

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA SUOMEN
HALLINTO-OIKEUKSISSA**
case Kuopion hallinto-oikeus

Finanss hallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro gradu- tutkielma
Huhtikuu 2013
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Hanna-Kaisa Eklund

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanss hallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	EKLUND HANNA-KAISA
Tutkielman nimi:	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Suomen hallinto-oikeuksissa case Kuopion hallinto-oikeus
Pro gradu-tutkielma:	71 sivua, 1 liitesivu
Aika:	Huhtikuu 2013
Avainsanat:	sisäinen valvonta, riskienhallinta, COSO, COSO-ERM, hallinto-oikeus

Hallinto-oikeudet käsittelevät pääasiassa viranomaisen päätöksistä tehtyjä valituksia, mutta myös hallintoriita-asioita sekä alustusmenettelyjä. Hallinto-oikeuksien tarkoituksena on luoda kansalaisille oikeusturvaa. Suomessa toimii kahdeksan hallinto-oikeutta ja korkein hallinto-oikeus. Kuopion hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat Pohjois-Savo, Etelä-Savo sekä Pohjois-Karjala.

Sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan on vasta viime vuosina alettu kiinnittämään valtionhallinnossa enemmän huomioita. Talousarviolaki ja talousarvioasetus edellyttävät, että valtion virastoissa ja laitoksissa harjoitetaan sisäistä valvontaa, jonka tilasta luodaan toimintakertomuksiin arviointilausuma. Virasto tai laitos voi käyttää hyväksi sisäisen valvonnan toteuttamisessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisiä viitekehikoita, yleisimpänä näistä viitekehikoista ovat COSO ja COSO-ERM. Valtion viraston ja laitoksen sisäisen valvonnan viitekehikko perustuu COSO-ERM viitekehikkoon. Kuitenkin hallinto-oikeudessa on koettu yleiset viitekehikot raskaiksi käyttää. Tästä syystä on luotu oma viitekehikko, joka sopii paremmin tuomioistuimen toiminnan arviointiin.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat järjestetty ja kuinka hyvin ne toimivat Kuopion hallinto-oikeudessa. Tutkimuksessa tarkastellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ongelmia. Lisäksi käsitellään niiden esiin nostamia ongelmia sekä mitä ratkaisuja näihin ongelmiin on mahdollisesti löydetty. Tutkimus osoittaa, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimivat kohtuullisen hyvin Kuopion hallinto-oikeudessa. Sisäinen valvonta Kuopion hallinto-oikeuden omassa toiminnassa on hallittua, siihen panostetaan sekä riskienhallintaa tehdään mahdollisuuksien rajoissa. Ongelmia aiheuttaa puolestaan resurssien vähyys ja oikeusministeriön suhtautuminen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
1.1 TUTKIMUSONGELMAT, TAVOITTEET JA RAJAUKSET	6
1.2 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO	7
1.3 TUTKIMUKSEN RAKENNE	9
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	10
2.1 KESKEISIMMÄT KÄSITTEET	10
2.2 AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET	12
3 SISÄINEN TARKASTUS, SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA	13
3.1 SISÄINEN TARKASTUS	13
3.2 SISÄINEN VALVONTA	14
3.2.1 COSO- malli	16
3.2.2 Sisäisen valvonnan toteuttajat.....	18
3.3 RISKI.....	18
3.4 RISKIENHALLINTA	19
3.4.1 COSO-ERM.....	21
4 VALTION VIRASTOJEN SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA.....	25
4.1 VALTION VIRASTOJEN JA LAITOSTEN SISÄINEN TARKASTUS.....	25
4.2 VALTION VIRASTOJEN JA LAITOSTEN SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA	26
4.3 VALTION VIRASTOJEN JA LAITOSTEN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN ARVIOINTIKEHIKKO	29
5 SUOMEN HALLINTO-OIKEUDET	32
5.1 ALUEELLISET HALLINTO-OIKEUDET	32
5.2 KORKEIN HALLINTO-OIKEUS	33
5.3 HALLINTO-OIKEUKSIEN KÄYTTÄMÄT KESKEISIMMÄT LAIT JA ASETUKSET ...	34
6 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA SUOMEN HALLINTO-OIKEUKSISSA ..	37
6.1 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA	37
6.2 SISÄISEN VALVONNAN UUSI KEHIKKO	43
6.3 OIKEUSMINISTERIÖN OHJEET HALLINNONALANSA SISÄISEEN TARKASTUKSEEN.....	45
7 CASE KUOPION HALLINTO-OIKEUS	47

7.1 KUOPION HALLINTO-OIKEUDEN ESITTELY	47
7.2 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA KUOPION HALLINTO-OIKEUDESSA	48
7.3 HAASTATTELU	50
7.3.1 Haastattelun menetelmät.....	50
7.3.2 Haastatteluaineisto	51
7.3.3 Haastattelun tulokset.....	58
8 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	61
8.1 TUTKIMUKSEN VALIDIUS JA RELIAABELIUS	61
8.2 JOHTOPÄÄTÖKSET KUOPION HALLINTO-OIKEUDEN SISÄISESTÄ VALVONNASTA JA RISKIENHALLINNASTA	62
LÄHTEET.....	68
LIITEET.....	72
Liite 1: Haastattelukysymykset	72

KUVIOT

Kuvio 1 COSO-internal control-integrated framework (ugs.edu)	17
Kuvio 2 COSO-ERM malli (COSO-ERM)	22
Kuvio 3 Riskityypit ja niiden liittyminen tulosohtjaukseen ja tilivelvollisuuteen (VVM 2005).....	28

1 JOHDANTO

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys on kasvanut viime vuosina merkittävästi myös valtionhallinnossa. Valvonnan tärkeys korostuu väärinkäytösten, sekä riskien ehkäisemisessä. Sisäisen valvonnan roolin korostuminen nykypäivänä johtuu muun muassa Euroopan unionin vaateista, virastojen ja laitosten tuloksellisuuden korostamisesta sekä nettobudjetoinnista. (Myllymäki 2007, 148–159) Hallinto-oikeuksissa on koettu sisäisen valvonnan toteutus hankalaksi ja liian työlääksi yleisten sisäisen valvonnan arviointikehikkojen avulla. Muutosta on kuitenkin tapahtunut, ja vuonna 2011 tuomioistuinlaitokselle luotiin oma arviointikehikko SIVA, jonka tarkoituksena on helpottaa sisäisen valvonnan tehokasta toteuttamista.

Suomessa hallinto-oikeutta käyttävät yleiset, riippumattomat hallintotuomioistuimet sekä korkein hallinto-oikeus. Suomessa toimii kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta korkeimman hallinto-oikeuden lisäksi. Hallinto-oikeudet sijaitsevat Helsingissä, Kuopiossa, Hämeenlinnassa, Kouvossa, Oulussa, Rovaniemellä, Turussa sekä Vaasassa. Ahvenanmaalla on lisäksi oma hallintotuomioistuimensa. Erikoistuomioistuimia ovat Suomessa markkina-, ja vakuutus-oikeus. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on käsitellä valituksia viranomaisten hallintoasioissa tekemistä päätöksistä. Näitä valituksia ovat muun muassa veroasiat, sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat, kuten toimeentulotukeen, vammaisten tukemiseen, lastensuojeluun sekä mielenterveyskysymyksiin liittyvät päätökset, ympäristö-, rakentamis- ja maankäyttöasiat, kuten ympäristö- ja rakennuslupiin liittyvät päätökset, kuntien itsehallintoon kuuluvat asiat, elinkeinon harjoittamiseen liittyvät viranomaisten päätökset sekä valitukset erilaisista viranomaisten päättämistä maksuista kuten pysäköintivirhemaksuista, joukkoliikenteen tarkastusmaksuista ja jätemaksuista. (OM 2005)

Hallinto-oikeudet ovat oikeusministeriön alaisia virastoja. Tästä johtuen hallinto-oikeuksien sisäinen tarkastus ja sisäinen valvonta kuuluvat Suomen oikeusministeriön hallinnon alaan. Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö vastaa tuomioistuinten sisäisen tarkastuksen toimivuudesta. Hallintotuomioistuinten sisäinen tarkastus on koettu riittämättömäksi, ja tästä johtuen oikeusministeriö teki vuonna 2009 uudet ohjeet sisäiseen tarkastukseen ja valvontaan. Sisäisen valvonnan toimivuuden merkitys oikeusministeriön hallinnonalan ohjauksessa ja johtamisessa on useiden toimintaympäristöä ja toimintatapoja koskevien muutoksien johdosta lisääntynyt. Sisäisen valvon-

nan ja riskienhallinnan roolia korostavia muutoksia ovat muun muassa yhteiskunnan ja kansainvälisen toimintaympäristön monimutkaistuminen ja teknistyminen sekä hallinnonalan rakenteiden uudistaminen. Hallinnonalan toimintaan kohdistuu jatkossa entistä voimakkaammin myös tuoksellisuuden ja tuottavuuden vaatimuksia. (OM 2009)

1.1 TUTKIMUSONGELMAT, TAVOITTEET JA RAJAUKSET

Tutkimuksellani pyrin jäsentämään Kuopion hallinto-oikeuden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa, mistä se koostuu ja mitä mahdollisia ongelmia hallintotuomioistuimen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyy. Keskeiset tutkimustavoitteeni ovat selvittää:

1. Miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimivat Kuopion hallinto-oikeudessa?
2. Mitä mahdollisia ongelmia sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyy?
3. Miten ongelmat ovat ratkaistu tai miten ne voitaisiin ratkaista?

Tutkimukseni selventää Kuopion hallinto-oikeuden sisäistä valvontaa ja siihen liittyvää riskienhallintaa. Tutkimuksen tarkoituksena on saada laaja ymmärrys siitä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimivat ja vastaavatko ne tarpeisiin Kuopion hallinto-oikeudessa.. Tutkimukseni tarkoituksena on myös saada tietoa siitä, minkälaisia ongelmia sisäiseen valvontaan liittyy, miten hyvin toiminnan riskit tunnistetaan, sekä miten niitä ehkäistään ja seurataan. Lisäksi pyrin selvittämään, miten nämä ongelmat ovat ratkaistu, tai miten ne olisivat ratkaistavissa.

Tutkimukseni koskee ainoastaan Kuopion hallinto-oikeutta, joten tutkimuksen ulkopuolelle jäävät muut Suomen hallinto-oikeudet, korkein hallinto-oikeus sekä erikoistuomioistuimet, joita ovat markkina- ja vakuutustuomioistuimet. Valitsin Kuopion hallinto-oikeuden tapaustutkimukseni kohteeksi muun muassa siksi, että joka vuosi sisäisen valvonnan osalta nousee pinnalle toimintakertomuksissa Kuopion hallinto-oikeuden tilaongelmat ja pyrkimys aktiivisesti parantaa johtamistoimintoja. Sisäisen valvonnan uusi arviointikehikko tuomioistuimille luotiin vuonna 2011 työryhmän avulla, ja on mielenkiintoista tutkia miten arviointikehikko toimii käytännössä. Hallinto-oikeudet tekevät korkeimman hallinto-oikeuden kanssa yhteistyössä vuosittaisen hallinto-oikeuksien toimintakertomuksen. Toimintakertomus koskee kaikkia hallinto-oikeuksia, joten tällä tavoin tutkimukseeni tulevat mukaan tietyllä tasolla muutkin hallinto-oikeudet. Kuitenkin on muistettava, että tuo-

mioistuumien välillä on eroja toimintatavoissa, sekä virastoilla on vapaus suorittaa sisäisen valvonnan arviointi parhaakseen katsomalla tavalla.

1.2 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO

Tutkimukseni on empiirinen, kvalitatiivinen tapaustutkimus Kuopion hallinto-oikeudesta. Kvalitatiivisen tutkimuksen tyypillisiä piirteitä ovat muun muassa, että tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedonhankintaa, ja että siinä käytetään induktiivista analyysia. Induktiivisessa analyysissä ei testata teorioita, vaan keskitytään aineiston kattavaan tarkasteluun. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2001, 155) Tutkimukseni tarkoitus on tarkastella Kuopion hallinto-oikeuden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa aineiston pohjalta kattavasti, ja luoda ymmärrys siitä, miten se toimii, ja mitä ongelmia siinä mahdollisesti on. Hirsjärven ym. (2001) mukaan kvalitatiivinen tutkimus ei ole yleensä hypoteesien tai teorian testaamista, vaan sen tarkoitus on tarkastella aineistoa mahdollisimman monitahoisesti ja yksityiskohtaisesti. Tutkimukseni noudattaakin tätä linjaa, en siis aio testata hypoteeseja, vaan tarkoitukseni on luoda kokonaiskuvaa Kuopion hallinto-oikeuden sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Tutkimuksessani käytän analyysimenetelmänä sisällönanalyysiä, jota voidaan pitää laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmänä. Sisällönanalyysiin voidaan nähdä perustuvan jollakin tapaa kaikki laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmät. (Tuomi & Sarajärvi 2009) Sisällönanalyysin tarkoituksena on luoda ilmiöstä tiivistetty ja yleinen kuvaus. Sisällönanalyysi on tekstin analysointia, eli aineistoa kuvataan sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2009)

Analysointiin käytän teorialähtöistä sisällönanalyysiä, jonka tarkoituksena ei ole teorian testaaminen vaan ennemminkin uuden tiedon yhdistäminen teoriaan. Teorian tarkoituksena on auttaa analyysissä eteenpäin ja se myös ohjaa lopputulosta. Aineiston keruumenetelmät ovat teorialähtöisessä sisällönanalyysissä vapaita, ja aineisto liitetään teoriaan. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–100) Tarkoituksena on siis liittää dokumentit sekä empiirinen aineistoni, eli haastattelu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan teoriaan.

Arvioin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa sekä toimivuutta Kuopion hallinto-oikeudessa, joten tutkimukseni on arviointitutkimusta. Arviointini on pääasiassa prosessien ja vaikutusten arvi-

ointia, jossa käytännössä selvitetään miten tietty prosessi toimii, toimiiko se halutulla tavalla ja mitkä ovat sen vaikutukset (Colin 2001). Ahosen (2001, 81) mukaan vaikutusarvioinnilla pyritään varmistamaan hankkeen tai projektin tarpeellisuus. Tällöin voidaan arvioida, miten Kuopion hallinto-oikeudessa toteutetaan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ja toimivatko sekä vaikuttavatko ne halutulla tavalla. Valtion virastot ja laitokset ovat lain ja asetusten mukaan velvollisia suorittamaan sisäistä valvontaa. Tähän tarkoitukseen on luotu valtion virastojen ja laitoksien sisäisen valvonnan arviointikehikko, joka perustuu COSO-ERM viitekehikkoon. Tuomioistuimet ovat luoneet oman arviointikehikkonsa, jotta niillä olisi helpompaa toteuttaa sisäisen valvonnan arviointia. Arviointitutkimuksessani selvitän, miten hyvin pystytään toteuttamaan sisäinen valvonta näiden viitekehysten avulla.

Tutkimus on laadullinen case eli tapaustutkimus Kuopion hallinto-oikeudesta. Tutkimukseni tarkoituksena on kuvata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ilmiötä Kuopion hallinto-oikeudessa. Tapaustutkimuksessa ilmiö pyritään kuvaamaan mahdollisimman hyvin ja perusteellisesti (Laine, Bamberg, Jokinen 2007, 31–34). Laine ym. (2007, 31–34) ovat määritelleet erinäisiä tapaustutkimuksen tyyppejä. Nämä tyypit ovat kriittinen, äärimmäinen, tyypillinen, paljastava sekä tulevaisuudesta kertova. Tutkimukseni on luokiteltava tämän mukaan paljastavan tyypilliseksi tapaukseksi, koska sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa hallinto-oikeuksissa ei ole sen suuremmin tutkittu, vaikka niiden olemassa olosta ollaan tietoisia ja sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa harjoitetaan.

Tapaustutkimus ei kuitenkaan pyri yleensä yleistettävyyteen, vaikka tästä voidaankin nähdä eriäviä mielipiteitä (Laine ym. 2007, 27–30). Tutkimukseni koskee siis vain Kuopion hallinto-oikeuden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa, joten tutkimustuloksia ei voida yleistää Suomen muihin hallinto-oikeuksiin. Suomen hallinto-oikeudet käyttävät samaa uutta arviointikehikkoa sisäisen valvontansa arvioinnissa, mutta kuitenkin se antaa vapautta muokata viitekehikkoa omiin tarpeisiin sopivaksi. Hallinto-oikeuksilla on siis erilaisia tarpeita, vaikkakin niissä on myös yhtäläisyyksiä. Tästä johtuen tutkimustani ei voida yleistää kaikkiin Suomen hallinto-oikeuksiin.

”Laadullisen tutkimuksen yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Niitä voidaan käyttää joko vaihtoehtoisesti, rinnan tai eritavoin yhdisteltynä tutkittavan ongelman ja tutkimusresurssien mukaan.” (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 71) Tapaustutkimukseen liitetään hyvin laaja tutkimusaineiston tarve. Tutkimusaineis-

toni koostuu kirjallisuudesta, artikkeleista sekä dokumenteista. Dokumentit ovat pääasiassa hallinto-oikeuksien toimintakertomuksia vuosilta 2009–2011, ohjeistuksia sekä määräyksiä koskien sisäistä valvontaa, sisäistä tarkastusta ja riskienhallintaa, sekä valtiotalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus hallinto-oikeuksista. Yksi tärkeimmistä aineistoistani on haastatteluaineisto, joka koostuu Kuopion hallinto-oikeuden ylituomarin ja hallintopäällikön haastattelusta.

1.3 TUTKIMUKSEN RAKENNE

Tutkimukseni toinen luku esittelee tutkimuksen teoreettisen viitekehysten. Teoreettinen viitekehys tarkoituksena on tuoda esiin ne sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan teoriat, johon tutkimukseni perustuu. Nämä teoriat selvitetään tutkimuksen myöhäisemmässä vaiheessa kokonaisvaltaisesti. Teoreettiseen viitekehykseen kuuluvat myös tutkimuksen kannalta keskeisimmät käsitteet sekä aikaisemmat tutkimukset aiheesta. Kolmas luku käsittelee sisäisen tarkastuksen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan teoriaa. Sisäinen tarkastus on oleellinen osa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa, mutta koska tutkimukseni on rajattu sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan, on sen tarkastelu jätetty vähemmälle painoarvolle. Luvussa myös esitellään COSO ja COSO-ERM viitekehykset, joita ovat hyvin yleisesti käytetty sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa.

Valtion virastojen ja laitosten sisäinen tarkastus, sisäinen valvonta sekä riskienhallinta ovat tutkimukseni neljäs luku. Sen tarkoituksena on antaa ymmärrys valtion virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta ja teoriasta. Luku esittelee myös valtion virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehikon. Viides luku aloittaa hallinto-oikeuksien tarkastelun. Luku kertoo yleisesti Suomen hallinto-oikeuksista ja niiden tehtävistä Suomen oikeusjärjestyksessä. Kuudes luku käsittelee hallinto-oikeuksien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Tässä tarkastelussa on mukana kaikki hallinto-oikeudet, pois lukien korkein hallinto-oikeus sekä erikoistuomioistuimet.

Luku seitsemän syventyy Kuopion hallinto-oikeuden tarkasteluun. Luvussa esitellään Kuopion hallinto-oikeus ja miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta siellä toimivat. Luku sisältää myös haastatteluaineiston ja sen analysoinnin. Viimeinen, eli kahdeksas luku on johtopäätökset. Tässä osassa tutkimustani yhdistän tutkimuksen tulokset ja omat johtopäätökseni tutkimusaiheesta sekä arvioin tutkimukseni luotettavuutta ja pätevyyttä

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys koostuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteistä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehyksistä. Näitä viitekehikkoja ovat tutkimuksessani erityisesti COSO, COSO-ERM, virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehikko sekä tuomioistuimien sisäisen valvonnan uusi viitekehikko. Viitekehyksien ja käsitteiden teorioiden sisällöt selvitetään tutkimukseni seuraavissa luvuissa.

2.1 KESKEISIMMÄT KÄSITTEET

Hallinto-oikeuslain mukaan: ”Hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa.”(HOL 2§) Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa (KHOL 1:1). Tarukanteleen ja Jukaraisen (1999, 15) mukaan, Suomen oikeusturvajärjestelmässä tärkeimpinä osa-alueina ovat hallinnon lainalaisuus, yleinen muutoksenhakuoikeus viranomaisten päätöksiin, sekä riippumaton hallintotuomioistuinjärjestelmä. Hallinto-oikeuksien tehtäviin kuuluukin siis oikeussuojan antaminen, hallintoriitojen käsittely, perustuslaillisuuden valvonta, ihmisoikeuksien valvonta sekä eurooppaoikeuden täytäntöönpano. (Laakso, Suviranta, Tarukannel 2006, 451)

”Sisäinen tarkastus on riippumatonta, objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta-, sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja sen kehittämiseen.” (Kuuluvainen ym. 2010, 17)

Sisäisen tarkastuksen ammattistandardien (2120) mukaan sisäinen valvonta käsittää ”Ne johdon, hallituksen ja muiden osapuolten toimenpiteet, joilla parannetaan riskienhallintaa ja lisätään päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Johto suunnittelee, organisoi ja ohjaa toimintaa niin, että päämäärien ja tavoitteiden saavuttamisesta saadaan kohtuullinen varmuus.” (Koivu ym. 2010,48; the IIA)

Talousarvioasetuksen 69§ mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön, sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (*sisäinen valvonta*), jotka varmistavat:

- 1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden;
- 2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen; ja
- 3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Menettelyiden on myös käsitettävä viraston tai laitoksen vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne viraston ja laitoksen toiminnot ja tehtävät, jotka se on antanut toisten virastojen ja laitosten, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi tai joista se muuten vastaa.

Talousarvioasetuksen 70§ mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys, sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston tai laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai laitos itse vahvistaa. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on annettava tiedoksi asianomaiselle ministeriölle ja valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Sisäinen tarkastus arvioi järjestelmällisen menetelmän avulla sisäisen valvonnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta, eli sitä kuinka tehokkaasti virastossa, laitoksessa tai rahastossa saavutetaan sisäisen valvonnan yleiset tavoitteet. Sisäinen tarkastus ei siten samaistu sisäiseen valvontaan, eikä sisäistä valvontaa voida koskaan järjestää pelkästään sisäisen tarkastuksen varaan. (VVM 2011)

Riski määritellään the IIA: n standardien mukaan tapahtumaksi, joka voi vaikuttaa organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Riskin mittana käytetään sen todennäköisyyttä ja vaikutusta. Riskinottotasolla kuvataan organisaation halukuutta ottaa riskejä toiminnassaan. Organisaatio hallitsee riskejä tunnistamalla, arvioimalla ja hallitsemalla, sekä myös valvomalla toimintaansa, jotta pystytään luomaan toiminnalle kohtuullinen varmuus. (COSO-ERM; the IIA)

Riskienhallinta auttaa johtoa tunnistamaan toiminnan riskit, jolloin he voivat tehdä päätöksensä ottaen huomioon nämä riskit sekä sen, miten ne voivat vaikuttaa päätöksiin ja niiden toimintaan tulevaisuudessa. Toiminta ei ole koskaan kuitenkaan täysin riskitöntä, ja on siis lisäksi otettava huomioon riskien mahdollisuudet, vaikkakin riskienhallinnan päätarkoituksena on suojata organisaatiota riskeiltä ja niiden seurauksilta. Riskienhallinta tarkoittaa siis myös riskien mahdollisuuksia, niiden tunnistamista, arviointia ja hallintaa. Riskienhallinta ei saisi olla erillinen prosessi, vaan sen tulisi linkittyä kiinteästi organisaation toimintaan. (Ilmonen, Kallio, Koskinen & Rajamäki 2010, 17–20)

2.2 AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET

Hallinto-oikeuksia tutkittaessa tärkeimpinä kohteina ovat olleet hallinto-oikeuden prosessit ja laillisuuden noudattaminen. Sisäiseen valvontaan tuomioistuimien osalta on vasta viime vuosina alettu kiinnittämään enemmän huomiota, joten tutkimus on tältä alueelta näin ollen vähäistä. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa muissa organisaatioissa on tutkittu puolestaan jonkin verran. Sisäisen valvontaa ja riskienhallintaa ja valvontaa on käsitelty sekä julkisen sektorin, että yksityissektorin organisaatioissa. Tampereen yliopistossa on tehty pro gradu tutkimuksia muun muassa taloustieteen laitoksella sisäisestä tarkastuksesta, sisäisestä valvonnasta sekä riskienhallinnasta. Kandidaatin tutkimukseni Suomen hallintotuomioistuimien sisäinen tarkastus ja sisäinen valvonta, käsittelee osittain samaa aihetta. Aikaisemman tutkimusmateriaalin vähyydestä johtuen, tutkimukseni aineisto koostuu pääosin dokumenteista sekä haastatteluaineistosta.

3 SISÄINEN TARKASTUS, SISÄINEN VALVONTA JA RISKIEN- HALLINTA

3.1 SISÄINEN TARKASTUS

”Sisäisen tarkastuksen päätarkoitus on auttaa organisaatiota saavuttamaan tavoitteensa tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Sisäinen tarkastus avustaa ja tukee hallitusta ja toimivaa johtoa arviointi-, varmistus- sekä konsultointipalveluilla. Sisäisen tarkastuksen konsultointialueita ovat ensi sijassa johtamis- ja hallintojärjestelmä, riskienhallinta ja valvontajärjestelmä.” (Kuuluvainen ym. 2010, 18)

Sisäisten tarkastajien pääjärjestönä toimii The Institution of International auditors (IIA), Suomessa toimintaa johtaa Sisäiset tarkastajat Ry. IIA on luonut sisäisen tarkastuksen määritelmän, ammattistandardit ja eettiset periaatteet, joita sisäiset tarkastajat noudattavat työssään. Edellä mainitut ovat pakottavia säännöksiä. Suositeltavia ohjeistuksia ovat IIA: n kannanotot, käytännön ohjeet ja työohjeet.

Sisäisessä tarkastuksessa noudatetaan IIA: n laatimia sisäistä tarkastajaa pakottavia ammattistandardeja. Tästä poikkeuksena on sisäisen tarkastukseen liittyvät lait ja säännökset, jotka saattavat estää ammattistandardien käytön. Ammattistandardien tarkoituksena ovat (the IIA):

1. kuvata ne peruseriaatteet, joiden mukaan sisäistä tarkastusta tulee harjoittaa
2. määrittää ajatusmalli moninaisten lisäarvoa tuottavien sisäisen tarkastuksen tehtävien suorittamiselle ja edistämiseksi
3. luoda pohja sisäisen tarkastuksen tuloksen arvioinnille
4. edistää parempien organisatoristen ja toiminnallisten prosessien kehittämistä

Ammattistandardit koostuvat ominaisuusstandardeista, toteutustapastandardeista ja soveltamisstandardeista. Ominaisuusstandardit koskevat sisäisen tarkastuksen tehtäviä hoitavien organisaatioiden

ja toimijoiden ominaispiirteitä. Toteutustapastandardit kuvaavat sisäisen tarkastuksen tehtävien luonteen ja määrittävät ne laatuvaatimukset, joihin vertaamalla näistä tehtävistä suoriutumista voidaan arvioida. Ominaisuus- ja toteutustapastandardit koskevat kaikkia sisäisen tarkastuksen tuottamia palveluja. Soveltamisstandardit syventävät ominaisuus- ja toteutustapastandardeja ja sisältävät arviointi- ja varmistus- tai konsultointitehtäviä koskevia vaatimuksia. (the IIA)

3.2 SISÄINEN VALVONTA

Hightowerin (2009) mukaan sisäinen valvonta ilmentää organisaation periaatteita, arvoja ja kulttuuria. Sisäinen valvonta ei vain standardisoi organisaation prosesseja, vaan sen tehtävänä on myös vakuuttaa siitä, että päätökset tehdään hyvien periaatteiden mukaan. Sisäiset kontrollit varmistavat sen, että riskejä arvioidaan, toimintaa valvotaan kokonaisvaltaisesti. Lisäksi ne antavat tietoa siitä, miten hyvä on organisaation kontrollijärjestelmä. Johdon tärkeä rooli sisäisen valvonnan toteuttamisessa johtuu siitä, että sisäisen valvonnan toteuttajan tulee pystyä myös puuttumaan epäkohtiin, ja tehdä tarvittavat muutokset toiminnan tehostamiseksi. (Hightower 2009)

Sisäinen valvonta toimii parhaiten silloin, kun se pystyy turvaamaan organisaation tehokkaan toiminnan kontrolleilla. Seurannalla varmistetaan, että sisäinen valvonta ylläpitää ja luo tehokkaita kontrollikeinoja. (Ahokas 2011) Heikkalan (2010) mukaan, sisäinen valvonta ei kuitenkaan poista toiminnan virheitä ja ongelmia, vaan se tuo onnistuessaan toiminnan riskit siedettävälle tasolle. Näin ollen riskienhallinnan kustannukset ovat tasapainossa siitä saatavan hyödyn suhteen.

Usein saatetaan sekoittaa keskenään sisäinen tarkastus ja sisäinen valvonta. Sisäinen valvonta kuitenkin täytyy liittää olennaiseksi osaksi toimintaa, jotta se pystyisi tuottamaan, arvioimaan, dokumentoimaan ja tukemaan organisaation päivittäistä toimintaa. Lisäksi se auttaa organisaatiota saavuttamaan operationaaliset ja taloudelliset tavoitteensa. Sisäinen tarkastus arvioi organisaation lainmukaisuutta ja kapasiteettia, ja vaikka sisäinen valvontakin auttaa näissä, sen tehtäväkenttä on laajempi. Sisäiset tarkastajat ovat kiinnostuneita siitä, miten organisaatio on suoriutunut tietyn ajan puitteissa, mutta sisäinen valvonta linkittyy vahvasti organisaation päivittäiseen toimintaan. (Hightower 2009)

Ahokas (2011) puolestaan korostaa, että vaikkakin sisäinen valvonta on reaaliaikaista ja osa

organisaation jokapäiväistä toimintaa, tarvitaan myös erillisarvioiteja toiminnoista. Erillisarvioinnin kohteena voi olla yhtäkkiset muutostilat organisaatiossa tai lisääntynyt riskin mahdollisuus. Erillisarvioita voi suorittaa organisaatio itse tai vaihtoehtoisesti ulkoinen tai sisäinen tarkastaja. Erillisarvioilla pyritään varmistamaan sisäisen valvonnan tehokkuus ja kontrollien toimivuus. Erillistarkastuksessa ulkoinen tilintarkastus arvioi sisäisen valvonnan tilan osana hallinnon tarkastusta ja tilintarkastaja tekee myös kontrollintestauksia. Sisäinen tarkastus puolestaan arvioi organisaation liiketoiminnan prosesseja, riskejä ja valvonnan tehokkuutta. Sisäinen tarkastaja voi antaa kehitysohjeita organisaatiolle. Sisäinen tarkastus toimii yhteistyössä organisaation eri toimijoiden kanssa. Sisäisen tarkastajan vahvuutena on organisaation liiketoiminnan tuntemus. (Ahokas 2011)

Organisaatio voi myös tehdä itse arviointia tai peer-to-peer arviointia. Itsearviointissa henkilöstö itse arvioi työtään, tai vähintään saman organisaation jäsen arvioi muita. Itsearviointi on edullinen keino arvioida kontroleja ja riskejä, tai mahdollisia riskejä. Itsearviointia voidaan siis kuvata tarkastuslistaksi kontroleista. Ulkoinen ja sisäinen tarkastus voi käyttää näitä itsearvioita omassa työssään. Peer-to-peer arvioinnissa organisaation sisältä kiertää arvioija toisesta osastosta tai tytäryhtiöistä. Arvioija testaa kontrollien toimivuutta, mutta myös kehittää niitä parhaiden toimintatapojen jakamisen avulla. Arvioija itse siis voi tuoda omaa osaamistaan esiin, tai oppia organisaation toiselta osalta hyviä menetelmiä kontrollien parantamiseksi. (Ahokas 2011)

Ahokkaan (2011) mukaan objektiivisinta arviointia on ulkoisen ja sisäisen tarkastajan arviot. Vähiten objektiivista on itse arvioinnit. Kuitenkaan ei ole itsestään selvää, mikä näistä on paras keino toteuttaa sisäistä valvontaa. Tehokasta voi olla käyttää ainakin suurissa organisaatioissa kaikkia keinoja. Pienissä organisaatioissa itse arvioinnilla on puolestaan korostunut merkitys. Riippumatta siitä, mikä menetelmä on pääosassa, sille tulisi luoda selkeä toimintatapa, tavoite ja raportointikanavat. (Ahokas 2011)

Useissa sisäinen valvonta on liian monisyinen tarkasteltavaksi sellaisenaan. Tarkastelua ja kommunikointia helpottamaan on kehitetty viitekehyksiä, joita voidaan kutsua myös valvontamalleiksi. Niissä sisäistä valvontaa tarkastellaan sisäisen valvonnan tavoitteiden, ja sisäisen valvonnan ainesosien ja näiden välisten suhteiden avulla. Sisäisen valvonnan ajatellaan olevan organisaation päämäärien saavuttamiseen vaikuttavien ainesosien yhteistulosta. Tapa, millä sisäinen valvonta yk-

sityiskohtaisemmin muodostuu ainesosistaan, on sen rakenne. Sisäinen valvonta siis syntyy siitä, että sisäisen valvonnan tavoitteiden saavuttamiseksi yhdistellään sisäisen valvonnan ainesosia ja annetaan ainesosille sisältöjä ja painotuksia (Mattila 2006, 17).

3.2.1 COSO- malli

COSO-mallin eli internal control-integrated framework-mallin mukaan sisäinen valvonta on prosessi, joten sisäistä valvontaa ei voida pitää toiminnasta irrallisena osana. Sisäisen valvonnan tarkoituksena on auttaa organisaatiota toteuttamaan tavoitteensa, ja että toiminnan yksittäiset osat toimivat halutulla tavalla, jotta tavoitteet ja päämäärät toteutuisivat. Sisäisen valvonnan toteuttavat ihmiset, eli johto, hallitus sekä muu henkilöstö. Ihmiset säätävät ja mahdollistavat organisaation tavoitteet ja toteuttavat valvonnan ja riskienhallinnan. Organisaation johto vastaa sisäisen valvonnan tehokkaasta toteutumisesta. Ongelmana voidaan nähdä ihmisten toisistaan poikkeava käyttäytyminen, koska kaikki ihmiset ovat yksilöitä. Näin ollen kaikki eivät ehkä ymmärrä organisaation tavoitteita tai omia vastuitaan. Kolmanneksi sisäinen valvonta tuottaa vain kohtuullista varmuutta organisaation johdolle. Se ei siis voi tuottaa absoluuttista varmuutta, johtuen toiminnan riskeistä ja epävarmuudesta. Kohtuullinenkaan varmuus ei kuitenkaan takaa organisaation tavoitteiden onnistumista, johtuen inhimillisistä tekijöistä. Yhteys tavoitteelliseen toimintaan ilmenee kolmella tavalla: toiminnallisena tavoitteena, raportointitavoitteena sekä laillisuustavoitteena. Toiminnallinen tavoite liittyy organisaation tehokkuuden ja tavoitteellisuuden ylläpitoon, raportointitavoite tähtää mahdollisimman hyvään toiminnan raportointiin ja laillisuustavoitteena on pyrkiä noudattamaan lakeja sekä muita säännöksiä, jotka liittyvät organisaation toimintaan. Sisäinen valvonta myös liitetään osaksi organisaation rakennetta. (COSO-viitekehys)

COSO-malli sisältää viisi eri osa-aluetta. Osa-alueet auttavat organisaatiota saavuttamaan tavoitteensa ja koskevat yhtäläillä koko organisaatiota, sen osaa, yksikköä tai toimintoja. Sisäisen valvonnan osa-alueisiin kuuluvat mallin mukaan valvontaympäristö, riskien arviointi, valvontatoimenpiteet, tieto ja kommunikointi sekä toiminnan seuranta. Nämä kaikki yhdistyvät toisiinsa, eli tavoitteiden saavuttamiseksi pitää harjoittaa sisäistä valvontaa näillä viidellä osa-alueella organisaation jokaisella tasolla. Tavoitteet voidaan jaotella operatiivisiin tavoitteisiin, jotka koostuvat toiminnan normaaleista tavoitteista ja tavoitteista säilyttää toiminta. Raportointi tavoitteet liittyvät tehokkaan toiminnan raportoinnin saavuttamiseen. Raportointitavoitteet koskevat sekä

ulkoisen, että sisäisen raportoinnin tehokkuutta. Lain mukaisuus tavoitteilla pyritään saavuttamaan lainsäädännön ja muiden säännösten asettamat vaatimukset. Organisaatiolla voi olla näiden päätavoitteiden lisäksi myös sivutavoitteita. (COSO-viitekehys)



Kuvio 1 COSO-internal control-integrated framework (ugs.edu)

Kuvio 1 esittää sisäisen valvonnan COSO-mallin kuutiomatriisina. Valvontaympäristö on ensimmäinen osa-alue sisäisessä valvonnassa. Se luo myös pohjan muille osa-alueille. Valvontaympäristön määrittää organisaation johto, jonka tehtävänä on myös toteuttaa tehokas sisäinen valvonta. Johdosta riippuu siis, kuinka tärkeää sisäinen valvonta on organisaatiolle. Valvontaympäristön tarkoituksena on antaa organisaatiolle rakenne, kuri ja prosessi. Riskien arvioinnilla organisaatio tunnistaa ja analysoi riskinsä, ja tämän pohjalta voidaan luoda tehokas riskienhallintajärjestelmä. Valvontatoimenpiteillä varmistetaan, että riskienhallinta toimii ja saavutetaan tavoitteet. Valvontatoimenpiteitä ovat erilaiset toimenpiteet, joista organisaation johto päättää. Näillä toimenpiteillä siis lievennetään riskejä ja pyritään samanaikaisesti tehostamaan tavoitteiden saavuttamista. Tieto ja kommunikointi auttavat sisäisen valvonnan toteuttamisessa. Kommunikointi voi olla joko sisäistä tai ulkoista. Kommunikointi auttaa henkilöstöä sisäistämään sisäisen valvonnan tarkoituksen, tarpeellisuuden ja auttaa tavoitteiden saavuttamisessa. Viimeisenä

osa-alueena COSO-mallissa on seuranta toimenpiteet. Seurannan tarkoituksena on varmistaa, että sisäisen valvonnan kontrollit toimivat ja sen perusteella voidaan raportoida johdolle mahdollisista virhetilanteista. (COSO-viitekehys)

COSO-mallissa muistutetaan myös sisäisen valvonnan heikkouksista. Heikkouksina nähdään muun muassa seuraavat: ihmisten arvioinnit päätöksenteossa voivat olla virheellisiä, organisaation johto voi sivuuttaa sisäisen valvonnan, ihmisille voi sattua virheitä toiminnan toteutuksessa tai kontrolleja voidaan kiertää. Tästä johtuen sisäinen valvonta ei luo täydellistä varmuutta, vaan vain kohtuullisen varmuuden toiminnan tavoitteiden saavuttamisesta. (COSO-viitekehys)

3.2.2 Sisäisen valvonnan toteuttajat

Koivun ym. (2010) ja ammattistandardien mukaan organisaation johdon tehtävänä on määrittellä tahtotilansa ja toleranssinsa väärinkäytöksiin. Johto laatii strategian, toimintaperiaatteet sekä ohjeet, jotka sisältävät ohjausvälineet eli kontrollit sisäiseen valvontaan. Toimintaperiaatteet johto selkiyttää henkilöstölle. Esimiesten rooli sisäisessä valvonnassa on hoitaa heille kuuluvat valvontatehtävät, sekä ohjata ja neuvoa alaisiaan. Sisäiset tarkastajat arvioivat prosesseja ja toimintoja ja tekevät kehityssuunnitelmia, jos sisäinen valvonta ja niiden kontrollit eivät ole riittäviä. He eivät siis ensisijaisesti vastaa sisäisen valvontajärjestelmän perustamisesta tai ylläpitämisestä. Henkilöstö toteuttaa omalla vastualueillaan sisäistä valvontaa. Ulkoinen tilintarkastus ja sisäinen tarkastus valvovat kuinka luotettavaa on organisaation sisäinen valvonta. (Koivu ym. 2010; the IIA)

3.3 RISKI

Riskillä (R) on kaksi osaa, todennäköisyys (t) ja vaikuttavuus (v). Riskin voi siis laskea seuraavalla yhtälöllä (kaava 1). (Kuuluvainen 2010; COSO-ERM; Agrawal 2009):

$$(1) \quad R = t \times v$$

Riskit voidaan jaotella (Ilmosen ym.2010, 70–76) mukaan neljään eri kategoriaan:

1. Strategiset riskit (liikeriskit) ovat pitkän aikavälin riskejä. Riski liittyy organisaation pitkän

- aikavälin tavoitteisiin ja erityisesti niistä päättämiseen.
2. Operatiiviset riskit ovat päivittäisen toiminnan riskejä.
 3. Taloudelliset riskit ovat organisaation rahaprosessin riskejä
 4. Vahinkoriskit syntyvät, kun toimintaan liittyy odottamattomia riskejä

Riskejä voidaan luokitella myös vakuutettaviin ja ei vakuutettaviin riskeihin. Vakuutettavista hyvinä esimerkkeinä ovat vahinkoriskit, muun muassa työtaturmat. Vakuutusta ilman olevia riskejä ovat yleensä strategiset riskit, eli liikeriskit. Riskit voivat olla myös tiedostamattomia tai tietoisia, joista tiedostettua riskiä voidaan tehokkaalla riskienhallinnalla hallita. Tiedostamaton riski voi aiheuttaa suuriakin vahinkoja. Viimeinen luokittelu on jako välittömiin ja välillisiin riskeihin: välitön riski vaikuttaa suoraan toimintaan, välillinen riski muodostuu jonkun toisen toiminnon kautta. Välilliset riskit voivat tulla organisaatiolle yllätyksenä, mikä tekee niistä hallitsemattomia. (Ilmonen 2010 70–76) Riskien jaottelu auttaa organisaatiota ymmärtämään paremmin riskejä, niiden yhteyksiä organisaation toimintaan ja näiden kautta hallitsemaan niitä tehokkaammin. Ennen riskienhallinnalla koitettiin pelkästään ottamaan toiminnalle mahdollisimman hyvät vakuutukset. (Agrawal 2009, 213–276) Kuten riskien luokittelusta huomaa, on paljon riskejä, joille ei voida ottaa vakuutusta, muun muassa strategiset riskit. Näin ollen kokonaisvaltainen riskienhallinta on perusteltua.

Riski yleensä määritellään tappiona. Tosiasiassa riski voidaan nähdä myös mahdollisuutena toiminnan parantamiselle. Riski on siis mahdollinen tapahtuma, joka voi vaikuttaa organisaation tavoitteeseen tai tulokseen negatiivisesti tai positiivisesti. (Agraw 2009, 213–276) Holton (2010, 113–125) puolestaan määrittää riskin epävarmuuden ja altistumisen kautta. Epävarmuutta syntyy, kun ei tiedetä varmasti onko asia oikein vai väärin. Riskinä on näin ollen myös altistuminen ehdotukselle, josta ollaan epävarmoja. Riski ei voi koskea organisaation toimintaa yleisesti, vaan se liittyy aina organisaation henkilöstön toimintaan. Ihmiset ja heidän toimintansa synnyttävät riskejä, joten itse organisaatio ei voi synnyttää riskejä. (Holton 2010, 113–125)

3.4 RISKIENHALLINTA

Riskienhallinta on jatkuva prosessi, joka turvaa organisaation menestyksekkään toiminnan. Riskienhallinnalla organisaatio saavuttaa tulos- ja kannattavuustavoitteensa, parantaa raportointikykyään, pystyy paremmin noudattamaan lakeja ja määräyksiä sekä turvaamaan

toimintaansa. Riskienhallintaa suorittaa koko organisaatio, hallituksesta ja johtajista työntekijöihin. Riskienhallinnalla organisaatio hallitsee toimintaan liittyvää epävarmuutta. Epävarmuus saattaa kuitenkin myös tuottaa organisaatiolle lisäarvoa, kun ymmärretään potentiaali riskinotossa ja siitä syntyvästä lisäarvosta. (COSO-viitekehys)

Sisäisen tarkastuksen ammattistandardi 2120 riskienhallinnasta määrää, että sisäisen tarkastuksen on arvioitava miten hyvin organisaation riskienhallintaprosessit tukevat toiminnan tuloksellisuutta ja sisäisen tarkastuksen on kehitettävä riskienhallintaprosesseja. Organisaation kokonaisriski vähennetään riskienhallinnan avulla jäännösriskiksi. Tämän jälkeen organisaatio määrittää oman riskinottohalukkuutensa ja miettii, miten suuri on organisaation riskinsietokyky. (Kuuluvainen ym. 2010, the IIA) Nämä voidaan yhdistää Kuuluvaisen ym. (2010, 42) mukaan seuraavanlaiseksi riskiyhtälöksi (kaava 2):

$$(2) \quad R \times rh = r$$

Kaavassa R kuvaa kokonaisriskiä, rh riskienhallintaa ja r haluttua riskitasoa

Paakkolanvaaran mukaan riskienhallinta ei ole ennustusta, vaan arviointia siitä, miten eri toiminnot vaikuttavat päätöksiin. Riskeihin tulee siis varautua, vaikkakin niihin ei voida välttämättä vaikuttaa. (Kokko 2005) Riskinottohalukkuus yhdistetään organisaation strategiaan johdon toimesta. Kuitenkin koko organisaatio ja sen eritasot osallistuvat riskinhallintaan. Organisaation on mietittävä tarkkaan miten se suhtautuu tuleviin riskeihin. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että vältetäänkö, hyväksytäänkö, jaetaan vai vähennetäänkö toiminnan riskit. Riskienhallinta vähentää myös yllättäviä tilanteita, ja antaa lisäksi mahdollisuuden vastata näihin tilanteisiin. Riskit saattavat olla monisyisiä ja riskienhallinta auttaa näkemään eri riskiverkoston muotoutumisen. (COSO-viitekehys) Riskienhallinnalla pyritään saamaan parhaat hyödyt käytössä olevista resursseista (Ilmonen ym. 2010)

Agrawal (2009, 213–276) listaa riskienhallinta keinoja, jolla voittoa tavoittelematon organisaatio voi välttää toimintansa riskeistä johtuvat epäonnistumiset. Ensinnäkin organisaation tulee säännöllisesti arvioida organisaationsa riskit. Tämä riskien arviointi tulee tehdä huolellisesti ja totuudenmukaisesti. Riskienarvioinnin suorittaa organisaation henkilöstö. Saavuttaakseen parhaan

suojan riskejä vastaan organisaation johtaminen ja johtamisjärjestelmät on oltava kunnossa, henkilöstön toiminta ja menettelytavat pitää olla selkeitä sekä ajan tasalla, samoin kuin vakuutusjärjestelmä täytyy olla hyvin suunniteltu. Lisäksi organisaatiolla täytyy olla kontrolleja, jotka turvaavat taloutta väärinkäytöksiltä. Resurssien johtaminen on tärkeä osa riskienhallintaa, ja tämä koskee niin henkilöstöä, tietotekniikkaa kuin toimintaympäristöäkin. Näiden asioiden tulee olla kunnossa, jotta riskienhallinnasta voidaan saada paras hyöty. Riskienhallinnalla pyritään siis tunnistamaan toiminnan riskit ja hallitsemaan niitä, jotta turvattaisiin toiminnan tehokkuus ja jatkuvuus. Riskienhallinta tunnistaa toiminnan uhat ja todennäköisyyden näille uhille, ja sen jälkeen pystytään riskienhallinnalla löytämään keinot, joilla nämä uhat voidaan pienentää, tai jopa hyödyntää. (Agrawal 2009, 213–276) Nämä riskienhallintakeinot sopivat myös Kuopion hallinto-oikeuden käytettäväksi johtuen sen roolista valtion virastona.

Veijola (2012) painottaa artikkelissaan, että organisaation tulee valita riskienhallinnan viitekehysistä se, joka parhaiten vastaa omia tarpeita niin tavoitteiden saavuttamiseksi, että lainmukaisuuden vaatimuksen noudattamiseksi. Yleisten ja julkisten viitekehikoiden avulla voidaan järjestäytyneesti esittää organisaation sidosryhmille organisaation riskienhallinnan tasoa (Veijola 2012). Kuitenkin pitää muistaa, että riskienhallinnasta ei saisi tulla liian raskasta ja monimutkaista toteuttaa, ja se mikä sopii jollekin organisaatiolle, ei välttämättä sovi jollekin toiselle.

3.4.1 COSO-ERM

COSO-ERM on maailmalla hyvin tunnettu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viitekehys. COSO-ERM viitekehystä edelsi COSO-malli. COSO määrittää sisäisen valvonnan. Vuonna 2004 COSO viitekehukseen liitettiin ERM, Enterprise Risk Management, eli kokonaisvaltainen riskienhallinta. ERM: n tarkoituksena on auttaa organisaatioita muodostamaan kokonaisvaltainen riskienhallinnan toiminnassaan.

The IIA: n määritelmän mukaan ERM eli kokonaisvaltainen riskienhallinta on yhtenäinen ja jatkuva prosessi, ja siihen vaikuttavat organisaation koko henkilöstö ja kaikki organisaation tasot. Riskienhallintaa käytetään organisaation strategian luomisessa. Kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla tunnistetaan toiminnan tapahtumat ja saadaan käsitys siitä, mitkä ovat riskejä ja mitkä tapahtumat luovat mahdollisuuksia. Organisaation johdon tehtävänä on varmistaa, että riskienhallinta on toimivaa. Riskienhallinta luo kohtuullisen varmuuden toimintaan ja tavoitteiden

asetteluun. Sitä ei siis voida pitää absoluuttisena. (COSO-ERM) ERM: n hyötyinä voidaan muun muassa pitää seuraavia asioita: tavoitteiden saavuttamisen lisääntyne todennäköisyys, johdon raportoinnin vahvistaminen, riskien ymmärtämisen laajeneminen, johdon toiminnan keskittyminen, riskien ennakoitavuuden parantaminen, ja muutoksien saavuttamisen todennäköisyyden kasvu. (COSO-ERM) Tavoitteina ovat strategiset tavoitteet, eli organisaation toiminnan yleiset tavoitteet, toiminnalliset tavoitteet, jotka liittyvät organisaation taloudellisten resurssien käyttöön, raportointitavoitteet, joiden tarkoituksena on pyrkiä luomaan tehokas raportointijärjestelmä sekä vaatimuksenmukaisuustavoitteet eli toiminnan tulisi täyttää lain ja muiden säännösten vaatimukset.



Kuvio 2 COSO-ERM malli (COSO-ERM)

Viitekehyksen riskienhallinnan tavoitteiksi voidaan lukea strategian ja riskienottokyvyn yhtenäistäminen, ennakoimisen lisääminen, riskien kokonaisvaltainen hallinta ja uusien mahdollisuuksien hyödyntäminen riskiarvioinnissa (Grönfors-Kallio & Martin 2011). Kuvioista 1 voidaan nähdä organisaation riskienhallinnan tavoitteet, joita ovat strategiset, toiminnalliset, raportointi ja vaatimuksenmukaisuus. COSO-ERM viitekehys määrittää toiminnan riskienhallinnan

kahdeksan osa-alueetta, joita organisaation on toiminnassaan arvioitava: sisäinen toimintaympäristö, tavoitteenasettelu, tapahtumien tunnistaminen, riskien arviointi, riskeihin vastaaminen, valvontatoimenpiteet, tieto & viestintä ja seuranta. Lisäksi malli antaa ne toimijat joihin sisäinen valvonta tulisi kohdistaa.

Sisäistä valvontaympäristöä voidaan kuvata organisaation yleiseksi ilmapiiriksi. Ilmapiirillä tarkoitetaan muun muassa organisaation eettisyyden periaatteita, riskinottohalukkuutta ja arvoja. Ilmapiirin avulla henkilöstöllä on kuva siitä, miten riskejä käsitellään organisaatiossa. Tavoitteenasettelun tarkoituksena on luoda organisaatiolle tavoitteet. Riskienhallinnalla pyritään tavoitteenasettelussa varmentamaan, että tavoitteet sopivat organisaatiolle ja ne eivät ylitä organisaation riskinottohalukkuutta. Tapahtumien tunnistamisella pyritään siihen, että organisaatiossa tunnistetaan potentiaalinen lisäarvo riskistä. Tapahtumien tunnistaminen organisaatiossa koskee sekä ulkoisia, että sisäisiä tapahtumia. Riskit arvioidaan käyttämällä edellä olevia kaavoja riskistä sekä riskienhallinnasta (kaavat 1 ja 2). Riskeihin vastataan johdon päättämällä tavalla. Riskejä voidaan hyväksyä, vähentää, välttää tai jakaa. Johto määrittelee samalla myös organisaation riskiensietokyvyn. Valvontatoimenpiteillä tarkoitetaan menettelyjä joilla pystytään tehokkaasti vastaamaan riskeihin. Tiedon ja viestinnän on toimittava organisaatiossa tehokkaasti, jotta pystytään toteuttamaan hyvää riskienhallintaa sekä pitämään henkilöstö ajan tasalla. Seuranta varmistaa, että riskienhallinta toimii organisaatiossa, ja sen että organisaatiossa tehdään korjaustoimenpiteitä, jos huomataan virheitä tai epäkohtia. Riskienhallinta on kuitenkin monisyinen prosessi, jossa kaikki osa-alueet vaikuttavat toisiinsa. Tämä tarkoittaa siis, että riskienhallinta ei ole vain jatkuva linja osa-alueesta toiseen, vaan ne risteytyvät toistuvasti toistensa kanssa.(COSO-ERM) Tässäkin mallissa on tavoitteet, osa-alueet ja organisaation rakenne on yhteydessä toisiinsa. COSO-ERM:n heikkouksina ovat samat asiat mitkä COSO- mallissa, katso luku 3.1.1.

COSO-ERM viitekehys on saanut osakseen myös kritiikkiä. Grant Purdyn mielestä COSO-ERM viitekehyksessä on paljon hyvää, mutta se on myös vaikea, sekava sekä suuritöinen. Organisaatio voi kokea riskienhallinnan ohjeistuksen ostamisen ulkopuolelta helpommaksi kuin sen, että he kehittäisivät riskienhallintaa itsenäisesti vain omiin tarpeisiinsa. (Marks 2011) Grönfors-Kallio ja Martin (2011) ovat samoilla linjoilla artikkelissaan. He huomauttavat, että riskikarttojen yleinen taso ja operatiivisen toiminnan ja konkreettisen hyödyn linkkien puuttuminen ovat heikkouksia

ERM mallissa. Tämän johdosta organisaatioiden kiinnostus sitä kohtaan on vähentynyt. Mielestäni näiden kritiikin aiheiden voidaan osaltaan nähdä vaikuttavan siihen, että tuomioistuimille oli tarpeen luoda oma kehikko. COSO-ERM viitekehys saattaa muodostua liian raskaaksi sellaisenaan, ja on ehkä itsessään liian vaikeaselkoinen valtion virastolle tai laitokselle. COSO-ERM viitekehys on suunnattu enemmän yrityspuolen toiminnan valvontaan, ja sitä voi olla vaikea suoraan ottaa julkisen sektorin toimintaan. Muokkauksia täytyy siis usein tehdä ennen kuin viitekehystä saadaan tehokas apuväline sisäisen valvonnan toteuttamiseen.

4 VALTION VIRASTOJEN SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA

4.1 VALTION VIRASTOJEN JA LAITOSTEN SISÄINEN TARKASTUS

Sisäinen tarkastus on ollut valtion virastoissa ja laitoksissa puutteellista, koska sille ei ole ennen vuotta 1995 annettu suurtakaan merkitystä. Tulosohjaus sekä Euroopan unionista saadut valvontamääräykset nostivat sisäisen tarkastuksen uudelle tasolle. Ennen tätä muutosta ei osattu käyttää hyödyksi sisäistä tarkastusta johtamiskulttuurissa. (Myllymäki 2007, 148–159)

Talousarvioasetuksen 70§: sisäinen tarkastuksen tarkoituksena on selvittää viraston ja laitoksen johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Valtiontaloudessa sisäinen tarkastus on järjestetty siten, että valtion virastoilla ja laitoksilla, jotka ovat nähneet sisäisen tarkastuksen tarpeelliseksi, on sisäinen tarkastus. Se raportoi yleensä asianomaisen viraston ja laitoksen johdolle. (VVM 2011)

Sisäinen tarkastus on toiminnallisesti riippumaton viraston toiminto, jonka tulee olla erillään linjaorganisaatiosta, ja jonka tulee voida suorittaa tarkastuksensa ja arviointinsa sisäisen tarkastuksen yleisesti hyväksytyjen standardien ja suositusten mukaisesti. Sisäisen tarkastuksen toiminnalliseen riippumattomuuteen kuuluu myös mahdollisuus raportoida sellaiselle organisaatiotasolle joka voi tehokkaasti puuttua sisäisen tarkastuksen esille nostamiin asioihin. Käytännössä sisäisen tarkastuksen on aina voitava raportoida viraston ylimmälle johdolle. Viraston ja laitoksen on mahdollista myös ostaa sisäisen tarkastuksen palveluja ulkopuolisilta tarjoajilta, jos sisäisen tarkastuksen toimivuus sitä edellyttää. (VVM 2011)

Valtion sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan sisäisen tarkastuksen jaosto on laatinut valtion virastoille ja laitoksille sisäisen tarkastuksen malliohjesäännön vuonna 2005. (VVM 2004) Malliohjesäännön mukaan viraston ja laitoksen on arvioitava kriittisesti mallin soveltuvuutta omaan toimintaan ja tarpeen mukaan lisättävä, poistettava tai muokattava sitä omaan toimintaan soveltuvaksi. Mallia voidaan hyödyntää myös ostopalveluna toteutetun sisäisen tarkastuksen ohjesäännön valmistelussa edellyttäen, että samalla varmistutaan ohjesäännön soveltuvuudesta viraston

toimintatapaan. Malliohjesääntö myös täytyy vahvistaa viraston ja laitoksen puolesta, jos sisäiselle tarkastukselle on tarvetta. (VVM 2004)

Malliohjesäännössä on 11 pykälää, jotka käsittelevät ohjesäännön tarkoitusta, sisäisen tarkastuksen tarkoitusta, asemaa ja valtuuksia, tehtäviä, eettisiä toimintaperiaatteita, toiminnan suunnittelua, tehtävien toteuttamista, raportointia, dokumentointia, laadunvarmistusta sekä ohjesäännön voimaantuloa. Malliohjesääntö nojaa talousarvioasetuksen pykälään sisäisestä tarkastuksesta, ja myös edellisissä alaluvuissa esitetyt sisäisen tarkastuksen määritelmä ja ammattistandardit kuuluvat myös valtion virastojen ja laitosten sisäiseen tarkastukseen. Sisäinen tarkastus on virastoissa viraston johdon alaisuudessa. ja sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada tarvittavat tiedot ja asiakirjat tarkastusta varten salassapitovelvollisuudesta huolimatta. Sisäisen tarkastuksen tulee vuosittain laatia ja esitellä sisäisen tarkastustoiminnon toimintasuunnitelmat ja resurssitarpeet viraston päällikölle hyväksyttäväksi ja määrittellä toimintatapansa. (VVM 2004)

Sisäinen tarkastus raportoi toiminnastaan säännöllisin väliajoin viraston johdolle, ja se tapahtuu viivytyksettä, jos ilmi tulee väärinkäytöksiä tai riskienhallinnan puutteita. Sisäisen tarkastuksen työpaperit ovat säilytettävä ja laadittava niin, että niihin pystytään palamaan tarvittaessa. Tarkastusraporttien julkisuus määräytyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti. Asiakirjan valmistuttua on otettava tarpeen mukaan kantaa asiakirjan tai sen osien salassapitoon. Sisäisen tarkastuksen tulee kehittää ja ylläpitää sisäisen tarkastuksen laadunvarmistusmenetelyitä. (VVM 2004)

4.2 VALTION VIRASTOJEN JA LAITOSTEN SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA

Talousarviolaki 24§b toteaa: ”Viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.”

Talousarvioasetuksen 69§ mukaan sisäinen valvonta varmistaa viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden, viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omai-

suuden turvaamisen, ja viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

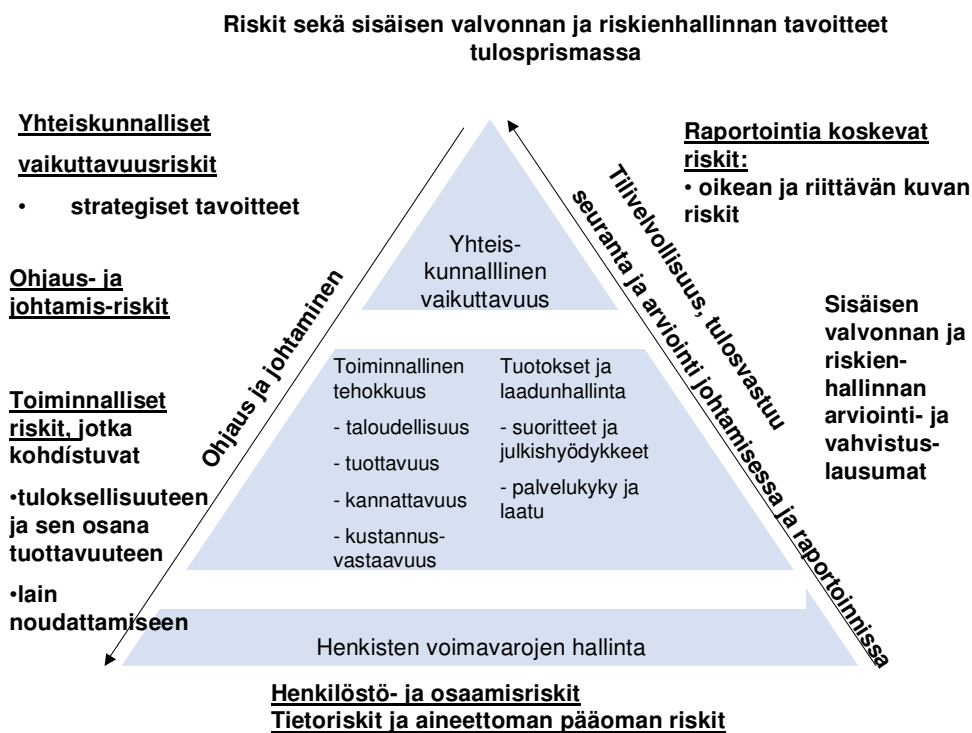
Talousarvioasetus 65§ puolestaan määrää, että viraston ja laitoksen on liitettävä toimintakertomukseensa arviointi sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä ja sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehitystarpeista. Yhdyn Myllymäen (2007, 131) huomioon siitä, että yleensä virastoissa ja laitoksissa korostuu laillisuusvalvonta, ja näin ollen tuloksellisuusvalvonta jää auttamatta vähemmälle huomiolle. Tämän aiheuttaa resurssipula; virastoissa ja laitoksissa pystytään suorittamaan vain vaaditut valvontatoimenpiteet.

Sisäisen valvonnan neuvottelukunta laati virastoille ja laitoksille vuonna 2005 suosituksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lähestymistavoista ja toimivuuden arvioinnista. Tämä arviointikehikko on nimeltään *valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta*. Neuvottelukunnan sisäisen tarkastuksen jaosto on luonut myös suppeamman arviointikehikon, jota voi käyttää pienet virastot ja laitokset. Virastolla ja laitoksella on myös mahdollisuus käyttää sisäisessä valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden arvioinnissa myös muita hyväksytyjä arviointikehikkoja, näitä ovat muun muassa COSO ja COSO-ERM. Viraston ja laitoksen on sovellettava edellä mainittuja arviointikehikkoja tarpeidensa mukaan. (VVM 2005) Arvioinnissa voidaan myös hyödyntää muitakin laatujärjestelmiä ja laatumalleja, esimerkiksi Euroopan laatupalkintomallia EFQM:ta ja CAF-arviointivälinettä, ISO -laatustandardeja sekä erilaisten strategia- ja tulokorttikehikoita, joista valtionhallinnossa yleisesti käytettävänä on mainittavissa Balanced Scorecard eli BSC sovellukset. Näiden apuvälineiden soveltamisen edellytyksenä on kuitenkin, että laatujärjestelmä tai tulokorttisovelluksessa on otettu riittävästi huomioon sisäisen valvonnan tavoitteet, periaatteet ja menettelyt. (VVM 2005)

Riskienhallinnalla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan valtion virastojen ja laitosten riskejä Riskit ovat valtionhallinnossa liitetty normaalisti tuloksellisuusriskeihin, laillisuusriskeihin, hyvän hallinnon riskeihin, varoja ja omaisuutta koskeviin riskeihin, henkilöstö ja osaamisriskeihin sekä tietoriskeihin. Riskienhallinta tulisi sisällyttää mahdollisimman hyvin osaksi johtamista ja muita viraston prosesseja, koska harvoin varsinkaan valtiontaloudessa riskienhallinta on tehokkaimmillaan erillisissä prosesseissa. Poikkeuksena tästä ovat tietoturvariskit, koska ne vaativat yleensä asiantuntijoita.

Riskienhallinnan sisällyttäminen päivittäiseen toimintaan helpottaa tunnistamaan riskit sekä vastaamaan riskeihin. (VVM 2005)

Valtion virastoissa ja laitoksissa vaihtelee joskus paljonkin se, miten tärkeänä riskienhallintaa pidetään toiminnan kannalta. Jossain virastoissa harjoitetaan laaja-alaistakin riskienhallintaa, kun taas toisissa se ei ole toiminnan kannalta olennaista. Sisäisellä valvonnalla saadaan kohtuullinen varmuus lain ja talousarvion noudattamisesta, varojen turvaamisesta, tuloksellisuudesta sekä oikeiden ja riittävien tietojen antamisesta taloudellisuudesta ja tuloksellisuudesta. Näin ollen sisäinen valvonta on riskienhallinta mekanismi. (VVM 2005) Kuvio 3 voidaan nähdä tyhjentävästi valtionkonsernissa tunnistetut oleelliset riskit liitettyinä tulosprismaan. Lain ja talousarvion noudattaminen, varojen käyttö, tuloksellisuus sekä oikeiden ja riittävien tietojen anto tuloksellisuudesta ja toiminnasta liittyy olennaisesti viraston ja laitoksen sisäiseen valvontaan valtionhallinnossa. Riskienhallinnalla pyritään näiden alueiden tasapainottamiseen ja varmentamiseen. (VVM 2005)



Kuvio 3 Riskityypit ja niiden liittyminen tulosohjaukseen ja tilivelvollisuuteen (VVM 2005)

4.3 VALTION VIRASTOJEN JA LAITOSTEN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN ARVIOINTIKEHIKKO

Arviointikehikko perustuu löyhästi COSO-ERM viitekehikkoon, mutta sitä on muokattu valtion viraston ja laitoksen tarpeiden mukaiseksi. Arviointikehikon soveltamisessa on tärkeää, etteivät sisäinen valvonta ja riskienhallinta saa muodostua raskaaksi erillisprosessiksi, vaan ne on integroitava erottamattomaksi ja saumattomaksi osaksi tulosohjausta, johtamista ja toimintayksikön perustoimintoja. Arviointikehikko toimii virastoille ja laitoksille viitekehyksenä, johon yksikkö vertaa omaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmäänsä ja tunnistaa kehitystarpeitaan. Kehikko kertoo muun muassa mitä sisäiseen valvontaan kuuluu, toimii tarkistuslistana virastolle ja laitokselle (tunnistaa kehittämistarpeensa) sekä tukee lain mukaisen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman antamista. Kehikko on kuitenkin vain suositus virastoille ja laitoksille, ja sitä voidaan soveltaa viraston ja laitoksen tarpeisiin sopivaksi sekä kehikko on mahdollisen ideaalitilan yleiskuvaus, eikä vähimmäisnormi. (VVM 2005)

Arviointikehikossa on jaettu sisäinen valvonta ja riskienhallinta kahdeksaan osa-alueeseen: sisäinen toimintaympäristö ja toimintarakenteet, tavoitteiden asettaminen, riskien tunnistaminen, riskien arviointi, riskeihin vastaaminen, valvontatoimet (kontrollit), informaatio ja tiedonkulku ja seuranta. Viitekehikon tausta siis perustuu vanhempaan COSO-malliin vuodelta 1992. Tästä johtuen arviointikehikkoon on tehty muutoksia: raportointiin liittyvät tavoitteet koskevat kaikkea sisäistä ja ulkoista raportointia, eikä kuten COSO-mallissa pelkästään ulkoista taloudellista raportointia. Tavoitteissa on mukana myös strategiset, organisaation ylätasoon tavoitteet ja riskienhallinnassa painotetaan hierarkkista lähestymistapaa, jonka avulla koko organisaation olennaiset riskit voidaan käsitellä keskitetysti sekä riskienhallinta painottuu aiempaa COSO-mallia enemmän erillisenä toimintona ja näkökulmana. (VVM 2005)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osa-alueet auttavat johtoa ja henkilöstöä jäsentämään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tärkeimmät osa-alueet. Osa-alueet ovat arviointikohteita, jotka pitävät olla kunnossa, jotta sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimisivat tehokkaasti. Arviointikehikko sisältää myös viitteet, joissa on esimerkkejä asiakirjoista ja muista lähteistä, joilla arviointikohteen tilaa pystytään arvioimaan. Todentaminen tarkoittaa niitä tapoja joilla voidaan arviointikohteen tila todentaa. Kehikossa on myös tilaa omille erityishuomioille. (VVM 2005)

Sisäinen toimintaympäristö ja toimintarakenteet luovat perustan sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle. Puitteet muodostuvat hallintosäädöksillä, työjärjestyksillä ja taloussäännöillä tehdyistä organisaatoratkaisuilla ja johdon työn järjestämisellä. Osatekijöinä ovat sisäisessä toimintaympäristössä ja toimintarakenteessa organisointi, yleinen suhtautuminen riskeihin ja niiden ottamiseen, rehellisyys ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen, johdon henkilöstön arvot, johdon valvontaperiaatteet ja toimintatapa, organisaatorakenne, tehtävien, toimivaltuuksien ja velvollisuuksien jakaminen, henkilöstöhallinnon menettelytavat ja käytännöt sekä henkilöstön pätevyys. Tavoitteiden asettamisen tarkoituksena on varmistaa, että toimintaa suunnitellaan, seurataan ja ohjataan, jotta riskien tunnistamisen edellytykset täyttyvät. Viraston ja laitoksen pitää myös asettaa tavoitteet itselleen. Tarkoituksena on, että riskit tunnistetaan, arvioidaan ja riskeihin vastaamiseksi tarvittavat toimenpiteet linjataan määriteltäessä sisäistä toimintaympäristöä ja toimintarakennetta sekä asetettaessa tavoitteita. Kehikon kohtien riskien tunnistaminen, riskien arviointi ja riskeihin vastaaminen tehdään ajatusprosessina tavoitteiden asettamisen sekä sisäisen toimintaympäristön ja toimintarakenteen määrittelyn ja muutosten yhteydessä. Tavoitteenasettelussa tällöin tunnistetaan ja arvioidaan ulkoisesta toimintaympäristöstä ja sisäisestä toimintaympäristöstä johtuvat riskit tavoitteiden saavuttamiselle ja tavoitteenasettelu sekä tavoitteita toteuttavien toimenpiteiden määrittelyssä nämä seikat otetaan huomioon. Osa-alueina ovat: päämäärä, tehtävä ja toiminnan suunnittelu. (VVM 2005)

Riskien tunnistaminen on tavoitteita uhkaavien riskien tunnistamista ja dokumentointia, osa-alueena riskien tunnistaminen. Riskien arvioinnilla tunnistetuille riskeille määritellään riskien todennäköisyys, ja vaikutukset jos riski toteutuu. Luodaan riskeille merkittävyysjärjestys. Osa-alueena on tällöin riskien arviointi. Riskeihin vastaaminen tarkoittaa puolestaan sitä, että arvioidut riskit suhteutetaan viraston tai laitoksen taikka rahastoa koskevaan lainsäädäntöön. Riskit täytyy suhteuttaa myös valtioneuvoston ja ohjaavan ministeriön asettamiin linjauksiin sekä edellä mainittujen puitteissa toimintayksikön omaan riskinottohalukkuuteen ja kykyyn. Kun lainsäädännön vaatimukset ja riskien hallintamenettelyiden arvioidut kustannukset ja riskienhallintatoimen hyödyt suhteutetaan keskenään, linjataan, mitä riskejä otetaan ja miten riskejä hallitaan. Osa-alueena on tällöin riskeihin vastaaminen. Riskejä pienentäviä menettelyjä ja välineitä kutsutaan valvontatoimenpiteiksi eli kontrolloiksi. Kontrollit voivat olla etukäteen tapahtuvia tai jälkikäteisiä. Valvontatoimenpiteet varmistavat, että organisaatioilla on kohtuullinen varmuus tavoitteiden saavuttamiseksi halutulla tavalla. Osa-alueina arviointikehikossa kontrollien kohdalla ovat: valvontatoimenpiteiden suunnittelu, val-

vontatoimenpiteiden koordinointi, valvontatoimenpiteiden seuranta ja toiminnan seuranta. (VVM 2005)

Tiedonkulku ylläpitää organisaatiossa vuorovaikutus ja raportointikanavia. Näillä tuotetaan organisaatiolle olennaista ja käyttökelpoista tietoa toimintaan liittyen oikeaan aikaan. Osa-alueina ovat johdon laskentatoimi, sisäinen tiedonkulku, tuloksellisuuden laskentatoimi ja muu seurantajärjestelmä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehokkuuden arviointia ja kehittämistä toteutetaan seurannalla. Seuranta voi olla jatkuvaa, määräaikaista tai näiden kahden yhdistelmä. Osa-alueina ovat jatkuva seuranta, sisäinen arviointi ja ulkoinen arviointi. (VVM 2005)

5 SUOMEN HALLINTO-OIKEUDET

5.1 ALUEELLISET HALLINTO-OIKEUDET

Hallintotuomioistuimia ovat Suomessa hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus. Suomessa toimii kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta. Hallinto-oikeudet ovat nimetty sijaintipaikkakuntiensa mukaan, vaikka hallinto-oikeuksien tuomiopiiriin kuuluu 1-3 maakuntaa. Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluu Uusimaa ja Itä-Uusimaa, Hämeenlinnan tuomiopiiriin Kanta-Häme, Pirkanmaa ja Keski-Suomi, Kouvolan hallinto-oikeuden tuomiopiiri käsittää Päijät- Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan. Kuopion tuomiopiirissä ovat Etelä-Savo, Pohjois-Savo ja Pohjois-Karjala, Oulun hallinto-oikeuden Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu, Rovaniemen hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluu Lappi, Turun Varsinais-Suomi ja Satakunta ja Vaasan hallinto-oikeus Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Keskipohjanmaa. (OIK) Tietyt asiakokonaisuudet käsitellään vain yhdessä hallintotuomioistuimessa, esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluvat kaikki arvonlisäveroasiat, tullit ja valmisteverot (TK 2010).

Hallinto-oikeuksien pääasiallisena tehtävänä on käsitellä eri viranomaisista tehtyjä valituksia. Tärkeimpänä tehtävänä on kansalaisten oikeusturvan takaaminen. Asianomainen voi tehdä valituksen, eli se henkilö jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (HLL 6:1). Asianomaisena voi olla myös viranomainen. Asianomaisen valittaessa valtion viranomaisten päätöksistä on kyse hallintovalituksista, ja kunnan viranomaisten tapauksissa kunnallisvalituksista. Valituksia hallinto-oikeuksiin tulee vuosittain noin 24 000 kappaletta. Valitukset käsitellään hallintotuomioistuimissa useimmiten kirjallisesti, mutta suullisen käsittelyn mahdollisuus on myös olemassa. Viime vuosina suulliset käsittelyt ovat yleistyneet. Asiat käsitellään vireille tulo järjestyksessä, mutta esimerkiksi lastensuojelutapaukset käsitellään yleensä kiireellisinä. Hallinto-oikeudet voivat myös vahvistaa viranomaisten päätöksiä. Tätä kutsutaan alistusmenettelyksi, eli viranomainen alistaa päätöksensä hallinto-oikeudelle. (OIK)

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Jäseninä ovat hallinto-oikeuden ylituomari ja hallinto-oikeus tuomarit. Hallinto-oikeus voi käyttää tarvittaessa päätöksissään asiantuntijajäsentä. Yksinkertaiset valitusasiat on ollut mahdollista vuodesta 2007 käsitellä suppeammassa kokoon-

panossa, kunhan asianosaisten oikeusturva ei vaarannu. Suppeampi kokoonpano käsittää kahden tuomarin kokoonpanon, ja joissain tapauksissa myös yksi tuomari on päätösvaltainen. Tämä on helpottanut omalta osaltaan hallintotuomioistuimen työtä. Hallinto-oikeus ratkaisee valituksen perusteella, onko valituksenalainen viranomaisen päätös lainmukainen. Ellei hallinto-oikeuden ratkaisu tyydytä, voidaan useimmissa asioissa valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tai ainakin hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Joistakin viranomaisten päätöksistä pitää tehdä oikaisumenettely ennen kuin asianomainen saa valittaa päätöksestä hallintotuomioistuimeen. Viranomaisen päätöksessä tulee olla ilmoitettu, miten ja kenelle päätöksestä voidaan valittaa. Oikaisumenettelyä vaaditaan muun muassa verotuspäätöksistä. (OIK)

Hallinto-oikeudet käsittelevät myös hallintoriita-asioita. Hallintoriita-asioita ovat asioita, jotka koskevat sellaisia julkisoikeudellisia velvoitteita tai oikeuksia, josta viranomainen ei voi yksipuolisella päätöksellään määrätä. (OIK) Hallintoriita-asian käsite on kuitenkin hieman ongelmallinen. Epäselvyyksiä tulee vastaan oikeuskeinoa koskevassa käsitteistössä, sen käyttöalassa, hakemustyyppien määrittelyssä, hakemuksiin annettavien päätösvaihtoehtojen määrittelemisessä, ja näiden päätöksien oikeusvaikutusten hahmottamisessa. Julkisoikeudellinen maksuvelvollisuus on yleisin hallintoriita-asia. Valitus kohdistuu lopulliseen sitovaan hallintopäätökseen, mutta hallintoriidan perusteena ei ole päätöstä. Hallintoriita on hakemusasia, joten päätös riippuu hakemuksen sisällöstä. (Laakso ym. 2006, 517–522)

5.2 KORKEIN HALLINTO-OIKEUS

Perustuslain 9:99 mukaan ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttää korkein hallinto-oikeus. Korkein hallinto-oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan ja korkein hallinto-oikeus voi myös tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Perustuslain tarkoituksena on, että hallintotuomioistuinjärjestelmä toimii tehokkaasti Suomessa. Suomen korkein hallinto-oikeus on perustettu vuonna 1918 ja se toimii tällä hetkellä Helsingissä. Valtaosassa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä asiaryhmistä ei ole valituslupajärjestelmää. Niissä asioissa asianosaisella on valitusoikeus, ja korkein hallinto-oikeus antaa myös aineellisoikeudellisen asiaratkaisun. (KHO) Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä. Korkein hallinto-oikeus on toimivaltainen viisijäsenisenä, jollei laissa erikseen säädetä muuta määrää. (PL 100§)

Korkein hallinto-oikeus toimii kolmessa jaostossa. Lainkäyttöasiat ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittelyistä jaostojen istunnoissa. Jaoston notaari ja osastosihteeri vastaavat asian viireiltulon jälkeen asian valmistelusta (selitysten ja vastaselitysten hankkimisesta). Esittelijä selvittää ennen istuntoa asian tosiasialliset seikat, oikeudelliset kysymykset ja tekee päätösehdotuksen. Korkein hallinto-oikeuden tuomarit neuvottelevat tämän jälkeen ja tekevät asiasta päätöksen. Korkein hallinto-oikeus voi käyttää asiantuntijoita päätöksiä tehdessään. Korkeimman hallinto-oikeuden on mahdollista tehdä myös katselmuksia, jos se helpottaa asian ratkaisua. (KHO) Korkein hallinto-oikeus näin ollen ole siis ennakkopäätöstuomioistuimena, vaan se toimii valitustuomioistuimena. Alueellisten hallinto-oikeuksien päätöksistä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen useimmissa asioissa, tai ainakin hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. (OIK)

5.3 HALLINTO-OIKEUKSIEN KÄYTTÄMÄT KESKEISIMMÄT LAIT JA ASETUKSET

Hallintotuomioistuimen toimintaan liittyy monia lakeja ja asetuksia. Näitä lakeja ovat muun muassa Suomen perustuslaki, hallintolaki, hallintolainkäyttölaki sekä laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Lisäksi tärkeimpiä lakeja täydentävät asetukset ja muut lait.

Suomen perustuslaissa on turvattu kansalaisille oikeus oikeusturvaan. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa, tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. (PL 1:21)

Hallintolaki korvasi vuonna 2004 hallintomenettelylain. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (HL 1:1). Viranomaiset noudattavat tätä lakia päätöksen teossaan, ja tämän lain perusteella hallintotuomioistuimet päättävät, onko viranomaisen päätös lainvastainen vai ei. Hallintolaki koskee valtion viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, eduskunnan virastoa ja tasavallan presidentin kansliaa. Lisäksi hallintolaki koskee valtion liikelaitoksia, julkisoikeudellisia yhdistyksiä sekä yksityisiä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (HL 1:2)

Tärkeä laki hallintotuomioistuimissa on hallintolainkäyttölaki. Lakia sovelletaan yleisissä hallinto-oikeuksissa, joita ovat alueelliset hallinto-oikeudet sekä korkein hallinto-oikeus. Hallintolainkäyttölaki on yleislaki, jossa on säännöksiä muun muassa valitusoikeudesta, sen tekemisestä sekä valitusviranomaisista.

EY-tuomioistuimen asema alkoi vahvistua 1960- 1970 luvuilla. EY-tuomioistuin kasvatti vaikutusvaltaansa eurooppaoikeuden tavoitteiden saavuttamisen valvojana. Tämä tarkoitti, että EY-tuomioistuin loi oikeuskäytännöllään periaatteita, joiden avulla se pystyi valvomaan yhteismarkkinoiden toteutumista. Tällöin myös syntyi vastustuksesta huolimatta eurooppaoikeuden etusijaperiaate, eli kansallinen oikeus väistyy eurooppaoikeuden tieltä. Toinen iso muutos oli eurooppaoikeuden välitön vaikutus, eli yksityinen voi nostaa eurooppaoikeuden perusteella kanteen kansallisessa tuomioistuimessa. Nämä koettiin tarpeelliseksi, koska Rooman sopimus 1957 oli mahdollistanut uuden kansainvälisoikeudellisen yhteisön. (Raitio 2011, 7–13) Hallinto-oikeuksien tehtävänä onkin nykyään myös valvoa, että eurooppaoikeus toteutuu hyväksyttävällä tavalla.

Eurooppaoikeuden soveltamiseen liittyy ennakkoratkaisujärjestelmä, jonka perusteet ovat SEUT 267 artiklassa. Raition (2011, 7–13) mukaan ennakkoratkaisujärjestelmää voitaisiin kuvailla yhteistyöksi kansallisen ja EU-tuomioistuimen välillä. Tähän tulkintaan yhtyy myös Jääskinen (2008, 427–433), joka kuvailee EU-tuomioistuimen ja kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisujärjestelmää myös tietynlaiseksi työnjaoksi näiden kahden tuomioistuimen välillä. Kyse on siis toimivallan jaosta, eikä hierarkkisesta suhteesta. Tämä johtuu siitä, että EU-tuomioistuin ei voi kumota kansallisia päätöksiä, eikä se ole myöskään muutoksenhaku tuomioistuin. (Jääskinen 2008, 427 – 433)

Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa, että eurooppaoikeutta sovelletaan oikein, ja että eurooppaoikeuden suomaa kansalaisten oikeuksia suojataan. Ennakkoratkaisua voi kansallinen tuomioistuin pyytää, kun eurooppaoikeuden tulkinnasta on epäselvyyttä, tai siitä onko unionin, toimielimen, elimen tai laitoksen antama säädös pätevä. Ylimmillä tuomioistuimilla on velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua. Kansallisella tuomioistuimella on oikeus olettaa, että säännös on pätevä, mutta sillä ei ole oikeutta julistaa säännöstä pätemättömäksi. Kansallinen tuomioistuin voi ainoastaan kieltää säännöksen täytäntöönpanon. (Raitio 2011, 125–129) Ennakkoratkaisua ei kuitenkaan tarvitse pyytää, jos EU-tuomioistuimen aikaisempi ratkaisukäytäntö antaa tilanteessa ratkaisun, tai

jos säännös on selkeä ja yksiselitteinen, tai jos tulkintaongelma esiintyy väliaikaismenettelyssä. (Raitio 2011, 125–129) Hallinto-oikeuden ei tarvitse pyytää ennakkoratkaisuja asioissa, joissa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Hallinto-oikeuden on kuitenkin haettava ennakkoratkaisua asioista, joista ei voida valittaa. (Jääskinen 2008, 427–433)

6 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA SUOMEN HALLINTO-OIKEUKSISSA

6.1 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA

Hallinto-oikeudet kuuluvat oikeusministeriön toimialaan. Virastojen ja laitosten on esitettävä toimintakertomuksissaan sisäisen valvonnan toimivuuden arviointi. Valtion talousarvioasetuksen 65 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan toimintakertomuksessa on oltava arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista. Hallinto-oikeudet tekevät oikeusministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden johdolla yhteisen toimintakertomuksen, joka kattaa kaikki alueelliset hallintotuomioistuimet. Toimintakertomuksissa on annettu sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistuslausuma, jossa määritetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila ja kehitystarpeet. Artikkelissaan Pakarainen (2006) tuo ilmi, että kun KBMG tarkisti vuonna 2006 virastojen ja laitosten toimintakertomuksia olivat sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistuslausumat hyvin puutteellisia. Tutkimusta tehdessäni olen huomannut saman hallinto-oikeuksien toimintakertomuksien osalta. Toimintakertomuksista huomaa selvästi, että vasta viime vuosina on alettu sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle antamaan arvostusta ja ruvettu pohtimaan niiden todellisia hyötyjä toiminnalle.

Valtiotalouden tarkastusvirasto voi tehdä toiminnantarkastuksia hallinto-oikeuksissa. Viimeisin tarkastus on suoritettu vuonna 2008. Tarkastuskertomuksessa selvitettiin mistä johtuvat hallinto-oikeuksien toiminnallisen tuloksellisuuden ja käsittelyaikojen erot. Tarkastuskertomuksessa tuli ilmi, että hallinto-oikeuksien työtavat, käsittelyajat sekä menetelmät erosivat niin paljon toisistaan, ettei tarkastettuun asiaan saatu yksiselitteistä vastausta. (VTV 2008) Myöskään jälkitarkastuksessa vuonna 2011 ei tullut esiin mitään jälkitoimenpiteitä asian tiimoilta (TK 2011).

Tulosneuvotteluita käydessä oikeusministeriön kanssa tavoitteiden asettamisen ongelmaksi muodostuu hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden määrä ja laatu, joita on vaikea ennakoida laadittaessa vuotuisia tavoitteita hallinto-oikeuksille. Onkin aikalailla mahdotonta pystyä arvioimaan seuraavan vuoden asioiden määrää tai niiden laatua. Isot asiakokonaisuudet hankaloittavat tätä entisestään,

johtuen niiden laajuudesta itsessään tai oikeusriitojen laajuudesta. silloin on erittäin vaikeaa arvioida muutosta edes lyhyelläkään aikavälillä. (TK 2009) Hallinto-oikeuden tuloksellisuuteen vaikuttavat myös jatkuvasti muuttuva lainsäädäntö ja säädöksiensä lisääntyminen. Laintulkintaongelmat lisääntyvät tästä johtuen. Lisääntyvä ulkoinen toimintaympäristön muutos lähinnä talouden saralla luovat myös tuloksellisuuden paineita hallinto-oikeuksille. (TK 2010)

Tietojärjestelmien vanhanaikaisuus estää omalta osaltaan hallinto-oikeuksien tuloksellisuutta. (TK 2009) Tietotekniikkaa on kehitettävä jatkuvasti, koska lainkäytön sujuvuus nojaa siihen. Tietotekniikka on hallinto-oikeuksissa myös johtamisen ja sitä kautta toiminnan kehittämisen väline. Tietotekniikka auttaa hallinto-oikeuksia seuraamaan kokonaiskäsittelyaikaa, eri käsittelyvaiheiden kestoa sekä kiireellisyysastetta osana lainkäyttötyötä. Tietotekniikan avulla pystytään seuraamaan tuloksellista toimintaa. (TK 2009) Hallinto-oikeuksien määrärahat eivät kuitenkaan riitä saavuttamaan tarvittavaa tietotekniikan tasoa (TK 2010). Toimintakertomuksessa 2010 painotetaan, että enää ei ole varaa laiminlyödä tietotekniikan kehittämistä vaikkakin määrärahat ovat pienet ja yleensä pienemmät oikeusministeriön hallinnonalalla kuin muissa ministeriöissä. Lisääntyvä sähköinen asiointi luo myös uusia haasteita tietojärjestelmien kehittämiseen. Kuitenkin määrärahat ovat muutamina vuosina riittäneet vain pakollisiin tietotekniikka- ja henkilöstökuluihin, joten tietotekniikan kehitys on tästä syystä johtuen jäänyt hallinto-oikeuksilta kokonaan pois. (TK 2011) Parannuksena käsittelyaikojen seurantaan oikeusministeriön työryhmä loi seuranta ja hälytysjärjestelmän vuonna 2011. Järjestelmä parantaa käsittelyaikojen seuranta, viiveisiin reagoimisaikaa sekä helpottaa työn suunnittelua. (TK 2011)

Toimintakertomuksissa tulee vuosittain ilmi hallinto-oikeuksien toimitilojen ongelmat. Toimitilojen täytyy olla kunnossa, jotta turvataan laadukas ja tehokas tuomioistuin toiminta. Suullisten käsittelyjen lisääntyminen tuo lisää vaatimuksia toimitiloihin. Kuitenkin osa hallinto-oikeuksista kamppailee toimitilaongelman kanssa. Erityisesti tämä ongelma koskee vakuutus-oikeutta sekä Kuopion hallinto-oikeutta. Vakuutus-oikeuden osalta ongelma on jo aika hyvin ratkaistu, mutta Kuopion hallinto-oikeuden suhteen ei. Toimintakertomuksessa 2010 painotetaan, ettei tätä ongelmaa voida kuitenkaan ratkaista puuttamalla tuomioistuinrakenteeseen säästöyistä.

Vuonna 2010 on otettu toimintakertomuksessa ensimmäistä kertaa huomioon myös kommunikointi ulkopuolisille tahoille. Tämä tukee osaltaan sisäisen valvonnan kehikkoa. Hallinto-oikeudet ovat

avoimempia ja tiedottavat kansalaisille ratkaisuksista. Avoimuuden uskotaan vähentävän valitusten ja oikaisuhakemusten määrää, koska on mahdollista nähdä, miten samankaltainen asia on jo ratkaistu. Samalla se luo osaltaan oikeusturvaa ja tasapuolisuutta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset eivät oikeudellisesti sido alueellisia hallinto-oikeuksia, vaikka ne saattavatkin ohjata hallintotuomioistuimien ratkaisuja. (TK 2011)

Alueellisissa hallintotuomioistuimissa käsittelyajat vaihtelevat suuresti ja on vaikeaa arvioida niiden perusteella hallinto-oikeuden tuottavuutta. Käsittelyaikojen pituus vaikuttaa myös yhteiskuntaan ja näin ollen kaikkiin Suomen kansalaisiin. Kansalaisen oikeusturvan kannalta käsittelyaikojen on lyhennettävä ja tuottavuutta parannettava. (TK 2010) Käsittelyaikojen pituus luo toimijoille suuria kustannuksia ja näin ollen vaikeuttavat muun muassa hankkeiden eteenpäin vientiä. (TK 2009) Mittaristoa yritetään luoda tämän asian parantamiseksi. (TK 2010)

Tuloksellisuus mitataan tuottavuutena ja suhdelukuna hallinto-oikeuksilla käytetään ratkaisut jaetuna henkilötöyvuosilla. Mittari sopii huonosti hallintotuomioistuimelle, vaikkakin sitä käytetään tulosneuvotteluissa. Mittarin huonous piilee siinä, että se ei ota huomioon erilaisten asioiden eroja vaativuudessa tai asiaryhmissä. Tarvetta näyttäisi siis olevan tehokkaammalle mittaristolle. Kuitenkin voidaan katsoa, että suhdeluku on tilastollisesti perusteltu, koska hallinto-oikeuksissa käsitellään vuosittain yli 20 000 asiaa. (TK 2009)

Alueellisten hallinto-oikeuksien toiminnan johdosta ja tuloksellisuudesta vastaa ylituomari ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa presidentti. Hallinto-oikeuden toimintakertomuksessa vuodelta 2009 todetaan, että ”hallinto-oikeuksien organisaatorakenne sekä vastuu suhteet ovat pääosin hallintotuomioistuimissa selkeät, toimintakulttuuri on hyvä ja lisäksi toimintaa ohjataan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti”. Toimintakertomuksessa tuli kuitenkin ilmi, että sisäisen valvonnan yleinen arviointikehikko soveltuu huonosti tuomioistuimien arviointiin. Suuntana onkin, että kehikkoa kehitetään paremmin sopivaksi hallinto-oikeuksille. Vuonna 2009 laadittiin sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma ensimmäistä kertaa niin, että sen perustana olivat eri hallinto-oikeuksien vastaukset yleiseen arviointikehikkoon. (TK 2009)

Vuoden 2008 toimintakertomuksessa ja edeltävinä vuosina sisäinen valvonta on perustunut toiminnan tuloksellisuudesta saatuihin tilastotietoihin sekä hallinto-oikeuksien toiminnastaan tekemään

kirjalliseen selvitykseen. Arvioinnissa käytettiin vuonna 2009 apuna myös tilastotietoja sekä kertomusvuonna tehtyjä VMBARO- työtyytyväisyyskyselyjä. Työtyytyväisyyskyselyssä nousi esiin ongelmana henkilöstön ikääntymisen haasteet hallinto-oikeuksissa, mutta tämä ongelma on tiedostettu, ja sitä on ruvettu ratkaisemaan tiedon siirrolla nuoremmille sukupolville. Tyytymättömyyttä aiheutti myös palkkaus, sisäinen tiedonkulku, koulutus, esimiestyöskentely sekä henkilöstöpolitiikka. Tyytyväisiä oltiin työn haasteellisuuteen, ilmapiiriin ja yhteistyöhön. Työtyytyväisyyteen vaikuttaa myös käsiteltävien asioiden monimutkaistuminen ja laajentuminen koska tämä lisää osaltaan työn kuormittavuutta etenkin kun otetaan henkilöstön jatkuva ikääntyminen huomioon. Pelko työpaikan menettämisestä, määräaikaisten virkojen jatkuvuudesta sekä lamasta lisää myös tyytymättömyyttä. (TK 2009)

Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumassa tuli selville, että hallinto-oikeudet ovat pääosin saavuttaneet taloudellisuuden ja tuottavuuden vaatimukset. Alueellisilla hallinto-oikeuksilla on kuitenkin eroja tuottavuudessa sekä käsittelyaikojen pituudessa. Kehittämisideana onkin, että hallinto-oikeudet luovat mittariston, joka auttaa hallintotuomioistuimia kehittämään yhteisiä toimintatapoja. Hallinto-oikeuden sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslauselmasta tulee ilmi, että tietotekniikalla on suuri merkitys hallintotuomioistuimissa. Tietotekniikka kehittää tuomioistuinjärjestelmää ja parantaa sen toiminnan tehokkuutta. Toimintakertomus vuodelta 2009 kuitenkin tuo ilmi, että tietotekniikan parannusyritykset ovat jääneet hajanaisiksi ja niitä ei ole keskitetty tarpeeksi. Henkilöstön koulutustarve on lisääntynyt, koska hallinnon rakennemuutokset, erityisesti kunta- ja palvelurakenteiden muutoshanke ja aluehallinnon uudistus heijastuvat hallintotuomioistuimiin. Työtyytyväisyyskyselyssä nousi esiin ongelmana henkilöstön ikääntymisen haasteet hallinto-oikeuksissa. (TK 2009)

Vuoden 2010 toimintakertomuksessa tulee esiin lähes samat ongelmat kuin vuoden 2009 toimintakertomuksessa. Sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistus lausuma luotiin vuonna 2010 tilastotietojen sekä hallinto-oikeuksien toiminnastaan antamien selvitysten avulla. Työryhmä on luotu kehittämään jo vuonna 2009 ilmennyttä laadun ja vaatimustason luokittelua varten suunniteltua mittaria. Työryhmän on luonut oikeusministeriö korkeimman hallinto-oikeuden ehdotuksesta. Hallinto-oikeudet ovat suoriutuneet hyvin niille asetetuista toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevista tavoitteista. Käsittelyajoissa on vielä kuitenkin eroja eri hallinto-oikeuksien välillä. Hal-

linto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrät lisääntyvät vuosittain ja lisäksi käsiteltävien asioiden vaatimustaso nousee. (TK 2010)

Hallinto-oikeuksien on yhä vaikeampaa täyttää niille asetetut tehtävät, koska resurssit jatkuvasti pienenevät. Määrärahat koetaan pieniksi suhteessa siihen miten iso vaikutus hallinto-oikeuksilla on yhteiskuntaan. (TK 2009; TK 2010) Määrärahojen niukkuudesta johtuen on kehitettävä uusia toimintatapoja ja käytäntöjä, jotta voidaan turvata kansalaisten oikeusturva, päätöksien laatu sekä toiminnan tuloksellisuus (TK 2010). Vaikeuksia aiheutti myös vuonna 2010 käsittelyyn tulevien asioiden ja niiden käsittelyaikojen ennakoitavuus, sekä henkilöstön määrän ja ammattitaidon riittävä turvaaminen. Vuonna 2009 huomioitu henkilöstön ikääntyminen ja sen aiheuttama eläköityminen on riski hallintotuomioistuimissa edelleen. Riskinä nähdään organisaation muutostarpeet, on otettava huomioon mahdolliset riskit ja työrauhan turvaaminen suunniteltaessa hallinto-oikeuksien määrää koskevia päätöksiä. (TK 2010)

Hallinto-tuomioistuimien sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma luotiin vuonna 2011 tilastotietojen ja hallintotuomioistuimien omien selvitysten avulla. Lausumassa tuli selville jo tutuksi käyneet lauseet siitä, miten hallinto-oikeudet ovat saavuttaneet suhteellisen hyvin niille annetut talouden ja tuottavuuden tavoitteet samoin kuin tulostavoitteet. Eri hallintotuomioistuimien välillä on kuitenkin tuottavuudessa sekä käsittelyajoissa vieläkin eroja, joita pitäisi saada pienemmäksi. Toimintaa harjoitetaan hyvän hallintotavan mukaisesti, organisaatio ja vastuusuhteet ovat selkeitä ja siten oikein käytettyinä tukevat osaltaan tuloksellista toimintaa. Tuloksellisuus on hallinto-oikeuksissa parantunut, koska lakimuutos sallii hallinnon keventämisen ja tukee johtamiskulttuurin parantamista. Tuloksellisuuteen vaikuttaa myös uudet järjestelmät, esimerkiksi hälytysjärjestelmän luominen asioiden käsittelyjonojen purkuun ja toiminnan yleinen kehittäminen sekä uudet mittarit. (TK 2011)

Vuoden 2011 arviointi ja vahvistuslauselmassa löydettiin seuraavanlaisia toiminnan riskejä:

1. Organisaation muutospainet: montako hallinto-oikeutta tulee tulevaisuudessa olemaan
2. Asioiden keskitetty käsittely: ei ole hyvä keskittää yhdelle hallinto-oikeudelle jotain tiettyä asiakokonaisuutta, vaan pitäisi suosia yleisiä hallintotuomioistuimia.
3. Toimitilat: Toimitilojen heikkous heikentää myös tuloksellisuutta hallintotuomioistuimissa

4. Tietotekniikka: Tietotekniikka pitäisi kehittää palvelemaan paremmin hallinto-oikeuksien tarpeita. Tämä vaatii resurssien kohdistamista tietotekniikkaan
5. Muut rakenneriskit: Tehokas toiminta vaatii organisaatiolakeja jotka mahdollistavat tämän. Hallinnollisten palvelutehtävien, esimerkiksi tiliöinti ja IT palvelun siirtyminen takaisin hallintotuomioistuimille on tapahtunut odottamatta ja ilman suunnittelua
6. Resurssien turvaaminen: Resurssien pieneneminen henkilöstön ja määrärahan suhteen lisää hallinto-oikeuksien riskejä. Hallintotuomioistuinten on kehitettävä toimintaansa erityisesti henkilöstön suhteen jotta tuottavuus ei heikkenisi
7. Henkilöstöresurssit: Työn kuormittavuus, ikääntyminen tuloksellisuuden lisääntyminen vaikuttavat työtyytyväisyyteen ja työssä jaksamiseen. Henkilöstön täytyy olla osaavaa, ammattitaitoista, heitä tarvitsee olla riittävästi ja eläköityneiden virat on saatava täyttää jotta tuloksellisuuden vaatimukset täyttyisivät ja työtyytyväisyys säilyisi.
8. Tulohjaus ja raportointi: Tulohjaus ja raportointi eivät toimi hallinto-oikeuksissa riittävän hyvin lyhyellä aikavälillä, joten olisi keskityttävä pitkänajan suunnitteluun. Pitäisi kuitenkin pystyä reagoimaan riittävän nopeasti muuttuviin tilanteisiin, esimerkiksi henkilöstön suhteen. Yhteinen momentti kaikkien tuomioistuinten kesken tulisi purkaa, jotta saataisiin tarvittava tieto hallinto-oikeuksien resurssi ja kehitystarpeista. (TK 2011)

Toimintakertomuksista voidaan havaita, kuinka erilaisia menetelmiä on käytetty kyseisinä vuosina. Tämä ei anna kovin järjestäytyneitä kuvia siitä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat järjestetty Suomen hallinto-oikeuksissa. Erilaisia menetelmiä on kokeiltu, ja mikään ei ole tuottanut tarpeeksi hyvää tietoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta. Uuden sisäisen valvonnan arviointikehikon tarkoituksena onkin selkeyttää ja yhtenäistää sisäisen valvonnan arviointia tuomioistuimissa. Vaikkakin hallinto-oikeuksissa on eroja toiminnan järjestämisen suhteen, ja lisäksi valtion virastot ja laitokset voivat muokata kehikkoja omiin tarkoituksiinsa sopivaksi, uskon, että oman kehikon luomisesta on hyötyä toiminnan tehostamisen kannalta.

Toimintakertomuksista vuosilta 2009–2011 voidaan myös nähdä, miten sisäisen valvonnan ja riskien tunnistamisen tärkeys on korostunut hallinto-oikeuksien toiminnassa. Varsinkin riskienhallintaan näyttää olevan lisääntyvää panostusta. Tämä tulee ilmi muun muassa toiminnan raportoinnin kattavuudessa. Vuonna 2009 raportointi oli aika niukkaa verrattuna vuoden 2011 raporttiin, joka on

jo suhteellisen laaja sekä pohdittu. Kuitenkin hallinto-oikeuksien ongelmiin ei ole löydetty ratkaisuja, vaan samat ongelmat toistuvat vuodesta toiseen.

6.2 SISÄISEN VALVONNAN UUSI KEHIKKO

Vuonna 2010 sisäisen tarkastuksen vastuu siirrettiin virastoille, ja samalla luotiin vuonna 2011 asetussa työryhmässä hallinto-oikeuksille uusi sisäisen valvonnan kehikko (SIVA). Kehikko on tuomioistuimille työväline, jolla se voi pohtia ja arvioida tuomioistuimen tilaa, toiminnan riskejä ja kehittämiskeinoja ja kohteita käyttäen tavanomaista johtamistyötä apunaan (TK 2011).

Talousarvioasetus 65§ edellyttää, että viraston sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat asianmukaisella tasolla, niistä raportoidaan ja huomioidaan kehitystarpeet toimintakertomuksessa. Uuden kehikko luotiin, jotta voidaan paremmin vastata tähän velvoitteeseen. Lähtökohtana suunnittelulle oli oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:15 sisäisen tarkastuksen uudet järjestelyt (Saate 2011). Työryhmämietintöä käsitellään tarkemmin luvussa 5.2.

Arviointikehikossa on viisi eri osa-aluetta: sisäinen toimintaympäristö, toiminnan suunnittelu ja tavoitteiden asettaminen, valvontatoimenpiteet, viestintä ja vuorovaikutus ja johtamisjärjestelmä (SIVA). Tästä voidaankin nähdä, että kehikko perustuu vanhempaan COSO viitekehikseen, ja johtamistoiminnot ovat hyvin korostuneessa asemassa. Viitekehikkoa on näin ollen muokattu tuomioistuimien toimintaan sopivammaksi. Osa-alueiden arvioimisen kehittämiseksi on kehikossa kysymyksiä, joiden avulla tuomioistuimet voivat pohtia toimintaansa. Kysymykset eivät ole pakollisia, vaan niiden tarkoituksena on lähinnä antaa viitteitä keskusteluun ja asioiden ymmärtämiseen, kokoamiseen ja merkitykseen. (SIVA) Näin ollen eri hallinto-oikeudet voivat keskittyä niille tärkeisiin asioihin.

Sisäisen valvonnan kehikon mukaan ensimmäisen osion, sisäisen toimintaympäristön avulla arvioidaan tuomioistuimen toimintakulttuuria. Tämä tarkoittaa tehtävien järjestelemistä, johtamistapaa sekä perusarvoja ja vastuualueita. Kysymyksiä ovat muun muassa: toimitaanko hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, ovatko tehtävien edellyttämät toimitilat, laitteet ja tietojärjestelmät kunnossa, ja onko päätöksentekojärjestelmä selkeä ja kaikkien tiedossa. Osa-alue numero kaksi, toiminnan suunnittelu ja tavoitteiden asettaminen arvioi sitä miten tehokasta tuomioistuimen toiminta

on, onko se vaikuttavaa, miten hyvin toimintaa suunnitellaan ja tavoitteita asetellaan. Tähän osaluokkaan kuuluu myös yhtenä keskustelunaiheena riskienhallinta. Avustavia kysymyksiä ovat muun muassa: ovatko tavoitteet selkeät ja mitattavissa, mitä riskejä on tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Valvontatoimenpiteissä arvioidaan valvonnan riittävyyttä ja asianmukaisuutta. Asioita voidaan käsitellä seuraavien kysymysten avulla: onko tavoitteiden arviointi ja seuranta säännöllistä, ja miten määrärahoja seurataan. Viestinnässä pyritään selvittämään miten hyvin johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat olennaista tietoa ja kuinka oikea-aikaista se on. Tästä voidaan johtaa kysymykset: miten hyvin sisäinen ja ulkoinen viestintä toimivat, miten tarkoituksenmukaista viestintä on ja kuinka hyvin kommunikointi organisaation eri tasoilla ja niiden välissä toimivat. Viimeinen osaluokka johtamisjärjestelmän toimivuuden ylläpito arvioi, kuinka hyvin huomataan johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämis- ja muutostarpeet. Voidaankin kysyä miten hyvin tilastoja ja muuta seurantatietoa käytetään hyväksi, ovatko arviointimittarit ja tavoitteet kunnossa ja miten pystytään varmistamaan muutosten toteutuminen käytännössä. (SIVA)

Keskustelujen ja arviointien jälkeen tuomioistuimen on tehtävä johtopäätökset kaikista edellä mainituista osaluokista, ja mietittävä miten kehittää näitä menettelyitä. Johtopäätöksiin voidaan myös ottaa mukaan tarvittaessa muita huomioita. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta luokitellaan numeroilla 1-4. Ykkösen ollessa heikko ja nelonen on hyvin kattava. Päällikkötuomarin on johtoryhmän kanssa koottava tavoitteiden ja tuloksellisuuden arvioinnit yhteen, jonka jälkeen erotellaan ne toimenpiteet ja kehittämistoimet jotka toteutetaan itse tuomioistuimessa. Arviointikehikko on pohjana oikeusministeriön kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin ja tämän pohjalta sovitaan tulostavoitteet ja niihin resurssit. Tuomioistuinten toimintakertomuksissa kootaan virastojen arviointikehikon antamat tulokset yhteen, ja luodaan näiden avulla pakollinen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma. (SIVA)

Sorjonen (2012) on artikkelissaan *parempaan johtamiseen-sisäisen valvonnan ja arvioinnin kehikko tuomioistuimissa* tuonut esiin asioita, miksi oli tarpeellista luoda kehikko tuomioistuinten avuksi. Kehikon tarkoitus on auttaa tuomioistuimia saavuttamaan paremmin tulostavoitteensa ja se pystyy myös varautumaan entistä paremmin riskeihin. Kehikko ei ole kuitenkaan ehdoton, vaan tuomioistuinten voi muokata sitä itselleen sopivammaksi. Uusi kehikko luo hallintotuomioistuinten henkilöstölle vaikutusmahdollisuuden toimintaan. Yhdyn Sorjosen mielipiteeseen henkilökunnan mukaan

ottamisen tärkeydestä ja siitä, että he ovat oman alansa asiantuntijoita jotka tuntevat viraston riskit, kehittämiskohteet sekä yleisen tilan.

6.3 OIKEUSMINISTERIÖN OHJEET HALLINNONALANSA SISÄISEEN TARKASTUKSEEN

Sisäinen tarkastus on oikeusministeriön hallinnonalalla keskitetty ministeriöön. Oikeusministeriö on luonut uudet sisäisen tarkastuksen järjestelyt hallinnon alalleen, koska toimintaympäristö on muuttunut ja sisäisen tarkastuksen on vastattava sitä. Kehittämistarpeita on tullut esiin seuraavissa osaluissa: hallinnonalan ylin johto ei saa konserniohjausta ja valvontaa varten kattavaa, systemaattista ja yhdenmukaisin menetelmin tuotettua tietoa sisäisen valvonnan toimivuudesta nykyjärjestelyin ja lisäksi sisäinen tarkastus ei kykene tuottamaan riittävästi virastojen ja laitosten johdon tarpeista lähtevää, ajantasaista arviointitietoa johtamis- ja hallintojärjestelmän toimivuudesta. (OM 2009)

Hallinnonalan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ovat kehittymättömiä eikä niitä ole integroitu osaksi johtamis- ja ohjausmenettelyjä ja toimintaprosesseja (OM 2009). Uusilla järjestelyillä pyritään varmistamaan ja parantamaan edellä mainittuja asioita. Uudet järjestelyt eivät luo lisäresurssien tarvetta, koska tarkastusyhteistyötä ja menettelyä kehittämällä saadaan vaadittavat tulokset aikaan. Virastojen ja laitosten sisäisen valvonta perustuu ohjesääntöjen mukaan uudistuksen jälkeenkin hyvään hallinto- ja johtamistapaan ja oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö säilyy. Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö varmistaa, että järjestelmä toimii. Suurimpana uudistuksena on sisäisen tarkastuksen vastuun siirtyminen virastojen ja laitosten johdolle. Virasto vastaa itse sisäisen tarkastuksen järjestämisestä. Vastuun siirtymisellä halutaan korostaa sisäisen tarkastuksen tarpeellisuuden arviointia kaikissa organisaatiotasossa. Sisäisen tarkastuksen toimivuudesta kokonaisuutena vastaa kuitenkin oikeusministeriön johto. (TK 2011)

Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö vastaa keskushallintoviranomaisen puuttuessa tuomioistuinlaitoksen sisäisen tarkastuksen toimivuudesta. (OM 2009) Uuden järjestelyn myötä korostuu yhteistyö eri asiantuntijoiden kesken. Näihin asiantuntijoihin kuuluu sisäisen tarkastuksen yksikkö, ministeriön osastot ja yksiköt sekä rikosseuraamus ala: syyttäjänvirasto, ulosottolaitos ja erilliset virastot. Tuomioistuinlaitos jää tämän edustuksen ulkopuolelle, koska on tuomioistuimien intressit tulevat edustetuiksi oikeushallinto-osaston edustuksen kautta (OM 2009). Uudistunut järjestely ei kuitenkaan muuta sitä seikkaa, että sisäinen tarkastus olisi pakollinen osa sisäisen valvonnan

järjestelyjä, eikä sitä että virasto ja laitos voivat hankkia sisäisen tarkastuksen palvelun ulkopuoliselta toimittajalta. Tuomiolaitoksien, eli siis hallinto-oikeuksien tarkastustoiminnan laajuuden ja tarpeen arvioinnista vastaa keskushallintoviranomaisen puuttuessa ministeriön oikeushallinto-osasto.(OM 2009) Tämä uusi ohjeistus antoi alkusysäyksen uuden sisäisen valvonnan viitekehikon luomiseen tuomioistuimille.

7 CASE KUOPION HALLINTO-OIKEUS

7.1 KUOPION HALLINTO-OIKEUDEN ESITTELY

Kuopion alueellisen hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluu Pohjois-Savo, Etelä-Savo sekä Pohjois-Karjala. Alueella on yhteensä noin 600 000 tuhatta asukasta. Kuopion hallinto-oikeus joutuu toimimaan kahdessa eri tilassa, johtuen toimipaikkaongelmasta johon ei ole saatu ratkaisua. Vuosittain kuitenkin on huomattavissa, että Kuopion hallinto-oikeus saavuttaa sille asetetut tulostavoitteet ja pystyy pienentämään käsittelyaikojaan. Esimerkiksi vuonna 2011 tavoite oli 2500 asiaa ja käsittelyaikoja saatiin tiputettua 5,1 kuukaudesta 5,0 kuukauteen. (OIK)

Oikeusministeriö antoi henkilöstön kehittämiskohteeksi johtamisen vuosille 2008 – 2011. Strategia tähtää parempaan johtamiseen ja asiantuntevuuteen, erityisesti silmällä pitäen henkilöstön tulevaa eläköitymistä. Tällä siten varmistetaan, että henkilöstönvaihdokset sujuvat mahdollisimman hyvin. Koulutuksessa on käytetty sekä johtamiskonsultteja, että yhteistyötä yliopistojen kanssa. Kuopion hallinto-oikeus on tehnyt yhteistyötä Joensuun yliopiston ja oikeusministeriön kanssa kaksivuotisen *Prosessinjohto hallintolainkäytössä* koulutuksen parissa. Koulutus parantaa ymmärrystä siitä mitä prosessijohdollisia erityispiirteitä liittyy hallintotuomioistuimiin. Kuopion hallinto-oikeus on keskittynyt vuodesta 2009 lähtien johtamisen parantamiseen ja johtamiskouluttamiseen. Tämä on tarkoittanut muun muassa sitä, että on nimitetty varapuheenjohtajia, jotka osallistuvat päivittäiseen johtamistyöhön. Samaisena vuonna tehdään itse arviointia, jolla pyritään korjaamaan hanketta, jos siihen on tarvetta. Koulutus toteutettiin yhdessä Itä-Suomen yliopiston kanssa. Lisäksi tehtiin psykososiaalinen kartoitus työyhteisöstä. (TK 2009).

Kuopion hallinto-oikeus lisäsi seuraavana vuonna kehittämiskohteekseen osaamisen johtamisprojektin, jolla pystytään tarkastelemaan osaamisvaatimuksia sekä osaamisen kehittämistä yksilö- ja jaostotasolla. Näin ollen voidaan myös tarkastella osaamisen vaikutuksia laatuun, tehokkuuteen ja työhyvinvointiin. (TK 2010) Vuonna 2011 kehittämisen kohteena oli vuorostaan raportointi, jolla pystytään vastaamaan työjohdollisiin tarpeisiin. Kuopion hallinto-oikeus loi yhteistyössä oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen kanssa raportointipohjat, jolla pystytään paremmin hyväksikäyttämään hallinto-oikeuden sisäisiä raportteja ja näin ollen tukemaan johdon ennakointi- ja seurantamahdollisuuksia.

Miten nämä kehityskohteet ovat saavutettu? Kuopion hallinto-oikeuden vuosikertomuksesta 2011 käy ilmi, että kehityksen tavoitteet on saavutettu hyvin. Tämä puolestaan vaikuttaa hallinto-oikeuden tuottavuuteen, joka on ollut hallinto-oikeuden ylituomarin Veijo Tarukanteleen mukaan erinomainen. (VK 2011)

Tarukannel (2010) on artikkelissaan *Kuopion hallinto-oikeus määrätietoisella johtamisella ja tekemisellä laadukkaaksi ja tehokkaaksi* käsitellyt syitä, miten Kuopion hallinto-oikeus on saavuttanut erinomaisen tuloksellisuuden, eli pienentänyt käsittelyaikoja, saanut tehokkaasti jutturuuhkat purettua sekä työviihtyvyyttä lisättyä. Kuopion hallinto-oikeuden tuloksellisuus ja laadukkuus saavutettiin luomalla tehokas johto- ja henkilöstöjärjestelmä, kehittämällä oikeudenkäyntiprosessia samaa tavoitetta palvelevaksi sekä hallintotoimiston mukaanotto palvelemaan tätä samaa tavoitetta. Kuopion hallinto-oikeus pyrkii moderniin, laadukkaaseen, kustannustehokkaaseen ja muutosvalmiudet omaavaan tuomioistuimeen, ja kehitystä tähän suuntaan tapahtuu kokoajan. (Tarukannel 2010)

Voidaan siis todeta, että Kuopion hallinto-oikeus on erittäin kehittämismyönteinen virasto. Kuopion hallinto-oikeus panostaa erityisesti hyvään johtamiskulttuuriin, mikä on tärkeää toimivan sisäisen valvonnan toteuttamisen ja riskienhallinnan kannalta.

7.2 SISÄINEN VALVONTA JA RISKIENHALLINTA KUOPION HALLINTO-OIKEUDESSA

Kuopion hallinto-oikeuden etuna on sisäisen valvonnan toteuttamisessa selkeästi se, että uuden kehikon työryhmään kuului Kuopion hallinto-oikeuden hallintopäällikkö Paula Sorjonen, sekä se, että hallinto-oikeuden johto on aktiivisesti mukana sisäisen valvonnan kehittämisessä. Sorjosen (2012) mukaan Kuopion hallinto-oikeus on tehnyt vuoden 2011 sisäisen valvonnan arvioinnin käyttäen uutta sisäisen valvonnan kehikkoa. Kehikkoa on hyödynnetty keskusteluissa ja näiden keskustelujen tuloksien yhteenvedot ovat annettu johdolle hyväksyttäväksi. Kokouksessa on eritelty asiat juurikin uuden kolmiportaisen mallin mukaan. Sorjonen (2012) korostaa, että sisäinen valvonta tulisi olla liitettynä arkipäiväiseen työhön ja myöntää, ettei sisäinen valvonta ole ollut ennen kovinkaan systemaattista toimintaa tuomioistuimissa, vaikka sitä onkin harjoitettu jollain tapaa.

Vuonna 2012 suoritettussa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnon arvioinnissa toiminnan osa-alueet ovat arvioitu uuden sisäisen valvonnan arviointikehikon mukaan seuraavanlaisesti:

Kuopion hallinto-oikeuden sisäinen toimintaympäristö toimii hyvin, Kuopion hallinto-oikeuden toiminta on järjestäytyneenä sekä suunnitelmallista. Toimintaa seurataan jaosto- ja johtoryhmien kokouksissa ja tehdään tarvittavat muutokset tämän mukaisesti. Osaamisen johtaminen on tärkeässä asemassa ja organisaatorakenteessa ei ole varsinkaan tiedonkulun kannalta ongelmia. Eläköitymisen tuomat henkilöstön osaamisongelmat ovat myös hallinnassa. Ongelmina puolestaan ovat kahden toimitilan ongelma, jolloin sijaisuudet, asiakirjojen salassapito ja päällekkäisen työn vaara lisääntyy. Tietojärjestelmien vanhanaikaisuus luo myös omat ongelmansa. Johtopäätöksinä tästä onkin, että toimintakulttuuri toimii hyvin, johtamiskulttuuri on parantunut, työnjako on selkeä ja asioita pystytään muuttamaan. Riskinä nähdään juttumäärien ennakoitavuuden puuttuminen ja henkilöstön poissaolot, joihin tarvitaan nopeaa reagoitua sekä hallinto-oikeudelta, että oikeusministeriöltä. Tilaongelmaan olisi myös saatava pikaisesti ratkaisu. Henkilöstön tulisi olla osaavaa ja riittävää jotta varmistettaisiin toiminnan tuloksellisuus. (H00050/2012)

Toiminnan suunnittelu ja tavoitteiden asettaminen on hyvällä tasolla. Kuopion hallinto-oikeuden tavoitteena on laadukas, tehokas ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin järjestäminen hyvässä työyhteisössä, ja arviointilauseelmasta tuleekin esille, että tavoitteet ovat luotu selkeästi ja niitä pystytään seuraamaan. Johtamisen kehittäminen on Kuopion hallinto-oikeudessa tärkeässä asemassa. Johtopäätöksenä tästä on, että riskinä ovat sisäisessä toimintaympäristössäkin mainitut henkilöstön poissaolot ja juttumäärien poikkeuksellinen lisäys sekä rakennemuutoksen pitkittyessä asioiden ruuhkautuminen. Oikeusministeriöltä kaivataan osallistuvaan otetta rakennemuutokseen. (H00050/2012)

Kuopion hallinto-oikeuden valvontatoimenpiteet ovat kytketty päivittäiseen toimintaan. Määrärahojen käyttöä seurataan, menettelytavat tunnetaan koko organisaatiossa sekä hallinto-oikeus pyrkii kehittämään työmenetelmiään, jotta saavutettaisiin parempi tuloksellisuus toiminnassa. Johtopäätöksenä onkin, että valvontatoimenpiteet ovat hyvät ja niitä myös pyritään tarpeen mukaan kehittämään. Huolehditaan myös henkilöstön hyvinvoinnista. Tulosohjausta tulisi ministeriön puolelta selkeyttää, ja lisätä pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta tulosohjausjärjestelmään. Lisäksi toivotaan vuorovaikutusta sekä yhteistyötä oikeusministeriön kanssa.

Viestintä ja vuorovaikutus toimivat sisäisesti hyvin hallinto-oikeudessa. Se on koettu riittäväksi ja selkeäksi. Viestintää ja vuorovaikutusta vahvistetaan muun muassa johto- ja henkilöstökokouksilla, tiedotteilla, pöytäkirjoilla sekä perehdyttämisineistolla. Kuopion hallinto-oikeudessa myös huolehditaan ulkoisesta tiedottamisesta eli vireille tulleista jutuista lähetetään tieto tiedotusvälineille. Toiminta kahdessa rakennuksessa aiheuttaa riskin vuorovaikutukselle, tämä seikka tulee selville arvioinnin johtopäätösosioista. (H00050/2012)

Kuopion hallinto-oikeudessa on selkeä johtamisjärjestelmä ja se nojaa päivittäis- ja työnjohdolliseen johtamiseen. Koulutuksen mahdollistaminen on tärkeässä osassa johtamisjärjestelmän kehittämistä ja ylläpitoa. Ylituomarin ja hallintopäällikön lisäksi hallinto-oikeudessa on jaostojen puheenjohtajat sekä heidän varapuheenjohtajansa. Johtopäätöksiin on lisätty, että johtamisjärjestelmä vaatii myös ministeriön tunnustusta ja tukea viraston johtamistoiminnalle. Johtopäätösten yhteydessä sisäisen valvonnan osa-alueille annettiin arviointinumerot, jotka olivat: sisäinen toiminta ympäristö 3,5, toiminnan suunnittelu ja tavoitteen asettelu 3,5, valvontatoimenpiteet 3,5, viestintä ja vuorovaikutus 3,5 ja johtamisjärjestelmän toimivuuden ylläpito 3,5. Kaikki osa-alueet sijoittuvat siis arvosteluasteikossa melko hyvän ja hyvin kattavan väliin. (H00050/2012)

7.3 HAASTATTELU

7.3.1 Haastattelun menetelmät

Tuomi ja Sarajärvi (2009, 72–74) listaavat haastattelun käyttämisen etuja. Etuina haastattelun valinnassa on ensinnäkin sen joustavuus. Joustavuus ilmenee haastattelun kysymysten muokkaamisena ymmärrettävään muotoon, jos haastateltava ei ymmärrä sekä siinä, että kysymykset voidaan esittää missä järjestyksessä tahansa. Haastattelijalla on myös mahdollisuus valita itse tarkasti haastateltavansa. Haastattelulla on tarkoitus luoda mahdollisimman paljon informaatiota käsiteltävästä asiasta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 72–74)

Valitsin haastattelun tutkimusmenetelmäksi, koska sisäinen valvonnan ja riskienhallinnan toteutus ovat viraston omassa päätösvallassa. Hallinto-oikeuden henkilöstö siis toteuttaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Tämän vuoksi onkin vaikeaa niin sanotusti päästä sisälle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatapoihin ja prosesseihin sekä niiden herättämiin tuntemuksiin ilman, että haastattelee sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttajia.. Haastattelin tutkimukseeni Kuopion

hallinto-oikeuden ylituomaria Veijo Tarukannelta sekä hallintopäällikkö Paula Sorjosta. Haastattelu tehtiin yhteishaastatteluna Kuopin hallinto-oikeudessa alkuvuodesta 2013. Haastattelu nauhoitettiin. Tuomen ja Sarajärven (2009, 73) mukaan, voi olla tarpeellista lähettää haastateltaville kysymykset tai ainakin teemat etukäteen, jotta he voisivat tutustua niihin. Lähetin kysymykset haastateltavilleni etukäteen, jotta he saisivat perehtyä asiaan ja näin ollen edistämään vastausten laatua. Haastattelu-runko löytyy kokonaisuudessaan liitteestä 1.

Haastateltavat valitsin tutkimukseeni sen perusteella, että viraston johto on vastuussa toimivan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja edesauttaa omalla toiminnallaan toiminnan eteenpäin viemistä. Hallintopäällikkö Paula Sorjonen on ollut osana työryhmää, joka on kehittänyt tuomioistuimille uutta sisäisen valvonnan viitekehikkoa. Haastattelun tarkoituksena on tuoda esiin, miten sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan suhtaudutaan Kuopion hallinto-oikeudessa, miten ne toimivat ja minkälaisia ongelmia on sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa. Veijo Tarukannel puolestaan on hallinto-oikeuden johtaja, eli ylituomari, jonka myötävaikutuksella sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimivat.

Haastattelu toteutettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluna, jossa kysymykset olivat annettuja, mutta vastaukset olivat avoimia. Haastattelu eteni strukturoitujen kysymysten varassa, mutta lisäksi esitin tarkentavia kysymyksiä. Puolistrukturoidulla haastattelulla voidaan Metsämuurosen (2008, 41) mukaan tutkia asiaa, joka on arkaluontoinen tai heikosti tiedostettu. Tutkimukseni aihe ei ole arkaluontoinen, mutta johtuen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvostuksen viimeaikaisesta noususta ehkä ei niin hyvin tiedostettu, varsinkaan hallinto-oikeuksissa. Teemahaastattelulla pyritään nostamaan haastateltavien omat tulkinnat esiin ja saamaan vastaukset tutkimuksen ongelmiin tai tavoitteisiin (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75)

7.3.2 Haastatteluaineisto

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sisältö ja tarpeellisuus

”...tää arviointihan se on riskienhallintaa, se suunnittelua, se on niitten toiminnan eteenpäin viemistä, eli musta se on ihan olennainen.” (Paula Sorjonen)

Haastattelussa ilmeni, että Kuopion hallinto-oikeudessa pidetään sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa tärkeänä osana toimintaa. Sisäinen tarkastus koettiin tarpeellisena sekä toimintaa selkeyttävänä prosessina, joka pystytään sisällyttämään hallinto-oikeuden jokapäiväiseen työhön. Sisäisellä valvonnalla pystytään koordinoimaan työtä ja ennakoimaan tulevia riskejä. Sisäinen valvonta ei kuitenkaan ole Kuopion hallinto-oikeudelle kovinkaan vakiintunut tai vanha asia, ja Sorjonen ilmaiseekin tämän hetken tilanteen olevan sisäisen valvonnan sisäänajovaihe Kuopion hallinto-oikeudessa. Sisäinen valvonta ja sen tekeminen on Kuopion hallinto-oikeudelle tärkeä väline, jolla se saa selkiytettyä toimintaansa ja sitä pystytään käyttämään informaation välittämiseen, sekä henkilöstölle että oikeusministeriölle. Sisäisellä valvonnalla nähdään mihin ollaan menossa ja pystytään myös vastaamaan ympäristön ärsykeisiin.

”Me tosissaan tietysti tehdään tätä, koska se on meidän työlle tärkeätä, mutta että jotenkin tuntuu, että se ministeriön puoli, tää ei oo sille oikeasti sille niin tärkeä vaan, että näitä tehdään sen takia, että kun on jossain päätetty niin.” (Veijo Tarukannel)

Tyytymättömyyttä haastateltavissa aiheutti sisäinen valvonnan ja riskienhallinnan todelliset hyödyt. Todelliset hyödyt näkyvät Kuopion hallinto-oikeuden omassa, sisäisessä toiminnassa, ja hallinto-oikeudessa pyritään toiminnan parantamiseen sisäisen valvonnan avulla. Ongelmana on ministeriön suhtautuminen, joka jää haastateltavien mukaan valitettavan pintapuoliseksi. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehikkoa käytetään tulosneuvotteluissa ministeriön kanssa, mutta esiin tulevat ongelmat eivät välttämättä johda mihinkään konkreettisiin toimiin Kuopion hallinto-oikeudessa. Tämä johtuu siitä, että ministeriö on se, joka päättää rahoituksesta, tiloista, sekä hallinto-oikeuden viroista. Ministeriön toiminta jääkin siis sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta näin ollen muodolliseksi. Koko järjestelmän koordinointi olisi oikeusministeriön asia, mutta se ei ole toteutunut halutulla tavalla.

”Minun mielestä jos ihan karrikoidusti aika julmasti sanois, niin tässä on kehitys mennyt siihen suuntaan, että tuomioistuinelaitoksen resursseja ja käytössä olevia mahdollisuuksia antaa oikeus-suojaa hyvinkin voimakkaasti tällä hetkellä puretaan...” (VT)

Ministeriön vaikutusvalta hallintotuomioistuimiin näkyy Tarukanteleen mukaan myös siinä, että hallinto-oikeuksien sitominen tulossopimukseen ja näin ollen tiettyyn politiikkaan heikentää oikeus-

turvaa Suomessa. Hallinto-oikeudet ovat viimeinen julkisen vallan laillisuuskontrolli ja pyrkivät siis estämään mielivaltaa julkisen vallan käytössä. Tämän voidaan katsoa olevan mukaan riskitekijä. Sorjosen mukaan on kyse syy-seuraussuhteesta, jota Kuopion hallinto-oikeus joutuu miettimään päivittäisessä työskentelyssään. Tästä syystä myös tarvitaan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa, koska on tärkeää havainnoida ongelmat ja saada ne näkyviksi.

Sisäisen valvonnan viitekehysten tunnettavuus ja sopivuus Kuopion hallinto-oikeudessa

”...savolainen vastaus kysymykseesi: tunnemme, mutta emme ole perehtyneet. En voi väittää, että oisin asiantuntija näissä kehikoissa.” (PS)

Kysyttäessä haastateltavilta kuinka hyvin he tuntevat COSO-ERM: n tai muita yleisiä sisäisen valvonnan viitekehikoita vastauksessa tuli ilmi, että kehiöt suurin piirtein tunnetaan, mutta niihin ei ole sen kummemmin perehtytty. Kuopion hallinto-oikeudessa on pyritty etsimään kehiöitä, jotka helpottavat sisäisen valvonnan toteuttamista. Kehikoiden tulisi pystyä olemaan konkreettisia ja merkityksellisiä, jotta niitä pystytään hyödyntämään.

”Näitten viitekehikoiden yksi juttu on se, että niissä käytetään kieltä joka ei taas sitten ole tuomioistuinkieltä. Ja se tekee ne meillä hieman vaikeaksi..”(PS)

Haastateltavat pitivät hankalana yleisten viitekehikoiden käyttämisessä sitä, että niissä käytettävä kieli ei toimi kunnolla tuomioistuimissa. Tämä oli Sorjosen mukaan se syy, miksi perustettiin työryhmä pohtimaan tuomioistuimelle sopivaa sisäisen valvonnan kysymyspatteristoa. Tarkoituksena oli siis saada sisäisen valvonnan kehikkoa tehokkaammaksi.

”...iso osa keskustelusta keskitty, vaikka tuo suunnitteluporukka oli yrittänyt sitä kieltä muuttaa tälläisille tuomioistuimien juristeille sopivammaks, niin silti niin iso osa keskustelusta keskitty yksittäisten termien arvosteluun...” (VT)

Tarukannel antaa tässä esimerkkinä sanan auditointi ja oman työn auditointi joka koettiin erittäin hankalaksi kokouksessa, jossa hyväksyttiin uusi sisäisen valvonnan kehikko. Tuomioistuimen toimintaan ei sovi budjettiriippuvuudesta ja asiakkuuskäsitteestä johtuen samat viitekehikot kuin yri-

tysmaailmaan, ja myös tästä syystä on Kuopion hallinto-oikeudessa hankala käyttää suoraan näitä yleisiä viitekehikoita. Haastateltavien mielestä oli siis aihetta luoda tai muokata tuomioistuimille uusi sopivampi kehikko.

Koulutus sisäiseen valvontaan

”Pitäis olla lisää koulutusta, ihan jo sen koulutusta ja keskustelua sen tarpeellisuudesta, merkityksestä, miksi. mitä varten me tehdään ja miksi on tärkeitä. Näin. puhumattakaan siitä sit mikä se prosessi siellä on. Musta kaikki tää vaatis viä enemmän keskustelua.” (PS)

”Vielä enemmän pitäis kouluttaa sitä ministeriön väkee tähän. Nehän palkkaa katos konsultteja, mielestäni pitäisi palkata konsultteja antamaan niille ministeriön virkamiehille koulutusta, jotka pyörittää tätä oikeushallintoyksikkö...” (VT)

Haastateltavat kokivat koulutuksen vähäisenä ja kaipasivat lisää koulutusta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta sekä sen merkityksestä. Kuopion hallinto-oikeuden koulutuksesta vastaa oikeusministeriö. Tosin haluttiin kouluttaa myös ministeriön henkilökuntaa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, jotta he olisivat enemmän paneutuneita ja kenties innostuneempiakin asiaan. Oikeusministeriössä toimii sisäisen tarkastuksen yksikkö, joka on tosin hyvin pieni. Kuopion hallinto-oikeuden henkilöstöä on koulutettu JET- koulutuksessa.

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat suhteellisen uusi asia Kuopion hallinto-oikeudessa, mutta Sorjosen mukaan on hyvin päästy alkuun sisäisen valvonnan toteuttamisessa. Koulutusta ja kokemusta siis kaivataan lisää. Tarukannel huomauttaa, että Kuopion hallinto-oikeudessa on hyvin omaksuttu sisäinen valvonta ja riskienhallinta ja hallinto-oikeuden jatkuvan muutoksen vuoksi sitä on tavallaan tehtykin jo ennen ministeriön määräystä sisäisen valvonnan suorittamisesta. Näin ollen sen suorittaminen ei ole muodostunut ongelmaksi Kuopion hallinto-oikeudessa. Kuopion hallinto-oikeus on siis haastateltavien mukaan oppinut paljon sisäisestä valvonnan merkityksestä tekemisestä sekä riskienhallinnasta käytännön työn kautta.

Positiiviset asiat sisäisessä valvonnassa Kuopion hallinto-oikeudessa

”Ehdottomasti se luo linjakkuutta, tavoitteellisuutta ja avaa näkymiä ihan eri tavalla. Itsellä se on mielikuvana ikkunoiden ja ovien aukaisemista, katsotaan vähän mitä tapahtuu myös muualla, ja mitä tapahtuu meidän sisällä. ja miten nämä asiat vaikuttavat toisiinsa.” (PS)

”Ei siinä mitään huonoja puolia oo, huono puoli olis se jos siitä tekis muodollisen, ei ymmärtäis mihkä sillä pyritään. Semmosen teoreettisen rakennelman.” (VT)

Tarukannel ja Sorjonen ovat yhtä mieltä siitä, että sisäinen valvonta on saatu hyvin luotua jokapäiväiseksi toiminnaksi, ja siitä ei siten ole muodostunut näin ollen erillistä prosessia. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan aiheet nousevat esiin kuukausittaisissa johtoryhmän kokouksissa. Sisäinen valvonta luo pohjan kokousten keskustelulle, vaikka kokouksissa ei välttämättä puhuta sen antamalla nimikkeillä. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa siis pidetään hyvänä asiana Kuopion hallinto-oikeudessa ja se auttaa päivittäisessä työssä. Sorjosen mukaan sisäinen valvonta lisää myös oman toiminnan aktiivisuutta. Otetaan siis itse asioista selvää ja pyritään hallitsemaan toiminnan riskejä.

Riskit Kuopion hallinto-oikeudessa

”...mieltii tätä järjestelmää millä me ite tunnistetaan ne ja pyritään niinku tekeen se, mikä täällä virastossa on tehtävissä se ei johda oikein mihinkään, koska tota se missä on rahat, se missä on valta ei oikeesti oo reagoinu yhtään millään tavalla...” (VT)

Haastattelussa nousi suurimmiksi riskeiksi Kuopion hallinto-oikeuden tilaongelma ja ATK-järjestelmien jälkeenjäneisyys. Nämä kuitenkin juontuvat siitä, että ministeriö ei pysty vastaamaan näihin ongelmiin tehokkaasti. Kuopion hallinto-oikeus on joutunut muuttamaan useasti joko kokonaan tai osittain. ATK-järjestelmien ollessa vanhentuneita on hankalaa toteuttaa tehokasta tuomioistuintoimintaa. Vaikka nämä riskitekijät ovat vakavia, ei haastateltavien mukaan ministeriöstä reagoida ongelmiin asian mukaisella tavalla. Tilaongelma on jatkunut jo pitkään, se ei ole siis mikään uusi asia johon pitäisi keksiä toimiva ratkaisu. Tarukanteleen mukaan Kuopion hallinto-oikeudella olisi sisäinen valmius toteuttaa ATK-järjestelmien päivitys, mutta ministeriö ei pysty vastaamaan tähän toiveeseen.

”... se mun kuningasajatus on niiku kokoajan ollu se, että me täältä kootusti laitetaan tietoa eteenpäin niille, jotka voivat laittaa sen sitten raameihin ja toimia sen mukaisesti, hahmottaa, että miltä se maailma näyttää ja tää puuttuu.” (PS)

Haastateltavat toivovat oikeusministeriöltä parempaa paneutumista hallinto-oikeuden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseen. Tuomioistuimille kaivataan yhteistä, järjestäytynyttä sisäisen valvonnan toimintaa ja tuomioistuinten yhteisten ongelmien analysointia. Riskianalyysi jää tältä osin siis ehkä hieman pirstaleiseksi, kun tietoja ei koota yhteen analysointia varten.

”Ja nyt kun sitten käydään keskusteluja erinäisistä asioista ja sanotaan, että teiltä otetaan vieläkin lisää sen takia, kun teillä on niin lyhyet käsittelyajat jotka on saavutettu. niin ei se pelaa. Siellä on hirvittävän suuri johtajuusvaje. tuolla ministeriössä, ja tietysti täälläkin alkaa joutuu miettiin, että se alkaa oleen riski se, että me ollaan saatu järjestelmät toimiin. Se on oikeesti meidän riski!” (VT)

Riskinä pidetään haastateltavien mukaan myös sitä, että saavutetaan hyvä toiminnan taso esimerkiksi käsittelyaikoja lyhentämällä. Tarukanteleen mukaan toiminnan parantaminen ei välttämättä johda siihen, että ministeriöstä ruvettaisiin enemmän tukemaan toimintaa, vaan asia kääntyykin lopulta jopa toisinpäin. Tämä johtaa siis henkilöstön leikkauksiin ja muihin säästötoimiin. Sorjosen mielestä tämä on Kuopion hallinto-oikeuden suurin riskitekijä, tehokkuutta lasketaan, jotta saadaan lisää säästöjä. Tämä johtaa osaltaan myös oikeussuojan heikkenemiseen.

Riskeihin vastataan haastateltavien mukaan niin hyvin kun pystytään. Riskeihin on kuitenkin hyvin hankala vaikuttaa, koska rahoitus ja valta ovat viimekädessä ministeriöllä. Kuopion hallinto-oikeudessa pyritään olemaan ajan tasalla ja ennakoimaan mahdollisia tulevia riskejä. Riskit jotka muodostuvat Kuopion hallinto-oikeuden sisällä hoidetaan mahdollisimman tehokkaasti. Tietysti suurimpiin riskeihin: tilaongelmaan, ATK-järjestelmiin ja säästöpolitiikkaan ei ole vaikutusmahdollisuuksia.

Raportoinnin toimivuus Kuopion hallinto-oikeudessa

”...meillä on raportit, jotka on myöskin kehitetty ja räätälöity niitä meidän tarpeiden mukaan. Mutta periaatteessa niinku pohjat on olemassa kaikissa tuomioistuimissa samantyyppiset, mutta tähän

on lisätty vielä niitä elementtejä joita me katsomme tarpeelliseksi. Elikkä näitä seurataan sekä talouden, että sitten asioiden käsittelyä määrällisesti, ja myös laadullisesti.”(PS)

Haastattelussa ilmeni, että raportointi toimii Kuopion hallinto-oikeuden sisäisessä toiminnassa hyvin. Asioista keskustellaan sekä kuukausittaisissa kokouksissa, että päivittäisessä työskentelyssä. Päivittäisjohtaminen on Sorjosen ja Tarukanteleen mukaan hyvin tärkeä asia Kuopion hallinto-oikeudessa. Raportointi mahdollistaakin siis nopean reagoinnin sisäisiin riskeihin ja mahdollisuuden tehdä parannuksia toimintaan.

Uuden kehikon toimivuus

”... me tarvitaan semmosia asioita, jotka tekee meille näkyväksi, jotenkin säännölliseksi ehkä myöskin konkreettiseksi ja havainnollistaa niitä asioita. ja sen takia me tarvitaan joitakin kehikkoja, malleja, systeemejä. niitä ei saa olla paljon, ne ei saa olla raskaita, ja niiden tarvi olla asiaa auttavia...” (PS)

Uusi sisäisen valvonnan kehikko on koettu hyväksi ja toimivaksi Kuopion hallinto-oikeudessa. Ongelmana siinä kuitenkin on, että se toimii hyvin hallinto-oikeuden sisäisessä toiminnassa, mutta se jää haastateltavien mukaan muodolliseksi oikeusministeriölle. Oikeusministeriöltä ei siis tule ratkaisuja sisäisen valvonnan esiin nostamiin ongelmiin.

”...eli tää on se miten me halutaan niinku jalkauttaa, viedä kaikkien asiaksi ja myös sieltähän ne tulee ne riskit. jokainen työntekijä joutuu tavalla tai toisella hallitsemaan tässä omassa työssään, jos nyt ny päivittäin niin melkein. Liittyy ne sitten tietotekniikkaan tai johonkin muuhun resursiasiaan tai sisäiseen tapaan työskennellä.”(PS)

Uuden sisäisen valvonnan kehikon on Sorjosen mukaan tarkoitus olla pohjana sekä Kuopion hallinto-oikeuden omalle arvioinnille, että oikeusministeriön kanssa käytäviin tulosneuvotteluihin. Tämä tarkoittaa, että sisäiset asiat ja niihin sisältyvät riskit hoidetaan itse Kuopion hallinto-oikeudessa niin hyvin kuin mahdollista. Asiat, joita ei pystytä hoitamaan sisäisellä toiminnalla viedään oikeusministeriölle. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on tehty siis koko henkilöstön juttu, ja se

on sisällytetty päivittäiseen työskentelyyn. Näin ollen siitä ei tule erillistä, muodollista prosessia, jota on hankala toteuttaa.

Tulevaisuuden odotukset

”Se, että mitä täällä virastossa nytten tehdään, niin se johtaa myöskin johonkin, että se on aitoa ja että se on eteenpäin vievää. se on se mun toive.”(PS)

Haastateltavilla oli samanlaiset tulevaisuuden odotukset ja toiveet. Kuopion hallinto-oikeudessa halutaan, että sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta tulee järjestäytyntä, linjakasta ja konkreettista. Toivotaan siis, että asioille oikeasti tehtäisiin jotain myös siellä ministeriössä ja näin ollen parannettaisiin Kuopion hallinto-oikeuden toimintaa ja Kuopion hallinto-oikeus muodostuisi näin ollen moderniksi tuomioistuinlaitokseksi. Tämä edellyttäisi toimitilaongelman pysyvää ratkaisua, ATK-järjestelmien nykyaikaistamista ja toisenlaista tulos- ja säästöpolitiikkaa.

”Siihen päästään sitten, kun perustetaan semmonen tuomioistuinvirasto keskusvirastoks tohon ministeriön ja tuomioistuinten väliin.”(VT)

Tarukannel ehdottaa ratkaisuksi tuomioistuinvirastoa keskusvirastoksi tuomioistuimien ja ministeriön väliin. Tämä tarkoittaisi, että hallinto-oikeus voisi keskustella asioista keskusvirastona kanssa ja keskusvirasto vuorostaan oikeusministeriön kanssa. Tarukannel pitääkin vääränä sitä, että tuomioistuimet joutuvat neuvottelemaan suoraan oikeusministeriön kanssa, kun muilla virastoilla on keskusvirasto neuvotteluapuna.

7.3.3 Haastattelun tulokset

Haastattelulla pyrittiin pääsemään sisälle siihen, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimivat Kuopion hallinto-oikeudessa ja mitä ongelmia sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyy. Haastattelusta voidaan päätellä, että Kuopion hallinto-oikeudessa ollaan tyytyväisiä siihen työhön ja panostukseen mitä he itse tekevät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan eteen. Sisäinen valvonta auttaa Kuopion hallinto-oikeutta omassa päivittäisessä työssään järjestämään toimintaa niin, että se olisi mahdollisimman tehokasta ja toimivaa. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta saavat johdon tuen ja panostuksen, mikä on erittäin tärkeää niiden onnistumisen ja hyötyjen kannalta. Kuopion hallin-

to-oikeudessa on siis sisäistetty hyvin sisäisen valvonnan ajatus siitä, että johto on vastuussa toimivan sisäisen valvonnan toimivuudesta, koska heillä on valta myös muuttaa epäkohtia ja kehittää toimintaa oikeaan suuntaan.

Sisäinen valvonta on ymmärretty liittää osaksi päivittäistä toimintaa. Siitä ei ole tehty erillistä prosessia, joka tekisi sisäisen valvonnan hyvin raskaaksi ja osittain varmasti tehottomaksi. Henkilöstö on otettu mukaan ja pyritty luomaan henkilöstölle ymmärrystä siitä, miksi tätä tehdään. Päivittäisjohtaminen on tärkeä osa toimintaa. Kuopion hallinto-oikeuden sisäinen raportointi on kunnossa ja henkilöstö on ajan tasalla. Kuopion hallinto-oikeudessa pidetään sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta tärkeänä asiana, ja sitä pyritään mahdollisimman hyvin hyödyntämään ja kehittämään. Sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa nähdään se potentiaali, jolla voidaan tehdä toiminnasta tuloksellista ja vähentää toiminnan riskejä.

Uusi sisäisen valvonnan viitekehikko toimii Kuopion hallinto-oikeudessa hyvin. Viitekehikko on muutettu sopivaksi tuomioistuinjärjestelmälle ja se helpottaa työskentelyä. Muut yleiset viitekehikot ovat jääneet Kuopion hallinto-oikeudessa vähäisemmälle perehtymiselle. Uusi viitekehikko kuitenkin noudattelee COSO-mallia mukailleen. Viitekehikoiden tarkoituksena on auttaa organisaatiota järjestämään sisäinen valvonta ja riskienhallinta selkeäksi kokonaisuudeksi ja haastatteluvastauksien mukaan tässä on onnistuttu. Kuitenkin sisäinen valvonta on suhteellisen uusi asia Kuopion hallinto-oikeudelle, joten vielä on tehtävää sen parantamiseksi ja kaiken hyödyn irti saamiseksi. Heikkoutena on, että sisäisen valvonnan uuden kehikon antamat tulokset jäävät muodolliseksi oikeusministeriölle. Raportointi ministeriöön ei siis hyödytä kovinkaan paljoa ja koetaan, että ministeriössä ei pidetä sisäistä valvontaa kovin tärkeänä asiana. Kehitystä tulisi siis tapahtua siinä, miten raportoinnista saataisiin mahdollisimman paljon hyötyä.

Kuopion hallinto-oikeudessa kaivataan lisää koulutusta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Halutaan lisää tietoa mitä se on, miksi sitä tehdään ja mikä tarkoitus sillä on. Koulusta kuitenkin pyritään hyvin tukemaan, ja moni onkin käynyt JET- koulutuksen ja siihen myös kannustetaan. Koulutusta kaivataan myös oikeusministeriöön, he olisivat ehkä kiinnostuneempia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tärkeydestä, jos he olisivat siitä paremmin perillä.

Ongelmina nähtiin jatkuva toimitilaongelma, vanhentuneet tietojärjestelmät ja jopa se, että mitä tuloksellisemmin hallinto-oikeudessa toimitaan, sitä enemmän resursseja kiristetään oikeusministeriön päässä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ongelmana onkin tehottomuus hoitaa riskien analysoimisella saatuja riskitekijöitä. Tämä tehottomuus tulee esiin myös joka vuosi toimintakertomuksissa. Voidaankin mielestäni siis sanoa, että Kuopion hallinto-oikeudessa ei saada kaikkia hyötyjä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, koska sen esiin nostamat todelliset ongelmat pysyvät vuodesta toiseen samoina. Näin ollen sen voidaan katsoa epäonnistuvan osittain. Hallinto-oikeus on riippuvainen valtion budjetista ja sille on vaikeaa toteuttaa kokonaisvaltaista riskienhallintaa johtuen tästä riippuvuudesta. Kuopion hallinto-oikeus pyrkii kuitenkin toteuttamaan riskienhallintaa niiltä osin millä se on mahdollista. Tämä herättää tyytymättömyyttä, koska suurimpien ongelmien kohdalla Kuopion hallinto-oikeuden kädet ovat sidotut.

Haastattelussa tuli esiin tulevaisuuden toiveet, mitä odotetaan sisäiseltä valvonnalta ja riskienhallinnalta. Ykkösenä oli ministeriön parempi suhtautuminen sisäisen valvonnan nostamiin ongelmiin. Toiveena on myös, että oikeusministeriö alkaisi kiinnittää huomioita tehokkaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumiseen ja panostaisi aikaa sekä muita resursseja sen kehittämiseen. Tärkeää olisi, että Kuopion hallinto-oikeuden harjoittama sisäinen valvonta riskienhallinta myös johtaisi toimenpiteisiin ja toiminnan kehittämiseen. Kuopion hallinto-oikeudessa toivotaan, että oikeusministeriö tekisi kaikkia tuomioistuimien ongelmia koskevan yhteisen analyysin, jotta saataisiin kuva siitä miten hyvin tuomioistuimet toimivat ja mitä ongelmia on. Uusi sisäisen valvonnan kehikko antaisi apuvälineen tehdä analyysi, mutta se on ainakin toistaiseksi toteutumatta. Tulevaisuuden toiveet kohdistuvat hyvin pitkälti siis oikeusministeriön toimintaan. Kuopion hallinto-oikeudessa toivotaan keskusvirastoa tuomioistuinlaitoksen ja oikeusministeriön välille. Tämän tarkoituksena olisi luoda selkeämmät toiminta ja käsittelytavat oikeusministeriön ja tuomioistuimien välille. Oman toiminnan tavoitteena on luoda hyvin toimiva, selkeä ja järjestäytynyt sisäinen valvonta ja riskienhallinta osaksi Kuopion hallinto-oikeuden toimintaa. Halutaan myös oppia hyödyntämään sisäisen valvonnan antamia hyötyä. Kuopion hallinto-oikeudessa on hyvin päästy alkuun tehokkaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamiseksi, mutta vielä on tehtävää.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

8.1 TUTKIMUKSEN VALIDIUS JA RELIAABELIUS

Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 184–188) mukaan on arvioitava tutkimuksen luotettavuutta eli reliaabeliutta ja pätevyyttä eli validiutta. Reliaabelius ja validius liitetään yleensä kvantitatiiviseen tutkimukseen, ja näin ollen ne soveltuvat joskus huonosti kvalitatiiviseen tutkimukseen. Tärkeää on kuitenkin tutkimuksen laadun varmentaminen.

Reliaabelius on mittaustulosten toistettavuutta, eli tutkimuksen kyky antaa ei-sattumavaraisia tuloksia. Arviointi vaihtoehtoina on, että tutkittaessa samaa henkilöä saadaan kahdella tutkimuskerralla sama tulos, tai että kaksi tutkijaa päätyy samaan arvioon aiheesta tai että kahdella rinnakkaisella tutkimusmenetelmä saadaan sama tulos. Reliaabeliuteen arviointimenetelmiin vaikuttaa kuitenkin ne seikat, että tutkittavat henkilöt muuttuvat ajan mittaan, tutkijoilla on omat maailmankatsomuksensa ja onkin siis epätodennäköistä, että kahdella eri rinnakkaismenetelmällä saadaan aikaan samanlainen tulos. Edellä mainitut heikkouden onkin siis otettava huomioon kun määritellään tutkimuksen reliaabelius. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 184–188)

Tutkimuksen validius on jakaantunut kahteen osaan: tutkimusasetelmavalidiuteen ja mittausvalidiuteen. Mittausvalidiuteen liittyy ennustevalidius, jolla ennustetaan myöhempien tutkimuskertojen tulokset. Tutkimusasetelmavalidius on rakennevalidiutta jolla määritellään se, onko tutkimuksen käsitteet yhteydessä tutkimusilmiöön sekä tilastollista validiutta, joka koskee tilastojen manipulointia. Tutkimusvalidius on myös sisäistä validiutta, joka tarkoittaa kahden eri muuttujan kausaalista yhteyttä sekä ulkoista validiutta, jonka mukaan tutkimustulokset ovat yleistettävissä erilaisiin tilanteisiin ja henkilöihin. (Hirsjärvi ym. 2009, 231–233)

Reliaabelius kvantitatiivisessa tutkimuksessa voidaan liittää Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 184–188) mielestä tutkijan toimintaan ja hänen analysointiin aineistosta. Kysymykset harkittaessa reliaabeliutta voivat olla muun muassa: Onko tutkijan analysointi luotettavaa? Onko kaikki aineisto otettu mukaan? Validiutta yleensä arvioidaan laadullisessa tutkimuksessa triangulaation kautta, mutta on toki muitakin menetelmiä (Hirsjärvi & Hurme 2008, 189). Triangulaatio tarkoittaa, että tutkimuksessa käytetään monia eri menetelmiä, ja tämä taas auttaa validiuden tarkentamisessa

(Hirsjärvi ym. 2009 231–233). Triangulaatiossa verrataan myös yhdellä menetelmällä saatuja tuloksia muihin tietolähteisiin. (Hirsjärvi & Hurme 2008 184–190).

Tutkimuksessani luotettavuus ja pätevyys nousevat kysymykseen lähinnä haastatteluaineiston kohdalla. Tutkimusaiheeseeni sopi hyvin puolistrukturoitu haastattelu. Tämän haastattelumuodon valinta mahdollisti aiheen yksityiskohtaisemman ja syvemmän käsittelyn. Avoin tai lomakekysely ei olisi mielestäni tuottanut yhtä luotettavaa tutkimustulosta. Avoimen haastattelu on poissuljettu sen takia, että tutkimuksessani oli määrätty haastattelun aihe. Kysely- tai lomakehaastattelu ei puolestaan tuota niin asiaa syventäviä vastauksia, koska kuitenkin tutkimuksessa on kyse vain yhdestä haastattelun kohteena olevasta yksiköstä.

Haastateltavat valitsin Kuopion hallinto-oikeuden johdosta, koska sisäisen valvonnan teoria ilmaisee, että organisaation johto on vastuussa tehokkaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta. Haastateltavat kertovat mielestäni avoimesti kokemuksistaan ja tunteistaan liittyen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Yhteishaastattelun valitsin luotettavuuden lisäämisen vuoksi, käsiteltävä asia ei ollut arkaluontoinen, ja näin ollen haastateltavat täydensivät toisiaan. Haastattelukysymykset perustuivat sisäisen valvonnan teoriaan ja muihin keräämäni tietolähteisiin, esimerkiksi toimintakertomuksiin. Näin ollen teoria ja muu aineisto tuki haastattelua, ja lisäsi osaltaan sen validiutta ja reliabiliutta.

8.2 JOHTOPÄÄTÖKSET KUOPION HALLINTO-OIKEUDEN SISÄISESTÄ VALVONNASTA JA RISKIENHALLINNASTA

Tutkimuksen tarkoituksena oli luoda kuva siitä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimivat Kuopion hallinto-oikeudessa. Tarkoituksena oli myös selvittää sen ongelmia, liittyen sekä sisäisen valvonnan toteuttamiseen, että sisäisen valvonnan esiin nostamiin asioihin. Vastauksia pyrittiin saamaan myös siitä, onko ongelmiin löydetty ratkaisuja tai mitä ratkaisuja voisi olla. Tutkimuksessa käsiteltiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehikoita sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan teoriaa. Huomioon otettiin myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutus valtion virastossa ja laitoksessa, ja pyrittiin esittelemään hallintotuomioistuinjärjestelmää. Haastattelun tarkoituksena oli paneutua syvällisemmin Kuopion hallinto-oikeuden sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan.

Valtion viraston ja laitoksen sisäinen valvonta perustuu lakiin. Talousarviolain 69§ mukaan sisäisen valvonnan on varmistettava toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus, varojen asianmukainen hoito sekä annettava riittävät ja oikeat tiedot taloudesta sekä toiminnasta. Talousarviolaki 24§ b: ”Viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.”

Sisäisen valvonta ja riskienhallinta on noussut tärkeään rooliin myös valtion virastoissa ja laitoksissa. Ennen tiukentuneita säädöksiä, tuloksellisuuteen panostusta ja EU-normien mukaan tuloa, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan rooli oli muodollinen, ja sen mahdollisia hyötyjä ei ehkä osattu niin hyvin arvostaa. Kuitenkin virastoissa ja laitoksissa tehtiin jonkinasteista sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa, näin myös Kuopion hallinto-oikeudessa.

Sisäisen valvonnan viitekehikot, lait ja asetukset kuitenkin selkeyttivät ja järjestivät toimintaa. Viitekehikoista erityisesti COSO ja COSO-ERM ovat yleisesti käytössä muokkauksineen, ja myös valtion virastojen ja laitosten arviointikehikko perustuvat näihin. Viitekehikot tekivät myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta helpompaa, mutta eivät kuitenkaan täysin ongelmattomia. Valtion virastot ja laitokset saavat itse päättää mitä hyväksytyjä viitekehikkoa ne sisäisen valvonnan arvioinnissa käyttävät. COSO-ERM viitekehikossa on myös kritiikinaihetta. Tuomioistuineläytöksellä oli ongelmia saada viitekehikot ymmärrettäväksi ja helppoiksi käyttää, vaikka niissä on aina muokkausvaraa. Ongelmaa löydettiin ratkaisu omasta, tuomioistuimille sopivasta sisäisen valvonnan viitekehikosta, joka perustuu COSO-viitekehikkoon.

Hallinto-oikeus käsittelee lain mukaan viranomaisen toiminnasta tehnyt valitukset, hallintoriita-asiat, sekä valvoo perustuslain ja ihmisoikeuksien toteuttamista sekä toteuttaa EU-oikeutta. Näin ollen hallinto-oikeus on viimeinen lainkäytön kontrollin aste. Onkin siis tärkeää, että hallinto-oikeuden toiminta on tehokasta ja tavoitteet saavutetaan, jotta Suomessa toimisi hyvä hallintotuomioistuinjärjestelmä. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat apuvälineitä tämän saavuttamiseen.

Sisäinen valvonta varmistaa toiminnan tehokkuuden kontrolleilla. Sisäinen valvonta on prosessi, ja se on liitettävä osaksi organisaation päivittäistä toimintaa. Johdon rooli sisäisen valvonnan toteuttamisessa ja kehittämisessä on korostunut. Sisäinen valvonta ei poista kaikkia riskejä tai takaa ta-

voitteiden saavuttamista, vaan sen tarkoitus on tuottaa kohtuullinen varmuus tavoitteiden ja päämäärien saavuttamisesta.

Kuopion hallinto-oikeudessa sisäinen valvonta toimii hyvin, kun kyseessä on heidän oma sisäinen toimintansa. Kuopion hallinto-oikeudessa on hyvin sisäistetty sisäisen valvonnan tarkoitus, joka on tiivistetyksi tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyden lisääminen ja riskienhallinnan tehostaminen. Kuopion hallinto-oikeudessa on ymmärretty sisäinen valvonta osaksi päivittäistä työskentelyä, koska silloin se toimii tehokkaimmin ja pystytään luomaan tehokkaat kontrollikeinot. Vaikka Kuopion hallinto-oikeudessa ei ole perehdytty kovinkaan paljoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan eri kehikoihin, on kuitenkin halua luoda oma, toimiva kehikko jonka avulla hallinto-oikeus voi tehostaa toimintaansa. Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ei harjoiteta vain määräysten vuoksi, vaan nähdään sen potentiaali tavoitteiden saavuttamisen apuvälineenä ja yllättävien riskien hallinnassa.

Johtamiseen on panostettu hyvin paljon Kuopion hallinto-oikeudessa. Johtaminen on noussut tärkeäksi osaksi toimintakulttuuria vuodesta 2008 lähtien, ja myös osaamisen johtamista arvostetaan. Tehokas johtaminen mahdollistaa toiminnan järjestämisen niin, että hallinto-oikeuden tuloksellisuuden tavoitteet saavutetaan. Johtaminen on noussut tärkeään asemaan myös sisäisen valvonnan uudessa kehikossa. Johtaminen on tarpeellista myös riskienhallinnassa. Organisaation riskitason määrittää johto, ja henkilöstö toteuttaa omalta osaltaan riskienhallintaa. Henkilöstön tulee näin ollen olla hyvin informoitu organisaation tavoitteista ja riskienhallinnan päämääristä. Tämä on toteutunut hyvin Kuopion hallinto-oikeudessa.

Koulutusta kaivataan, jotta saataisiin syvennettyä tietämystä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutuksesta ja tarkoituksesta. Koulutus järjestetään konsulttipalveluilla. Kuopion hallinto-oikeudessa voitaisiin mielestäni myös miettiä peer-to-peer arvioinnin toteuttamista. Tämä siis tarkoittaisi, että muista hallinto-oikeuksista tulisi arvioija arvioimaan kontrolleja ja tutustumaan toimintaan Kuopion hallinto-oikeudessa ja Kuopion hallinto-oikeudesta vuorostaan voisi arvioija käydä muissa hallinto-oikeuksissa. Samalla voidaan tehostaa parhaan toiminnan käytäntöjä.

Kuopion hallinto-oikeuden suurimmat riskit ovat strategisia riskejä ja operatiivisia riskejä. Päivittäisen riskin luo vanhanaikainen tietotekniikkajärjestelmä, joka estää Kuopion hallinto-oikeuden muuttumisen moderniksi tuomioistuinlaitokseksi. Kuopion hallinto-oikeuden toiminnan tehokkuus

kärsii vanhentuneista järjestelmistä. Toinen suuri päivittäinen riski on kahden toimitilan ongelma. Toimitilaongelma luo päällekkäistä työtä, joka heikentää myös osaltaan tehokkuutta ja pahimmassa tapauksessa heikentää tietoturvan suojaa. Strategisista riskeistä suurin on resurssipula. Tämä resurssipula heijastuu myös näihin pahimpiin päivittäisriskeihin, mutta se myös heikentää toimivuutta henkilöstövajeena. Varsinkin, jos käsiteltäviä asioita tulee yllättäen paljon.

Riskienhallinnalla arvioidaan toiminnan riskejä, varaudutaan niihin ja luodaan strategia mitä niille tehdään. Riski voi luoda myös lisäarvoa organisaatiolle. Riskeihin varaudutaan, vaikka niihin ei pystytä vaikuttamaan. Kuopion hallinto-oikeudessa varaudutaan toiminnan sisäisten riskien lisäksi toimitila, tietojärjestelmäriskeihin ja resurssiriskeihin, vaikkei niihin pystytä vaikuttamaan. Organisaation johto määrittää riskitason, mutta koko organisaation täytyy olla mukana riskienhallinnassa.

Valtionhallinnossa riskienhallinnan tarkoituksena on myös tunnistaa, arvioidaan ja hallitaan valtion virastojen ja laitosten riskejä. Riskejä valtionhallinnossa ovat tuloksellisuusriskeihin, laillisuusriskeihin, hyvän hallinnon riskeihin, varoja ja omaisuutta koskeviin riskeihin, henkilöstö ja osaamisriskeihin sekä tietoriskeihin. Nämä riskit kuuluvat myös Kuopion hallinto-oikeuden toimintaan. Riskienhallinta on myös valtion virastoissa ja laitoksissa osa johtamiskulttuuria, ja sen harjoittaminen tulisi myös olla koko organisaation asia. Riskienhallinta tulee liittää osaksi päivittäistä työskentelyä, ja välttää sen muodostumista erillisprosessiksi. Kuitenkin valtion eri virastot ja laitokset kokevat erilaisilla riskienhallinnan tärkeyden toiminnassaan.

Riskienhallinta muodostuu Kuopion hallinto-oikeudessa hieman ongelmallisemmaksi. Hallinto-oikeuksien tulisi olla riippumattomia, mutta kuitenkin ne ovat riippuvaisia valtioon budjettirahoituksensa puolesta. Riskit tiedostetaan Kuopion hallinto-oikeudessa ja päivittäisjohtamisen avulla pystytään sisäisiin riskitekijöihin puuttumaan tehokkaasti. Ongelmaksi muodostuvat kuitenkin ne riskit, joiden korjaamisen ja ennaltaehkäisyn rahoitus nojaa valtioon. Tutkimusaineistosta voidaan huomata, että samat ongelmat toistuvat vuosittain. Näitä ovat tilaongelma ja tietojärjestelmien vanhanaikaisuus. Ongelmia ei Kuopion hallinto-oikeus pysty itse omin keinoin ratkaisemaan, vaan se tarvitsee oikeusministeriön ja valtion rahoituksen apua. Riskin analysointia ja sen hallintaakin siis Kuopion hallinto-oikeudessa tehdään, mutta tulokset jäävät hieman vaillinaisiksi.

Hallinto-oikeuksien tarkoituksena on antaa kansalaisille oikeussuojaa viranomaisten väärinkäytöksiä vastaan. Voidaan siis pohtia, pystytäänkö nykyisellä tulosjärjestelmällä tuottamaan tehokasta oikeussuojaa. Kuopion hallinto-oikeus pystyy saavuttamaan sille annetut tulostavoitteet, mutta kuitenkin ”rangaistuksena” hyvästä työstä näyttäisi olevan resurssien pienentäminen. Pitäisikö tämä kuvio siis nähdä riskin mahdollisuutena? Kun otetaan riski, että Kuopion hallinto-oikeuden resursseja pienennetään ja tuloksellisuus saattaa heikentyä, tämän kääntöpuolena on mahdollisuus kuitenkin saavuttaa sama tai parempi tuloksellisuuden taso näillä vähentyneillä resursseilla. Onko riskinotto tällöin oikeutettua? Mielestäni tämän kaltaisen riskin ottaminen voi olla hyvin epävakaalla pohjalla, kun on kuitenkin kyse kansalaisten oikeusturvasta.

Pettymys oikeusministeriön suhtautumiseen sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan on havaittavissa Kuopion hallinto-oikeudessa. Asia nähdään niin, että oikeusministeriölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttaminen on vain muodollinen velvoite, joka on säädetty laissa ja asetuksissa. Tämä juontuu siitä, että aikaisemmin ei valtion virastojen ja laitosten sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan ole panostettu kovinkaan paljoa. Eteenpäin on kuitenkin menty, mutta vielä on kehitettävää. Sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta tulisi nähdä todelliset hyödyt. Oikeusministeriöllä on pieni sisäisen tarkastuksen yksikkö ja laaja hallintoalue. Tästä voidaan päätellä, ettei kaikkiin epäkohtiin pystytä vastaamaan tehokkaasti.

Hallinto-oikeuksissa on koettu sisäisen valvonnan yleiset viitekehikot ongelmallisiksi ja liian raskaiksi toteuttaa verrattuna siitä saataviin hyötyihin. Tuomioistuineläimölle on muokattu oma sisäisen valvonnan kehikko, jota myös Kuopion hallinto-oikeus käyttää. Viitekehikko pohjautuu COSO viitekehikkoon. Johtamisen rooli sisäisessä valvonnassa koetaan erittäin tärkeäksi, ja tämän yksityiskohtainen arviointi on lisätty viitekehikkoon. Tämä uusi, muokattu kehikko on parantanut ja selkeyttänyt sisäistä valvontaa ja mikä tärkeintä, luonut motivaatiota toteuttaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Viitekehikko on kolmiportainen, se auttaa tuomioistuinta havaitsemaan arvioimaan sisäisen valvonnan tilaa. Se myös nostaa esiin ongelmat ja kehittämistarpeet. Ongelmat ja kehittämistarpeet jaotetaan itse hoidettaviin sekä niihin asioihin jotka käsitellään oikeusministeriön kanssa tulosneuvotteluissa. Lisäksi kootaan tuomioistuinten arviot yhteen ja luodaan niistä arviointilausema toimintakertomukseen. Enää ei koeta sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa liian raskaaksi ja viitekehikon kieli on Kuopion hallinto-oikeudelle ominaista tuomioistuinta kieltä. Vaikka kehittämistä

varmasti vielä kehikossa, ja sen hyödyntämisessä on, tämä ongelma on jo suhteellisen tyydyttävällä tavalla ratkaistu.

Tutkimuksen asettamiin tutkimusongelmiin on siis saatu ratkaisuja tämän tutkimusaineiston myötä. Kuopion hallinto-oikeuden sisäinen valvonta toimii suhteellisen hyvin, vaikka kehittämistä vielä onkin. Kuopion hallinto-oikeudessa tunnistetaan toiminnan riskit ja ongelmat, ja näitä pyritään hallitsemaan omien mahdollisuuksien rajoissa. Heikentävänä tekijänä sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa on vaillinainen suhtautuminen sen esiin nostamiin ongelmiin, keskitetyn tiedon puute sekä tiedon ja taidon kehittäminen. Kuitenkaan nämä heikkoudet eivät ole Kuopion hallinto-oikeuden omassa ratkaisuvallassa. Ongelmista suurimpana on resurssipula, jonka vuoksi ongelmia ei saada tyydyttävällä tavalla ratkaistua. Ratkaisun sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ongelmiin ja toiminnan ongelmiin tulee tulla valtion ja oikeusministeriön puolelta, jotka hallinnoivat Kuopion hallinto-oikeuden resursseja.

Mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita voisi olla se, miten muut Suomen hallinto-oikeudet toteuttavat sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ja miten ne näkevät sen tarpeellisuuden. Toimintakertomuksissa on huomattavissa samankaltaisia ongelmia myös muiden hallinto-oikeuksien osalta. Tämänkaltaisen tutkimuksen avulla voitaisiin tuottaa yleistettävää tietoa hallinto-oikeuksien sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Voitaisiin myös miettiä millä keinoilla saataisiin tehokkaasti kootua yhteen hallinto-oikeuksien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnit yhteen. Tutkimukseen voitaisiin ottaa mukaan myös oikeusministeriön puoli, eli mitä mieltä he ovat hallinto-oikeuksien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta ja sen ongelmista, sekä miten hyvin he saavat sisäistä tarkastusta toteutettua.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Myllymäki Arvo 2007. *Finanssihallinto-oikeus Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. Juva: WSOY

Hirsjärvi Sirkka, Remes Pirkko, Sajavaara Paula 2001. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi

Hirsjärvi Sirkka & Hurme Helena 2008 Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun historia ja käytäntö Helsinki: Yliopistopaino

Tuomi Jouni & Sarajärvi Anneli 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi

Robson Colin, 2001 *Käytännön arvioinnin perusteet* Tampere: Tammer-paino Oy

Ahonen Pertti 2001 *Evaluointi- Evaluaatio - Arviointi oppia evaluaattoreille evaluoittajille evaluoituttajille ja evaluoitaville*. Teoksessa: Myllymäki Arvo & Vakkuri Jarmo 2001 *Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin: tulos, normi, tilivelvollisuus* Vammala: Vammalan kirjapaino

Laine Markus, Bamberg Jarkko & Jokinen Pekka 2007 *Tapaustutkimuksen taito* Helsinki: Yliopistopaino

Tarukannel Veijo & Jukarainen Heikki 1999 *Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa* Saarijärvi: Gummerus kirjapaino Oy

Laakso Seppo, Suviranta Outi & Tarukannel Veijo 2006 *Yleishallinto-oikeus* Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy

Holopainen Atte, Koivu Eila, Kuuluvainen Antero, Lappalainen Keijo, Leppiniemi Jarmo, Mikola Matti & Vehmas Keijo 2010 *Sisäinen Tarkastus* Tallinna: Tallinna Raamatutrukikoda
Mattila Matti 2006 *Tehtävänä valvonta* Helsinki: E-kirja

Ilmonen Ilkka, Kallio Jani, Koskinen Jani & Rajamäki Markku 2010 *Johda riskejä - käytännön opas yrityksen riskienhallintaan* Saksa: GGP Media GmpH Pössneck

Hightower Rose 2009 *Internal control policies and procedures* Hoboken NJ USA: Wiley
Agrawal R.C 2009 *Risk management* Jaipur India: ABD Publishers

Holton Glyn A 2010 *Defining risk*. Teoksessa: Haslett Walter jr. 2010 *Risk management: Foundations for changing Financial World* Hoboken NJ USA: Wiley

Raitio Juha 2011 *Euroopan integraatio ja Euroopan unionin rakenteet* Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino

Jääskinen Niilo 2008 Euroopan unioni oikeudelliset perusteet Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy

Tarukannel Veijo 2010 *Kuopion hallinto-oikeus määrätietoisella johtamisella ja yhdessä tekemisellä laadukkaaksi ja tehokkaaksi*. Teoksessa: Ojanen Tuomas, Koivisto Ida, Suviranta Outi & Sakslin Maija 2010 *Avoin tehokas ja riippumaton- Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja*. Helsinki: Edita Prima Oy

Metsämuuronen Jani 2008 *Laadullisen tutkimuksen perusteet* Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy

SÄHKÖISET LÄHTEET

OM 2005, oikeudenkäynti hallinto-oikeudessa

<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/Oikeudenkayntihallintooikeudessa>,
24.2.2011

OM 2009, sisäisen tarkastuksen uudet järjestelyt

<http://www.om.fi/Oikeapalsta/Haku/1243789849506> 19.12.2012

the IIA ammattistandardit

<http://www.theiia.fi/?sc=5299&sc2=5374> 11.3.2011

VVM 2011 sisäinen tarkastus

http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtionalous/045_tuloksellisuus/04_sisainen_tarkastus/index.jsp 6.3.2011

COSO-ERM

http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Finnish.pdf
12.1.2013

COSO - viitekehys

http://www.coso.org/documents/coso_framework_body_v6.pdf 23.11.2012

UGS.EDU COSO-internal control-integrated framework

http://www.usg.edu/audit/briefing/coso_internal_control_integrated_framework_proposed_updates 13.3.2013

VVM 2004 sisäisen tarkastuksen malliohjesääntö

<http://www.vm.fi/vm/fi/hakutulos.jsp?query=sis%C3%A4isen+tarkastuksen+malliohjes%C3%A4%C3%A4nt%C3%B6&perushaku=1&hae=Hae> 24.2.2011, 15.12.2012

VVM 2005, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehikko

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20051223Valtio/name.jsp 21.1.2013

TK 2008, Hallinto-oikeuden toimintakertomus 2008

<http://www.kho.fi/uploads/rdwirwt2a.pdf> 24.11.2012

TK 2009, Hallinto-oikeuden toimintakertomus 2009

<http://www.kho.fi/uploads/5zzodzblxiwko9.pdf> 24.11.2012

TK 2010, Hallinto-oikeuden toimintakertomus 2010

<http://www.kho.fi/uploads/zdjb1897.pdf> 27.11.2012

TK 2011, Hallinto-oikeuden toimintakertomus 2011

http://www.kho.fi/uploads/g0vde5fjq_2.pdf 27.11.2012

OIK, oikeuden kotisivut

<http://www.oikeus.fi/> 11.4.2011, 21.1.2013

KHO, korkeimman hallinto-oikeuden kotisivut

<http://www.kho.fi/> 6.4.2011

VTV 2008, Hallinto-oikeuksien toiminnantarkastuskertomus 2008

http://www.vtv.fi/files/148/1692008_hallinto_oikeudet_netti.pdf 26.2.2011

VK 2011, Kuopion hallinto-oikeuden vuosikertomus 2011

<http://www.oikeus.fi/uploads/5ciw9h1we.pdf> 27.11.2012

ARTIKKELIT

Ahokas Niina 2011 *Puntarissa sisäisen valvonnan arviointimenetelmät*. Tilintarkastus (toukokuu) 48- 51

Heikkala Jani 2010 *Sisäisen tarkastuksen raportointi – arviointi sisäisen valvonnan riittävydestä*. Tilintarkastus 49 (tammikuu) 46- 49

Kokko Liisa 2005 *Riskienhallintaan tarvitaan kokonaisnäkemystä*. Yritystalous 52- 53 (helmikuu) 51- 55

Veijola Risto 2012 *Sitoutuako vain tiettyyn riskienhallinnan standardiin?* Tilintarkastus 27(huhtikuu) 26–28

Grönfors-Kallio Anneli & Martin Annika 2011 *Tehokas sisäinen valvonta osa toimivaa corporate governancea*. Tilintarkastus 27 (huhtikuu) 26- 29

Norman Marks 2011 *10 reasons not to like the COSO-ERM framework-a discussion with Grant Purdy* <http://normanmarks.wordpress.com> (helmikuu)

Pakarainen Eija 2006 *Riskienhallinnan kehittäminen korostuu valtion virastojen ja laitosten toimintakertomuksissa*. Tilintarkastus (maaliskuu) 77–76

Sorjonen Paula 2012 *Parempaan johtamiseen - sisäisen valvonnan ja arvioinnin kehikko tuomioistuimissa* <http://www.oikeus.fi/57531.htm> (helmikuu)

LAIT

Hallinto-oikeuslaki (430/1999)

Hallintolainkäyttölaki (586/1996)

Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/ 2006)

Laki valtion talousarviosta (423/1988)

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Hallintolaki (434/2003)

MUUT LÄHTEET

SAATE 2011

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan uuden kehikon (SIVAN) saate

SIVA

Sisäisen valvonnan arviointikehikko

H00050/2012

Kuopion hallinto-oikeuden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi 2012

HAASTATELTAVAT

Sorjonen Paula, hallintopäällikkö Kuopion hallinto-oikeus

Tarukannel Veijo, ylituomari Kuopion hallinto-oikeus

LIITEET

Liite 1: Haastattelukysymykset

1. Miten ymmärrätte sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sisällön ja tarpeellisuuden Kuopion hallintotuomioistuimessa?
2. Tunnetteko COSO-ERM viitekehysten? entä muita yleisiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan viitekehikoita?
3. Miten yleiset viitekehikot mielestänne sopivat Kuopion hallinto-oikeuden sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan?
4. Oliko teidän mielestänne tarpeellista luoda tuomioistuimille uusi sisäisen valvonnan kehikko? Jos oli, niin miksi?
5. Oletteko saaneet koulutusta sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan? Jos olette, niin kenen toimesta olette koulutusta saanut?
6. Mitkä asiat ovat positiivisia sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa Kuopion hallintotuomioistuimessa?
7. Minkälaisia ongelmia sisäisessä valvonnassa on Kuopion hallinto-oikeudessa?
8. Onko ongelmiin löydetty ratkaisuja?
9. Mitä riskejä Kuopion hallintotuomioistuimen toimintaan liittyy?
10. Ovatko mielestänne riskienhallinta ja riskien ennaltaehkäisy riittävällä tasolla Kuopion hallintotuomioistuimessa?
11. Miten hyvin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointi toimii Kuopion hallinto-oikeudessa?
12. Onko uusi sisäisen valvonnan kehikko toiminut halutulla tavalla Kuopion hallinto-oikeudessa?
13. Mitä odotatte Kuopion hallintotuomioistuimen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulevaisuudelta?
14. Mitään lisättävää?