

# Kuntien riskienhallinnan tilaa selittävät tekijät

*Lasse Oulasvirta*

ARTIKKELI PERUSTUU kuntiin ja kuntayhtymiin tehtyyn kyselytutkimukseen, jolla kartoitettiin riskienhallinnan tilaa kunnissa vuoden vaihteessa 2012–2013 sekä uudelleen alkuvuonna 2017. Tutkimus on luonteeltaan eksploratiivinen kuvaus, koska näin kattavaa riskienhallinnan kartoitusta ei ole aiemmin tehty kuntasektorilla. Tutkimus on myös ajankohdainen, koska kuntalain riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa koskevia säännöksiä on lisätty vuonna 2012 perusteluilla, joissa viitataan kuntien riskienhallinnan puutteellisuuteen. Tulokset osoittavat, että kuntien riskienhallinnan käytännöissä on edelleen puutteita, jos käytäntöjä verrataan riskienhallinnan normatiivisiin malleihin kuten COSO-ERM-malliin. Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja muun ympäristön kiristyessä, kun samanaikaisesti toimitaan yhä enemmän julkisen ja yksityisen rajapinnassa mm. ulkoistamisen ja ostopalvelujen kautta, riskienhallinnan avulla saavutettavissa olevat hyödyt ovat yhä ilmeisempiä.

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 247–261.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

## Johdanto

Riskienhallinnan ydinajatus on yrityssektorilla se, että riskeihin varaudutaan etukäteen ja että yritys voi kaikissa olosuhteissa kyetä jatkamaan toimintaansa. Yrityksen riskienhallintaa pidettiin aiemmin kapeana erityisosaamisen alueena, joka perustui lähinnä vakuutuspujaukseen, vakuutusten hankkimiseen (Suominen 2005, 155). Sittemmin on riskienhallinnan sisältö kehittynyt merkittävästi. Riskienhallinnan sanastossa Enterprise Risk Management (ERM) nähdään kokonaisvaltaisena toimintona ja osana yrityksen hyvää johtamis- ja hallintokäytäntöä (Frigo & Anderson 2011; Hoyt & Liebenberg 2011). Yrityksen tulisi tehdä huolellinen riskikartoitus ja luoda riskiprofiili sekä kohdistaa riskienhallinta kokonaisvaltaisesti toimintoihin.

Myös kuntien riskeihin varautuminen painottui aiemmin vakuutuspolitiikan harjoittamiseen, tyypillisesti vahinkovakuuttamiseen (omaisuuden vakuuttaminen, palovakuuttaminen jne.) (Enberg 2002). Päinvastoin kuin yrityksissä liikeriskien hallinta ei ole ollut eikä ole tänäänkään kuntien toiminnan ydinalueella. Toisaalta kuntien monitoimialaisuus, poliittis-hallinnollinen organisaatio ja tehtävien lakisääteisyys tuovat omat erityispiirteensä kuntasektorin riskienhallintaan.

Vasta viime vuosikymmenien aikana on suuntaus ollut edistää kunnissa riskeihin varautumista holistisella riskienhallinnalla ja aiempaa systemaattisemmin. Tähän on osaltaan vaikuttanut paitsi keinovalikoimien lisääntyminen myös kuntien tehtävien ja ympäristön monimutkaistuminen. Esimerkiksi tietoturvallisuus ja tietoriskit ja toisaalta sijoitustoiminnan riskit ovat nousseet esille (ks. Kuntaliitto 2016).

Tämän artikkelin tarkoitus ei ole porautua riskienhallinnan yksityiskohtiin eikä eri riskienhallintakeinojen keinojen tarkempaan sisältöön, vaan juuri tähän *riskienhallinnan muutokseen ja erityisesti siihen, missä määrin kunnissa on siirrytty normatiivisen ammatti- ja konsulttikirjallisuuden peräänkuuluttamaan kokonaisvaltaiseen ja systemaattiseen riskienhallintaan*. Tässä normatiivisessa kirjallisuudessa yksi malli ylitse muiden on niin sanottu COSO ERM kokonaisvaltainen riskienhallintamalli, joka

syntyi viime vuosituhaten loppupuolella yrityssektorilla ja jota on luonnehdittu yleisorganisatoriseksi (COSO 2017). Sitä on promovoitu myös julkissektorille.

## Riskienhallinnan tila kunnissa tutkimusten valossa

Vuoden 2014 alusta voimaan tulleet säännökset edellyttivät kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnassa entistä kokonaisvaltaisempaa otetta ja parempaa kypsyystasoa. Kuntien riskienhallinnan nykytilaa tutkittiin (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2013; Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014) juuri ennen kuntalain muutosta, joka säätövaltuustoille velvoitteet päättää riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan periaatteista. Mainitun tutkimuksen empiiriset analyysit perustuvat Kuntien riskienhallintakyselyyn, joka toteutettiin 10/2012–2/2013 yhteistyössä Kuntaliiton, Tampereen yliopiston ja Oy Audiapro Ab:n (nykyisin BDO Auditor Oy) kanssa. Kysely lähetettiin kaikkiin Manner-Suomen kuntiin ja sairaanhoitopiireihin sekä koulutuskuntayhtymiin. Kysely osoitettiin kaupunkien, kuntien ja kuntayhtymien ylimmille johtajille, mutta myös muille johtaville viranhaltijoille annettiin vastausmahdollisuus (esim. riskienhallintapäällikkö, hallintopäällikkö, talousjohtaja, sisäisen tarkastuksen päällikkö). Kysely sisälsi riskienhallintaa koskevia väittämiä liittyen mm. riskienhallintaa koskevien asiakirjojen olemassaoloon, riskienhallinnan kokonaisvaltaisuuden toteutumiseen, riskienhallinnan jalkauttamiseen sekä riskienhallinnan seurantaan ja tuloksellisuuteen. Väittämät olivat muodossa: ”Arvioi väittämän toteutumista asteikolla 1–5 (1 = erittäin huono .... 5 = erittäin hyvä tai EOS = en osaa sanoa)”. Vastauksista summamuuttujia muodostamalla voitiin arvioida vastaajien organisaatioiden riskienhallinnan systemaattisuutta ja kokonaisvaltaisuutta.

Kuntien ja kuntayhtymisen vastausten keskiarvot olivat suhteellisen matalia. Keskiarvot, jotka kuvastivat riskienhallinnan kokonaisvaltaisuutta ja riskienhallinnan jalkauttamista, olivat tyypillisesti välillä 3–3,5. Täl-

Taulukko 1. Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus, keskiarvotarkastelu (asteikko 1–5) (Oulasvirta, Paananen, Kiviahio &amp; Sandström 2014, taulukko 2)

	1. strategiset riskit	2. lait ja sään- nökset	3. operatiiviset riskit	4. rahoituksen ja talouden riskit	5. riskit eri organisaatio- tasoilla	6. ulkoistetut palvelut	7. järjestelmällinen viitekehikko riski- enhallinnassa
Kunnat n, kpl	3.14 106	3.66 109	3.69 108	3.68 109	3.52 108	2.94 105	1.73 90
Koulutuskuntayhtymät n, kpl	3.71 17	4.00 17	3.76 17	3.88 17	3.65 17	3.19 16	2.76 17
Sairaanhoidopiirit n, kpl	3.22 9	3.78 9	3.78 9	3.78 9	3.67 9	3.67 9	3.22 9
Muut <sup>1)</sup> n, kpl	4.00 4	4.00 5	3.60 5	4.20 5	3.20 5	2.50 4	1.20 5
Kaikki yht. n, kpl	3.24 138	3.72 138	3.70 141	3.72 139	3.52 138	2.99 121	1.96 138

<sup>1)</sup> Muut-nivi koostuu viidestä kuntayhtymästä, jotka eivät oleet varsinaisia koulutus- tai sairaalakuntayhtymiä.

Taulukon muuttujakuvaukset (asteikko: 1 = erittäin huono... 5 = erittäin hyvä).

1. strategiset riskit = riskienhallinta kattaa strategiset riskit (mm. strategia tavoitteita uhkaavat riskit)
2. lait ja säännökset = riskienhallinta kattaa lakien ja säännösten noudattamiseen liittyvät riskit
3. operatiiviset riskit = riskienhallinta kattaa toiminnan operatiiviset riskit (mm. operatiivisia tavoitteita uhkaavat riskit)
4. rahoitus ja talous = riskienhallinta kattaa rahoituksen ja talouden muut olennaiset riskit (mm. rahoitukseen ja talouteen liittyviä tavoitteita uhkaavat riskit)
5. organisaatiotasot = riskienhallinta kattaa eri organisaatiotasot (esim. vastualueet ja tulosityksiköt)
6. ulkoistetut palvelut = riskienhallinta kattaa ulkoistetut palvelut (mm. sopimusriskit)
7. järj. viitekehikko = riskienhallinta perustuu järjestelmälliseen viitekehikkoon (esim. ISO 31000, COSO ERM)

laisen tuloksen (asteikolla 1–5) voi tulkita tarkoittavan sitä, että kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnan puitteet eivät olleet kyselyn ajankohtana kokonaisvaltaisen riskienhallintaprosessin eri osa-alueet systemaattisesti käsittäviä. Tuloksien valossa voidaan myös todeta, että tilanne ei vastaa riskienhallintakirjallisuudessa esiintyvää järjestelmällistä toimintamallia kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta. Kyselyn tulosten mukaan riskienhallintaprosessi ei useinkaan perustunut kyselyajankohtana järjestelmälliseen viitekehykseen kuten esimerkiksi tunnettuun COSO ERM -malliin. Juuri tämä kysymys sai kaikkein alhaisimman vastausten keskiarvon kaikilla vastaajaryhmillä (Oulasvirta ym. 2014).

## Riskienhallinnan kypsyystason arviointi

Kyselyn tulokset osoittivat, että koulutuskuntayhtymien ja sairaalakuntayhtymien riskienhallinta on keskimäärin jonkin verran kehittyneempää kuin peruskunnissa. Niissä riskienhallinta kattaa laaja-alaisemmin eri riskilajit, ja riskienhallinnan prosessin eri vaiheet toteutuvat peruskuntia jonkin verran kattavammin. Tätä tulosta voi selittää se, että koulutuskuntayhtymien rahoitus perustuu niille asetettuihin tavoitteisiin ja suoriutumiseen, jolloin niihin liittyvät riskit vaikuttavat välittömästi kuntayhtymien talouteen. Rahoitukseen, suoriutumiseen sekä ulkopuolisiin arviointeihin perustuvalla tilivelvollisuudella lienee myönteinen vaikutus riskienhallintaan.

Sairaalakuntayhtymien kohdalla tuloksia voi selittää mm. se, että ne ovat kooltaan monia vastanneita peruskuntia suurempia, jolloin niillä on mahdollisuuksia paremmin osoittaa resursseja riskienhallintaan. Toisaalta sairaalakuntayhtymien toimintaan liittyvät riskit voivat olla seurauksiltaan varsin konkreettisia ja vakavia, esimerkiksi potilasturvallisuuden ja ihmishenkien vaarantumisia, minkä vuoksi niissä on keskitytty juuri

näihin liittyvien riskien ennaltaehkäisyyn ja hallintaan. (Oulasvirta ym. 2014.)

Paapen ja Speklen luokittelulla (2012, 542) kypsyytasoja voidaan erottaa viisi.

1. Riskienhallinta on pääasiassa tapauskohtaista, ei suunnitelmaa kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta
2. Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä (esim. työsuojelu ja rahoitusriskit); kokonaisvaltainen riskienhallinta (ERM) harkinnassa
3. Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä ja suunnitellaan ERM:ä
4. Rahoituksen, operaatioiden ja normien noudattamisen riskejä tunnistetaan, arvioidaan ja kontrolloidaan; ERM-systeemiä ollaan panemassa toimeen
5. Rahoituksen, operaatioiden ja normien noudattamisen riskejä tunnistetaan, arvioidaan ja kontrolloidaan; ERM-systeemi on jo integroitu (strategiseen) suunnittelu- ja seurantasykliin

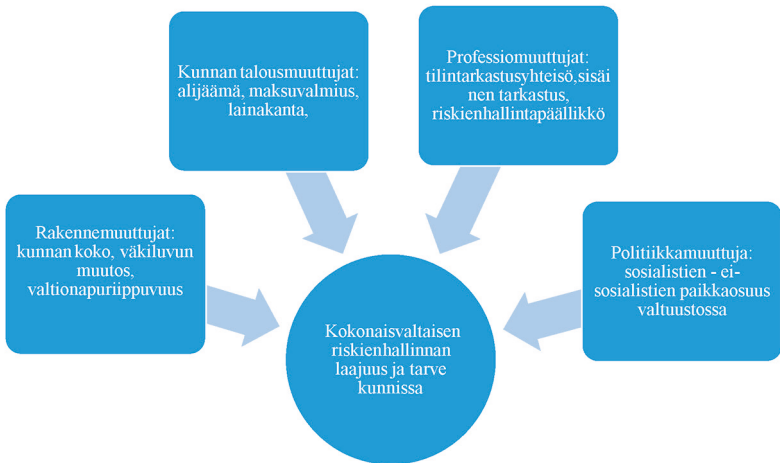
Edellä mainittua Paapen ja Speklen (2012) luokittelua soveltaen monissa kunnissa ja kuntayhtymissä oltiin kyselyajankohtana kehitysportaikun ensimmäisellä tai toisella askelmalla (luokittelun kohdat 1. ja 2.). Joissakin kunnissa ja kuntayhtymissä oli edetty luokittelun askelmalle 3. (Oulasvirta ym. 2014.)

Edellä mainitun tutkimusraportin kirjoittajat esittivät lopuksi, että koska kuntien koossa, taloudessa, toimintatavoissa ja ympäristötekijöissä sekä niihin liittyvistä riskeissä on eroja, myös riskienhallintaa pitää sovittaa kunkin kunnan olosuhteisiin ja tarpeisiin. Tämänkaltainen argumentointi viittaa kontingenssiajattelun relevanttiuteen. Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus voidaan toteuttaa eri tavoin, esimerkiksi pienissä kunnissa riskienhallinnan prosessien ja muodollisuuksien aste voi olla vähäisempi kuin suurissa kunnissa. Luonnollisesti riskienhallinnan toteuttamisessa tarvitaan myös kustannusten ja hyötyjen samanaikaista punnintaa.

## Kuntien riskienhallintakyselyn jatkoanalyysi

Edellä kerrotulla aineistolla Oulavirta ja Anttiroiko tekivät jatkoanalyysiä (2017) regressioanalyysin avulla. Tutkijoiden kiinnostuksen kohteena oli juuri kunnan koon ja muiden tekijöiden yhteys kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymiseen kunnissa. Tässä jatkotutkimuksessa olivat mukana vain kunnat, eivät siis kuntayhtymät.

Regressioanalyysiä varten muodostettiin hypoteeseja seuraavan mallin perusteella (Oulavirta & Anttiroiko 2017, kuvio 1).



Kuvio 1. Malli kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymisestä kunnissa

Tätä mallia siis testattiin regressioanalyysillä. Regressioanalyysissä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymistä selitettiin kokotekijän lisäksi kunnan talouden tilaa kuvaavilla muuttujilla, sisäisen tarkastuksen funktion esiintymisellä ja riskienhallintapäällikkötyyppisen viran esiintymisellä kunnissa. Regressioanalyysin tuloksia kuvaa seuraava taulukko.

Taulukko 2 Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuutta kuvaava summamuuttuja (Oulasvirta &amp; Anttiroiko 2017, taulukko 4)

Variables	Malli 1		UnStd		Collinearity		Malli 2		UnStd		Collinearity	
	Std. Beta	B	Sig.		Tolerance	VIF	Std. Beta	B	Sig.	Tolerance	VIF	
(Constant)		3.747	.000					4.334	.000			
Big Four tiintarkasusyhteisö (dummy)							-.108	-.161	.361	.667	1.499	
Sisäisen tarkastuksen funktio (dummy)							-.179	-.250	.205	.473	2.115	
Riskienhallintapäällikkö (dummy)							.018	.053	.885	.566	1.766	
Kertynyt ali-ylijäämä	.208	9.892E-5	.088		.640	1.564	.154	7.368E-5	.241	.543	1.843	
Maksuvalmiuspäivät	-.228	-.003	.050		.705	1.418	-.147	-.002	.240	.603	1.658	
Lainakanta	<b>-.245</b>	<b>.000</b>	<b>.014</b>		<b>.997</b>	<b>1.024</b>	<b>-.239</b>	<b>.000</b>	<b>.018</b>	<b>.938</b>	<b>1.066</b>	
Henkilöstömäärä	-.040	-9.908E-6	.695		.892	1.121	-.022	-5.427E-6	.884	.409	2.442	
Politiikkamuuttujat							-.033	-.002	.757	.823	1.215	
Väkiluvun muutos							-.125	.107	.261	.755	1.325	
Valtionapujen osuus (%) tuloista							-.203	-.010	.161	.449	2.229	
Model F-value	2.815						1.885					
Model significance	.029						.058					
Adjusted R <sup>2</sup>	.068						.082					
N	101						100					



Vain malli 1 oli kokonaisuudessaan tilastollisesti merkitsevä (taulukossa Model significance 0,029). Testatun mallin (Adjusted R<sup>2</sup> oli 0,068) muuttujilla pystyttiin kuitenkin selittämään vain vähän kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymistä kunnissa. Tämä on sinänsä merkittävä tulos, koska se implikoi sitä, että muut kuin rakenteelliset ja poliittiset seikat selittävät kokonaisvaltaisen ERM-tyyppisen riskienhallinnan esiintymistä kunnissa. Muut kuntakohtaiset erityispiirteet selittävät, miksi jokin tietty kunta on omaksunut ERM-tyyppisen riskienhallinnan.

Malli 1 oli redusoitu sisältämään kaksi tärkeimmäksi osoittautunutta selittävää muuttujaa eli kunnan koon ja talouden tilaa kuvaavat muuttujat. Malli 2 sisälsi kaikki mallin muuttujat kontrollimuuttujineen. Niistä Big Four -muuttuja eli kuuluiko kunnan tarkastusyhtiö niin kutsuttuihin kansainvälisiin Big Four -yhtiöihin vai ei, sekä sisäinen tarkastuksen funktion olemassaolo (kyllä tai ei) saivat negatiivisen regressiokertoimen. Nämä kertoimet olivat kuitenkin tilastollisesti ei-merkitseviä. Big Four -muuttujan osalta tulos oli odotettu. Näin koska Suomessa on kansainväliseen Big Four -yhtiöiden määritelmään kuulumaton BDO Auditor, joka on nimenomaan kuntasektorin tilintarkastukseen keskittynyt yhtiö päinvastoin kuin Suomessa toimivat Big Four -yhtiöt. Näillä viime mainituilla ei siis ole etukäteen oletettuna positiivisempaa vaikutusta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymiseen kuin ensin mainitulla kuntasektorin tilintarkastusmarkkinoita johtavalla yhtiöllä.

Sisäisen tarkastuksen muuttujan ei-merkitsevyys oli vastoin oletusta, jonka mukaan sisäinen tarkastus johtaa tehokkaaseen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan suosittamiseen kunnissa ja sitä kautta edelleen positiivisesti sen esiintymiseen kunnissa.

Korrelaatiotarkastelussa kuntakoolla (asukasluvulla mitattu) oli jonkin verran yhteyttä olettamusten mukaisesti eli siten suuremmissa kunnissa esiintyi jonkun verran enemmän kokonaisvaltaista riskienhallintaa kuin muissa pienemmissä kunnissa. Mutta kun edettiin regressioanalyysiin ja mallin muiden muuttujien lisäämiseen tarkastelussa, kunnan koon vaikutus olikin tilastollisesti ei-merkitsevä.

Taloudellisista tekijöistä korkea velkaantuneisuus selitti jonkin verran kokonaisvaltaisen riskienhallinnan muita vähäisempää esiintymistä. Kun riskienhallinnan kattavuuden sijaan selitettävänä summamuuttujana oli riskienhallinnan toimeenpanon vahvuus eli ”jalkautuminen” organisaatiossa, tilastollisesti merkitseväksi tuli myös kunnan alijäämän kertyminen.

Kunnan taloudellisilla rajoitteilla on merkitystä uusien järjestelmien rakentamisessa, jotka ovat vapaaehtoisia ja aiheuttavat uusia kustannuksia. Tulos oli näin ollen odotettu ja antoi vahvistusta asetetuille hypoteeseille. Kokonaisvaltaisen ja systemaattisen riskienhallinnan rakentaminen konsultoinnin avulla ja henkilöstövoimavaroja osoittaen onnistuu helpommin kunnilta, joiden taloustilanne on hyvä.

Taulukko 3. Mallissa testattujen muuttujien selityskyky (selitettävänä tekijöinä paitsi edellä tarkasteltu riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus myös sen toimeenpanon vahvuus)

ERM esiintyminen Selityskyky	Rakenteelliset muuttujat	Kunnan taloudelliset rajoitteet	Kontrollimuuttujat
Ei lainkaan	koko, väestönmuutos, riippuvuus valtionavuiista		Sisäinen tarkastus, riskienhallintapäällikkö, valtuuston poliittiset voima-suhteet
Heikko		velkaantuneisuus, alijäämä	
Vahva			

Yksi mahdollinen selitys ERM-tyyppisen mallin harvinaisuudelle on se, että ihanteellisessa muodossaan malli on kunnille epärealistinen (ks. Power 2009, 850–851) tai ainakin se on työläs malli toteuttaa niillä resursseilla, jotka kunnissa on varattavissa riskienhallintaan. Tämä viimeksi mainittu

seikka on tekijä, jolla on yhteys testaamamme mallin tilastollisesti merkitseväksi osoittautuneeseen kunnan talousrajoitemuuttujaan.

Ja edelleen, kunnan päätöksentekijät saattavat olla tyytyväisiä siilomalliin ja siihen, että riskienhallintaa kohdistetaan valikoiden riskeihin, jotka ovat operationalisoitavissa ja kohtuullisessa määrin hallittavissa omin toimin (ks. Micheli et al. 2012). Tämä lähestymistapa tulkitaan riittäväksi ympäristön epävarmuuksiin ja riskeihin. Monet kaikkein vakavimmista riskeistä ovat kunnan omien riskienhallintatoimenpiteiden ulottumattomissa, ja siksi niihin ei uhrata resursseja.

Tulokset osoittivat, etteivät kunnanvaltuuston poliittiset voimasuhteet selittäneet riskienhallinnan esiintymistä ERM-tyyppisesti. Oletamus oli, että vasemmistolaisesti painottuminen olisi vähentänyt businessmaailman lanseeraaman ERM-mallin suosiota. Rakenteellisten ja poliittisten tekijöiden sijasta selityspohjaa voidaan etsiä myös kuntainstituution erityispiirteistä. Kunnat ovat monitoimialaisia palvelujen järjestäjiä ja sen lisäksi poliittis-hallinnollisia organisaatioita. Sekä hallinnon eri sektoreilla tai yleisjohdossa toimivilla ja toisaalta eri poliittisilla ryhmillä voi olla erilaisia näkökulmia ja käsityksiä kunnan riskinottopoliitikasta ja riskienhallinnasta. Nämä seikat voivat heikentää koko organisaation kattavan, kaikki siiloutuneet hallinnot läpileikkaavan ja kaikille mieluisen kokonaisvaltaisen ja formaalin riskienhallintasysteemin mahdollisuuksia (Schiller & Prpich 2014).

Hallinnon siilomentaliteettia voi vahvistaa julkisjohtajien rooli muutosjohtajina, mikä on ratkaisevan tärkeä tekijä innovaatioiden leviämisessä ja omaksumisessa (Moon & Norris 2005; Damanpour & Schneider 2009; Carassus, Favoreu & Gardey 2014). COSON mukaan organisaatiokulttuurissa johdon johtamistyyli riskienhallinnan suhteen on olennainen tekijä (COSO 2004, 27–28). Ylimmän johdon ja hallituksen riskitietoisuus ja asenteet riskienhallinnan suhteen ovat tärkeitä laadullisia tekijöitä. Ulkoa tuleva paine ei tuota tulosta, jos ylin johto ei ole vastaanottavainen kyseiselle riskienhallintamallille. Eräät tutkimukset ovat osoittaneet, että myös keskijohdolla voi olla huomattava vaikutusvalta riskienhallinnan toimeen-

panoon (Crawford & Stein 2005). Tämä suomalaisella aineistolla tehty tutkimus osoittaa, että riskienhallintapäällikön viran harvinaisuus ja toisaalta riskienhallinnan matala profiili johtamisfunktioiden joukossa osaltaan vaikuttavat COSO ERM -tyyppisen riskienhallintamallin suhteelliseen harvinaisuuteen.

## Johtopäätökset

Koska kuntiin liittyvät rakenteelliset tekijät selittivät huonosti kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymistä kunnissa, on ilmeistä, että erilaiset kuntakohtaiset spesifit tekijät, joita ei ole tilastotietoina olemassa, selittävät COSO ERM -tyyppisen riskienhallintajärjestelmän diffuusiota kuntakentällä. Nämä tekijät liittyvät paitsi kuntainstituution erityispiirteisiin, ehkä myös enemmän sattumanvaraisiin seikkoihin, kuten siihen, onko kuntaan kohdistunut riskienhallinnan neuvonantoa tai koulutusta ja onko kunnan johtoa tehokkaasti konsultoitu asiassa tavalla, joka on saanut johdon halukkaaksi lähtemään rakentamaan kokonaisvaltaista riskienhallintajärjestelmää (vrt. Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 135–136).

Toiseksi, kuntien ympäristön riskitekijät ja institutionaaliset erityispiirteet, joihin traditionaalisesti kuuluu hallinnon siiloutuminen, eivät toisaalta muodosta kunnan poliitikoille tai viranhaltijoille voimakasta kannustinta vapaaehtoisesti rakentaa kokonaisvaltaista ja muodollista COSO ERM -tyyppistä riskienhallintajärjestelmää. Kolmanneksi, COSO ERM -tyyppinen malli on kehitetty yrityssectorille, eikä se siten lähtökohtaisesti ole herkkä julkisyhteisöjen tarpeille ja realiteeteille (Baker 2008). Tämä lähtökohta saattaa heikentää mallin vetovoimaa kunnissa. Ja viimeiseksi, kuntajohto saattaa tehdä mielessään jonkinlaisen kustannushyöty-punninnan, jossa varsinkin heikossa taloudellisessa tilanteessa olevissa kunnissa kokonaisvaltaisen järjestelmän pystyttäminen ja ylläpito mahdollisine konsulttikustannuksineen voi näyttäytyä epäselviksi koettuja hyötyjä suuremmiksi.

Tässä artikkelissa siteeratut tutkimukset perustuivat strukturoituun kyselyyn, joten niillä on omat rajoituksensa. Tarvitsemme seuraavaksi syvemmälle meneviä kuntakohtaisia tutkimuksia ja toisaalta sellaisten uusien riskienhallintamallien testaamista, jotka huomioivat aiempaa paremmin kuntien erityispiirteet. Syvempi tutkimus edellyttää tapaustutkimuksen ja laadullisen tutkimusotteen soveltamista, esimerkiksi siten kuin on toteutettu Woodsin (2009) tutkimuksessa.

## Lähteet

- Carassus, D., Favoreu, C. & Gardey, D. (2014) Factors that Determine or Influence Managerial Innovation in Public Contexts: The Case of Local Performance Management. *Public Organization Review*, 14 (2), 245–266.
- COSO (2004) *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.
- Crawford, M. & Stein, W. (2005) ‘Second Order’ Change in UK Local Government: The Case of Risk Management. *International Journal of Public Sector Management*, 18 (5), 414–423.
- Damanpour, F. & Schneider, M. (2009) Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (3), 495–522.
- Enberg, M (2002) *Kuntien riskienhallinta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Frigo, M. L. & Anderson, R.J. (2011) Strategic Risk Management: A Foundation for Improving Enterprise Risk Management and Governance. *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, 81–88.
- Hoyt, R. E. & Liebenberg, A. P. (2011) The Value of Enterprise Risk Management. *The Journal of Risk and Insurance*, Vol. 78, No. 4, 795–822.
- Kuntaliitto (2016) *Kunnan ja kuntayhtymän varallisuuden hoito, sijoitustoiminta ja niiden perusteista päättäminen*. Helsinki.
- Kiviaho, M., Oulasvirta, L. & Paananen, M. (2013) *Riskienhallinta murroksessa Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012*. Suomen Kuntaliitto, ebook, [http://shop.kuntaliitto.fi/product\\_details.php?p=2937](http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=2937).
- Leino, M., Steiner, M.-L. & Wahlroos, J. (2005) Corporate Governance ja riskienhallinta. Teoksessa H. Kuusela & R. Ollikainen (toim.) *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere: Tampere University Press.
- Micheli, P., Schoeman, M., Baxter, D. & Goffin, K. (2012) New Business Models for Public-Sector Innovation: Successful Technological Innovation for Government. *Research-Technology Management*, 55 (5), 51–57.
- Moon, M. J. & Norris, D. F. (2005) Does Managerial Orientation Matter? The Adoption of Reinventing Government and E-Government at the Municipal Level. *Information Systems Journal*, 15, 43–60.
- Oulasvirta, L., Paananen, M., Kiviaho, M. & Sandström, J. (2014) Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2014, 253–264.

*Kuntien riskienhallinnan tilaa selittävät tekijät*

- Oulasvirta, L. & Anttiroiko, A.-V. (2017) Adoption of comprehensive risk management in local government. *Local Government Studies* 43(3), 1–24.
- Paape, L. & Speklé, R. F. (2012) The Adoption and Design of Enterprise Risk Management Practices: An Empirical Study. *European Accounting Review*, vol. 21, No 3, 533–564.
- Power, M. (2009) The Risk Management of Nothing. *Accounting, Organizations and Society*, 34, 849–855.
- Schiller, F. & Prpich, G. (2014) Learning to Organise Risk Management in Organisations: What Future for Enterprise Risk Management? *Journal of Risk Research*, 17 (8), 999–1017.
- Suominen, A. (2005) Kokonaisvaltainen riskienhallinta yrityksen suojajärjestelmänä. Teoksessa H. Kuusela & R. Ollikainen (toim.) *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere: Tampere University Press.
- Woods, M. (2009) A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. *Management Accounting Research*, Vol. 20, 69–81.

