksyi 1.2.2016 ”Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta” -ohjeen, jossa esitettiin kaupungin johtamisjärjestelmä ja siihen liittyvä hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan järjestäminen. Tässä 47-sivuisessa ohjeessa pääpaino oli johtamisen eettisissä periaatteissa, johdon toimivallassa ja vastuissa, valvontajärjestelmässä ja raportointivastuissa. Riskienhallintaa käsiteltiin noin neljän sivun verran ohjeen kappaleessa 4.4 Riskienhallinta ja osin kappaleessa 5.2 Sisäisen valvonnan osa-alueet sekä liitteessä 2 Esimerkkikysymyksiä sisäisen valvonnan testaamiseksi. [Tampere 4]

Tampereen kaupunginvaltuusto hyväksyi 17.12.2018 kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Päätöksessä korostetaan riskienhallinnan integrointia ”läpinäkyvään, laadukkaaseen ja vastuulliseen päätöksentekoon, jolloin se pitää sisällään riittävät vaikutusten ja riskien arvioinnit sekä perustuu tosiseikkoihin” (s. 5). Uusi valtuuston hyväksymä päätös myös selkeytti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointia kaupunkikonsernissa määrittäen ”yhdennäköisen, järjestelmällisen ja dokumentoidun arviointikehikon” (s. 8). [Tampere 5]

Kaupunginvaltuuston hyväksymien perusteiden pohjalta kaupunginhallitus hyväksyi 25.11.2019 § 501 määräyksen ”Tampereen kaupungin hyvä hallinto- ja johtamistapa ja sisäinen valvonta”. Määräyksen kappaleessa 3.2.2 sivulla 14 esitetään kaupungin riskienhallinnan malli, jossa se määritellään integroiduksi osaksi johtamista ja hallintokulttuuria. Lisäksi määräyksessä on täsmennetty kaupungin määritelmää riskienhallinnasta ”tunnistaa ja hallita toimintaan liittyviä (haitallisia) uhkia ja (myönteisiä) mahdollisuuksia”. [Tampere 6]

Viimeisimmät riskienhallintaa koskevat päätökset on tehty 8.8.2022 [Tampere 7], kun kau-

pinginvaltuusto päätti Tampereen kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja 24.10.2023 [Tampere 8], jolloin kaupunginhallituksen konsernijaosto antoi ohjeen ”Hyvä hallintotapa Tampereen kaupunkikonsernissa (Corporate Governance) 2023”. Muut kaupungin eri toimielimien tekemät päätökset ja käsittelemät asiakirjat ovat näihin ohjeisiin perustuvia seurantaraportteja ja tilannekatsauksia.

Turun kaupungin riskienhallinnan kehitys eteni hallinnonaloittain ja liikelaitoksittain vuoteen 2014 saakka, jolloin kaupunginhallitus hyväksyi 9.6.2014 ja kaupunginvaltuusto 16.6.2014 Turun kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -määräyksen. Määräyksessä esitettiin kaupungin riskienhallinnan määritelmä, riskienhallintajärjestelmä, riskien luokittelun periaatteet, riskienhallinnan vastuunjako sekä riskienhallinnan säännöllinen raportointi kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle. Määräyksen mukaisesti kaupungin hallinnonalat (lautakunnat) ja liikelaitokset velvoitettiin antamaan vuosittain selonteko toimialan tai liikelaitoksen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Ensimmäinen raportti tuli antaa tilikaudelta 2015. [Turku 3] Tarkastuslautakunta käsiteli 9.4.2019 selonteon ”Riskienhallinta Turun kaupungissa”. Selontekoa käsiteltiin myös tarkastuslautakunnan 23.5.2019 hyväksymässä vuoden 2018 arviointikertomuksessa, joka käsiteltiin kaupunginvaltuustossa 17.6.2019. Tarkastuslautakunta kiinnitti raportissaan (s. 63) erityistä huomiota valvontavastuiden toteutumiseen organisaation muutostilanteissa, valvonnan ulottumisesta ulkoistettuihin palvelutuotannon osiin sekä investointien suunnittelussa ja raportoinnissa riskienhallinnan riittävän pitkään aikajänteeseen. [Turku 4]

Viimeisimmät Turun kaupungin päätöksenteossa käsitellyt asiakirjat ovat kaupunginhallituksessa 6.9.2021 [Turku 5] käsitelty Turun kaupungin turvallisuussuunnitelma, kaupunginvaltuustossa käsitelty Tietoturvapoliittikka 25.4.2022 [Turku 6], valtuustossa 2.2.2022 hyväksytty Turun kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet [Turku 7] ja kaupunginhallituksessa 7.2.2022 käsitelty Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohje [Turku 8]. Kaupunginvaltuustossa päätettiin 22.8.2022 [Turku 9] vahingonkorvauksen myöntämisperiaatteiden muutoksista ja tarvittavista muutoksista hallintosäännössä määriteltyihin toimivaltuuksiin. Kaupunginhallituksessa päätettiin 22.6.2023 liikenneturvallisuusohjelmasta vuosille 2023–2028 [Turku 10]. Muilta osin Turun päätöksenteossa on käsitelty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportteja ja tilannekatsauksia mm. turvallisuuden toteutumisesta.

Myös Vantaan kaupunki hyväksyi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet vuoden 2013 lopussa. Kaupunginhallituksessa koko kaupunkikonsernin kattavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet hyväksyttiin 2.12.2013 ja kaupunginvaltuusto hyväksyi ne 16.12.2013. [Vantaa 2] Kuitenkin jo vuoden 2015 alussa (3.2.2015) kaupunginvaltuusto kumosi aiemman määräyksen. Uuden määräyksen tavoitteena oli ”selkiinnyttää riskienhallinnan tavoitteita, organisointia, periaatteita, vastuuta ja toimintatapoja koko organisaatiossa” (s.2). [Vantaa 3] Keskeisin periaatteellinen muutos ohjeessa on riskienhallinnan korostuminen aiemman sisäisen valvonnan sijasta. Uuden ohjeen 13 ensimmäistä sivua käsittelee riskienhallinnan toteuttamista ja vain ohjeen viimeiset sivut 13–15 käsittelevät sisäistä ja ulkoista valvontaa ja valvontavastuita. Aiemmassa tiiviissä viiden sivun ohjeessa rakenteellinen pääpaino oli vielä sisäisen valvonnan järjestämisessä, tehtävissä ja vastuissa, riskienhallintaa käsiteltiin siinä yhteensä alle yhden sivun verran. Myös uudessa ohjeessa viitattiin tarkempiin työohjeisiin esimerkiksi riskienhallinnan toteumaseurannasta ja -raportoinnista sekä kaupunkikonsernin vakuutuspolitiikasta.

Vantaan kaupunginhallitus hyväksyi lokakuussa 2015 ohjeen riskienhallinnan toteuttamisesta kaupunkikonsernissa. Tällä ohjeella oli tarkoituksena täydentää edellä mainittuja valtuuston hyväksymiä periaatteita. Ohjeessa todetaan, että sen ”keskeisenä tavoitteena on, että Vantaan kaupunkikonsernin riskienhallinnassa sovelletaan yhtenäisiä perusteita ja että kokonaisvaltaisella sekä ajantasaisella riskitiedolla tuetaan päätöksentekoa, johtamista ja toiminnan ohjausta”. Lisäksi uuteen ohjeeseen oli lisätty päätös riskienhallinnan ohjausryhmän nimeämisestä ja sen vastuista liittyen riskienhallinnan määrämuotoiseen raportointiin ja kehittämiseen. [Vantaa 4]

Seuraava Vantaan riskienhallintaan liittyvistä päivityksistä on kaupungin hallintosäännön päi-

vitys toukokuussa 2017. Uuden hallintosäännön lukuun 18 ”Sisäinen valvonta ja riskienhallinta” otettiin 1–3 §:ään määräykset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtäväalueesta sekä kaupunginvaltuuston ja -hallituksen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät tehtävät. [Vantaa 5.] Vuoden 2017 jälkeen kaupunki käsitteli seuraavan kerran riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan päätöksiä vasta elokuussa 2024, jolloin valtuusto päätti 19.8.2024 riskienhallinnan, sisäisen valvonnan järjestämisen ja korruption vastaisista periaatteista sekä asiakirjasta ”Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan periaatteet Vantaan kaupunkikonsernissa 5/2024” [Vantaa 6].

Tutkimuksen keskeiset tulokset ja johtopäätökset

Tutkimus tuo esille kaupunkien päätösdokumenttien keskeisen merkityksen riskienhallinnan menetelmien käyttöönottamisessa julkisen sektorin palvelutuottajaorganisaatioissa ja niiden välillä (vrt. Rana ym. 2019). Suomen kuuden suurimman kaupungin riskienhallintaa käsittelevien päätösdokumenttien analysoinnin perusteella voidaan esittää muutamia yleisiä havaintoja, jotka kuvaavat kuntalain määritelmän mukaisen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan termien, käsitteiden sekä mallien käyttöönottoa kaupunkiorganisaatioissa.

Ensimmäinen tutkimustulos arkistodokumenttien perusteella on havainto siitä, että Espoo ja Helsinki ovat olleet riskienhallinnan kehittämisessä edelläkävijäkaupunkeja jo 1990-luvulta lähtien. Kaupungit päättivät ensimmäisistä toimintokohtaisista riskienhallinnan ohjeista jo 1990-luvun alkupuolella. Nämä kaupungit päättivät jo 1990-luvun lopussa toteuttaa ensimmäiset – vasta myöhemmin kuntalaissa määritetyt – kokonaisvaltaisen riskienhallinnan selvitykset. Vasta 2010-luvun lopulla muiden Suomen suurimpien kaupunkien päätöksissä käsitellyt säännöt, ohjeet ja linjaukset saavuttivat Espoon ja Helsingin 1990-luvun lopun laajuuden ja kattavuuden.

Edelläkävijyyttä on ollut myös muilla kuin Espoolla ja Helsingillä ja siihen liittyy tutkimuksen toinen havainto riskin merkityksestä ja määritelmästä suurten kaupunkien määräyksissä ja ohjeissa. Tampereen kaupunki on jo ensimmäisessä koko organisaatiota kattavassa vuoden 2012 ohjeessaan korostanut riskien näkemistä menetyksien ja vahinkouhkien rinnalla myös mahdollisuuksina; jos kaupunki ei ole valmis ottamaan ja kantamaan riskejä, voi siltä jäädä merkittävät investoinnit, hankinnat ja tapahtumat toteuttamatta ja niiden positiiviset vaikutukset saavuttamatta. Muissa suurissa kaupungeissa riskin näkeminen mahdollisuutena kirjattiin sääntöihin ja ohjeisiin vasta 2010-luvun viimeisinä vuosina. Tätä taustaa vasten Tampereen kaupunkiakin voidaan pitää riskienhallinnan kehittämisen edelläkävijänä, vaikka kaupunki aloittikin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämisen vasta toisessa aallossa, Espoon ja Helsingin jälkeen.

Kolmas tutkimustulos ja dokumenttiaineiston jäsentelyn perusteella tehty havainto liittyy kaupunkien riskejä koskevan tiedon käsittelyssä ja raportoinnissa tapahtuneiden muutoksien selkeään vaiheittaisuuteen, joka Suomen kuudessa suurimmassa kaupungissa näyttää noudattaneen pääpiirteissään Powerin (2015) esittämää laskentatoimen mallien käyttöönoton vaiheistusta. Ensimmäisessä vaiheessa 1990-luvun loppuun saakka kaupunkien riskienhallinnan kehittäminen ja riskienhallinnan päätöksenteko liittyi kaikissa kuudessa kaupungissa vahinkoriskien hallintaan ja riittävän vakuutusturvan varmistamiseen. Riskienhallintaa ei vielä nähty organisaatiotasoisena toimintana, ja pitkälti yrityssektorin mallien (mm. COSO-ERM) mukaista kokonaisvaltaista riskienhallintaa vasta selvitettiin edelläkävijäkaupungeissa. Powerin (2015) luokittelussa tämä on mallin tai ilmiön luomisen vaihe, jossa ilmiö on lanseerattu uudelle toimialalle mutta ei ole vielä kehitetty yhtenäisiä menettelytapoja sen laajentamisesta toimialan muihin organisaatioihin. Powerin luokittelun toisen vaiheen mukaisesti kaupungeissa päätettiin aloittaa sisäisen valvonnan sääntöjen ja ohjeiden valmisteleminen. Tämä käynnistyi Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston vuonna 2009 antamasta ”Yleisohjeesta kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta” (Kuntaliitto, 2009), jossa esitettiin riskienhallinta tärkeäksi osaksi sisäistä valvontaa ja tarkkailua sekä keskeiset kuntien ja kuntayhtymien raportointivastuut riskienhallinnan järjestämisestä. Ohjeen mukaisesti kaupungit kertoivat tilinpäätöksissään, miten

olivat riskienhallintansa järjestäneet, mutta eivät vielä sitä, mitkä olivat merkittävimmät riskit ja niiden hallintakeinot. Powerin luokittelussa tätä vaihetta voidaan pitää mallin käyttöönoton laajentamisen valmisteluvaiheena, jossa jo määritetään toimialalle yhteisiä menettelytapoja, joita hyödyntämällä esimerkiksi kuntatoimialan yksittäiset organisaatiot (kunnat) voisivat ottaa uuden mallin käyttöönsä. Kolmas Powerin mallin mukainen vaihe käynnistyi lainmuutoksesta (laki kuntalain muuttamisesta 2012) ja sitä tarkentaneista ohjeista ja suosituksista. Lainmuutoksen myötä suuret kaupungit alkoivat tehdä päätöksiä, joiden mukaan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sääntöjä ja ohjeita tuli ulottaa kaupunkiorganisaatiossa uusiin toimintoihin ja toimintayksiköihin, esimerkiksi kaupunkien tytäryhtiöihin. Kaupunkien viimeisimmissä 2020-luvulla ohjeita ja sääntöjä päivittävissä päätöksissä on edellytetty aiempaa tarkempaa raportointia jopa yksittäisten palveluprosessien tai hankkeiden kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta sekä riskien ja niiden hallintakeinojen toteutumisesta. Myös toimielinten merkittäviin päätöksiin on lähdetty edellyttämään riskiarvioiteja.

Neljäs tutkimustulos ja havainto liittyy suurten kaupunkien riskienhallinnan toteuttamisen yhtäläisyyksiin. Lakiin kuntalain muuttamisesta kirjatut asiat on ymmärrettävästi toteutettu kaikissa kuudessa kaupungissa samalla tavalla. Nämä ns. kuutoskaupungit ovat myös osallistuneet yhdessä kunta-alan edunvalvontajärjestö Kuntaliiton kanssa lainmuutoksen valmisteluun ja lakia täsmentävien Kuntaliiton suositusten laadintaan. Dokumenttiaineiston perusteella kuuden suurimman kaupungin riskienhallinnan kehittämiseksi on ollut yhteistä myös riskienhallinnasta vastaavan henkilön rekrytoiminen kaupunkitaso koordinaatiotehtävään sekä kaupunkitaso eri toimintojen vastuuhenkilöiden muodostaman valmistelu- tai ohjausryhmän perustaminen. Nämä havainnot tukevat Oulasvirran ja Anttiroikon (2017) tutkimuksissa esitetyn asiantuntijaroolin ja johdon tuen keskeistä merkitystä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käyttöönoton onnistumisessa.

Tämän kaupunkien päätöksiä tarkastelevan pitkittäistutkimuksen havainnot kertovat osaltaan riskienhallinnan muutoksesta alkuvaiheen harvakseltaan tapahtuvasta ja vakuuttamiseen liittyvien vahinkoriskien taloudellisesta arvioinnista kohti kaupungin vuosittaisessa päätöksentekorytmisessä toistuvaa, kaikki organisaation johtamistasot ja miltei kaikki johtamisen osa-alueet kattavaa kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Havainnot vahvistavat aiempaa tutkimusperusteista käsitystä erilaisten riskitiedon tuottamisen menetelmien ja viitekehysten sekä riskien kvantifointiin liittyvän ”laskentakulttuurin” keskeisestä merkityksestä uusien raportointi- ja johtamiskäytäntöjen institutionalisoimisessa (Mikes, 2011). Riskienhallinnan päätösten integroituessa osaksi organisaation toimintaa ei pelkkä riskien tunnistaminen enää riitä, vaan on lähdetty ottamaan käyttöön erityisesti yrityssektorilla kehitetyt menetelmät arvioida ja kvantifioida riskien todennäköisyyttä ja riskien toteutumisen vaikutuksia.

Vaikuttaakin siltä, että riski käsitteenä on laajentunut koskemaan Beckin (1992) esittämiä taloudellisia, operatiivisia ja lakiin liittyviä näkökohtia myös Suomen kuntakentällä. On kuitenkin todettava, että monet turvallisuuteen liittyvät näkökohdat eivät ole olleet osana kaupunkien riskienhallintajärjestelmiä. Vasta viimeisimmät vuosien 2022–2024 riskienhallinnan päätökset ovat laajentaneet tarkastelua ja raportointivelvoitteita myös turvallisuusuhkiin. Tämä on päätösten esitelytekstien perusteella seurausta Ukrainan sodan kevään 2022 laajentumisesta ja siihen liittyvästä organisaatio- ja asukasturvallisuuden korostumisesta. Kaupunkien viimeisimmissä päätöksissä on kehoitettu ryhtymään myös hybridiuhkien tunnistamiseen ja torjuntaan. Kuntalaisia esitetyt kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan velvoitteet eivät edellytä asukasturvallisuuden tai vaikkapa lakisäateisten työturvallisuusvelvoitteiden integroimista osaksi kuntien kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja sen päätöksentekoa ja raportointia. Näissä voisi olla kehittämisen mahdollisuus Suomen kuntakentällä.

Kuuden kaupungin päätösten vertailu tuo esille samojen vaiheiden kautta tapahtuneen ja pitkälti samanlaisiin ohjeistuksiin ja institutionalisoituneisiin riskiraportoinnin ja päätöksenteon käytäntöihin johtaneen kehityksen. Tässä tutkimuksessa on kuvattu kehitystä ja haettu teoreettista selitysmallia kaupunkien väliseen yhdenmukaistumiseen johtavalle kehitykselle instituutioteo-

riasta. Osan kaupungeista voidaan nähdä reagoineen vuoden 2012 kuntalain myötä syntyneisiin institutionaalisiin paineisiin myöntymällä sekä joiltakin osin kopiaimalla edelläkävijäkaupunkien ratkaisuja (Oliver, 1991). Edelläkävijäkaupungeissa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehitys alkoi ennen kuin velvoittavaa lakia oli olemassa. Malleja sovellettiin kaupunkien käyttöön yritysten riskienhallinnan viitekehyksistä (mm. COSO-ERM) ja kansainvälisistä käytännöistä (mm. ISO 31000). Aineiston perusteella 1990-luvulla pääosa riskienhallinnan päätöksistä liittyi omaisuuden ja toiminnan riskien ja vakuutustarpeiden arviointiin. Paine riskienhallinnan kehittämiseen on siten saattanut 1990-luvulla liittyä yleisemmin kaupungin resurssien turvaamiseen.

Tässä tutkimuksessa analysoitu dokumenttiaineisto vahvistaa kaupunkien riskienhallinnan kehityksen noudattavan Powerin (2015) tutkimuksessaan esittämää johdon laskentatoimen innovaatioiden institutionalisoitumisen vaihemallia. On huomattava, että kaupunkien arkistoihin tallennetut päätökset liitteineen tuovat vain yhden näkökulman riskienhallinnan kehittämisen taustatekijöihin. Myös kenttätason vaikutus paikallisiin käytänteisiin on aineistosta näkyvissä (vrt. ter Bogt & Scapens, 2019). Uusia riskienhallintaa koskevia sääntöjä ja määräyksiä on eri kaupungeissa lähdetty ottamaan käyttöön jokaisen kaupungin omat käytännöt ja rutiinit huomioiden. Kaupunkien viimeisimpien päätösten liitteinä olevien riskihavaintojen pohjalta voidaan todeta, että kaupungit ovat laajamittaisesti toteuttaneet laissa edellytettyä kokonaisvaltaista riskienhallintaa organisaatioissaan.

Kiitokset

Artikkelin taustalla on vuonna 2016 käynnistynyt tutkimushanke ”Riskien tunnistaminen ja mitaus kunnallishallinnossa”. Kirjoittaja haluaa kiittää Kunnallissalan kehittämissätiötä tutkimushankkeelle myönnetystä rahoituksesta ja tutkimustyön ohjaajia professori Jukka Pellistä ja yliopistonlehtori Toni Mättöä Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulusta. Erityinen kiitos tämän tutkimusartikkelin arvioijille asiantuntevista ja rakentavista kommentteista.

Lähteet

- Andreeva, G., Ansell, J. & Harrison, T. (2014). Governance and accountability of public risk. *Financial Accountability & Management*, 30 (3), 342–361.
- Arena, A., Arnaboldi, A. & Azzone, G. (2010). The organizational dynamics of Enterprise Risk Management. *Accounting, Organizations and Society*, 35(7), 659–675.
- Arena, A., Arnaboldi, A. & Palermo, T. (2017). The dynamics of (dis)integrated risk management: A comparative field study. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 62, 65–81.
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage.
- ter Bogt, H.J. & Scapens, R.W. (2019). Institutions, situated rationality and agency in management accounting: A research note extending the Burns and Scapens framework. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(6), 1801–1825.
- Bracci, E., Tallaki, M., Gobbo, G. & Papi, L. (2021). Risk management in the public sector: a structured literature review. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 34 No. 2, 2021, 205–223
- Cooper, D. J. & Morgan, W. (2008). Case study research in accounting. *Accounting Horizons*, 22 (2), 159–178.
- Direktiivi (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta. Asiakirjan digitaalinen lähde: <https://eur-lex.europa.eu/FI/legal-content/summary/accessibility-of-public-sector-websites-and-mobile-apps.html>
- Enberg, M. (2002). *Kuntien riskienhallinta*. Suomen kuntaliitto.
- Federation of European Risk Management Associations (FERMA) (2003). A Risk Management Standard. Copyright AIRMIC, ALARM, IRM.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Polity.
- Hall, M., Mikes, A. & Millo, Y. (2015). How do risk managers become influential? A field study of toolmaking in two financial institutions. *Management Accounting Research*, 26(1), 3–22.
- Hayne, C. & Free, C. (2014). Hybridized professional groups and institutional work; COSO and the rise of the enterprise risk management. *Accounting, Organizations and Society*, 39(5), 309–330
- HM Treasury (2004). *The Orange Book: Management of Risk – A Strategic Overview*. Crown copyright 2004.

- Hood, J. & Young, P.C. (2003). The Risk Management Implications of Outsourcing Claims Management Services in Local Government. *Risk Management*, Vol. 5, No. 3 (2003), pp. 7–17. Palgrave Macmillan Journals.
- Hutter, B.M. (2005). The Attractions of Risk-Based Regulation: Accounting for the Emergence of Risk Ideas in Regulation. *Discussion Paper, Vol. 33*. CARR, London.
- Hutter, B. & Power, M. (Eds.) (2005). *Organizational Encounters with Risk*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Järvinen, J. T. (2016). Role of management accounting in applying new institutional logics: A comparative case study in the non-profit sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 29(5), 861–886.
- Kaplan, R.S. & Mikes, A. (2016). Risk Management – The revealing hand. *Journal of Applied Corporate Finance*, 28(1), 8–18.
- Kaperson, J.X., Kaperson, R.E., Pidgeon, N. & Slovic, P. (2003). The Social Amplification of Risk: Assessing 15 Years of Research. 13–46. In Pidgeon, N., Kaperson, R.E., and Slovic, P. (Eds.). *The Social Amplification of Risk*. Cambridge University Press.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2009). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Suomen Kuntaliitto: Helsinki
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2013). *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Suomen Kuntaliitto: Helsinki
- Kiviahho, M., Oulasvirta, L. & Paananen, M. (2014). *Riskienhallinta murroksessa, Havainnot kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012*. Helsinki: Suomen kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Miller, P. & O’Leary, T. (1994). Accounting, ‘economic citizenship’ and the spatial reordering of manufacture. *Accounting, Organizations and Society*, 19(1), 15–43.
- Miller, P., Kurunmaki, L., & O’Leary, T. (2008). Accounting, Hybrids and the Management of Risk. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7–8), 942–967
- Mikes, A. (2011). From counting risk to making risk count: boundary-work in risk management. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 36, 226–245.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review* 6, 145–179.
- Oulasvirta, L. & Anttiroiko, A.-V. (2017). Adoption of comprehensive risk management in local government. *Local Governments Studies*, 43(3), 451–474.
- Parker, L. D. & Northcott, D. (2016). Qualitative generalizing in accounting research: concepts and strategies. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 29(6), 1100–1131.
- Perth, W.A.: The Ministry (1999). *Better management: guidelines for managing risk in the Western Australian public sector*. Ministry of the Premier and Cabinet. Western Australia.
- Power, M. (2007). *Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management*. Oxford University Press. New York. NY.
- Power, M. (2009). The risk management of nothing. *Accounting, Organizations and Society*, 34(6–7), 849–855.
- Power, M. (2015). How accounting begins: Object formation and the accretion of infrastructure. *Accounting, Organizations and Society* 47, 43–55.
- Rana, T., Hoque, Z. & Jacobs, K. (2019). Public sector reform implications for performance measurement and risk management practice: insights from Australia. *Public Money and Management*, Vol. 39, 37–45.
- Rautiainen, A., Mättö, T., Sippola, K. & Pellinen, J. (2015). Kontrollikuutio: riskipainotettu kustannusvaikuttavuuden analyysi- ja johtamismalli kunnallisessa perusterveydenhuollossa. *Hallinnon Tutkimus* 34 (4), 281–296.
- Suomen Eduskunta (2012). HE 24/2012, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
- Suomen Kuntaliitto (2013). Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano.
- Valkama, P., Asenova, D. & Bailey, S.J. (2016). Risk management challenges of shared public services: a comparative analysis of Scotland and Finland. *Public Money and Management*. Vol. 36(1), 31–38.
- Welch, C. (2000). The archeology of business networks: the use of archival records in case study research. *Journal of Strategic Marketing* 8, 197–208.
- Ventresca, J.W. & Mohr, M. (2017). *Archival research methods*. Wiley.
- Yin, R.K. (1984). *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE Publications.