

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Tauno Kais

**RISKIJUHTIMISE PROTSESS PÄÄSTEAMETIS ASUTUSE
JUHTIMISTEGEVUSENA**

Lõputöö

Juhendaja:

Anne Valk, MBA

Kaasjuhendaja:

Age Suimets

Tallinn 2017

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Päästekolledž	Kaitsmine: Juuni 2017
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Riskijuhtimise protsess Päästeameti asutuse juhtimistegevusena</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: Risk Management Process as an Institutional Management Action in Estonian Rescue Board</p> <p>Lühikokkuvõte:</p> <p>Töö maht koos lisadega on 52 lehekülge. Töö eesmärgiks on selgitada välja Päästeameti toimiva praeguse riskijuhtimise protsessi kitsaskohad ning parendamise võimalused. Samuti koostada sellekohased rakenduslikud ettepanekud ning vastav protsessimudel. Uurimismetoditena on töö empiirilise osa koostamisel kasutatud dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud ekspertintervjuusid ja täiendavalt ka kirjalikku küsitlust. Uuringu tulemusena ilmnes, et riskijuhtimise protsessi olulised baastegevused on Päästeameti rakendatud, protsess on seotud organisatsiooni muude juhtimistegevustega ja täidab üldiselt oma eesmärgi. Kitsaskohaks on otsuste ebapiisav kommunikatsioon ja riskijuhtimise alane vähene teadlikkus organisatsioonis. Praeguses protsessi vaates on keskendutud riskide tuvastamisele ja analüüsimisele. Seire on Päästeameti rakendatud, kuid ilmnes selle nõrk seostamine riskijuhtimisega. Kõik see võib avaldada mõju rakendatavate maandamis- ning seiretegevustele. Eelnevalt lähtuvalt koostati Päästeametile neli rakenduslikku ettepanekut olemasoleva riskijuhtimise protsessi tõhustamiseks. Esiteks, muuta senist nägemust protsessile vastavaks riskijuhtimise terviklikule kontseptsioonile ja lisada olemasolevale protsessijoonisele ka seire. Teiseks, keskenduda Päästeameti organisatsiooni riskikultuuri taseme tõstmisele ning kesk- ja esmatasandi juhtidele riskijuhtimise olulisuse teadvustamisele. Tõhustada tuleks ka riskide juhtimisega seotud otsuste kommunikatsiooni asutuses ning otsustusprotsessi juurde enam kaasata ka Päästeameti regionaalsete keskuste juhte. Töö tulemusena on koostatud Päästeametile ka ettepanekutele vastav riskijuhtimise protsessimudel.</p>	
Võtmesõnad: risk, riskihaldus, riskide tuvastamine, riskide hindamine, riskide maandamine, seire.	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>risk, risk management, risk identification, risk assessing, risk treatment, monitoring.</i>	
Lõputöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Päästeameti strateegia 2015-2025	
Säilitamise koht: SKA raamatukogu	
<p>Töö autor: Tauno Kais</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste tööde autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Anne Valk	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Kaasjuhendaja: Age Suimets	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Ain Karafin	Allkiri:

SISUKORD

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON.....	2
MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU.....	5
SISSEJUHATUS	6
1. RISKIJUHTIMISE OLEMUS	9
1.1. Riski definitsioon ja riskide juhtimise eesmärk	9
1.2 Riskijuhtimise protsessi alused	13
1.3 Riskide tuvastamine ja hindamine	16
1.4 Riskide haldamine ja seire	19
2. RISKIJUHTIMINE PÄÄSTEAMETIS.....	23
2.1 Uurimuses kasutatud meetodika kirjeldus	23
2.2 Intervjuude ning kirjalike küsitluste kokkuvõte.....	27
2.3 Olemasoleva protsessi analüüs ning järeldused	32
2.4 Protsessimudel ja ettepanekud riskijuhtimise tõhustamiseks.....	36
KOKKUVÕTE	39
SUMMARY.....	41
VIIDATUD ALLIKAD	42
LISAD.....	47
Lisa 1 Ekspertintervjuude küsimused	47
LISA 2. Intervjuude kodeeritud andmed.....	48

Lisa 3 Riskijuhtimise rollid	49
Lisa 4 Päästeameti olemasolev riskide hindamise protsessijoonis.....	50
Lisa 5 Riskijuhtimise soovituslik protsessijoonis	51

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

BPEST – Akronüüm, mis moodustub ingliskeelsetest sõnadest: *Business, Political, Economic, Social, Technological*. Tähistab organisatsiooni tegevuskeskkonna analüüsi meetodit.

EVS-ISO – Eesti Standardikeskuse poolt välja antud eestikeelne versioon rahvusvahelisest standardist (moodustub akronüümidest Eesti Vabariigi standard – *International Organization of Standardization*)

FMEA - Akronüüm, mis moodustub ingliskeelsetest sõnadest: *Failure Mode and Effects Analysis* ja tähendab tehnikat süsteemi tõrgete (ebaõnnestumiste) liigi ja mõju analüüsimiseks.

HAZOP – Ohtude ja tegutsemisvõime riskianalüüsi meetod. Nimetus moodustub ingliskeelsetest sõnadest *Hazard and Operability*.

PESTLE – Akronüüm, mis moodustub ingliskeelsetest sõnadest: *Political, Economic, Sociological, Technological, Legal, Environmental* ja tähendab organisatsiooni tegevuskeskkonna analüüsi mudelit.

Protsess- Vastastikku seotud või vastastikust mõju avaldavate tegevuste kogum, mille eesmärgiks on teatud tulemuseni jõudev nähtuste või asjade muutumine.

Riskivalmidus – Riskid, mida asutus on valmis vaikumisi eesmärkide saavutamiseks võtma.

Riskitaluvus – Riskid, mida asutus suudab taluda kahjustamata eesmärgi saavutamist.

Riskivõime – Riskid, mida asutus suudab taluda kahjustamata oma jätkusuutlikkust.

SWOT – Akronüüm, mis moodustub ingliskeelsetest sõnadest: *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*. Tähendab analüüsi mudelit, mille kaudu kaardistatakse organisatsiooni tugevused, nõrkused, võimalused ja ohud.

SISSEJUHATUS

Riskide analüüsimine ja seire on osa organisatsiooni juhtimistegevustest. Avaliku sektori asutuste jaoks on oluline pakutavate teenuste järjepidevus ning kvaliteedi stabiilsus, talle eraldatud ressursside säästlik ja optimaalne kasutamine. Riigiasutused, viies ellu Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud poliitikaid, tegutsevad nende põhjal seatud strateegiliste eesmärkide saavutamise nimel, milleni jõudmine nõuab sihipärast tööd ja pühendumist. Näitena võib tuua Päästeameti strateegia, õnnetuste ja hukkunute vähendamiseks ning turvalisema elukeskkonna tagamiseks (Päästeamet, 2014, lk. 24-33). Riskid, mis võivad püstitatud eesmärkide saavutamist ohustada, tuleks püüda enne nende ilmumist identifitseerida, hinnata nende realiseerumise tõenäosust ja mõju ning seejärel töötada välja maandamise meetmed koos vastava tegevuskavaga. Samas ei ole riskide täielik vältimine alati võimalik või ressursside optimaalset kasutamist silmas pidades ka mõistlik.

Eelöeldust nähtub, et riskidega tegelemine ei saa olla igapäevasest juhtimisest eraldiseisev tegevus, vaid organisatsioonis omaks võetud pidev mitmesuunaline protsess, mis peab vastama asutuse töökorraldusele ja toetama selle eesmärkide saavutamist. Et riskijuhtimise tegevused oleksid tulemuslikud ning täidaksid parimal moel oma eesmärgi, on oluline nende asjakohasus, selgus ja arusaadavus kõikidele protsessiga seotud töötajatele.

Hetkel puudub Päästeametis ühtne kinnitatud riskijuhtimise raamdokument. Eraldi asutusesiseste riskijuhtimise raampõhimõtete kehtestamine ei ole küll riigiasutustele kohustuslik, kuid sellekohase soovitusena annavad Rahandusministeeriumi poolt täidesaatva riigivõimu asutustele koostatud juhendmaterjalid (Riskijuhtimine. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele, 2013; Valitsemine. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele, 2011). Sellise reeglistiku loomine tagaks asutuse töötajatele üheselt mõistetava ülevaate alates kasutatavast terminoloogiast ja meetoditest kuni tööjaotuse ning vastutuseni. Hetkel lähtutakse Päästeametis asutuse tegevusriskide hindamisel siseministri poolt kinnitatud Siseministeeriumi riskide hindamise juhendist tulenevast.

Olemasolev riskijuhtimise protsess Päästeametis on asutuse siseselt küll kirjeldatud ning sellest tulenevalt ka määratud protsessiosaliste rollid ja vastutus, samas vajaks üle vaatamist selle vastavus tänasele olukorrale. Protsesside kaardistamine aitab muuhulgas sellega seotud töötajatel paremini mõista, kuidas ta oma tegevustega selles osaleb ning milline on tema roll

kogu protsessis. Mis omakorda järgnevalt peaks tagama töö eesmärgist lähtuva tulemuslikkuse. Samuti võimaldab see paremini näha tõhustamist või parendamist vajavaid kohti. Käesoleva lõputöö **eesmärgiks** on selgitada välja Päästeameti olemasoleva riskijuhtimise protsessi kitsaskohad ja parendamise võimalused, millele tuginedes töötada välja rakendusettepanekud ning koostada vastav riskijuhtimise protsessimudel. Lõputöö uurimisprobleemiks on seega küsimus, **milline oleks Päästeameti jaoks sobivaim riskijuhtimise protsessimudel**.

Päästeamet tegutseb täna oma ambitsioonikate strateegiliste eesmärkide saavutamise nimel. Riskijuhtimise protsessi tõhustamine on oluline selle saavutamiseks. Sellele põhineb käesoleva lõputöö teemavaliku **aktuaalsus**. Lõputöö tulemina valminud ettepanekud saaksid Päästeametile olla üheks sisendiks riskijuhtimise korralduse parendamisel.

Töö kirjutamiseks püstitas autor neli **uurimisülesannet**:

1. Teaduskirjandusele tuginedes analüüsida riskijuhtimise olemust ning selle rakendamist avalikus sektoris.
2. Kaardistada Päästeametis rakendatavad riskijuhtimise alased tegevused.
3. Analüüsida Päästeameti võtmeisikute seisukohti riskijuhtimise protsessi korraldamisest ja toimivusest.
4. Teooria ning kogutud uurimisandmete põhjal teha ettepanekuid riskide juhtimise parendamiseks Päästeametis.

Lõputöö koosneb kahest peatükist. Kodumaistele ja välistele allikatele tuginedes käsitletakse töö esimeses peatükis riskijuhtimise olemust ja selle erinevaid etappe. Teises peatükis keskendutakse Päästeametis rakendatavate riskijuhtimisalaste tegevuste kirjeldusele ning praeguse olukorra analüüsile. Teooria ning ekspertide arvamuse põhjal on koostatud riskijuhtimise protsessi parendusettepanekud ja esitatud sellekohane riskijuhtimise protsessimudel.

Käesolevas töös on kasutatud andmekogumise meetoditena olemasolevate valdkonda puudutavate regulatsioonide **dokumendianalüüsi** ja riskijuhtimisega seotud võtmeisikute arvamuste kogumiseks **poolstruktureeritud ekspertintervjuud** ning **kirjalikku küsitlust**. Intervjuude hilisemaks läbitöötamiseks on rakendatud **tekstianalüüsi**.

Riskidega tegelemiseks on Päästeametis kasutusel erinevaid meetodikaid. Näiteks Hädaolukorra seadusest tulenevalt hädaolukorra riskianalüüs või siis toimepidevuse riskide hindamine. Lõputöös **„Riskijuhtimise protsess Päästeametis asutuse juhtimistegevusena“**, käsitletakse riskijuhtimist Siseministeeriumi organisatsiooni riskide juhtimise protsesse ja töökorraldust reguleeriva juhendi meetodikast lähtuvalt (Siseministeeriumi riskide hindamise juhend, 2013). Autorile teadaolevalt, eelöeldud meetodika alusel toimivat riskijuhtimise valdkonda Päästeameti töökorraldusest lähtuvalt, varem uuritud ei ole.

1. RISKIJUHTIMISE OLEMUS

Lõputöö esimeses peatükis analüüsitakse teoreetilisi käsitlusi riskijuhtimisest. Esimeses alapeatükis keskendutakse „riski“, kui keskse mõiste olemusele ja riskidega tegelemise vajalikkusele. Teises alapeatükis vaadeldakse eduka riskijuhtimise üldiseid aluseid ning kolmandas ja neljandas alapeatükis selle protsessi erinevaid etappe.

1.1. Riski definitsioon ja riskide juhtimise eesmärk

Riski mõiste on erinevates valdkondades või kontekstides sageli kasutatav ja selle tähendusest on inimestel olemas isiklik ettekujutus. Sel põhjusel kohtabki erinevates allikates mitmeid lähenemisi riski mõiste defineerimisele. Samas on tõhusa riskijuhtimise toimimiseks aga hädavajalik, et organisatsioonis oleks kokku lepitud ühesuguses määratluses, mis on üheselt arusaadav kõigile selle liikmetele (University Risk Management and Insurance Association, 2007, p. 9).

Riski mõistet on sõnastatud kui kombinatsiooni mingi sündmuse toimumise ja selle tagajärgede tõenäosusest (Hansson, 2014; FERMA, 2003, p. 3; Masso, 2002, lk. 24), või rõhutatud, et riskijuhtimise kontekstis nähakse riskina eelkõige eesmärgi saavutamisele mõju avaldava sündmuse või sellest tulenevate erinevate asjaolude ning tagajärgede toimumise võimalust (Drennan, et al., 2015, p. 2; Broadleaf Capital International Pty Ltd, 2012, p. 1; Carson & Bain, 2008, p. 242).

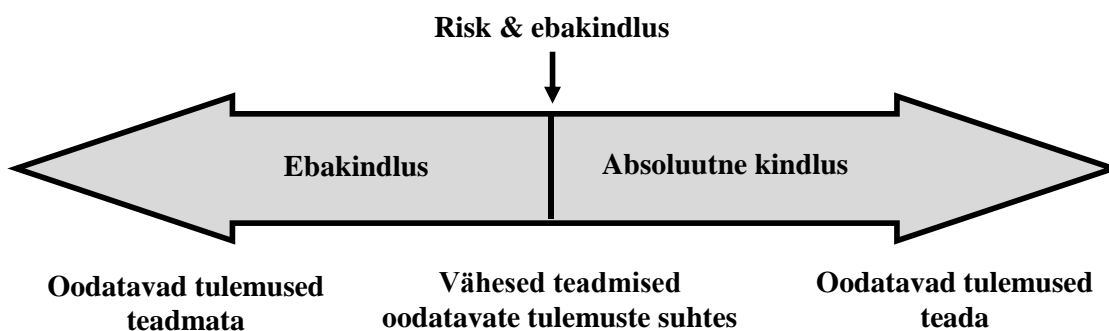
Mitmete eeltoodud käsitluste juures tuuakse välja, et sündmuse või selle tagajärgede mõju võib olla mitte ainult negatiivne, vaid ka positiivne. Negatiivset mõju nimetatakse ohuks ning positiivset võimaluseks ehk potentsiaaliks. (FERMA, 2003, p. 3; Drennan, et al., 2015, p. 2-3; Broadleaf Capital International Pty Ltd, 2012, p. 1-2; Carson & Bain, 2008, p. 242) Võimalused pakuvad arenguks uusi väljakutseid, ohtudega tuleb aga takistustena arvestada.

Riski mõiste sisu avades, on oluline käsitleda ka Rahvusvahelise Standardiorganisatsiooni riskijuhtimisalase standardi vastavat definitsiooni. Standardi eestikeelses versioonis sõnastatakse terminit „risk“, kui määramatuse toimet eesmärkidele, kusjuures taas on lisatud, et toime võib olla nii positiivne kui ka negatiivne. Määramatus omakorda aga tähendab sündmuse, selle tagajärgede või selle võimalikkuse alase teabe puudumist või

vaegust. (EVS-ISO 31000:2010, 2010, lk. 1) Ka Masso on defineerinud „riski“, kui ennustamatust ehk tendentsi, et tegelikud tulemused võivad erineda ennustatutest. Järgnevalt toob ta aga esile vajaduse eristada riski ja määramatust ning selgitab nende erinevust. Tema hinnangul tähendab määramatus, et tulemustele ei ole võimalik omistada tõenäosusi, samas riski puhul ei ole tulemused küll ette teada, kuid erinevate võimaluste tõenäosusi on siiski võimalik hinnata. (Masso, 2002, lk. 24)

Sarnaselt eelnevalt toodud määramatusele on käsitletud ka mõistet „ebakindlus“. Mõisteid "risk" ja "ebakindlus" kasutatakse määratlemaks teadmiste taset ja info esinemist tulevaste sündmuste kohta. Ebakindlus tähendab kindluse puudumist tulemuste suhtes, mis tähendab, et tulemuse tegelik olukord või väärtus ei ole teada. Samas riski puhul on olemas informatsioon tulemuse suhtes, kuid eksisteerib võimalus kaotusele või soovimatu tulemuseni jõudmiseks. (Kahan, 2008, p. 5; Läänemets, et al., 2011, lk. 422; Borovcnik, 2015, pp. 117-118)

Järgnev joonis selgitab eelöeldut ning määratleb riski kui ebakindluse ja absoluutse kindluse vahelist seisundit. Ebakindluse puhul puudub teadmine millise tulemuseni jõutakse, absoluutne kindlus tähendab olukorda kus tulemus on ette teada. Riski puhul eksisteerivad erinevad võimaliku tulemuse variandid ning puudub kindlus oodatava tulemuse realiseerumise suhtes.



Joonis 1. Riski ja ebakindluse erinevus. Allikas: (Hickie, 2012)

Ebakindlust ei saa riskile omaselt otseselt seostada tõenäosusega ega mõjuga ning seega tuleks määratleda eraldi dimensioonina. Selline riski ja ebakindluse eristamine on oluline riskide haldamisel (Carson & Bain, 2008, pp. 19-20).

Arvestades käesoleva lõputöö teemaga, tuleb vaadelda ka, millist definitsiooni kasutatakse Siseministeeriumi riskide hindamise juhendis. Selles dokumendis defineeritakse riski, kui võimalikku ohtu, et mingi sündmus (sündmuste kompleks), tegevus (tegevuste kompleks) või tegevusetus võib põhjustada vara või maine kaotuse ning mõjutab asutuse eesmärkide tulemuslikku täitmist (Siseministeeriumi riskide hindamise juhend, 2013).

Peets on oma magistritöös tõstnud esile selle sõnastuse juures olulisena tegevusetuse ning tulemuslikkuse käsitlemist. Ta väidab, et organisatsiooni töötajaskonna tegevusetus ohtude või probleemide märkamisel ning nendele reageerimisel võib olla suurimaks kahju tekkimise allikaks. Rääkides tulemuslikkusest, ei saa avaliku sektori asutusi mõõta erasektoriga sarnaselt teenitud kasumist lähtuvalt. Küll aga on riigiasutuste puhul oluline avalike teenuste pakkumine võimalikult efektiivselt ja säästlikult. (Peets, 2006, lk. 11-12) Töötajaskonna teadlikkuse vajadust mõistmaks riskijuhtimise ja riskiteadlikkuse olulisust organisatsioonikultuuris, samuti oskust näha enda mõju riskidega toimetulekus ja isiklikku vastutust üksikjuhtudel, on esile toodud ka IRM standardis (IRM, 2002, p. 9).

Eeltoodud riski olemuse kirjeldustest nähtub, et riskid seonduvad eelkõige tegevuste või tegevusetusega, nad ei ole enamasti ühekordne nähtus, vaid kaasnevad kogu organisatsiooni eksistentsi vältel. Riskidega puutuvad kokku kõik organisatsioonid, olenemata nende suurusest või organisatoorsest vormist. Et riskide mõju ei oleks domineeriv ning asutus oma tegevustes eesmärgipärane, tuleks riskidega proaktiivselt tegeleda. Riskijuhtimise eesmärgiks on seega paremate tulemuste saavutamine organisatsiooni tegevustelt. Riskijuhtimisena mõistetakse kooskõlastatud tegevusi organisatsiooni suunamiseks ja ohjamiseks riski suhtes (EVS-ISO 31000:2010, 2010, lk. 1), kahjulike mõjude minimeerimiseks ning võimaluste maksimaalseks ära kasutamiseks (Drennan, et al., 2015, p. 2). Selle eelduseks on vajalik aru saada, kus on organisatsiooni peamised riskid ja seada prioriteedid oma ressursside kasutusele ning koostada realistlikke eelarveid, või eesmärke, kavandada lepinguid ning organisatsiooni sisemise tegevuse kokkuleppeid (Grey, 2007, p. 1).

Riskide juhtimist nähakse mitte eraldiseisvate konkreetsete tegevuste jadana, vaid ettevõtte juhtimiskultuuri osana (Liigand, 2005, lk. 10; Domokos, et al., 2015, p. 9), integreerituna igapäevasesse juhtimisprotsessi (Drennan, et al., 2015, pp. 40-41). Riskide juhtimine peaks olema mõtestatud tegevus ning läbima organisatsiooni kõiki tasandeid. Selle tulemusena

ollakse ootamatusteks ette valmistunud ning organisatsioon suudab keskenduda oma põhitegevusele. (Liigand, 2005, lk. 10)

Riskijuhtimise rakendamise tulemusena saavutatakse tegevuste suurem läbipaistvus ning kontroll, tõhustub nende efektiivsus ja kvaliteet. Riskijuhtimise süsteemne rakendamine võimaldab organisatsioonil riske õigeaegselt prioriseerida, arendab organisatsiooni teadmiste baasi, toetades juhtkonna otsuseid ja suunates ressursside efektiivset ning säästlikku kasutamist (Cican, 2014, p. 277; Drennan, et al., 2015, pp. 41-45; Liigand, 2005, lk. 11) ja tagades nende õiguspärasuse (Cican, 2014, p. 277). Kirjanduses on rõhutatud ka eduka riskijuhtimise mõju organisatsiooni mainele, mis võimaldab näiteks vältida olukorda, kus probleemide korral ei ole võimalik näidata, et selliste olukordade peale ei ole varasemalt mõeldud ning langetatud on kaalutletud otsuseid (Drennan, et al., 2015, pp. 89-94). Järjepidev riskide juhtimisega tegelemine annab organisatsioonile ka lisaväärtust, arendades inimesi (Liigand, 2005, lk. 11) ja koostööd nii organisatsiooni sees, kui partneritega väljastpoolt (Drennan, et al., 2015, pp. 41-42).

Riskijuhtimise vajadust on seostatud muutustega organisatsioonis, tegevuste keerukuse ja koostöövajadusega. Struktureeritud riskijuhtimise rakendamise vajadus organisatsioonis kasvab toimuvate muudatuste, tegevuste keerukuse ja koostöövajadusega seonduvalt. (Pană & Simonescu, 2011, pp. 109-110) Järgneval jooniselt nähtub uuenduste taseme, tegevuste keerukuse astme ning koostööd nõudvate funktsioonide hulga korrelatsioon riskijuhtimise vajadusega. Riskijuhtimise vajadus on kõrgeim muutuste korral suurtes väljakujunenud meeskondades, mis tegelevad otsustavat tähendust omavate projektidega ning langeb üksikute harjumuspäraste tegevuste suunas.

UUENDUSED ↑ Kõrge Madal	Väikesearvuline juhtkond Piiratud küpsus KÕRGE VAJADUS	Kriitilised projektid Väheküpsed organisatsioonid KÕRGE VAJADUS	Kriitilised projektid Suured küpsed meeskonnad VÄGA KÕRGE VAJADUS
	Väikesed (spetsialiseerunud) meeskonnad Piiratud küpsus MADAL VAJADUS	Väikesed küpsed meeskonnad KESKLINE VAJADUS	Suured küpsed meeskonnad KÕRGE VAJADUS
	Väikesed projektid Vähene keerukus Üks funktsioon	Mõõdukad projektid Vähene keerukus Mõningad koostööalased tegevused	Suured projektid Kõrge keerukus Mitmed koostööalased tegevused

Joonis 2. . Riskijuhtimise vajadus sõltuvalt tegevuste keerukusest, uuendustest ja koostööst.
 Allikas: (Pană & Simonescu, 2011)

Riskide olemuse mõistmine sõltub, millises kontekstis neid nähakse. Kaasaegses riskijuhtimises käsitletakse riskina eelkõige eesmärkide saavutamisele avalduvat mõju, kuid nähakse lisaks ohule ka positiivseid arenguid pakkuvaid võimalusi. Samas tuleb seejuures eristada „riski“, kui mitmete tulemuste realiseerumise võimalust ja määramatust või ebakindlust saavutatava tulemuse suhtes. Oma tegevustele või nende tulemustele mõjutavate sündmuste ohjamiseks tuleb riskidega süsteemselt tegeleda, milleks luuakse organisatsioonis asjakohane riskide juhtimise protsess.

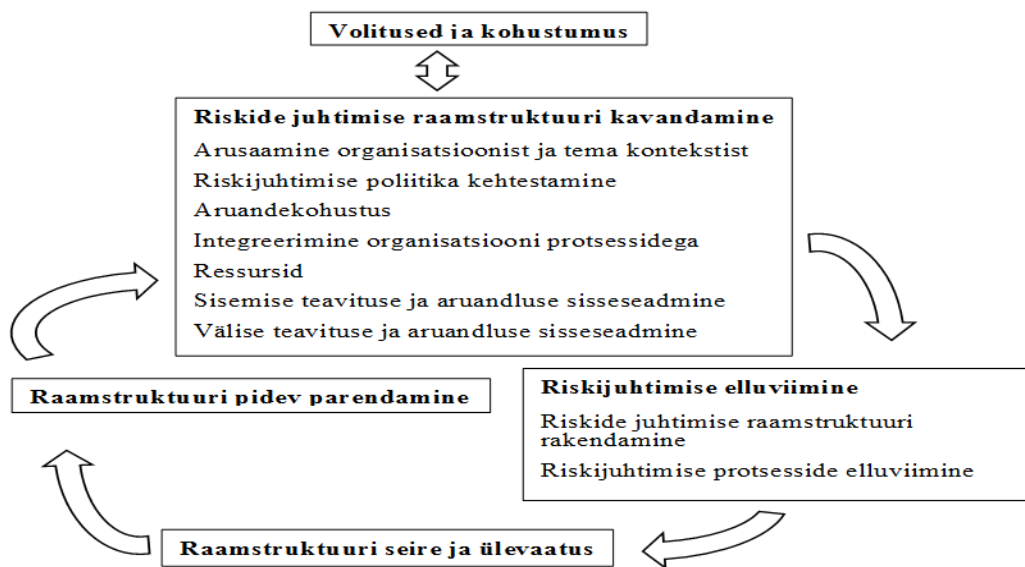
1.2 Riskijuhtimise protsessi alused

Tõhus riskijuhtimine loob ülevaate organisatsiooni sisemisest ja välisest keskkonnast oodatavate tulemuste saavutamise tõenäosusest ning arvestab ka eelnenud sündmustega. Riskide juhtimise protsess peaks olema lihtne, eesmärki täitev ja selgesti mõistetav. Väga oluline on organisatsiooni juhtkonna toetus ning selleks eraldatud ressursid. Protsess, mille viivad läbi üksikisikud, ilma asjakohaste oskusteta või mõistliku raamistikuta, ei saa olla edukas (Cican, 2014, p. 277) .

Niisi sõltub riskijuhtimise protsessi edukus raamstruktuurist, mille moodustavad organisatsiooni kõikidel tasanditel kokku lepitud ühtsed alused ja korraldused. Riskijuhtimise raamstruktuur annab põhimõtted, protseduurid ja organisatsioonilise korralduse, mis kinnistavad riskide juhtimise korra kõigil organisatsiooni tasanditel (EVS-

EN 31010:2010, 2011, lk. 5). Raamstruktuur peaks tagama riskijuhtimise protsessist tuleneva informatsiooni adekvaatsuse ning selle kasutamise otsuste langetamisel ja aruandluses. Riskijuhtimise standardi järgi peaks raamstruktuur andma arusaamise kontekstist ehk keskkonnast, milles organisatsiooni tegutseb. Asutuse sisekeskkonna moodustavad näiteks kehtestatud strateegiad, erinevad protsessid ning nende eesmärgid, organisatsiooni struktuur, lepinguliste suhete ulatus, asutuse sisemine kultuur ja kehtestatud standardid jne. (EVS-ISO 31000:2010, 2010, lk. 9-10)

Ühiskonnas poliitilist ning sotsiaalset mõju omavates avaliku sektori asutustes on väga oluline „riskipoliitika“ kehtestamine, mis tähendab juhtkonna poolt määratud konteksti, millisenä organisatsioonis riske tajutakse. Tegevused peavad tagama huvigruppide ootustest tulenevalt teatud taseme hoidmise, kuluefektiivsuse, vastavuse kehtestatud regulatsioonidele, välistama pettuse ning korrupsiooni (Drennan, et al., 2015, p. 12; Domokos, et al., 2015, p. 14). Kehtestada tuleks ka ühtsed vorminõuded, millisel kujul andmeid kogutakse. Samuti tuleks kaasata riskide juhtimise erinevatesse etappidesse vajalikku kompetentsi omavad isikud (Siimon, 2002, lk. 129). Lähtudes asjaolust, et riskijuhtimine ei ole ühekordne, vaid pidev protsess, peab ka raamistik olema järjepidevalt oludega kohandatud.

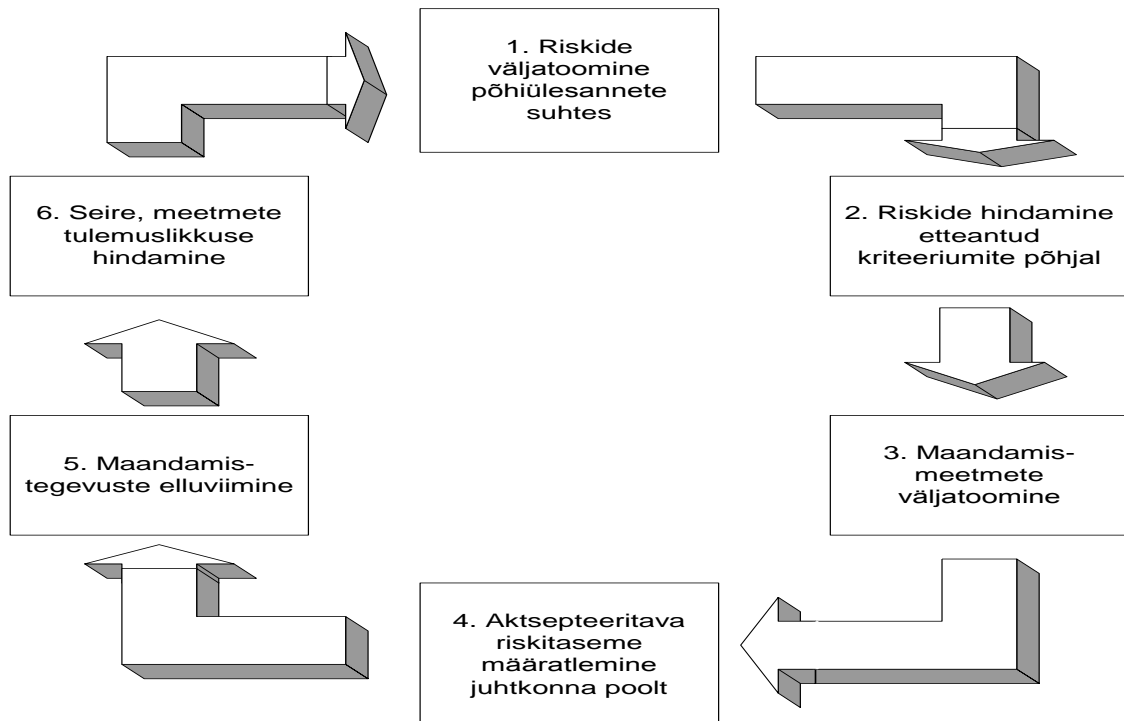


Joonis 3. . Riskide juhtimise raamstruktuuri ja riskijuhtimise protsesside omavahelised seosed. Allikas: (EVS-ISO 31000:2010, 2010)

Joonisel on esitatud asutuse riskijuhtimise raamistiku dünaamiline seos riskide juhtimise protsessiga. Struktuurpõhimõtete kehtestamine ei ole ühekordne tegevus, vaid asutuse juht või selleks volitatud isikud tagavad raamistiku haldamisega selle vastavuse asutuse vajadustele ja reaalsele oludele.

Põhiliste ülesannetena, millele riskide juhtimisel tuleb keskenduda, tuuakse olemasolevate ja tulevikuriskide määratlemist, nende mõju hindamist ning organisatsioonile sobilike juhtimisvõtete rakendamist riskide vältimiseks või mõju vähendamiseks (Siimon, 2002, lk. 111; Drennan, et al., 2015, pp. 71, 75, 101; Panā & Simonescu, 2011, p. 110). Eelöeldust lähtuvalt koosneb riskide juhtimine erinevatest toimingutest, milleks oleksid: riskide juhtimise kavandamine (Kremljak, 2010, p. 253) riskide identifitseerimine, nende analüüsimine, maandamismeetmete planeerimine ja rakendamine (Siimon, 2002, lk. 122; Cican, 2014, p. 278; Domokos, et al., 2015, pp. 14-17; Kremljak, 2010, p. 253) ning muutuste seire (Cican, 2014, p. 278; Domokos, et al., 2015, p. 17; Kremljak, 2010, pp. 253-254).

Graafiliselt on riskide juhtimise erinevaid osategevusi kujutatud järgneval joonisel.



Joonis 4. Riskijuhtimise protsess. Allikas: <http://www.sisekaitse.ee/StrEelarve/avaleht/2-riskijuhtimine/21-riskijuhtimise-olemus/>

Eelnevast teooriast nähtub, et riskide juhtimise protsessi saab seega funktsionaalselt jagada neljaks toiminguks. Esimene oleks riskide tuvastamine, tegevused 2-4 on seotud riskide hindamisega, millele järgnevad riskide haldamine ja seire. Kogu protsess on iseloomult tsükliline ehk korduv, riskijuhtimise raamistikus määratud regulaarsusega või vastavalt tekkinud vajadusele.

Riskide juhtimise eduka toimimise eelduseks on niisiis toiminguteks vajaliku kompetentsi ja otsustuspädevuse kaasamine ning aluse loomine protsessiga seotud isikutele ülesannetest ühtse arusaama tagamiseks. Protsess koosneb erinevatest tegevustest, mis täidavad üldjoontes riskide tuvastamise, nende hindamise, haldamise ja seire eesmärgi. Lõputöö järgnevates alapeatükkides vaadeldakse neid toiminguid lähemalt.

1.3 Riskide tuvastamine ja hindamine

Riskijuhtimise esimesteks sammudeks on eesmärkide saavutamist mõjutavate riskide tuvastamine ja hindamine. Selle käigus püütakse välja selgitada ja sõnastada erinevad allikad ja nende mõjualad, ehk mis ja kuidas eesmärki mõjutab (Domokos, et al., 2015, p. 14). Hilisemate arusaamatuste vältimiseks on riski kirjeldamisel oluline keskenduda sõnastuse konkreetsele ja detailsusastmele. Sõnastus peab arusaadavalt selgitama riski olemust ja looma aluse hilisemaks adekvaatseks riski hindamiseks ning maandamismeetmete rakendamiseks (Berg, 2010, p. 84). Riskide tuvastamiseks võib luua eraldi töörühma, seda võib teostada konkreetne struktuuriüksus (arendusosakond vms), organisatsioon tervikuna või tehakse seda valdkondade, struktuuriüksuste lõikes. Oluline on, et kaasatud oleksid asjaomaste teadmistega isikud (Siimon, 2002, lk. 129). Teisalt tõendavad Blaskovich ja Taylor, et funktsionaalselt homogeensed rühmad kalduvad enim esile tooma neile erialaselt omaseid riske ning omistama neile organisatsiooni riskide loendis kõrgemat positsiooni (Blaskovich & Taylor, 2011, pp. 19-20).

Allikad on välja toonud, et riskide ja nende potentsiaalse mõju välja selgitamisel saab tugineda olemasolevale teabele, nagu näiteks varasemad auditid ja uuringud, eelnevate ilmnenud riskide andmebaaside seiramine, vigadest õppimine või teiste kogemuse arvestamine. Analüütilistest meetoditest on allikates toodud veel küsimustike ja kontrolllehtede läbivaatamist, vaatlus-, süsteemi- või stsenaariumianalüüsi. Erinevate tehnikatena on kasutatavad SWOT, PESTLE, BPEST, HAZOP, FMEA vms analüüs või ka intervjuud,

arutelud fookusgruppides ja ajurünnakud. (AIRMIC; ALARM; IRM, p. 14; Carey & Curtis, 2012, p. 9; Drennan, et al., 2015, pp. 71-75; FERMA, 2003, p. 15; Siimon, 2002, lk. 123-124) Parima tulemuse saavutamiseks soovitatakse kasutada samaaegselt mitut erinevat meetodit, sest üksteist täiendades võimaldavad need näha riske ja ohukohti palju ulatuslikumalt (Drennan, et al., 2015, p. 73; Peets, 2006, lk. 37).

Riskide kaardistamise tulemusena moodustub loetelu võimalikest riskidest ehk niinimetatud riskide nimekiri, mis tuleks korrastada süstematiseerides riske liikide ehk kategooriate järgi (Drennan, et al., 2015, p. 4). See võimaldab organisatsioonil täpsemini hinnata riskidega kaasnevaid võimalikke kahjusid (Karma & Paas, 2000, lk. 44), avastada sarnaste riskide koondumist ning tuvastada, millised strateegiad või tegevused on kõige haavatavamad (AIRMIC; ALARM; IRM, 2010, p. 6). Erinevates allikates on pakutud mitmeid riskide liigitamise võimalusi, lähtudes võimaliku mõju päritolust, seotusest organisatsiooni tegevustega või vastavalt põhjusele ja mõju ulatusele (Drennan, et al., 2015, pp. 4-8; Kahan, 2008, pp. 6-8; Karma & Paas, 2000, lk. 44-45; Kaplan & Mikes, 2012, pp. 50-51; Kinney, 2003, p. 135; Masso, 2002, lk. 26-29; Szabo, 2012, pp. 777-778). Riskikategooriad töötab siiski iga riskijuhtimise protsessi rakendaja oma vajadustele vastavalt ise välja, kuid need peaksid vastama raamistikus määratud kontekstile, kajastama asutuse eesmärgi, huvigruppide ootusi ja regulatiivseid nõudeid (Berg, 2010, p. 83).

Et selguks, millised tuvastatud riskidest on kõige olulisemad ja millistega esmalt tegeleda, tuleb kõiki riske analüüsida hinnates neid esinemise tõenäosuse ja mõju alusel. Riski mõju all mõistetakse kahju või tagajärge, mida konkreetse riski avaldumine/realiseerumine kaasa võib tuua ja tõenäosus tähendab konkreetse riski avaldumise võimalikkust. Hindamisel saab tõenäosuse ja mõju määratlemisel kasutada nii kvalitatiivset, kui kvantitatiivset lähenemist, või kirjeldatakse üldises väljenduses, või matemaatiliselt (näiteks tõenäosusega või sagedusega mingil määratud ajavahemikul) (EVS-ISO 31000:2010, 2010, lk. 5). Riskide hindamise tulemuste usaldusväärsust silmas pidades on rõhutatud selle seotust eelnenud riskide tuvastamise käigus kogutud informatsiooni kvaliteediga, mis peaks looma aluse adekvaatsele hinnangu andmisele (Carson & Bain, 2008, pp. 109-144). Sageli ette tulevate riskide puhul on hindamiseks suure tõenäosusega kasutada erinevaid varasemate sündmustega seotud andmeid ning hindamisel seepärast võimalik kasutada ka kvantitatiivset

lähenemist. Teisalt on toodud, et mida vähem omatakse infot hinnatava riski kohta, seda olulisem roll on eksperdil ning kvalitatiivsel meetodil (Vasvári, 2015, pp. 39-40).

Mõju ja tõenäosuse avaldumisele lisaks võib riskide juures hinnata ka näiteks nende realiseerumise kiirust või organisatsiooni tundlikkust konkreetse riski suhtes. Riski realiseerumise kiirus tähendab aega mis kulub riski tekitava teguri ilmnenemisest kuni mõjude avaldumiseni. Organisatsiooni riskitundlikkus on lähedalt seotud mõju ja tõenäosusega. Mida haavatavam ollakse mingi riski suhtes, seda suurem kahju võib tekkida. Kui rakendatavad maandamismeetmeid, sealhulgas kontroll, ei ole asjakohased, siis suureneb riski realiseerumise tõenäosus. (Carey & Curtis, 2012, pp. 6-7)

Nagu juba varasemalt toodud, saab riskide hindamisel kasutada nii kvalitatiivset, kui kvantitatiivset lähenemist ja võimalik on kasutada väga erinevaid meetodeid. Erinevate riskide hindamise meetodite valikul tuleks lähtuda selle sobivusest (EVS-EN 31010:2010, 2011, lk. 18). Kõigi riskikategooriate lõikes tuleks siiski kasutada kogu asutuses ühtset meetodikat ja skaalat (Szabo, 2012, p. 777) ja vaidluste vältimiseks ning tulemuste võrreldavuse põhimõtet silmas pidades peetakse oluliseks, kõigi hindamises osalevate töötajate ühiseid arusaamu sellest, mida hinnatakse ja mida konkreetse riski all mõistetakse (Domokos, et al., 2015, p. 10, Peets, 2006, lk. 42).

Riskide hindamise ühe osana tehakse riskidele ka tasemehindamine, mille eesmärk on võrrelda analüüsil leitud riski taseme võrdlemist raamistikus määratud konteksti kriteeriumitega (EVS-ISO 31000:2010, 2010, lk. 17). Asutuses riskide hindamiseks kehtestatud skaala põhjal määratud riski mõju ning tõenäosuse väärtuse omavahelisel korrutamisel saadakse riski koondhinne ehk riski skoor, mille alusel saab määrata riski olulisuse, ehk riski astme. Enamasti kasutatakse selleks niinimetatud riskimaatriksit, kus x/y teljele on kantud mõju ja tõenäosuse skaala ja millel on määratud ka asutuse riskivalmiduse väärtused. Riskivalmidust peetakse riskianalüüsi puhul üheks võtmeküsimuseks, sest otsused riskide maandamiseks rakendatavate meetmete kohta on korrelatsioonis organisatsiooni poolt aktsepteeritava riskitasemega (Domokos, et al., 2015, p. 16).

Sellise individuaalse riskihindamis meetodi puhul peetakse aga puuduseks, et ei ole võimalik arvestada erinevate riskide omavahelisi seoseid, mis koos realiseerudes võivad avaldada hoopis teistsugust mõju (Drennan, et al., 2015, p. 77). Vajalik on hinnata niisiis ka riskide

koosmõjusid (Kinney, 2003, p. 143). Seepärast on riskide hindamise juures järjest enam hakatud kasutama ka näiteks riskide koostoime maatrikseid, nn. kikilipsu diagramme jms (Carey & Curtis, 2012, p. 2).

Riskide analüüsil võib riske eraldi hinnata ka juba olemasolevaid sisekontrolli meetmeid arvestades (Berg, 2010, p. 85; Szabo, 2012, p. 777). Ka sellisel juhul on subjektiivsuse vähendamiseks oluline, et valitseksid ühtsed põhimõtted, kuidas olemasolevaid sisekontrolli meetmeid mõju ja tõenäosuse hindamisel arvestada.

Eelpool kirjeldatud hindamise tulemused koondatakse ühtsesse registrisse, mis võimaldab asutusel erinevate protsesside lõikes välja toodud sarnaseid riske konsolideerida. Seda on siiski võimalik teha eelkõige tugitegevustega seotud riskide puhul, sest põhiülesannetega seotud riskide konsolideerimine võib viia algse riski moondumiseni. Riskide register on oluline töövahend järgneval riskide haldamisel. See peaks sisaldama riskide hindamisel kogutud olulist teavet, näiteks andma ülevaate olulistest probleemidest, millega tuleb kohe tegeleda, juba olemasolevatest või soovitatavatest kontrollmeetmetest ning ka esitama konkreetse riski haldamise vastutuse ja õigusega isiku või üksuse ehk riskiomaniku. Siiski on iga organisatsiooni otsustuspädevus kehtestada sisunõuded vastavalt oma vajadustele. (Berg, 2010, p. 89; Drennan, et al., 2015, p. 75)

Riskide tuvastamise käsitlemine tõi esile vajaduse kasutada võimalike riskide välja selgitamiseks maksimaalselt asutuse olemasolevat potentsiaali, kasutades selleks olemasolevat teavet ning kaasates asjaomaste teadmistega isikuid. Riskide kaardistamisel on oluline keskenduda ka sõnastusele, tagades selle üheselt mõistetava arusaadavuse kogu hilisema protsessi käigus. Tuvastatud riske hinnatakse eelkõige nende esinemise tõenäosuse ja võimaliku mõju kohaselt ning omistatakse neile võimalikud väärtused, mis on aluseks järgnevale riskide haldamisele.

1.4 Riskide haldamine ja seire

Riskide juhtimine ei piirdu üksnes eelmises alapeatükis kirjeldatud riskide tuvastamise ning hindamisega. Asutuse juhtkonna ülesanne on veenduda, et protsessid toimivad nende poolt seatud eesmärkide saavutamiseks kehtestatud parameetrite raames ning tuvastatud riskid, mis analüüsi tulemustest lähtuvalt omavad ebasoovitavat mõju, ei tohiks jääda tähelepanuta. Selleks on oluline vastavalt organisatsiooni riskihoiakule nende mõju vähendada. Riski ehk

riskile avatuse vähendamise meetodid on erinevad lähenemised riskide mõju vältimiseks ettevõttele, kahjude kontrolliks, kahjude vähendamiseks või riski maandamiseks (Juhkam, 2002, lk. 86-87; Kremljak, 2010, p. 254)

Niisiis sisaldab riskide haldamine nende mõju muutmiseks sobilike tegutsemisvõimaluste valimist ja nende rakendamist. Otsustamisele aluseks on lähtumine käsitletava riski olemusest, kas selle puhul on tegemist potentsiaalselt positiivse või negatiivse mõjuga, kaasnevate kuludega ning arvestada tuleb ka sihtgruppide või teiste osapoolte võimaliku reaktsiooniga (Drennan, et al., 2015, p. 101). Kuivõrd riskide juhtimise üheks eesmärgiks on kulutuste vähendamine, siis peab ka riskide maandamine olema optimaalne ja riske maandatakse määrani, mille korral maandamisega seonduvate ja oodatavate riskikulude summa on minimaalne (Juhkam, 2002, lk. 91-92)

Vaadeldes järgnevalt erinevaid võimalusi, mida riskide haldamisel valida, kohtame allikates mitmeid võimalikke tegevusstrateegiaid. **Riskide vältimine** on otsustus tegevusprotsesse selliselt ümber kujundada, et riske oleks võimalik vältida ning eesmärgiga vähendada seeläbi organisatsiooni koguriski. Sageli tähendab see, et loobutakse mingi tegevuse sooritamise või teenuse osutamisest. (Berg, 2010, p. 86; Peets, 2006, lk. 46) Sellist taktikat on nimetatud ka **riskiallika kõrvaldamiseks** ning sellisel juhul on eesmärgiks riske täielikult vältida. (EVS-ISO 31000:2010, 2010, lk. 18) Mõningaid riske ei ole siiski võimalik täielikult ära hoida ja mõnede otsuste puhul võib see aga põhjustada hoopis uusi riske (Drennan, et al., 2015, p. 105). **Aktsepteerimine** on leppimine riski realiseerumise võimalusega. Seda tehakse eelkõige siis kui riski maandamine oleks liialt kulukas või koormav, oodatav kasu ületab võimalikku kahju või kui erinevad alternatiivid osutuvad ebasobivateks. (Drennan, et al., 2015, pp. 103-105)

Olemuselt üsna sarnased tegevusviisid on riskide jagamine, hajutamine ja ülekandmine. **Riskide jagamine** tähendab riski mõju osalist ülekandmist teistele osapooltele läbi lepingute sõlmimise, partnerlussuhete loomise või teenuste osalise sisse ostmise (Berg, 2010, p. 87).

Hajutamine on riskide jaotamine erinevate varade või protsesside vahel selliselt, et kokkuvõttes väheneb situatsiooni halvenemise kogurisk organisatsioonis (Juhkam, 2002, lk. 91). **Ülekandmine** on kogu riski viimine teiste osapoolte riskiks näiteks teenuse täielikul sisse ostmisel (Siimon, 2002, lk 127) või kindlustuse ostmise teel (Berg, 2010, p. 87).

Kontrollide kehtestamine tähendab organisatsioonis selliste tegevuste planeerimist, mis on suunatud riski realiseerumiseni viivaid sündmusi ennetama ning avastama ja kahju tekkimisel selle mõju piirama. Riskidele reageerimiseks sobilikke kontrollimeetmeid on erinevaid ning sarnaselt muude riskihaldamise meetmetega tuleb ka kontrollitegevuste planeerimisel lähtuda riskide olemusest, tegevuste rakendamise kuludest ja osapoolte tegevusest. (Drennan, et al., 2015, pp. 106-115) Sisekontroll on üheks asutuse eesmärkide saavutamist toetavaks vahendiks ja juba olemasolevat süsteemi saaks riskide hindamise tulemusele ja riskide käsitlemisstrateegiatele vastavalt arendada.

Riskide vähendamise meetodiks on pakutud ka **kahjude vähendamist**, mille moodustavad meetmed, millega vähendatakse kahju võimalikku suurust ja vähemal määral ka selle tekkimise tõenäosust. (Berg, 2010, p. 86; Juhkam, 2002, lk. 87) Näitena võib tuua asutuse efektiivse ja plaanipärase tegutsemise kriisiolukorras.

Kokkuvõtvalt saab väita, et riskide haldamise meetodite valikul puuduvad reeglid, mis määraksid konkreetsete riskide puhul sobivaimad. Ennetavad või levendavad meetmed kehtestab juhtkond kooskõlas organisatsiooni riskivalmidusega (Domokos, et al., 2015, p. 16; Panā & Simonescu, 2011, p. 113). Otsuste tegemisel, milline meetod või nende kombinatsioon mingit riski kõige paremini maandab, tuleks teha eelnev kuluanalüüs. Samuti on siin võimalik analoogselt rakendada ka erinevate meetodite stsenaariumianalüüsi (Juhkam & Masso, 2002, pp. 76-77). Valitud meetodite efektiivsus sõltub täpsest teabest. Oluline on mõista ka, et riske tuleks püüda suunata enne nende realiseerumist, mitte reageerida lihtsalt ebasoodsatele tingimustele. (Panā & Simonescu, 2011, p. 113).

Veendumaks, et rakendatud riskide maandamise meetmed täidavad oma eesmärgi, peaks riskide juhtimise protsessi olema kavandatud ka seiretegevus. Riskijuhtimise kontekstis nähakse riske dünaamilistena ehk organisatsiooni tegevustega kaasas käivatena. Näiteks võib organisatsiooni välis- või sisekeskkonna tingimuste muutumine mõjutada omakorda seatud eesmärkideni jõudmist või tingida nende eesmärkide saavutamist ohustavate riskide ning nende realiseerumise tõenäosuse ja sellega kaasneva mõju muutumise. Seepärast peaksid nii seire kui ülevaatus olema planeeritud riskijuhtimise protsessi osana, sisaldades regulaarset, või vastavalt vajadusele *ad hoc*, kontrollimist ja järelevalvet (EVS-ISO 31000:2010, 2010, lk. 19).

Sellest tulenevalt peaks seire hõlmama kõiki eelnenud riskijuhtimise protsessi elemente ning ka vastutused peaksid olema selgelt määratletud. Seirel ja ülevaatusel tuleks lähtuda kavandatud meetmete eesmärgist, tagada ohjete tõhusus, hankida riskihindamise parendamiseks täiendavat informatsiooni, analüüsida ja õppida sündmustest ning muutustest. Eesmärgiks on veel asutuse sisemises ja välises kontekstis, riski kriteeriumites või riskis endas selliste muutuste tuvastamine, mis võiks kaasa tuua riskikäsitluse ja prioriteetide üle vaatamise. Loomulikult võimaldab seire avastada ka uusi esilekerkivaid riske. (Berg, 2010, p. 87; EVS-ISO 31000:2010, 2010, lk. 19)

Riskide juhtimisega seonduva aruandluse kvaliteedist lähtudes, nähakse tihti ühe võimalusena kaasata riskide seiresse siseauditi üksus. See annaks juhtkonnale tõele vastava ülevaate riskide juhtimise kvaliteedist ja protsessi võtmetegevustest (Drennan, et al., 2015, pp. 115-116; Liigand, 2005, lk. 186; Linnas, 2009). Siiski kaasnevad funktsiooni loomisega kulud, seepärast on eraldi siseauditi üksuse loomine mõistlik siiski vaid suuremates organisatsioonides. Soovituse riskide seiramiseks riski- või protsessiomanike poolt, annab riigiasutustele vastav juhendmaterjal, tuues siiski välja ohuna, et olles riskide tegelemisega vahetult seotud ei ole nad täielikult sõltumatud erapooletu hindamise teostamiseks (Rahandusministeerium, 2013, p. 25). Seepärast on efektiivse aruandluse huvides peetud oluliseks tagada adekvaatse info liikumine nii vertikaalsetel, kui horisontaalsetel tasanditel (Croitoru, 2014, p. 29). Ühel juhul tähendab see siis kahepoolset kommunikatsiooni juhtimisahela kaudu, teisalt peab horisontaalne suhtlus toimima ka asutuse struktuuriüksuste vahel.

Eelnenud teoreetilist peatükki kokkuvõttes saab öelda, et eduka riskijuhtimise eelduseks on kõikidele asjaosalistele sellekohase arusaama tagamine, tähendab see siis muuhulgas nii vajalikku oskusteavet, üheselt mõistetavat terminoloogiat kui rollijaotust. Protsessi baastegevusteks on riskide tuvastamine, nende hindamine kehtestatud parameetrite alusel, millele järgneb valitud taktika alusel riskide maandamine. Neljandaks oluliseks komponendiks on seire, mis hõlmab erinevaid kontrolltegevusi jälgimaks nii maandamise efektiivsust, kui tuvastamaks uusi võimalikke riske. Nagu näeme, on riskijuhtimise kõik komponendid omavahel tugevalt seotud.

2. RISKIJUHTIMINE PÄÄSTEAMETIS

Lõputöö empiiriline osa põhineb kvalitatiivsel uuringul, milles kaardistati Päästeametis Siseministeeriumi riskide hindamise juhendi metoodika alusel toimivad riskijuhtimisalased tegevused ning koguti ja analüüsiti protsessiga seotud isikute arvamusi. Päästeametis on riskijuhtimine korraldatud valdkonnapõhiselt, riske tuvastatakse ja hinnatakse valdkondade poolt osutatavatest teenustest lähtuvalt. Päästeametis puudub eraldi riskijuhi ametikoht, seepärast on protsessi eestvedav ja koordineeriv roll asutuses arendusosakonnal. Lõputöö koostamisel oli soov keskenduda siiski enam protsessi elluviivale tasandile ning näha probleeme ja nende võimalikke lahendusi just selles vaates.

Käsitlev riskijuhtimise protsess on selle rakendamise käigus olnud läbi aastate pidevalt muutuv. Arvestada tuleb ka valitsussektori töötajate arvu vähendamise poliitika tulemusena Päästeametis toimunud muutuseid. Seepärast loobusid paljud eksperdid oma arvamuse avaldamisest, põhjendades selleks piisava kompetentsi puudumisega.

Esimeses alapeatükis kirjeldan uuringuks kasutatud metoodikat ning allikaid. Järgnevalt annan ülevaate ekspertintervjuude andmetöötlamise tulemustest. Kolmandas alapeatükis analüüsin teooriale ja kogutud andmetele tuginedes olemasoleva riskijuhtimise korraldust Päästeametis ning viimasena esitan eelnevale tuginedes ettepanekud praeguse protsessi parendamiseks.

2.1 Uurimuses kasutatud metoodika kirjeldus

Lõputöö koostamise käigus viidi läbi empiiriline uurimus, selgitamaks Päästeametis riskijuhtimise protsessi toimimist ja tuvastamaks võimalikke probleemkohti. Samuti koguti riskide hindamise ning haldamisega seotud isikutelt ettepanekuid nende kitsaskohtade parendamise võimaluste kohta. Uuringuks kasutati kombineerituna kvalitatiivseid andmekogumis meetodeid nagu **dokumendianalüüs** (Laherand, 2008, lk. 258- 261) ja **poolstruktureeritud ekspertintervjuu** (Laherand, 2008, lk.199). Nimetatud meetodite valikul lähtus autor vajadusest kasutada kvalitatiivse sisuanalüüsi abil dokumentide tekstidest saadud andmeid täienduseks ekspertintervjuudele ning kirjalikele küsitlustele. Ekspertintervjuud võimaldavad koguda andmeid uurimisprobleemile keskendudes olulist

kogemust omavatel isikutel, samuti on intervjuu formaadi puhul võimalik vajadusel saada põhjalikumaid selgitusi (Laherand, 2008, lk. 177). Et kaasata uuringusse laiemat ekspertide hulka on töö koostamisel andmete kogumiseks kasutatud ka intervjuu küsimustikule tuginevat **kirjalikku küsitlust** e-maili teel (Laherand, 2008, lk. 262-270).

Dokumendianalüüsil kasutati allikana autorile kättesaadavaks osunud erinevad Päästeameti asutuse siseseid töödokumente, nagu memod, riskitabelid, esitlused ja protsessijoonised. Ettevõtte KPMG Baltics OÜ viis 2013. aastal kogu Siseministeeriumi haldusalas läbi ka riskijuhtimise alase auditi, selle põhjal valminud analüüsi on samuti käesoleva töö koostamisel kasutatud ühe infoallikana. Järgnevas tabelis on esitatud analüüsil kasutatud materjalide andmed.

Tabel 1. Analüüsitud dokumentide loend (autori koostatud).

Dokumendi nimi	Allikas / Välja andja
Siseministeeriumi riskijuhtimise analüüs	KPMG Baltics OÜ
Riskijuhtimine Päästeametis	Infotunni presentatsioon / Päästeamet
Riskide hindamine PÄA 2015	Lähteülesande riskitabel / Päästeamet
PÄA riskide koond 2014-11-26	Riskitabel / Päästeamet
Protsess_riskide_hindamine_29082012	Memo / Päästeamet (K.Rikko)
PäA riskide hindamise protsess 2013-09-09	Protsessikirjeldus /Päästeamet
SiM ja valitsemisala riskijuhtimise visioon	Memo / Siseministeeriumi riskijuht

Eesmärgiga kaardistada Päästeametis rakendatavad erinevad tegevusriskide juhtimisega seotud tegevused, analüüsiti esitatud dokumente kategooria „**Tegevused**“ alusel. Kategooria „**Rollid ja vastutus**“ koondab enda alla protsessi rollipõhise struktuuri., kitsaskohtade välja toomiseks moodustati kolmandana kategooria „**Probleemid**“. Dokumendianalüüsi käigus kogutud andmed leiavad põhjalikumat käsitlemist Päästeameti olemasolevat riskijuhtimise protsessi analüüsisivas alapeatükis (käesolev töö, lk 33-37). Järgnevalt on kirjeldatud kategooriate alla välja toodud andmete tulemus esitatud koodsõnadena.

Tabel 2. Dokumendianalüüsi tulemus kategooriate ja koodsõnadena (autori koostatud)

Kategooria	Koodsõnad
Tegevused	Tuvastamine Hindamine Riskide koondamine Kooskõlastamine Maandamine Seire Ajakava
Rollid ja vastutus	Arendusosakond Valdkonnad Teenuseeksperdid Keskused Juhtkond Siseministeerium
Probleemid	Toimivuse mõõtmine Seos planeerimisega

Ekspertintervjuudeks moodustati olemasolevast protsessijoonisest tuletatuna valim Päästeameti valdkonna- ning keskuste juhtide baasil. Arvestades Päästeametis 2016 aastal toimunud struktuurimuudatusi, võeti intervjuueeritavate valikul teoreetilise eeldusena aluseks protsessi vähemalt ühe korra läbimine. Intervjuude läbiviimiseks koostati esimeses peatükis esitatud teooria ning püstitatud uurimisküsimuse põhjal kokku 10 küsimust, mis on ära toodud käesoleva töö lisas (Lisa 1). Koos ettepanekuga uuringus osaleda, saadeti küsimused intervjuueeritavatele ka eelnevalt tutvumiseks. Kutse esitati kokku 9 eksperdile, neist vastas ettepanekule 7 isikut. Vastanutest omakorda loobus oma arvamuse andmisest 2 isikut, põhjendades seda teemakohase piisava kogemuse puudumisega. Oluline on ka välja tuua, et kaks eksperti esitasid intervjuu küsimustikule tuginedes oma seisukohad kirjalikult meili teel. Kõikidelt uuringus osalenutel küsiti ka nõusolekut käesoleva tööga seondvalt nende nime ja ametikoha avaldamise kohta. Järgnevalt on lõputöö autori poolt koostatud tabelis välja toodud toimunud ekspertintervjuude ning kirjalike küsitlustega seotud andmed.

Tabel.3 Oma arvamuse avaldanud ekspertide nimed, ametikohad, intervjuude ajalised kestvused ning kirjalike küsitluste andmed (autori koostatud).

Eksperti nimi	Ametinimetus	Intervjuu ajaline kestvus ja küsitlemise meetod
Tarmo Terep	Päästeamet Hädaolukorraks valmisoleku osakonna juhataja	79 min./ Intervjuu
Katrin Ehala	Päästeamet Personali ja asjaajamise osakonna juhataja	61 min. / Intervjuu
Mart Haljaste	Päästeamet Lõuna päästekeskuse juht	70 min. / Intervjuu
Janar Kärner	Päästeamet Haldusosakonna juhataja	Vastas e-kirja teel
Juhan Raudsepp	Päästeamet Sisekontrolli nõunik	Vastas e-kirja teel

Nagu eelnevast tabelist nähtub, esitasid kaks eksperti küsimustikule tuginedes oma seisukohad kirjalikult. Ülejäänud vestlused salvestati intervjuueeritavate nõusolekul ning hiljem transkribeeriti lindistuste põhjal täies ulatuses. Uurimisküsimustest lähtuvalt töödeldi, tekstianalüüsi rakendades sarnaselt intervjuude tekstid ja kirjalike küsitluste vastused, kahe erineva põhikategooria, nagu „**Praegune olukord**“ ja „**Ettepanekud**“ ning nende alla moodustatud vastavalt 4 ja 2 alamkategooria põhjal. Esimene põhikategooria koondas enda alla ekspertide poolt välja toodud kogemuse Päästeameti praeguse riskijuhtimise alaste tegevuste toimumistest. Sellesse kategooriasse paigutusid ka arvamustes esitatud protsessiga seotud probleemid, samuti paluti ekspertidel eraldi ka välja tuua olemasoleva protsessi plusse. Moodustus neli vastavat alamkategooriat: „**Millele tugineb**“, „**Tegevused**“, „**Plussid**“ ja „**Probleemid**“. Teises põhikategoorias on ekspertide arvamused ja seisukohad jaotatud alamkategooriate „**Põhjus**“ ning „**Tegevused**“ vahel.

Tuvastamaks samalaadsete seisukohtade esinemissagedust ning eesmärgiga selgitada vastanute poolt enam välja toodud arvamusi, tekitati järgneva töötlemise tulemusena kõikidele alamkategooriatele märksõnade abil koodid, mille alusel välja toodud tekstiosad märksõnade sisuliste tähenduste järgi lõplikult süstematiseeriti. Kirjeldatud kategooriad ning koodid on tabelina ära toodud käesoleva töö lisades (Lisa 2).

Kirjeldatud andmete töötlemise eesmärgiks oli kaardistada erinevad riskide juhtimisega seotud tegevused Päästeametis. Lisaks sooviti saada ekspertide antud hinnangute põhjal ülevaade enim esinevatest probleemidest ning samuti ka välja tuua esitatud ettepanekud

riskide juhtimise parandamiseks. Järgnevas alapeatükis vaadeldakse intervjuudest saadud andmeid lähemalt .

2.2 Intervjuude ning kirjalike küsitluste kokkuvõte

Lõputöö raames läbi viidud ekspertintervjuude ning kirjaliku küsitluse eesmärk oli uurida riskide juhtimisega seotud tegevusi Päästeametis ja võrrelda nende toimimist olemasolevate juhendite ning rollijaotuste kohaselt. Riskijuhtimisega otseselt seotud isikutel paluti oma senise kogemuse põhjal avaldada arvamust nii olemasoleva protsessi puhul esiletõstmist väärivast, kui selle kitsaskohtadest ja parendamise võimalustest. Intervjuude ning küsitluste tekstide töötlemisel saadud andmed korrastati, koondades need kategooriate ning koodide põhiselt (Lisa 2). Olemasoleva protsessi olukorra ja ekspertide tehtud ettepanekute analüüsimisel oli aluseks kaks põhikategooriat, mille alla moodustati vastavalt 4 ja 2 alamkategooriat. Tekstide töötlemise meetodika on täpsemalt esitatud eelnenud alapeatükis.

Käsitledes olemasolevat riskide juhtimist, koondati kategooria „**Praegune olukord**“ esimesse alamkategooriasse „**Millele põhineb**“ kõik tekstiosad, kus käsitletakse riskide hindamisel aluseks olevaid sisendeid. Selle tegevuse eesmärk oli hinnata Päästeametis toimuva riskijuhtimise järjepidevust ning seost valitseva olukorraga. Hoolimata ühe kitsaskohana nähtud asutuse tegevuste ümberkorraldamisest või võtmeisikute vahetumisest tulenevat järjepidevuse puudulikkust, ilmneb ekspertide esitatud arvamustest siiski tugev seos olemasoleva teabega ning riskidega tegelemisel võetakse arvesse ka seire tulemusena saadud infot. Igal järgneval riskide hindamise tsükli on ekspertide sõnul aluseks varasem olemasolev teave eelnenud perioodide **riskitabelite** näol, uute riskide tuvastamiseks viiakse läbi **eelnev kaardistamine**. Arvamustes toodi välja, et riskide tuvastamisel arvestatakse **prognooside** ja juba toimunud **väliskeskkonna arengutega**, samuti asutuse siseste **mõõdikute** tulemustega. Enim mainitud sisendina esines intervjuudes **uuringud ja analüüsid**. Keskuse tasandil toodi välja riskide võimalik ilmumine ka põhivaldkondade **tööplaanidest**.

Vaadeldes järgnevalt alamkategooriasse „**Tegevused**“ paigutatud andmeid, joonistub selgelt välja Päästeameti riskijuhtimise valdkonnapõhine korraldus, **protsessis osalemine** vastab üldiselt paika pandud rollijaotusele (Lisa 3). Erandina tuleks siinkohal käesoleva töö

autori arvates välja tuua ilmnenud riskijuhtimise puudulik toimimine keskuste juhtide tasanditel, mille üheks põhjuseks võib olla puudulik teadlikkus valdkonnast.

Tabel 4. Tsitaadid ekspertintervjuudest alamkategoria „Tegevused“ koodi protsessis osalemine kohta (autori koostatud).

Aga et valdkond suhtleb /.../ valdkonnaga, mitte osakonnajuhataja ei suhtle keskuse juhiga, vaid ta suhtleb nagu /.../ ennetus ennetusega, valmisolek valmisolekuga. Ja sealt tekivad siis need otsused, eesmärgid ja siis selle baasil tehakse keskuse tegevused. (Ekspert 3)
Kuna /.../ osakonna inimesed on /.../ igas keskuses. Loomulikult me ju küsime ka iga keskuse käest, aga /.../ nemad vaatavad ka /.../ meie osakonna vaates seda. Et ega sealt keskusest rohkem meile mingit sisendit ei tule /.../ kui ainult see, et me küsime nagu oma inimeste käest (Ekspert 2)
Valdkonnajuhina koordineerin oma valdkonna riskide tuvastamise ja hindamise protsessi, esitlen tulemusi keskustele, teistele valdkondadele ning juhtkonnale ja koostan maandamiskavad ning tööplaani. (Ekspert 4)

Arvestades riskide juhtimist valdkonnapõhisena püüti järgnevalt koodi **üldine korraldus** kaudu hinnata erinevusi Päästeameti osakondade tegevustes. Siinkohal olid kõik eksperdid ühisel arusaamisel arendusosakonna olulisest rollist protsessi koordineerimisel ja tegevuste järjepidevuse saavutamisel. Teisalt joonistus välja sellise korralduse puhul juhtide suur mõju riskidega tegelemisele. Koodide **tuvastamine ja hindamine, maandamine** ning **seire** alla koondatud andmeid käsitletakse lähemalt järgnevas alapeatükis.

Tabel 5. Tsitaadid alamkategoria „Tegevused“ koodi üldine korraldus kohta (autori koostatud)

Päästeametis ei ole eraldi riskijuhi ametikohta /.../ Riskijuhtimise ja riskide hindamise funktsiooni täidab ametis arendusosakond, kes viib läbi riskide hindamise ning järelevalvetegevused. (Ekspert 5)
Siin on hästi suur roll /.../ arendusosakonnal, kes siis seda nii-öelda üldist pilti näeb /.../ seda järjepidevust, selle hoidmine on just nende kõige suurem roll (Ekspert 2).
...see on iga valdkonna enda otsustada, kuidas ta seda /.../ teeb ja kui palju inimesi /.../ kaasab (Ekspert 2)

Ekspertidele esitatud küsimustes paluti neil muuhulgas hinnata riskijuhtimise seost asutuse eesmärkide saavutamisega, kirjeldada kuidas nad on riskijuhtimise protsessi tulemeid oma töös kasutanud ning välja tuua protsessiga kaasnevaid plusse. Kogutud andmed paigutusid alamkategoriasse „**Plussid**“ ning neist nähtub, et uuringus osalenud eksperdid peavad riskidega tegelemist väga oluliseks ning seda seostatakse eesmärkide saavutamisega. Avaldatud arvamustes toodi enim välja, et riskide juhtimisega kaasneb asutuses **olukorra**

paranemine, mis tähendab näiteks nii tegevuste kvaliteedi tõusu, aga ka töötajate rahulolu kasvu. Positiivse ilminguna nähti veel protsessiga kaasnevat **ebakindluse vähenemist** ning **suurenevat** töötajate **kompetentsi** ja nende **kaasatust** asutuse eesmärkide saavutamisele.

Tabel 6. Tsitaadid alamkategorია „Plussid“ koodide olukorra paranemine, ebakindluse vähenemine ja suurenev kompetents ning kaasatus kohta (autori koostatud)

<p>.../ ja ka see rahulolu töödandjaga, .../ et tundub et on tõusnud, .../ rohkem ollakse rahul kui mitte rahul (Ekspert 3)</p>
<p>...see annab .../ väga hea .../ ülevaate tegelikult . Et mis siis üldse probleemid on (Ekspert 2)</p>
<p>...kui hakata .../ süvitsi minema sellesse .../ rulluvad need probleemid just lahti (Ekspert 2)</p>
<p>Kuigi viimasel ajal, oled sa ka ise osalenud seal mingisugustes töötubades ja töörühmades. Et ka see on ju viimasel ajal alles trendiks tulnud. Seda ju .../ varasemalt üldse ei olnud. Et ehe näide jälle, kuidas tegelikult ka on .../ riski maandamiseks tehtud mingisugune tegevus. (Ekspert 3)</p>

Koodide **selgus ja arusaadavus, toimivus** ning **töös kasutatavus** juures ilmneb loogiline seos, et riskijuhtimisega teadlikult tegelevate isikute puhul on see protsess arusaadav ning nad kasutavad teadlikult ka selle tulemeid. Tegevustel nähakse mõju asutuse eesmärkideni jõudmisele. Sellele vastandudes nähtub, et varasemalt kirjeldatud koodi „protsessis osalemine“ all ilmnenuid keskuste juhtide tasandil riskijuhtimise puudulik toimimine tingib ka olemasolevale protsessile pigem negatiivse hinnangu andmise ning selle selgust ja arusaadavust või tulemite kasutamist igapäevatoos nähti hoopis probleemina

Tabel 7. Tsitaadid koodide selgus ja arusaadavus ning töös kasutatavus kohta (autori koostatud)

<p>Minu jaoks küll, .../ et nagu üks valdkond seda koordineerib, teised annavad oma sisendi ja igaüks .../ tegeleb sellega, .../t minu jaoks on see küll ammu selge .../ mulle ei tundu ta ebaloogiline (Ekspert 2)</p>
<p>Just aga vaat palju ma seda kasutan, .../ ju vähe. Et pigem on jah tulem või kasu sellest, et me oleme selles protsessis ise sees ja kaasume .../. Kuivõrd, palju ma oma juhtimises otseselt neid tulemeid kasutan, seda ma arvan, et vähe jah. Teadlikult vähemalt vähe (Ekspert 3)</p>
<p>Kasutan riskide hindamise tulemusi nii palju kui võimalik enda tegevuste planeerimisel. Töötan alati läbi kõik esitatud riskid, sest .../ vaatenurgast võivad tähtsust omada ka riskid, mis saavad madalama skoori (Ekspert 5)</p>
<p>Esiialgu tundus protsess keeruline, aga arendusosakonna koolituste , pidevate selgituste ja kaasa aitamiseega on protsess hästi sujunud (Ekspert 4)</p>

Minneski järgnevalt ekspertide poolt nähtud probleemkohtade juurde toodi kõige enam välja töötajate **puudulikku teadlikkust** ja riskide juhtimise kui teooria **vähast väärtustamist**. Ekspertide sõnul peab Päästeameti juhtkond küll riskijuhtimist oluliseks, kuid selle teadvustamine asutuses ei ole piisav. Andmetest ilmneb, et riskijuhtimisalane oskusteave ei ole asutuses levinud ning ka arusaamine riskijuhtimise vajalikkusest on puudulik. Sellega haakub ka probleemina nähtud protsessi **vähast kaasamist**, seda nii riskide tuvastamisel kui ka maandamismeetmete rakendamisel. Leiti, et praeguse riskidega tegelemise valdkonnapõhise korralduse juures tuleks rohkem arvestada nii regionaalsete keskuste eripäradega kui ka asjaoluga, et tegevuste **mõjutatavus** on valdkonniti väga erinev. Andmetest nähtub, et ka seda peeti üheks suurimaks probleemiks, tuues välja ühelt poolt nii asutuse väliskeskkonnast tulenevad tegurid, mis strateegiliste eesmärkide saavutamisele mõju avaldada võivad. Teiselt poolt aga näiteks mõjutab oluliselt riskijuhtimise otsuste tulemuslikkust töötajate enda tegevus või tegevusetus. Siin ilmneb arvamustes seos ka kitsaskohana nähtud **ebaselge vastutusega**, mis tähendab siinkohal näiteks, et riskide maandamise seisukohast oluliste tasandite vastutus eksisteerib kohati vaid formaalselt. Või ilmneb see kitsaskoht valdkondade vahelisel koostööl.

Tabel 8. Tsitaadid koodi ebaselge vastutus kohta (autori koostatud)

...võid ju siin kõrvade peal seista, võid kõiki asju teha, aga kui see ei jõua /.../ kuhugi selle pärast et vastuvõtjat ei olegi. Selles mõttes, et seda ei taheta vastu võtta. Siis on jube raske /... / sa võid pingutada siin kuidas tahad...(Ekspert 2)
...ja ega keegi ei taha /.../ nii-öelda oma otsusena seda edasi anda, vaid öeldakse /.../ et ülevalt kästi /.../. Mida rohkem /.../ allapoole, seda rohkem mulle tundub, et nii on. Sõltub muidugi nende esmatasandi juhtide enda mõttemaailmast ka muidugi /.../ (Ekspert 3)
Ilmselgelt seal /.../ peaks tekkima kokkulepe, aga seda kokkuleppe sõlmimist, aktiivsust /.../ eeldatakse, et siis iga valdkonnajuht /.../ ise seda teeb (Ekspert 1)
Meil on /.../ kompetentsid, mille me oleme andnud asutusest välja /.../, aga /.../ me oleme tuvastanud, et see vastutus jääb ikka meie inimestel alles, /.../ tegija on nüüd keegi teine /.../. Kuidas /.../ siis mõjutada partnereid, kes on /.../ selle riski võtmetähtsusega? Vot see on see asi, mida me teha veel ei oska. (Ekspert 1)

Kogu riskide juhtimise protsessi juures nähti probleemina ka sellega seotud **otsustest arusaamist**, mis omakorda mõjub otsuste rakendamisele ja hilisemale seirele. Taas kord ilmneb andmetest seos asutuse erinevatele tasanditele riskijuhtimise vähese teadvustamise

ning protsessi kaasatusega, aga ka protsessi juures puudulikuna nähtud **tegevuste järjepidevusega**.

Tabel 9. Tsitaadid koodi tegevuste järjepidevus kohta (autori koostatud)

... see on hästi oluline, me paneme need riskid kirja aga me /.../ tegeleme nendega. See millest ma /.../ alustasin, sa pead /.../ kogu aeg mõtet endas kaasas kandma või seda teadmist, et need on need riskid- ma pean nendega tegelema. Mitte see, et ma iga kord neid jälle kirja panen, /.../ et mis sest siis lõpuks saab. See on ju mõttetu tegevus selles mõttes. (Ekspert 2)
Minu arust ka siin üks selline filosoofiline küsimus, et kuivõrd me keskendume riskidele, mida paremaks teha. Või siis teeme asju /.../ häid asju veel paremaks. /.../ Mis sa parandad neid asju, mis sul logisevad, on ju. No logiseb, las ta siis logiseb. Aga teeme asju paremaks, mida me oskame paremaks teha. Siin on ka see küsimus. (Ekspert 1)

Eelnevalt toodud tsitaadid ilmestavad osaliselt ka praeguse riskijuhtimise protsessi juures probleemina nähtud **ressursinappust** ja **seire metoodika puudulikkust**. Esimesel juhul peetigi eelkõige silmas pädevate spetsialistide vähesust, teisel aga näiteks olemasolevate mõõdikute asjakohasust või riskide maandamiskavade üle vaatamise regulaarsust.

Vaadeldes järgnevalt, milliseid lahendusi olemasoleva riskijuhtimise parendamiseks nähti, osutub kategooriasse „**Ettepanekud**“ paigutatud andmete põhjal vajalikuks eelkõige riskijuhtimise alase **teadlikkuse tõstmine** Päästeametis ja vajalikuna nähti ka töötajate sellesse enam **kaasamist**. Viimase ettepaneku puhul ilmneb ka vajaduse erinevus valdkonniti. Tegevuste **ajakava** planeerimisel peeti oluliseks riskide hindamise sidumist asutuse muude planeerimistegevustega, eelkõige siis eelarvete ja tööplaanide koostamisega. Ka nähti **analüüsi** vajadust, seda nii tegevuste hulga, kui muudatuste rakendamisele eelnevalt nende mõju osas. Siinjuures esineb autori hinnangul andmetes seos ka probleemina toodud ressursipuudusega.

Tabel 10. Tsitaadid koodide teadlikkuse tõstmine, kaasamine ja analüüs kohta (autori koostatud)

Nii targad, kui on meie inimesed halduses, personalis, tugivaldkondades, ka põhivaldkonnas-päästetöodes, nii targad /.../ on ka lõpuks see plaan (Ekspert 1).
...seda asja tulebki allapoole viia. Et need inimesed, kes /.../ iga päev seal /.../ all on, et nemad saaksid aru, et see komandopealik on ka see, kes peab hea seisma selle eest, et seda tööõnnetust ei juhtuks (Ekspert 2)

...tundub, et mingisugune töökoormuse ja eesmärkide paljususe analüüs võiks ka olla teema. Kas me /.../ need asjad /.../ peame kõik ära tegelema või ei pea. (Ekspert 3)

Leiti, et riskijuhtimise laiema teadvustamise ja sellega seotud kommunikatsiooni parendamine toob kaasa riskidega tegelemise kui funktsiooni **väärtustamise kasvu** ning aitab kaasa ka organisatsiooni **sidususe suurenemisele**. Arvamuste põhjal suureneb organisatsioonis arusaam erinevate juhtimisotsuste langetamise põhjustest ja seeläbi ka peetakse võimalikuks enama vastutuse võtmist töötajate poolt.

Eelneva alapeatüki kokkuvõtteks võib tuua, et oma arvamuse avaldanud eksperdid pidasid riskide tegelemist väga oluliseks asutuse eesmärkide täitmisel. Peamise probleemina tõstatus aga hetkel selle funktsiooni vähene teadvustamine Päästeametis, mis võib avaldada mõju ka riskide juhtimiseks tehtavate otsuste rakendumisele. Sellest tulenevalt nähti vajadust selle valdkonna kommunikatsiooni tõhustamiseks ning töötajate suuremaks kaasamiseks.

2.3 Olemasoleva protsessi analüüs ning järeldused

Rahandusministeeriumi poolt on täidesaatva riigivõimu asutustele koostatud mitmeid riskijuhtimise rakendamise alaseid juhendmaterjale, nagu näiteks „Riskijuhtimine“ (Rahandusministeerium, 2013) või „Riskijuhtimise protsessi hindamine“ (Rahandusministeerium, 2013). Samuti annab Päästeametile sellekohased põhimõtted Siseministeeriumi riskide hindamise juhend. Järgnevalt analüüsitakse lõputöö raames teostatud uuringus tuvastatud riskide juhtimist Päästeametis esimeses peatükis esitatud teooria ning eelnevalt mainitud juhenditele vastavuse põhjal. Riskijuhtimisega seotud tegevuste kirjeldamisel on aluseks eelneva dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude põhjal kogutud andmed.

Riskijuhtimise baastegevusteks on riskide tuvastamine, nende mõju hindamine, maandamismeetmete määramine ning maandamise seire (käesolev töö, lk. 22). Lõputöö raames teostatud dokumendianalüüsist ning ekspertidelt kogutud andmetest nähtub, et need tegevused on rakendatud ka Päästeametis asutuse eesmarke mõjutavate riskide suunamisel. Ilmneb ka, et riskijuhtimine ei ole protsessina Päästeametis siiski täielikult välja kujunenud. Iga järgneva tsükli alguses ajakohastatakse vajadusel selle põhimõtted ning siseprotseduurid. Tegevuste lähteülesande koostamise, kaasajastamise ning juhtkonnaga kooskõlastamise vastutus on Arendusosakonnal. Riskijuhtimise protsess läbitakse üks kord aastas, seostades

seada üldise planeerimistsükliga ning eesmärgiga riskidele määratud maandamismeetmete kajastamiseks ka asutuse eelarves ja tööplaanides.

Riske tuvastatakse ning nende mõju hinnatakse Päästeametis valdkonna ja valdkonnas osutatavate teenuste põhiselt. Eelnevalt nimetatud tegevusi koordineerib, teenuste omanikke kaasates, iga valdkonna juht, kes kooskõlastab vajadusel maandamistegevused ka teiste seotud valdkondade või keskuste juhtidega. Ekspertintervjuudest nähtus, et iga valdkonna juhi otsustuspädevus on oma äranägemisel määrata kaasatud isikute hulk. Regionaalsete keskuste tasandil peaks riskide tuvastamise ning hindamisega tegelema keskuse juht, kes omakorda vajadusel edastab ettepanekud maandamismeetmete kohta Päästeameti vastavatele valdkondadele. Riskide tuvastamise kvaliteeti silmas pidades on oluline rõhutada asjaomaste teadmistega isikute kaasamist (käesolev töö, lk. 16). Autori hinnangul Päästeameti riskide hindamise töökorralduse rollijaotus (Lisa 4) seda soovitusi ka järgib. Võimalus vajadusel spetsialistide kaasamiseks on olemas, siinkohal aga on autori arvates oluline kaasamisel järgida ka Rahandusministeeriumi juhendmaterjali soovitusi tagada protsessiga seotud isikutele vajalik ühtne oskusteave ja tegevustest arusaam.

Analüüsitud dokumentidest nähtub, et Arendusosakonna eestvedamisel toimub ka koostatud riskitabelite ülevaatamine, sarnased riskid konsolideeritakse ning valdkondade poolt hinnatud prioriteetsed riskid ja nende maandamismeetmed kooskõlastatakse Päästeameti juhtkonnaga. Riskijuhtimise otsuste kajastamine tööplaanides on valdkonnajuhtide ülesanne. Lõplikud riskitabelid, eelkõige asutuse strateegilistest riskidest tervikpildi andmiseks, avaldatakse protsessiosalistele Arendusosakonna poolt. Siseministeeriumi riskide hindamise juhendi kohaselt peavad ka ministeeriumi valitsemisala allasutused oma riskide hindamise tulemused määratud tähtjaks ministeeriumile esitama. Päästeametis on edastamise eest vastutav Arendusosakond. Kirjeldatud protsess on joonisena kujutatud käesoleva töö lisa (Lisa 4).

Vaadeldes riskijuhtimise osategevusi detailsemalt, tuleb teooriale tuginedes alustada riskide tuvastamisega seotud tegevustest. Riskijuhtimise juhendmaterjal viitab vajadusele asutuses kord juba läbitud riskide hindamise puhul lähtuda varasemalt kogutud teabest, viidates sellise seose puudumisel ohule riskide analüüsimise formaalsuseks muutumisele. Protsess ei ole järjepidev ega võimalda adekvaatset riskiprofiilide muutuste seiret (käesolev töö, lk 12). Lõputöö raames ekspertidelt kogutud andmetest ilmneb, et riskide tuvastamisel on

Päästeametis aluseks eelnenud tsükli riskitabel, mis võimaldab lisaks ilmnenud uute riskitegurite lisamisele ka varasemalt tuvastatud mõjurite järjepidevat üle vaatamist, nende aktuaalsuse, omistatud profiili ja maandamistegevuste olukorraga vastavuse hindamiseks. Selle põhjal võib väita, et järjepidevuse printsiip on Päästeametis riskide hindamisel tagatud.

Eelnevalt mainitud riskitabel on riskide tuvastamise ning hindamise dokumenteerimiseks, riskide hindamise juhendi lisana siseministri poolt kinnitatud vastav vorm. Päästeametis on lisaks lähtunud Rahandusministeeriumi juhendmaterjalist ja riskide hindamisel kasutatavat tabelit täiendatud selliselt, et riski sõnastamisel tuuakse eraldi välja ka selle põhjus ning tagajärg. Selline esitus aitab kaasa tuvastatud riski olemuse ühesele mõistetavusele kõikide protsessiosalistele ja loob sellega aluse adekvaatsete maandamismeetmete rakendamiseks (käesolev töö, lk 13).

Siit edasi liikudes, ilmneb dokumentidest, et järgnevalt korrastatakse tekkinud riskide nimekiri, omistades igale riskile kategooria ehk riski liigi. Tegevus võimaldab tuvastada sarnaste riskide koondumist, samuti paremini hinnata nende mõju ja määrata maandamisega seotud üksused. Mitmel korral ekspertide poolt välja tooduna, on siin väga oluline koordineeriv roll Päästeametis Arendusosakonnal, kes omades asutuseülest vaadet valdkondade sarnaseid riske vahendada saaks. Iga tuvastatud riski puhul kujundatakse hinnang selle suurusele, hinnates riske nende mõju ning realiseerumise tõenäosuse põhjal. Hinnangu tulemusel selgitatakse riski koondhinne ehk skoor ja määratakse riskile vastav prioriteetsusaste. Nendes tegevustes lähtutakse Päästeametis täna üheselt Siseministeeriumi riskide hindamise juhendis sätestatud metoodikast, mis on käesoleva töö autori hinnangul optimaalne, kuna eelnevalt nimetatud juhendi alusel on Päästeamet kohustatud asutuse riskide hindamise tulemused esitama ka ministeeriumile. Sarnase metoodika rakendamine tagab riskidele antud hinnangutest ühtse arusaama ning väldib tarbetut lisatööd.

Riskide tuvastamise ning hindamisega seotud isikud valivad koostöös ka sobivaima riskide haldamise taktika või erinevate tegevusviiside kombinatsiooni. Käesoleva töö teoreetilises pooles erinevate allikatele tuginevaid põhimõtteid arvestades (käesolev töö, lk 19) on ka Päästeametis soovituslik teha maandamismeetmete määramisel eelnev kuluanalüüs ja võimalike stsenaariumite läbimine ning välja toodud vajadust maandamisviiside valikul optimaalsusest lähtumist. Lahti seletatuna tähendab see siis põhimõtet, et maandamisega seotud tegevuste kulutused ja oodatavate riskikulude kogusumma jääks minimaalseks.

Kuivõrd asutuse riskide maandamismeetmete rakendamine eeldab vastavate juhtimisotsuste tegemist, siis esitatakse järgnevalt ka hinnatud prioriteetsed riskid ning määratud maandamismeetmeid Päästeameti juhtkonnale kooskõlastamiseks. Selle protsessietapi olulisuse puhul tuleks töö autori hinnangul välja tuua juhtkonna roll hindamaks asutuse valmisolekut riskidele määratud maandamismeetmeteks. Asutuse riskijuhtimine peab toetama ka kuluefektiivsust, mis võib tähendada ka puuduvat võimalust intensiivselt kõikide riskidega tegelemiseks.

Juhtkonna poolt heaks kiidetud riskide maandamise tegevused koos täitmiseks määratud tähtaegadega kajastatakse ka seotud valdkondade tööplaanides. Siseministeriumi juhendi kohaselt ongi riskide hindamise eesmärgiks sisendite saamine organisatsiooni või valdkonna arengu- või tegevuskavadesse ja nende rakendus- ning tööplaanidesse. Päästeameti suund riskide hindamise läbiviimise sünkroniseerimiseks valdkondade tööplaanide koostamise protsessiga seda eesmärki ka täidab.

Siit edasi minnes on käesoleva lõputöö autori hinnangul täna valdkondlikel tööplaanidel oluline roll ka asutuse riskide juhtimise otsuste teadvustamisel. Rahandusministeriumi koostatud juhendmaterjali kohaselt tuleks asutuse prioriteetsete riskide koondnimekiri avalikustada kõigile asutuse töötajatele. Täna on Päästeametis valdkondlikud tööplaanid sisuliselt üheks vähestest kättesaadavatest allikatest, milles asutuse riskijuhtimise otsused peidetud kujul kajastuvad. Eelnevalt on lõputöö teoreetilises osas on käsitletud organisatsiooni töötajaskonna mõju riskijuhtimise efektiivsusele (käesolev töö, lk 11). Ekspertide poolt praeguse riskijuhtimise probleemkohtadena toodud seisukohtadest ilmnes, et täna on Päästeameti töötajate teadlikkus riskijuhtimisest madal, seepärast ei osata autori hinnangul tõenäoliselt näha ka seost erinevate tööplaanide tegevuste ja asutuse strateegiliste eesmärkide vahel. Nagu ilmnes ka uuringust, on siin oluline riskikoht, millega Päästeametis tuleks tegeleda.

Riskide plaanipärase juhtimise kindlustamiseks on riskijuhtimise protsessi hindamise juhendi kohaselt selles protsessis kriitilise elemendina nähtud seiret. Vaadeldeski järgnevalt Päästeameti riskijuhtimise seiretegevusi, saab välja tuua, et tööplaanil on selles samuti oluline osa. Dokumendianalüüsist ilmneb, et tööplaanide täitmise aruannete põhjal saab juhtkond ülevaate plaanis kajastatud riskide maandamistegevuste rakendumisest, samuti

võib tähtaegade pidev edasi lükkumine viidata ka uutele esile kerkinud riskidele, mis tuleks tuvastada ning lahendada.

Lisaks tööplaani täitmise põhjal laekuvale infole on Päästeametis olemas märkimisväärne statistiline võimekus. Juurutatud on erinevate mõõdikute süsteemid, tulemuste analüüs annab juhtkonnale vajalikku adekvaatset infot ning trendide alusel saab tuvastada uute riskide ilmnemist. Samas nähtus nii ekspertide hinnangutest, kui analüüsitud dokumentidest et riskide juhtimise seire metoodika vajab täpsustamist. Välja ei ole kujunenud selget arusaama erinevatest mõõdikutest või mida ja kuidas hinnata, samuti võib riskide seire jääda hindamistsüklite vahel piisava tähelepanuta.

Lõpetuseks on autori hinnangul oluline ka riskijuhtimise osana välja tuua operatiivsete riskidega tegelemist, milleks Päästeametis on loodud võimalus läbi juhtkonna igapäevaste nõupidamiste. KPMG Baltics OÜ koostatud analüüsi põhjal on ilmnunud riskidele võimalik selliselt kiirelt reageerida ning otsustada, kas ja kuidas neid maandada. Sarnane formaat on olemas nii Päästeameti juhtkonna, kui regionaalsete keskuste tasandil. Isiklikule töökogemusele tuginedes julgen siinkohal väita, et selline riskidega tegelemine erinevatel tasanditel praktikas ka toimub, aga nagu ekspertide küsitlustest nähtus, siis ei osata asutuses seda otseselt riskijuhtimisega seostada ning seepärast ka sellisena teadvustada.

Analüüsi järelalusena saab väita, et olemasolev riskijuhtimise protsess Päästeametis põhineb järjepidevusel ja on valdavalt oma eesmärgi täitev. Riskidega tegelemisel on seatud eesmärgiks eelkõige nende ennetamine ja juhtimine asutuse eesmärkidele vähima mõju suunas. On loodud võimalused ka riskidele operatiivseks reageerimiseks. Autori hinnangul juba olemasoleva protsessi oluliseks muutmiseks vajadust ei ole, ilmnunud kitsaskohtade põhjal vajab arendamist hoopis asutuse üldine riskikultuur.

2.4 Protsessimudel ja ettepanekud riskijuhtimise tõhustamiseks

Järgnevas alapeatükis keskendutakse riskijuhtimise protsessi võimalikule tulevikuvaatele. Arvestades lõputöö koostamise käigus läbi viidud uurimuse tulemusi, lõputöös esitatud teoreetilisi lähtekohti ning Päästeameti hetkel toimiva riskijuhtimise korralduse analüüsi, esitatakse ettepanekud riskijuhtimise tõhustamiseks ning ka autori poolne nägemus riskijuhtimise protsessimudelist.

Analüüsid riskijuhtimise praegust korraldust järeldus, et olemasolev riskide tuvastamise ja hindamise protsess Päästeametis on üldiselt välja kujunenud ja seotud asutuse muude juhtimistegevustega. Riskide tuvastamise ja hindamisega seotud tegevused täidavad oma eesmärgi. Probleem esineb pigem selle otstarbe teadvustamisega kogu organisatsioonis ja osaliselt ka maandamismeetmete rakendamise efektiivsuse tagamisel või nende seirel. Seega praegune riskide tuvastamise ja hindamise protsess oma tegevustes ümberkorraldamist ei vaja, liikuda tuleks üldise riskikultuuri tõstmise poole. See on autori hinnangul eriti oluline valdkondade puhul, mille riskidel võib olla kogu asutusele ulatuslik mõju. Sellest tulenevalt esitab autor järgnevalt ettepanekud:

- **Muuta senist nägemust protsessile ja lisada sellesse ka seire.** Autori hinnangul on olemasolevat protsessi vaates keskendunud riskide tuvastamisele ja hindamisele, mis ei peegelda tegelikku riskijuhtimise olemust. Seiretegevused on küll Päästeametis olemas ja rakendatud, kuid uuringu põhjal järeldub nende puudulik seostamine riskijuhtimisega. Selline kontseptsiooni muutus põhineks terviklikule riskijuhtimise teooriale ja annaks selge tervikpildi kogu protsessist.
- **Riskijuhtimise valdkonna laiem teadvustamine Päästeametis.** Praeguse korralduse juures on arusaamine riskijuhtimise funktsioonist jäänud Päästeametis protsessiga otseselt seotud isikute kitsasse ringi. Ekspertintervjuudest nähtus olulise probleemina funktsioonist arusaamise puudumisest tingitud elluviiva tasandi ebasoodne mõju riskide maandamistegevuste efektiivsusele. Samuti ilmnes probleemina ka valdkonna vähene väärtustamine. Autor teeb ettepaneku keskenduda Päästeameti keskastme ja esmatasandi juhtide riskijuhtimise valdkondlike teadmiste tõstmisele, andmaks neile arusaama riskijuhtimise põhimõtetest ja oma rollist selles protsessis. Juhtide koolitamine peaks olema järjepidev ning eesmärgistatud. Autori hinnangul kaasneks sellega asutuses juhtimiskvaliteedi tõus, seire tõhustumine, seejuures ka paraneks operatiivne riskide seire. Kuna autori hinnangul puudub täna kohati selge seos juhtimisotsuste ja täidesaatva poole tegevustes, näiteks ei peegelda mõõdikud adekvaatselt reaalselt olukorda, siis on loob selline teadvustamine eeldused ka aruandluse kvaliteedi tõusuks.

Ettepaneku ellu viimisel on võimalik ära kasutada ka Päästeametis juba olemasolevaid formaate nagu näiteks komandopealike iga-aastane seminar, samuti erinevad valdkondlikud seminarid jms.

- **Rakendada riskijuhtimisega seotud otsuste puhul tõhusamat kommunikatsiooni.** Riskijuhtimise tulemuste avalikustamine loob eelduse rakendatavate maandamistegevuste mõistmiseks ja elluviimisele paremaks kaasa aitamiseks. Asutuseüleselt tekib nähtav seos otsuste ja eelneva analüüsiga. Riskidega tegelemine ei ole ainult juhtkonna või ekspertide tegevus, vaid muutub organisatsioonikultuuri osaks. Autori hinnangul aitab selline kommunikatsiooni parandamine kaasa asutuse juhtimisotsuste mõistmisele ja organisatsiooni sidususe suurenemisele.

Ka siin on võimalik kasutada juba olemasolevaid kanaleid nagu Päästeameti juhtkonna kohtumised keskuste töötajatega, artiklid uudiskirjas vms.

- **Keskuse juhtide kaasamine otsustusprotsessi juurde.** Lõputöö käigus läbi viidud uurimuse põhjal ei toimi praeguse riskide hindamise juures keskuste juhtide tasand. Regionaalsete eripäradega arvestamine sõltub keskustes olevate valdkondlike spetsialistide hulgast ja nende kaasamisest. Keskuse juhtida arusaamine riskijuhtimisest ei ole piisav. Operatiivsete riskidega tegelemine keskuse tasandil ei ole teadvustatud tegevus.

Keskuse juhtide kaasamine aitaks suurendada funktsiooni teadvustamist ja looks eeldused selle enamaks väärtustamiseks regionaalsetel tasanditel. Autori arvates kaasneks sellega ka maandamismeetmete tõhustumine, sest arvestatakse enam regionaalsete eripäradega.

Eelnevalt esitatud ettepanekuid arvestades pakub autor järgnevalt välja ka omapoolse nägemuse võimalikust protsessijoonisest (Lisa 5), täiendades varasemalt ainult riskide tuvastamist, hindamist ning maandamistegevuste planeerimist käsitlevat joonist ka riskijuhtimise otsuste kommunikatsiooni ning seiretegevust hõlmava osaga. Autori hinnangul annab protsessi selliselt kujutades joonis edasi riskijuhtimist selle kontseptsioonile vastavalt ning hõlmab tervikuna protsessi ka uuringu käigus tuvastatud seiretegevusi.

KOKKUVÕTE

Lõputöös „Riskijuhtimise protsess Päästeametis asutuse juhtimistegevusena“ analüüsiti Siseministeeriumi riskide hindamise juhendi metoodika alusel toimuvat organisatsiooni tegevusriskide juhtimist Päästeametis. Töö koostamise käigus läbi viidud uuringust järeldus, et riskijuhtimise olulised baastegevused on rakendatud, välja kujunenud protsess on üldiselt eesmärgipärane ning asutuse strateegilisi püüdlusi toetav. Ilmnenud probleeme üldistades nähtub, et vajadust protsessi struktuurselt ümber korraldada ei ole.

Töö teooria osa moodustavad käsitlused riskijuhtimise vajalikkusest ja selle eduka rakendamise eeldustest. Avaldatud on ka erinevad arvamused riski mõiste sisu üle. Riskijuhtimise üle on tänapäeval väga palju teoretiseeritud, selle rakendamisel on aluseks mitmeid erinevaid standardeid. Käesolevas töös vaadeldi protsessi olulisi komponente lähtuvalt eesti riigiasutustele antud soovitustest lähtuvalt ning keskenduti neljale baastegevusele, milleks on riskide tuvastamine, hindamine, maandamine ning seire.

Teises peatükis on avaldatud töö raames tehtud empiirilise uurimuse kokkuvõte. Lõputöö autor soovis kaardistada Päästeametis töö teemast lähtuvad erinevad riskijuhtimise alased tegevused, võrrelda neid olemasoleva protsessijoonisega ning samuti analüüsida neid eelnevast teooriast lähtuvalt. Eesmärgiks oli seatud olemasoleva protsessi kitsaskohtade tuvastamine. Kuivõrd üheks kasutatud uurimismeetodiks oli ekspertintervjuud, siis koguti ka uuringus osalejatelt arvamusi protsessiga seotud probleemide ja parandusettepanekute kohta.

Eelneva põhjal koostas autor olemasoleva riskijuhtimise protsessi parendamiseks Päästeametile neli rakenduslikku ettepanekut. Läbi viidud uuringu tulemusena jõuti lõputöös järelduseni, et juba olemasolevat protsessi struktuurselt vaja ümber korraldada ei ole. Keskenduda tuleks tegevuste tulemuslikkuse tõstmisele ja eesmärgiks tuleks seada riskikultuuri tõstmine uuele tasemele kogu organisatsioonis. Töös esitatakse ka nägemus riskijuhtimise terviklikust protsessist, mille kohta koostatakse ka vastav protsessimudel. Autor näeb töö praktilise väärtusena ka selle allikana kasutatavust Päästeameti kesk- ja esmatasandile riskijuhtimise alase teadlikkuse tõstmiseks.

Lisaks lõputöös käsitletud organisatsiooni tegevusriskidele, tegeletakse Päästeametis veel mitmete erinevate riskidega. Näitena siis päästesündmuste, hädaolukordade või asutuse toimepidevusega seotud riskid. Käesoleva lõputöö formaat ei võimaldanud käsitleda erinevate riskide juhtimisega seotud tegevuste omavahelisi seoseid. Samuti on võimalik eraldi käsitleda riskide tuvastamisel aluseks olevaid sisendeid ning riskide hindamise väljundeid ja seost asutuse juhtimisega. Nimetatud analüüs looks ülevaate ka riskide juhtimise efektiivsusest. Eelnevalt toodud teemadel oleks autori nägemusel riskijuhtimise teematikat võimalik edasi uurida.

SUMMARY

This thesis including the appendix spans over 51 pages. The aim of this paper is to define the shortcomings of the risk management process which is currently used in the Rescue Board and highlight the opportunities for improvement. It also includes practical recommendations and a corresponding process model. The research methods used in the empirical part of the paper were document analysis, half-structured expert interviews and a written questionnaire. The research showed that the important basic activities of the risk management process are applied in the Rescue Board, the process is combined with other management activities and generally achieves its goals. The shortcomings are insufficient communication of decisions and scarce knowledge about risk management in the organisation. The current view of the process concentrates on identifying and analysing risks. Surveillance is implemented at the Rescue Board but research showed that its link to risk management is weak. All this can have an impact on the risk management and surveillance activities. Based on this, four practical recommendations were compiled to make the current risk management process more effective. Firstly, the paper advises to change the current vision of the process to reflect a consistent concept of risk management and add surveillance to the current process model. Secondly, it is important to concentrate on raising the level of organisational risk culture at the Rescue Board and promoting the awareness of the importance of risk management among middle and junior management. Communication activities related to risk management decisions in the organisation should be made more efficient and regional managers should be involved in the decision process. A risk management process model was compiled for the Rescue Board based on these recommendations.

VIIDATUD ALLIKAD

AIRMIC; ALARM; IRM, 2010. *A structured approach to Enterprise Risk Management (ERM) and the requirements of ISO 31000*, s.l.: AIRMIC; ALARM; IRM.

Berg, H-P., 2010. *Risk Management: Procedures, Methods and Experiences. Reliability: Theory & Applications Vol.1 No.2 (17) June, 2010* pp.79-95. [Võrgumaterjal] Leitav: http://ww.gnedenko-forum.org/Journal/2010/RTA_2_2010_ed.pdf [Kasutatud: 28.märts 2017].

Blaskovich, J. & Taylor, E. Z., 2011. *By The Numbers: Individual Bias and Enterprise Risk Management. Journal of Behavioral & Applied Management*, 01 09, pp. 5-23. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/detail/detail?sid=0e2fe0da-a1ab-49b6-b440-a92f55fd3660%40sessionmgr4003&vid=8&hid=4104&bdata=JkF1dGhUeXBIPWlwLGNvb2tpZSx1cmwscWlkJnNpdGU9ZWwhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=76550293&db=a9h> [Kasutatud: 01.jaanuar 2016].

Borovenik, M., 2016. *Risk and Decision Making: The `Logic` of Probability. Mathematics Enthusiast Vol. 12 (Issue1-3) pp. 113-139.* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=28&sid=4a8e8d28-623c-4736-b157-6517f54fa900%40sessionmgr4003&hid=4104> [Kasutatud 20 märts 2016].

Broadleaf Capital International Pty Ltd, 2012. *A Simply guide to Risk and Its Management.* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://broadleaf.com.au/resource-material/a-simple-guide-to-risk-and-its-management/> [Kasutatud 13 veebruar 2016].

Carey, M. & Curtis, P., 2012. *Risk assessment in practice*, s.l.: *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.* [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.coso.org/documents/COSOAnnncsOnlineSurvy2GainInpt4Updt2IntrnlCntrlIntgratdFrmwrk%20-%20for%20merge_files/COSO-ERM%20Risk%20Assessment%20inPractice%20Thought%20Paper%20October%202012.pdf [Kasutatud 28 jaanuar 2016].

Carson, D. & Bain, A., 2008. *Professional Risk and Working with People: Decision-making in Health, Social Care and Criminal Justice*. London and Philadelphia. Jessica Kingsley Publishers

Cican, S.-I., 2014. *Comparative study between traditional and enterprise risk management - a theoretical approach*. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 01 07, pp. 276-282. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://steconomiceuoradea.ro/anale/volume/2014/n1/029.pdf> [Kasutatud 03 veebruar 2016].

Croitoru, I., 2014. *Operational Risk Management and monitoring*. *Internal Auditing ja Risk Management*. Vol. 9 (Issue 4), pp.21-31. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=4fd22506-5152-4a0a-adae-ccde7cbc51e1%40sessionmgr102&hid=115> [Kasutatud 06 märts 2016].

Domokos, L. et al., 2015. *Risk Analysis and Risk Management in the Public Sector and in Public Auditing*. *Public Finance Quarterly*, 01, pp. 7-28. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.asz.hu/storage/files/files/public-finance-quarterly-articles/2015/a_domokos_2015_1.pdf?download=true [Kasutatud 13 veebruar 2016].

Drennan, L. T., McConnell, A. & Stark, A., 2015. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Second edition toim. London and New York: Routledge.

EVS-EN 31010:2010, 2011. *Riskijuhtimine. Riskihindamismeetodid*. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

EVS-ISO 31000:2010, 2010. *Riskijuhtimine. Põhimõtted ja juhised..* Tallinn: Eesti Standardikeskus.

FERMA, 2003. *A Risk Management Standard*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.ferma.eu/app/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-english-version.pdf> [Kasutatud 27 veebruar 2016].

Grey, S., 2007. *Project Risk Management Methods*. [Võrgumaterjal] Leitav: http://broadleaf.com.au/old/pdfs/articles/Art_APM_ProjectRM.pdf [Kasutatud 27 veebruar 2016].

Hansson, S.O., 2014. *Risk*. rmt.:E.N.Zalta,toim. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy.Spring 2014* toim.s.l.:s.n. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/risk/> [Kasutatud 28 märts 2017].

Hickie, B., 2012. *Decision-Making Under Uncertainty: Key to Successful Startup Leadership*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.business2community.com/leadership/decision-making-under-uncertainty-key-to-successful-startup-leadership-0184458#wsL0VSssPpAb49sv.97> [Kasutatud 13 veebruar 2016].

IRM, 2002. *A Risk management Standard*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.theirm.org/media/886059/ARMS_2002_IRM.pdf [Kasutatud 20 märts 2017].

Juhkam, A., Masso, J. 2002 Ettevõtte avatus riskile ja selle hindamine.rmt.: A. Juhkam & J. Masso, toim-d Riskid eesti ettevõtetes ja riskijuhtimine. Tartu Ülikooli Kirjastus, lk. 56-84.

Juhkam, A., 2002. Ettevõtte riskimaandamine ja selle motiivid. rmt.: A. Juhkam & J. Masso, toim-d *Riskid Eesti ettevõtetes ja riskijuhtimine*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk. 85-107.

Kahan, D., 2008.*Managing Risk in Farming. Rome: Food and Agriculture Organization of the United nations (FAO)*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.fao.org/uploads/media/3-ManagingRiskInternLores.pdf> [Kasutatud 20 märts 2016].

Karma, O. & Paas, T., 2000. Riski mõiste ja majandusriskid. rmt.: T. Paas, toim. *Riskid Eesti Majanduses*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk. 15-61.

Kaplan,R., S., Mikes, A., 2012. *Managing Risks:A New Framework. Harvard Business Review*. Vol.90, (Issue 6) pp. 48-60. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/detail/detail?sid=47db5926-4be8-49c3-a935-cf04d84d7256%40sessionmgr4004&vid=8&hid=4002&bdata=JkF1dGhUeXBIPWlwLGNvb2t2pZSx1cmwsdWlkJnNpdGU9ZWlhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=75369695&db=bth> [Kasutatud 13 märts 2016].

Kinney, W. R. J., 2003. *Auditing risk assessment and risk management process*. rmt.: USA Florida: *The Institute of Internal Auditors Research Foundation*, pp. 131-170.

[Võrgumaterjal] Leitav:

<https://na.theiia.org/iia/Public%20Documents/Chapter%205%20Auditing%20Risk%20Assessment%20and%20Risk%20Management%20Processes.pdf> [Kasutatud 23 märts 2016].

KPMG Baltics OÜ, 2016. Siseministeriumi riskijuhtimise analüüs. Tallinn: KPMG Baltics OÜ. [Võrgumaterjal] Leitav:

https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Organisatsiooni_arend/2013_riskijuhtimise_analuus.pdf [Kasutatud 13 märts 2017].

Kremljak, Z., 2010. *Risk Management. Annals of DAAAM ja Proceedings. DAAAM International. Vol.21 (Issue1) pp. 253-254.*[Võrgumaterjal] Leitav:

<http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=55&sid=06b656fd-994f-480b-af9e-5ae7da1de31d%40sessionmgr4002&hid=4201> [Kasutatud 21 märts 2016].

Laherand, M.-L., 2008. Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn, OÜ Infotrükk.

Liigand, J., 2005. *Ettevõtte riskid-äratundmine ja maandamine*. s.l.:Äripäeva Kirjastuse AS.

Linnas, R., 2009. Siseaudit Eestis ja mujal Euroopas. Riigikogu toimetised, Issue 20.

Riigikogu Kantselei. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14009&highlight=siseaudit&op=archive2>

[Kasutatud 23 märts 2016]

Läänemets, O., Viira, A-H., Nurmet, M., 2011. *Price, Yield and Revenue in Wheat Production in Estonia. Agronomy Research. Vol 9. pp.421-426* [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://agronomy.emu.ee/vol09Spec2/p09s207.pdf> [Kasutatud 20 märts 2016].

Masso, J., 2002. Ettevõtte riskikeskkond, riskide hindamine ja riskiturud. rmt.: A. Juhkam & J. Masso, toim-d *Riskid Eesti ettevõtetes ja riskijuhtimine*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk. 23-52.

Murd, V., Ojala, T., Suimets, A., 2016. *Riskijuhtimine Päästeametis*. Publitseerimata esitlus. Tallinn: Päästeamet.

Pană, N. & Simonescu, L., 2011. *The importance of risk management process in ensuring successful implementation of projects entrusted. Revista Academiei Fortelor Terestre*, 01

03, pp. 108-114. [Võrgumaterjal] Leitav:

<http://web.a.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=4&sid=0e2fe0da-a1ab-49b6-b440-a92f55fd3660%40sessionmgr4003&hid=4104&bdata=JkF1dGhUeXBIPWlwLGNvb2tpZSx1cmwscWlkJnNpdGU9ZWwhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=59435657&db=a9h> [Kasutatud 10 veebruar 2016]

Peets, K., 2006. *Riskide juhtimise protsess ja selle rakendamine Eesti Vabariigi ministriumides. Magistritöö.* Tartu: Tartu Ülikool. Majandusteaduskond..

Päästeamet, 2014. *Päästeameti strateegia 2015-2025.* Tallinn: Päästeamet.

Riskijuhtimine. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele (2013) Rahandusministeerium. Finantskontrolli osakond. Sisekontrolli koordineerimise talitus.

Siimon, A., 2002. Ettevõtte riskijuhtimissüsteem. rmt.: A. Juhkam & J. Masso, toim-d *Riskid Eesti ettevõtetes ja riskijuhtimine.* Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, pp. 108-133.

Siseministeeriumi riskide hindamise juhend (2013) Siseministri käsikiri.

Szabo, A., 2012. *Risk Management: An Integrated Approach to Risk Management and Assessment. Annals of the University of Oradea, Economics Science Series.* Vol. 21 (Issue 2) pp. 776-78. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=47db5926-4be8-49c3-a935-cf04d84d7256%40sessionmgr4004&vid=42&hid=4002> [Kasutatud 23 veebruar 2016].

University Risk Management and Insurance Association, 2007. *ERM in Higher Education.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.des.umd.edu/risk_comm/erm/WhitePaper.pdf [Kasutatud 22 veebruar 2016].

Valitsemine. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele (2011) Rahandusministeerium Finantskontrolli osakond Sisekontrolli koordineerimise talitus .

Vasvári, T., 2015. *Risk, Risk Perception. Public Finance Quarterly,* Issue 1, pp. 29-48. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.asz.hu/storage/files/files/public-finance-quarterly-articles/2015/a_vasvarir_2015_1.pdf?download=true [Kasutatud 22 veebruar 2016]

LISAD

Lisa 1 Ekspertintervjuude küsimused

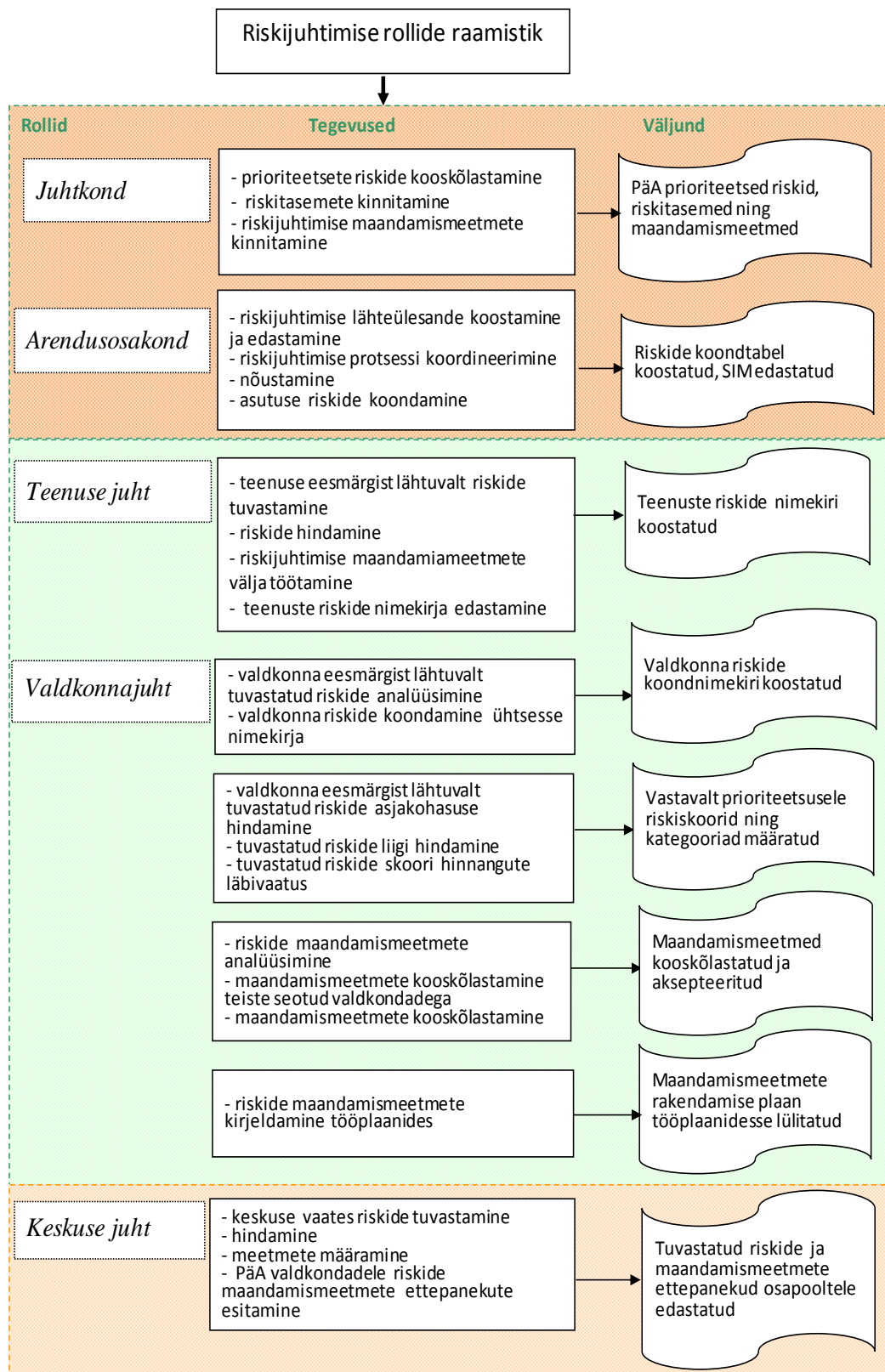
1. Millised on riskijuhtimisega seotud peamised tegevused Päästeametis?
2. Palun kirjeldage lühidalt, kuidas olete kaasatud Päästeameti riskijuhtimise protsessi?
3. Riskijuhtimise protsess koosneb riskide tuvastamisest, hindamisest, haldamisest ja seirest. Kuidas see protsess on Teie hinnangul seotud asutuse eesmärkide saavutamisega? Kuidas protsess mõjutab/ei mõjuta eesmärkide saavutamist? Palun põhjendage.
4. Kirjeldage, kuidas olete kasutanud oma töös riskijuhtimise protsessi tulemeid?
5. Palun hinnake, kui arusaadav on Teie jaoks praegune Päästeameti keskne riskijuhtimise korraldus. Palun põhjendage.
6. Andke palun oma hinnang, kas riskijuhtimisse on kaasatud piisav hulk inimesi ja tasandeid?
7. Millised on Teie hinnangul praegu toimiva riskijuhtimise protsessi olulisemad plussid, pidades silmas kõiki nelja protsessi osategevust?
8. Millised on Teie hinnangul praegu toimiva riskijuhtimise protsessi peamised kitsaskohad, pidades silmas kõiki nelja protsessi osa?
9. Mida oleks teie hinnangul vaja teha selleks, et parendada olemasolevat riskide juhtimist? Hinnake palun riskijuhtimise seost asutuse muude juhtimistegevustega.
10. Mida tuleks Teie arvates erinevates riskijuhtimise protsessi osades teistmoodi teha?
 - a. Riskide tuvastamine
 - b. Hindamine
 - c. Haldamine
 - d. Seire

LISA 2. Intervjuude kodeeritud andmed

Tabel 11. Tekstitötluse kategooriad ja koodid (autori koostatud)

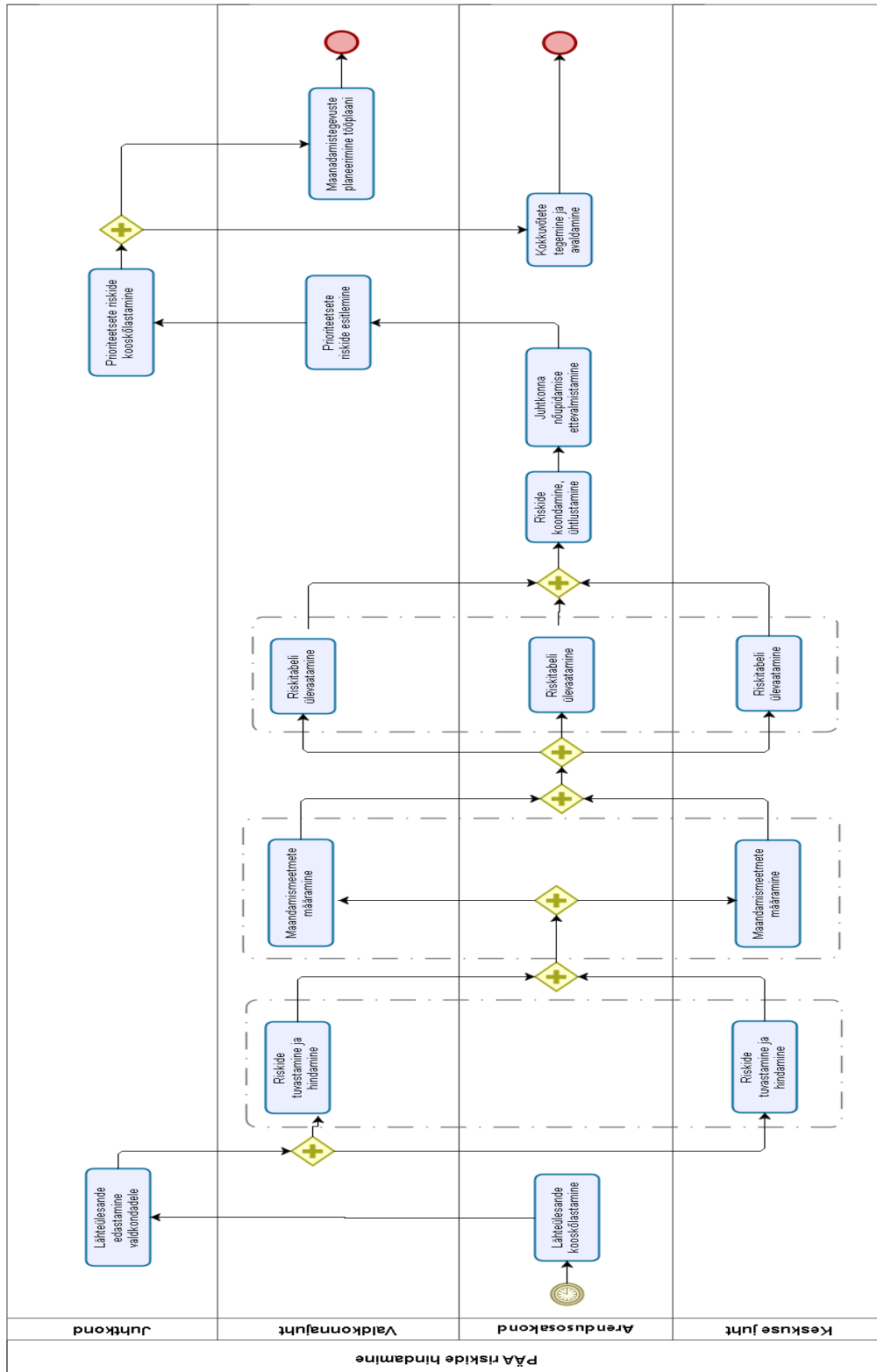
Põhikategooria	Alamkategooria	Koodsõnad
Praegune olukord	Millele põhineb	Eelnev kaardistamine Prognoosid Väliskeskonna areng Tööplaan Uuringud ja analüüs Riskitabelid Möödikud
	Tegevused	Protsessis osalemine Üldine korraldus Tuvastamine ja hindamine Maandamine Seire
	Plussid	Olukorra paranemine Ebakindluse vähenemine Suurenev kompetents Suurenev kaasatus Selgus ja arusaadavus Toimivus Töös kasutatavus
	Probleemid	Vähene kaasamine Puudulik teadlikkus Erinevad juhtimisahelad Vähene väärtustamine Ressursinappus Suur mõjutatavus Ebaselge vastutus Otsustest arusaamine Tegevuste järjepidevus Seire meetodika puudulikkus
Ettepanekud	Põhjus	Väärtustamise kasv Suurenev sidusus Vajaduspõhisus
	Tegevused	Kaasamine Analüüs Ajakava Teadlikkuse tõstmine

Lisa 3 Riskijuhtimise rollid



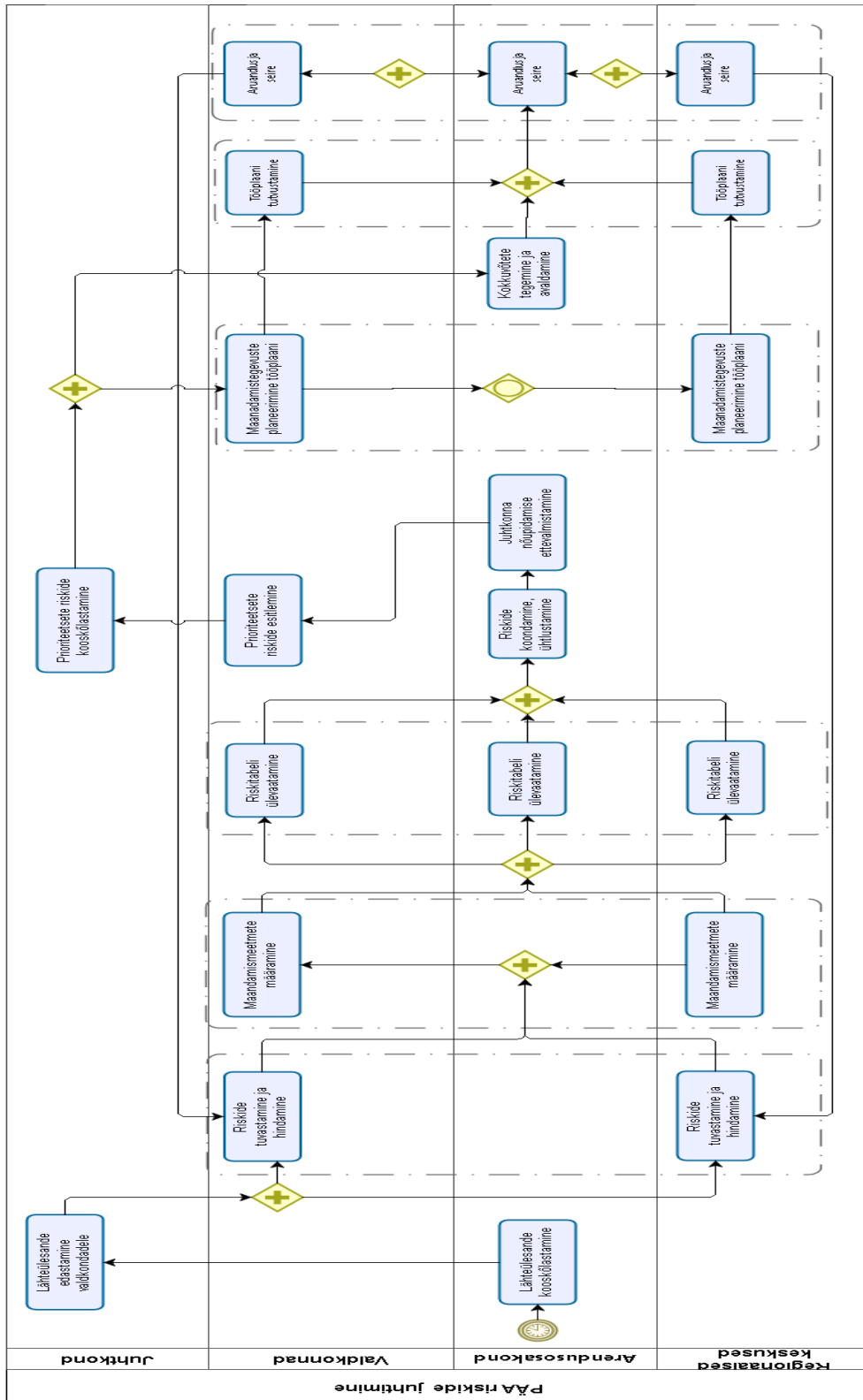
Joonis 5. Päästeameti riskijuhtimise rollid. Allikas: (Murd, Ojala, Suimets, 2016)

Lisa 4 Päästeamenti olemasolev riskide hindamise protsessijoonis



Joonis 6. Päästeamenti olemasolev riskide hindamise protsess. Allikas: (Murd, Ojala, Suimets, 2016)

Lisa 5 Riskijuhtimise soovituslik protsessijoonis



Joonis 7. Soovituslik riskijuhtimise protsessijoonis (Murd, Ojala, Suimets, 2016. Autori täiendatud)