



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Anne Saari

# **Julkisen edun huomioiminen sisäisessä auditoinnissa**

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Julkisjohtamisen Pro gradu - tutkielma  
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2023

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Anne Saari		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Julkisen edun huomioiminen sisäisessä auditoinnissa		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtaminen		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Sanna Tuurnas		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2023	<b>Sivumäärä:</b>	60

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkimuskohteena on erään yksityisen palveluntuottajan sisäisen auditoinnin sisällön määrittely ikäihmisten tehostetuissa asumispalveluyksiköissä Suomessa. Tutkimuksen taustalla on yhteiskunnallisesti merkittävä ja ajankohtainen aihe: vanhusten hoivapalvelujen kriisiytyminen vuoden 2019 alussa, jolloin erityisesti yksityisten palveluntuottajien ikäihmisten hoivakoteja tarkastettiin viranomaisten toimesta runsaasti ja hoivan sisällössä todettiin monissa hoivakodeissa olevan runsaasti puutteita. Keskustelu ikäihmisten hoivan laadusta on edelleen yksi yhteiskuntaamme puhuttavimmista aiheista. Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu haastatteluista, jotka on toteutettu tutkimuksessa olevan kohdeorganisaation sisäisen auditoinnin sisällöstä päättävälle taholle. Tutkimuksen teoriaa tarkastellaan aiheeseen sopivan päämies-agenttiteorian avulla. Tutkimuksen aiheena on julkisen edun huomioiminen sisäisessä auditoinnissa. Tutkimuksessa tarkastellaan sisäisen auditoinnin prosessia sekä pyritään selvittämään, otetaanko sisäisessä auditoinnissa huomioon julkisen edun näkökulma. Tutkimustulosten perusteella julkinen etu ei ole lähtökohta yksityisen palveluntuottajan auditoinnin sisällön määrittämisessä. Julkinen etu näyttäytyy kuitenkin välillisesti auditoinnin sisällössä. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan päätellä, että julkinen etu tulee auditoinnin sisällössä huomioon otetuksi. Tutkimuksen kohdeorganisaation haastatteluiden tulokset ja johtopäätökset eivät ole kuitenkaan yleistettävissä. Sen sijaan ne tukevat näkemystä siitä, että yksityisissä organisaatioissa lähtökohtaisesti määritellään sisäisen auditoinnin sisältö organisaation omista lähtökohdista.

---

**AVAINSANAT:** sisäinen auditointi, julkinen etu

## Sisälllys

1	Johdanto	4
1.1	Johdatus tutkimusaiheeseen	4
1.2	Tutkimuksen rakenne, tutkimuskysymykset ja tavoite	6
2	Julkisen toiminnan perusta	9
2.1	Julkinen etu	10
2.2	Julkinen arvo	11
2.3	Vaatimustenmukaisuus ja etiikka organisaation toiminnassa	13
3	Valvonta osana laadunhallintaa	16
3.1	Sosiaalipalvelujen valvonta	16
3.2	Sisäinen valvonta	18
3.3	Sisäinen tarkastus	21
3.4	Omavalvonta	23
3.5	Auditointi	24
3.6	Sisäinen auditointi	26
4	Julkishallinnon uudistamisprosessin vaikutukset valvontaan	34
4.1	Julkisen hallinnon muutos – New Public Management	36
4.2	Julkisen hallinnon muutos – New Public Governance	37
5	Tutkimuksen kohdeorganisaatio ja haastattelujen tulokset	39
5.1	Tutkimuksen kohdeorganisaationa yksityinen sosiaalialan palveluntuottaja	39
5.2	Julkisen edun huomioiminen palveluntuottajan sisäisen auditoinnin sisällössä haastattelujen perusteella	40
6	Tutkimuksen tulokset	47
7	Johtopäätökset	50
	Lähteet	54
	Liitteet	58
	Liite 1. Organisaatiossa tehdyt haastattelut	58
	Liite 2. Haastattelukysymykset	59

# 1 Johdanto

Tämän tutkimuksen aiheena on julkisen edun huomiointi sisäisessä auditoinnissa. Koska tarkastuksen prosessi itsessään on hyvin laaja, tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan pääasiassa tutkimuksen kohteena olevan organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä huomioitua julkisen edun näkökulmaa.

## 1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Tutkimuksen kohdeorganisaatio on sosiaalipalveluja tuottava yksityinen organisaatio, jonka toimintaa säätelevät monet viranomaisten määrittelemät lait ja asetukset. Tutkimuksessa tarkastellaan yleisesti sisäisen auditoinnin ja julkisen edun käsitteitä ja niiden sisältöä sekä tutkitaan tapauskohtaisesti julkisen edun huomioon ottamista erään yksityisen palveluntuottajan sisäisen auditoinnin sisällön määrittämisessä.

Lähtökohtana tutkimukselle on pitkään käynnissä ollut yhteiskunnallinen keskustelu ikäihmisten hoivapalveluiden laadusta (Hiilamo & Salin, 2020, s. 47–48; Karvonen-Kälkäjä, 2012, s. 182–183), johon sisäinen auditointi organisaatioiden laadun raportointi- ja kehittämismenetelmänä liittyvät (Holopainen ja muut, 2013; Ratsula, 2021). Hoivapalvelut kustannetaan suurelta osin julkisilla verovaroilla ja siksi tutkimus keskittyy tarkastelemaan auditoinnin sisällön määrittämistä nimenomaan julkisen edun näkökulmasta.

Julkisen edun huomioiminen yksityisen toimijan organisaation sisäisessä auditoinnissa saattaa kuulostaa ongelmalliselta, sillä yksityisten toimijoiden katsotaan toimivan ensisijaisesti markkinoiden ehdoilla ja organisaation omasta näkökulmasta (Aaltio, 2013, s. 138; Kekomäki, 2019, s. 180). Uuden näkökulman ja lisäarvon tuomiseksi tutkimukseen sisällytettiin sisäisen auditoinnin prosessiin julkisen edun huomioiminen.

Hoivapalvelukriisi vuosina 2018–2019 osoitti ettei hoivan laadun valvonta ole helppoa (Kekomäki, 2019, s. 181), eikä keskustelua vanhusten hoivan puutteiden korjaamiseksi

ole saatettu päätökseen (Valvira, 2020). Julkinen keskustelu vanhustalvelujen yhteiskunnallisesta tilanteesta sai suuret mittakaavat vuoden 2019 alussa kärjistyneestä ns. hoivakriisistä, jonka seurauksena viranomaiset tarkastivat runsaasti erityisesti yksityisiä hoivakoteja julkisuuteenkin nousseiden hoivakotitapausten myötä (Valvira, 2019a).

Viranomaisten tekemien valvontakäyntien perusteella yhteiskunnassamme oli vakavia puutteita vanhusten ympärivuorokautisissa hoivayksiköissä ja vanhusten hoivapalvelujen laadussa edelleen paljon parannettavaa ja kehitettävää (Valvira, 2019a). Yksi valvontakäynneillä todetuista puutteista oli omavalvonnan laadun heikkous (Husso & Henriksson, 2019; Valvira, 2019b), jossa sisäinen auditointi on osa toimijoiden omavalvonnan laadunseurantaa. Laadun tarkastuksen keinona käytetty sisäinen auditointi tutkimuskohteena on siis hyvin ajankohtainen, sillä auditointeja tehdään jatkuvasti julkisissa ja yksityisissä organisaatioissa ympäri maailmaa.

Sisäisen auditoinnin tehtävä on tukea organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa arvioimalla organisaation valvonta-, riskienhallinta-, johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuutta (Holopainen ja muut, 2013, s. 85). Myös organisaation toiminnan prosesseja, toimintatapoja ja yrityskulttuuria voidaan kehittää auditoinnissa esiin nousseiden kehittämiskohtien ja tulosten avulla entistä paremmaksi ja laadukkaammaksi (Ratsula, 2021, s. 332).

Tutkimuksessa tarkastellaan erään yksityisen sosiaalipalveluita tuottavan organisaation sisäisen auditoinnin sisällön määrittelyn osalta erityisesti sitä huomioidaanko siinä julkisen edun näkökulma. Julkisen ja yksityisen omistuksen erona on päämies-agenttiteorian näkemyksen mukaan se, ettei tärkeää ole niinkään omistusmuoto vaan valvonta. Sekä yksityinen että julkinen omistus voivat olla yhtä hyviä tai huonoja valvomaan johdon toimintaa. Yksityistä palveluntuottajaa eli agenttia valvoo päämies, joka on julkinen viranomainen, kuten kunta tai ministeriö. (Tuomala, 2009, s. 124)

Tuomala (2009, s. 125) huomauttaa säätelyjärjestelmän olevan samalla myös kannustinjärjestelmä. Perimmäisenä kysymyksenä Tuomaalan mukaan on, millaisella kannustinjärjestelmällä tuotetaan yhteiskunnan näkökulmasta paras lopputulos. Erityisesti informaat-ion vaihto päämiehen ja agentin välillä on otettava huomioon säätelyjärjestelmää suunniteltaessa. Ainoastaan agentin toiminnan kautta voidaan saavuttaa päämiehen tavoitteet, sillä agentin keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ovat parempi ja luotettavampi tieto kustannuksista sekä vastuu konkreettisista päätöksistä.

Sisäisestä auditoinnista käytetään tässä tutkimuksessa myös termejä sisäinen tarkastus (Niemi, 2018; Ratsula, 2016a) ja sisäinen arviointi (Pesonen, 2007, s. 190). Rajavaara (2007, s. 47) kirjoittaa teoksessaan Michael Powerin pitäneen auditointia arvioinnin sukulaiskäsitteenä ja arvelleen auditoinniksi nimettyjen menettelyjen laajan leviämisen erilaisiin institutionaalisiin yhteyksiin olevan syynä sen käsitteen hämäryyteen. Rajavaara (2007, s. 48) toteaa auditoinnin käsitteellisen epäselvyyden johtuvan Pertti Ahosen mukaan puolestaan siitä, ettei ole olemassa yhteisesti hyväksyttyä yksiselitteistä arvioinnin määritelmää.

## **1.2 Tutkimuksen rakenne, tutkimuskysymykset ja tavoite**

Tieteen periaatteisiin kuuluu julkisuusperiaate, jonka tunnusmerkkeinä on pidetty esimerkiksi objektiivisuutta, kriittisyyttä, järjestelmällisyyttä, puolueettomuutta ja itsenäisyyttä. Tutkimuksen keskiössä onkin aina pohjimmiltaan pyrkimys jonkin ilmiön ymmärtämiseen, selittämiseen, kuvaamiseen tai tulkitsemiseen. Kuvailevia kysymyksiä tutkimuksen ilmiön ymmärtämiseksi voivat olla esimerkiksi millainen, miten ja kuinka sekä usein myös miksi. (Puusa & Juuti, 2020, s. 25–26)

Tässä laadullisessa tutkimuksessa tarkasteltu ilmiö on sisäinen auditointi, jonka sisällön määrittelee palveluntuottaja itse ja jonka määrittäminen Puusaa ja Juutia (2020, s. 28) mukailten on joka kerta yksittäinen ihmisten välinen vuorovaikutteinen tapahtuma. Näin ollen tämän tutkimuksen tuloksista ja johtopäätöksistä ei voida tehdä yleistettäviä

johtopäätöksiä. Sen sijaan niistä voidaan saada ymmärrystä esimerkiksi asioiden uudenslaisiin tarkastelutapoihin tai tarkasteltaviin sisältöihin, kuten Puusa ja Juuti (2020, s. 28) esittävät.

Tämä tutkimus on tapaustutkimus eli *case study*-tutkimus. Tapaustutkimus on tutkimustapa, jossa voidaan tutkia yhtä tai enintään muutamaa tarkoituksella valittua kohdetta. (Laine ja muut (toim.), 2008, s. 9) Tämän tutkimuksen tapaus on sisäinen auditointi ja tapauksessa tutkitaan julkisen edun huomioimista sisäisen auditoinnin sisällössä. Tutkimuksen tavoitteena on pyrkiä vastaamaan seuraaviin kysymyksiin eli tutkimusongelmiin:

1. Millä tavalla julkinen etu on otettu huomioon organisaation sisäisessä auditoinnissa?
2. Miten julkisen edun huomioiminen näkyy auditoinnin sisällössä?

Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu erityisesti sisäistä auditointia, julkista etua ja yksityistämisen sekä julkisen hallinnon uudistamista käsittelevästä kirjallisuudesta ja artikkeleista.

Empiirinen tutkimusaineisto koostuu haastatteluista, joka suunnattiin organisaation 10-jäseniselle johtoryhmälle, jolla on vastuu sisäisen auditoinnin prosessista ja auditoinnin sisällön määrittämisestä. Haastateltavia johtotason henkilöitä otettiin myöhemmässä vaiheessa mukaan kaksi lisää, jotta vastaajajoukkoa saatiin suuremmaksi. Tutkimuksessa ei mainita haastateltujen henkilöiden nimiä tai muita tunnistetietoja.

Haastatteluiden kesto vaihteli noin puolesta tunnista tuntiin. Haastattelut toteutettiin Teamsin välityksellä ja ne tallennettiin litterointia varten. Haastattelurungon kysymykset ohjasivat keskustelua. Muutaman haastateltavan kanssa nousi esille myös muita tutkimuksen aiheeseen liittyviä asioita, joista keskusteltiin. Teams-haastattelu toteutui yhdeksän henkilön kohdalla, kaksi henkilöä vastasi haastattelukysymyksiin kirjallisesti ja

yksi henkilö kieltäytyi kokonaan tutkimuksen osallistumisesta. Haastateltujen tehtäväkuvat ja haastattelukysymykset ovat tutkimuksen liitteinä (liitteet 1 ja 2).

Tutkimuksen rakenne koostuu seitsemästä pääluvusta ja niiden mahdollisista alaluvuista. Ensimmäisenä lukuna on johdanto, joka avaa taustaa tämän tutkimuksen aihevalinnalle sekä taustalle. Tämän jälkeen luvussa kaksi kuvataan julkisen edun ja siihen läheisesti liittyviä julkisen arvon ja julkisen toiminnan määritelmiä. Luku kolme avaa lukijalle sisäisen valvonnan kokonaisuutta ja määritelmää auditoinnista sekä sen rinnakkaiskäsitteistä. Luvussa neljä kerrotaan auditoinnin taustaa julkisen hallinnon muutoksessa tapahtuneen yksityistämisen kasvun myötä. Empiirisen aineiston tulokset esitellään lukijalle luvussa viisi ja johtopäätökset tehdään luvussa kuusi. Lopuksi luvussa seitsemän pohditaan tutkimuksen onnistumista, luotettavuutta, toteutusta ja mahdollisia jatkotutkimuksen kohteita.

Tutkimuksen keskeisimmät käsitteet ovat sisäinen auditointi ja julkinen etu.



## 2 Julkisen toiminnan perusta

Salmisen (2004, s. 127) mukaan julkinen intressi ja sen ilmeneminen julkisessa toiminnassa on julkisen johtamisen keskeinen teema. Julkinen toiminta määrittyy yhteisesti hyväksytyjen arvojen kautta ja erot liiketoiminnan yritysarvoihin ovat selvät, toteaa Salminen (2004, s. 13).

Julkinen sektori vaikuttaa lukuisilla tavoilla elämäämme kehdestä hautaan ja sillä on yhteiskunnassa useita eri rooleja. Julkinen sektori esimerkiksi säättää lait, joita myös yksityisessä toiminnassa noudatetaan. Lisäksi julkinen sektori on sekä palvelujen tuottaja että rahoittaja. Kun suomalainen on vanha ja sairas, hän saa tukea julkiselta sektorilta esimerkiksi tehostetussa palveluasumisyksikössä asuessaan. (Tuomala, 2009, s. 15)

Julkisen hallinnon yleispäteviksi arvoiksi Salminen (2004, s. 13) listaa demokratian, julkisen intressin, yksilöiden oikeudet sekä yhteiskunnallisen tehokkuuden ja vaativuuden. Määräyksiä ja rajoitteita hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on määritelty perustuslain säännöksessä (§ 124), jonka voi tulkita merkitsevän oikeudellista tarkastelua esimerkiksi yksityistämislle.

Kaasalainen (2019, s. 123) toteaa julkisen palvelun olevan tarvepohjaista ja yksityisten yritysten palvelujen puolestaan tulospohjaista. Julkisten varojen käyttöä tulee säännellä myös ostettaessa palveluja yksityiseltä yritykseltä. Yritysten palveluntuotto sen sijaan perustuu voiton tuottamiseen, eikä siihen, että rahat riittäisivät kaikkien asukkaiden palveluihin. Jotta yritys pysyisi pystyssä, sen myymien palvelujen myyntihinnan tulee kattaa vähintään tuotantokustannukset ja kiinteät kustannukset.

Salminen (2004, s. 13) näkee yksityistämisen vierittävän takaisin julkisen sektorin rajoja ja pienentävän julkisen sektorin kokoa. Lisäksi yksityistämällä lisätään kilpailua tuote- ja palvelumarkkinoilla sekä omaksutaan markkinaistamisen muotoja ja yksityisen sektorin johtamistapoja julkiseen hallintoon. Julkisen ja yksityisen sektorin johtamisessa on

paljon yhteistä, mutta Salminen lisää niiden eroavaisuuksien nousevan esille ääritapauksissa.

Esimerkkinä julkisen ja yksityisen sektorin johtamisen eroavaisuuksista Salminen (2004, s. 15) vertaa poliittista johtamista suuryrityksen strategiseen johtamiseen. Ministerin toiminnan perusta, oikeutus ja uskottavuus nojaavat poliittiseen kannatukseen ja luottamukseen, oman puolueen tukeen, kykyyn toteuttaa oman hallinnonalansa ohjelmaa sekä hallitusratkaisussa sovittuja tavoitteita. Ratkaisevassa asemassa ovat vaalit ja muut valinnat. Yritysjohdajan asemaa puolestaan punnitsevat yrityksen omistajat ja muut vastuutahot. Mitattavia asioita yrityksessä ovat tuloksetekokyky ja menestys ja usein yritysstrategioissa menestyksen ratkaisevia tekijöitä ovat kasvu sekä kannattavuus.

## **2.1 Julkinen etu**

Julkinen etu näyttäytyy Salmisen (2004, s. 127) mukaan eri teorioissa yhteisenä, yleisenä tai kollektiivisena tahtona, yhteisenä hyvänä tai eräänlaisena epäitsekkytenä eli pyyteettömyytenä. Julkinen etu määrittää kollektiivisia hyötyjä, jonka vastapainona on yksityinen tai erityinen intressi, joka näyttäytyy äärimmillään pyrkimyksenä hankkia pelkätään omia hyötyjä.

Poliittisella tasolla julkinen etu viittaa olemassa oleviin yhteiskunnan ja kansalaisten edun mukaisiin toimintatapoihin sekä yhteisesti sovittuihin menettelytapoihin. Julkisessa hallinnossa etusijalla on julkinen etu. Julkiseen toimintaan eivät kuulu yksityinen etu tai yksityisen sektorin etu ainakaan periaatteessa tai ainakaan ensisijaisesti. Yleinen etu pitää pyrkiä määrittelemään yksittäisessä organisaatiossa sen vision ja missioiden kautta, jotta ne parhaimmillaan voivat yhdistää organisaation osayksiköt ja osakulttuurit kokonaisuudeksi. (Salminen, 2004, s. 102)

Salminen (2004, s. 127) täydentää edellä mainittuja intressejä esiintyvän talousliberalismissa ja uusimmissa markkinajohtamisteorioissa. Äärimmillään yksilön oma etu

näyttäytyy organisaatiossa egoismina tai pyrkimyksenä pelkästään omien hyötyjen hankintaan. Klassisia kysymyksiä on kollektiivisen eli yhteisöllisen vastuun ja individualismin eli yksilökeskeisyyden välinen suhde (Salminen, 2004, s. 128).

## 2.2 Julkinen arvo

Julkisen arvon käsitettä on tutkittu ja määritetty monista eri näkökulmista ja se onkin Pekkolan ja muiden (2015, s. 344) mukaan yksi kyseenalaistetuimmista käsitteistä julkisessa hallinnossa. Kirjoittajat käsittelevät tapaustutkimusartikkelissaan julkisen arvon merkitystä ja sen näyttäytymistä eri sidosryhmille. He toteavat siihen vaikuttavan kulloinkin arvoa määrittävän sidosryhmän omat näkemykset, mikä tekeekin julkisen arvon määrittämisestä haastavaa. (Pekkola ja muut, 2015, s. 431–342)

Artikkelissa esitetään lukijalle kaksi tyypillisintä lähestymistapaa julkisen arvon määrittämiseen. Ensimmäinen on historiallinen lähestymistapa, joka on osa julkisen hallinnon ja palvelujen muutoksen tutkimusta. Toinen tapa lähestyä julkisen arvon määrittämistä on tutkia sitä julkisia palveluja tarkoittavana käsitteenä. (Pekkola ja muut, 2015, s. 431–342)

Artikkelissaan Pekkola ja muut (2015, s. 344) ovat tunnistaneet julkiselle arvolle viisi erilaista näkökulmaa tai lähestymistapaa, jotka perustuvat eri tutkijoiden teoksiin ja teorioihin. Ensimmäisenä he mainitsevat normatiivisen näkökulman, joka on perinteisin tapa määrittellä julkista arvoa. Siinä julkista arvoa tarkastellaan korostaen tiettyjä ennalta määritettyjä arvoja julkisissa toiminnoissa. Esimerkiksi palvelun saatavuuden tasapuolisuus voi olla ennalta määritelty arvo palvelulle.

Toiseksi julkista arvoa voidaan kirjoittajien mukaan tarkastella myös julkista arvoa määrittävästä näkökulmasta. Sen sisältönä on julkisen arvon luominen ja sen lopputuloksen tarkastelu. Kolmas näkökulma tarkastelee julkisen arvon luomisen ja määrittelyn mekanismeja ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Neljäntenä esille nostetaan yhteisöllinen näkökulma. Siinä julkinen arvo määrittyy vuorovaikutuksessa kaikkien määrittelyyn

osallistuvien toimesta. Viidentenä julkisen arvon tarkastelua voidaan tehdä julkisen kollektiivin ja kansalaisen yhteisen näkökulman pohjalta. (Pekkola ja muut, 2015, s. 344)

Pekkola ja muut (2015, s. 344) listaavat Barry Bozemanin julkisten arvojen painotuksen olevan sidoksissa ympäristöönsä, siihen liittyviin asioihin, aikaan, tilaan ja kulttuuriin. Arvot voidaan myös jäljittää lakien ja määräysten, perinteiden, uskonnon tai politiikan näkökulmasta katsottuna. Julkisia arvoja voidaan tutkia esimerkiksi tieteellisten artikkeleiden tai analyysien, tapaustutkimusten, yleisölle ja virkamiehille tehtyjen galluppien avulla sekä julkisia dokumentteja analysoimalla.

Julkisten arvojen määrittelylle on tunnistettu olevan monia vaihtoehtoisia kategorioita ja listauksia, eikä julkisen arvon määrittely ole yksiselitteistä toteavat Pekkola ja muut (2015, s. 345–346). Lisäksi julkisen arvon määrittelyt sisältävät osittain päällekkäisiä elementtejä, mikä ilmentää erittäin hyvin julkisen arvon määrittämisen vaikeutta. Julkinen arvo saattaa myös muuttua esimerkiksi ideologian muuttuessa, aktiivisen johtamisen vaikutuksesta, eri asiantuntijoiden ja sektoreiden myötä sekä erilaisten sosiologisten ja retoristen muoti- ja trendi-ilmiöiden myötä.

Julkisen arvon muutos on tapahtunut tämänkin tutkimuksen lähtökohdan, eli vanhusten hoidon laatua määrittävien arvojen sisällössä. Kun poliitikot vielä vuonna 2018 puhuivat jopa vanhustenhoidon hoitajamitoituksen vähentämisestä, hoivakriisin myötä korostettiin mitoituksen nostamisen olevan yksi tärkeimmistä laadun mittareista vanhustenhoidossa. Mitoitus muutettiin myös lakisääteiseksi aiemman laatusuosituksen sijasta.

Valtakunnallisessa päätöksentekoprosessissa määritellään lakeihin ja asetuksiin perustuva kuntien järjestämisvastuu palvelujen toimeenpanosta kuten niiden tuotannosta, hankinnasta ja rahoituksesta. Palvelujen järjestämisvelvollisuus tarkoittaa sitä, että kuntien on rahoitettava näiden palvelujen tuotanto tai käyttö, mutta palvelujen tuottaminen kuntien toimesta ei ole välttämätöntä. Palvelujen tuottamisen sijaan kunnat voivat ostaa kuntalaisilleen yksityisesti tuotettuja palveluja tai rahoittaa kuntalaisten suoria

palveluhankintoja. Palveluille taataan tällöin tietty minimilaatutaso, joiden tulee täyttää tietyt kriteerit. Kuntalaisten on sekä päättäjinä että palvelunkäyttäjinä voitava luottaa siihen, että hyvinvointipalveluksi kutsuttu palvelu tosiasiallisesti myös tuottaa hyvinvointia. (Aaltio, 2013, s. 99–100)

Halutessaan kunnat voivat järjestää palveluja myös yli lakisääteisten velvollisuuksien. Muita kuin minimikriteereiden täyttämiseen liittyviä vaatimuksia voidaan esittää lähtökohtaisesti vain sellaiselle tuotannolle, jota kunta itse tuottaa tai jonka tuotantoa se rahoittaa. Kunta voi siis vaatia palveluntuotannossa noudatettavan esimerkiksi tietynlaisia osallistavia toimintatapoja, mutta nämä vaatimukset voivat kohdistua vain kunnan kuntalaisilleen ostamiin tai kunnan itse tuottamiin palveluihin. Kuntalaisten itse omilla rahoillaan ostamat hyvinvointipalvelut voivat sen sijaan noudattaa toiminnassaan mitä tahansa menetelmiä, kunhan ne täyttävät lain määrittämät minimikriteerit. (Aaltio, 2013, s. 100–101)

Palveluntuotannon laaduntarkkailua voidaan tehdä julkishallinnon ja sen valvontaelimien avulla, julkisella keskustelulla ja poliittisella päätöksenteolla tai kuluttajien vaikutuksella. Aaltio (2013, s. 101) toteaa, ettei mikään näistä yksinään kuitenkaan riitä. Perusluottamuksen säilyttäminen julkisesti tuotettuihin tai rahoitettuihin peruspalveluihin taataan demokraattisesti neuvotellulla normistolla, jonka toteutumista valvoo julkishallinto.

### **2.3 Vaatimustenmukaisuus ja etiikka organisaation toiminnassa**

Oikeuttaakseen olemassaolonsa organisaation tulee toimia toimintaympäristössään valitsevien sääntöjen, normien ja odotusten mukaisesti. Vaatimustenmukaisuus eli *compliance* tarkoittaa näiden organisaatiota koskevien lakien, säädösten ja standardien sekä määräysten noudattamista. (Ratsula, 2016a, s. 12) Käsitteenä vaatimustenmukaisuus on laaja kokonaisuus, johon liittyy myös eettinen ja vastuullinen liiketoiminta lakien noudattamisen lisäksi (Niemi, 2018, s. 356). Organisaation liiketoimintaan liitetty eettisyys tuo

mukaan arvoihin ja kulttuuriin liittyviä elementtejä sekä eri sidosryhmien käsityksiä siitä, minkälainen toiminta on sallittua ja mikä ei (Ratsula, 2016a, s. 12).

Ratsula kannustaakin Remeksen (2019) artikkelissa kaikkia organisaatioita edistämään oikein toimimisen kulttuuria. Sosiaalisen median myötä organisaatiot ovat uudella tavalla koko ajan alttiina epäkohtien paljastumiselle eikä epäkohtien lakaisemista maton alle voida suositella kenellekään. Näistä esimerkkeinä ovat hoiva-alan yhtiöiden toiminnassa ilmenneet epäkohdat ja pankkikonsernien rahanpesutapaukset.

Ratsulan mukaan organisaation maineen ja brändin kolhiintumisen vaikutukset näkyvät eniten organisaatioiden henkilöstön hyvinvoinnissa ja kokemuksissa, joten yhdelläkään yrityksellä ei ole enää varaa jättää huomioimatta eettisyyttä ja vastuullisuutta toiminnassaan. Eettisesti haastavia tilanteita tai ristiriitoja esiintyy joka organisaatiossa mutta niistä tulisi selvittää keskustelulla, esimerkillä johtamisella ja aktiivisella kulttuurin kehittämisellä. Eettiset pelisäännöt vastaavat kysymyksiin, miten organisaatio toimii ja millainen se haluaa olla. Eettisten pelisääntöjen tärkein tehtävä onkin tukea arjen päätöksiä ja käyttäytymistä organisaation sisällä. (Remes, 2019)

Myös Salminen (2004, s. 102) toteaa eettisen toiminnan olevan aina muutakin kuin lakien noudattamista, vaikka toiminnalle onkin määritelty vähimmäiskriteerit lainsäädännössä. Sen yhteydessä puhutaan myös hyvästä hallinnosta, jossa siltä edellytetään luotettavuutta, puolueettomuutta ja tehokkuutta. Virkamiehen on lisäksi noudatettava poliittisen päätöksentekijän tahtoa. Kansainvälisesti hyvään hallintoon (good governance) sisällytetään ainakin kolme peruseriaatetta, joita tulisi hallinnossa ja virkamiestyössä noudattaa. Näitä ovat tulosvastuu tai vastuullisuus (accountability), lainmukaisuus (rule of law) ja avoimuus (transparency).

Remeksen (2019) artikkelissa Ratsula näkee Salmisen (2016, s. 11) tavoin yhtiöiden ja liiketoimintalaitosten joutuvan panostamaan asiakaslähtöisyyteen ja laatuun, sekä valmistautumaan kilpailuun. Julkisen palvelun organisaatioiden muuttuessa julkiseksi

liiketoiminnaksi, saa vastuullisuus uusia muotoja. Se kattaa osana hyvää hallintotapaa taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän vastuullisuuden, jonka tavoitteena on yrityksen ja sen johdon pyrkimys asiakkaiden tyytyväisyyteen, viranomaisuuhteiden kunnossa olemiseen, osaavan ja ammattitaitoisen henkilökunnan saamiseen sekä muiden tahojen luottamuksen saavuttamiseen yritystä kohtaan. Yritysetiikan sosiaalista vastuuta korostavat niin työntekijöiden reilu kohtelevminen kuin valmistettujen tuotteiden laadusta huolehtiminenkin.

Organisaation kulttuuri on Ratsulan (2016a, s. 27–29) mukaan aina ihmisen ja ihmisryhmien luomaa. Organisaation kulttuurin perusta muodostuu yhteisesti jaetuista arvoista, normeista, toimintatavoista, säännöistä ja uskomuksista. Niin ikään organisaation eettisen päätöksenteon taustalla ovat eri konteksteissa olevat ihmiset, jotka tekevät ratkaisuja ja valintoja. Ylimmän johdon tulee kuitenkin määrittää, mikä on organisaatiossa oikea tapa toimia.

Johdon määrittämien toimintatapojen viestimisestä alaisille vastaavat viime kädessä esimiehet, joilla on myös merkittävä valvontavastuu sisäisen valvonnan periaatteiden ja yrityksen johdon määrittämien toimintatapojen toteutumisesta. Myös siksi työntekijöiden on tärkeää ymmärtää, mikä on oikea tapa toimia organisaatiossa. Alaisten tekemistä väärinkäytöksistä koituu useammin seuraamuksia nimenomaan esimiehelle, mikäli katsotaan, ettei tämä ole hoitanut vastuutaan ohjeistaa ja valvoa alaitensa toimia. (Ratsula 2016a, s. 29; Ratsula 2021, s. 12)

Organisaation eettisten näkökulmien tulee olla osa sen jokapäiväistä toimintaa ja keskustelua. Organisaation viestinnän on oltava avointa ja monipuolista ja tiedotuksen tulee tavoittaa kaikki organisaation työntekijät. Edellä kuvatun mukainen viestintä on hyvä pohja organisaation tavoitteiden ja eettisten toimintaperiaatteiden toteuttamiselle. (Ratsula, 2016a, s. 28–30)

### **3 Valvonta osana laadunhallintaa**

Tässä luvussa kerrotaan lyhyesti sosiaalipalvelujen valvonnasta Suomessa. Tämän jälkeen avataan käsitteet sisäisestä valvonnasta ja sisäisestä tarkastuksesta, omavalvonnasta, auditoinnista sekä sisäisestä auditoinnista. Nämä kaikki ovat osa organisaatioiden laadunhallintaa, jolla pyritään varmistamaan organisaation vaatimustenmukainen toiminta.

#### **3.1 Sosiaalipalvelujen valvonta**

Suomessa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan keskusvirasto Valvira (sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto) toimii valtakunnallisena sosiaali- ja terveydenhuollon valvojana ja lupaviranomaisena. Sen tehtäviin on määritetty koko maassa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan asianmukaisuuden valvonta, sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalaisten lupien myöntäminen ja aluehallintovirastojen ohjaaminen lupa-, ohjaus- ja valvontakäytännöissä. (Koivula ja muut, 2020, s. 106; Valvira 2019b) Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996) määrittelee valvontaviranomaiselle tiedonsaanti – (11§) ja tarkastusoikeuden (12§) palvelutoimintaa järjestävään toimintayksikköön.

Valvira valvoo myös yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavia tahoja. Se myöntää toimiluvat useamman aluehallintoviraston alueella toimiville tahoille ja toimii sosiaalihuollon valtakunnallisena ohjaus-, lupa- ja valvontaviranomaisena. Aluehallintovirastot puolestaan myöntävät toimiluvat yhden aluehallintoviraston alueella toimiville tahoille. Valviran tehtävänä on ohjata aluehallintovirastoja siten että sosiaalihuollon lupahallinto, valvonta ja ohjaus ovat koko maassa mahdollisimman yhdenmukaisia. Toimintayksiköiden ja kuntien valvontaa toteutetaan Valviran ja aluehallintovirastojen toimesta niiden sopiman työnjaon mukaisesti. (Koivula ja muut, 2020, s. 106–107; Valvira 2019b)

Jo ennen viimeisintä hoivakriisiä oli koettu ongelmaksi eri hallintosektorien kohtaamattomuus, mistä oli syntynyt tarve kiinnittää huomiota yleisiin vanhusten



laiminlyöntitapauksiin. Hallituksen poliittisia tavoitteita korostivat selvimmin viittaukset palvelujen antajien monitahoisuuteen, tuottavuuden korostamiseen ja tavoitteeseen purkaa vaivalla luotu moniportainen julkisen valvonnan järjestelmä ja sen korvaaminen yleisen mielipiteen valvonnalla. 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä oli aikaisempi, tehokkaasti toiminut valvontakoneisto purettu ja tilalle on tullut uusi järjestelmä. (Koskiahho, 2014, s. 115–116)

Palveluiden tuottajan on nykyään rekisteröidyttävä, jonka jälkeen tuottaja on palvelutulostensa omavalvonnan piirissä. Rekisteriviranomainen julkistaa pisteytetyt hoitotulokset ja muut palvelutulokset, joista pystytään tekemään vertailuja palvelujen tuottajien kesken. (Koskiahho, 2014, s. 115–116)

Valvira (2020) toteaa sen valtakunnallisissa valvontaohjelmissä näkyvän valvonnan keskeisen strategisen painopisteen eli toimijoiden tehokkaan omavalvonnan korostamisen ja vuoden 2019 vanhuspalveluiden kriisin korostaneen valvonnan tarpeellisuutta. Se valmisteli myös uuden valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaohjelman kaudelle 2020–2023, jonka tavoitteeksi on asetettu kuntien roolin vahvistaminen järjestämiensä palvelujen ensisijaisina valvojina. Suunnitelmallinen, valvontaohjelmiin perustuva ja reaktiivinen valvonta täydentävät Valviran näkemyksen mukaan toisiaan.

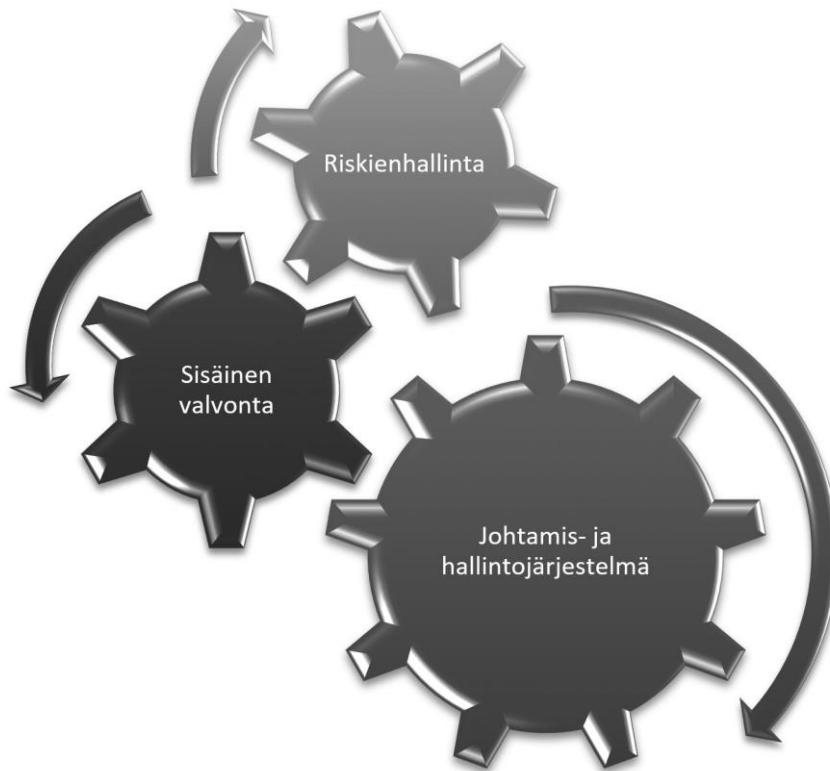
On muistettava, etteivät kunnat tai maakunnat vapaudu valvonnasta tekemiensä sopimusten osalta palveluntuottajien omavalvonnasta huolimatta (Kaasalainen, 2019, s. 128; Karvonen-Kälkäjä, 2012, s. 184–186). Valviran (2019c) uuden valvontaohjelman yksi strateginen painopiste onkin turvata valtakunnallista yhdenvertaisuutta, mikä tarkoittaa sitä, että Valviran, aluehallintovirastojen ja kuntien lupa- ja valvontatoiminnan on oltava yhdenmukaista ja linjakasta. Näiden menettelyjen yhdenmukaisuus korostuu nykyisessä tilanteessa, jossa Valvira ja kuusi aluehallintovirastoa jatkavat toimintaansa.

### 3.2 Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta tulee englannin kielen termistä *internal control*. Sisäisessä valvonnassa on nykypäivänä kyse enemminkin ohjauksesta, mutta termi sisäinen valvonta on yleisesti vakiintunut käytäntöön. (Ratsula 2021, s. 3) Sisäinen valvonta ei ole Niemenkään (2018, s. 16) määritelmän mukaan varsinaisesti tarkastamista, vaan jatkuvaluonteista ohjausta ja valvontaa.

Sisäinen valvonta pitää sisällään sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen, joista kumpikin arvioi sisäistä valvontaa osana omaa toimenkuvaansa (Ratsula, 2016b, s. 160). Sisäisen tarkastuksen tehtäviin kuuluu tarkastettavan valvontajärjestelmän arvioinnin lisäksi sen kehittäminen (Holopainen ja muut, 2013, s. 395). Sisäisen valvonnan tavoite organisaation tukemisessa sen tavoitteiden saavuttamisessa ja varmistamisessa on, että raportointi on luotettavaa ja toiminta on lain ja organisaation omien ohjeistuksien mukaista. Sisäisellä valvonnalla myös ehkäistään riskejä ja väärinkäytöksiä. (Ratsula, 2021, s. 1)

Yrityksen pyrkimyksenä on turvata toiminta ja saavuttaa sille asetetut tavoitteet toteuttamalla sisäistä valvontaa, joka on osa yrityksen johtamista ja riskien hallintaa (Jokipii (toim.), 2008, s. 1). Näiden liittymistä toisiinsa kuvataan myös seuraavan sivun kuviossa 1 (Niemi, 2018, s. 315). Käytännössä sisäistä valvontaa ei välttämättä edes huomaa valvonnaksi, koska se koostuu hyvin arkisista työtehtävistä ja tarkkailua suoritetaan jokapäiväisten työtehtävien yhteydessä. Ongelmat on helppo havaita, kun tarkkailua suoritetaan jokapäiväisten työtehtävien yhteydessä ja niihin voidaan tarttua välittömästi. Tarkkailua voikin Jokipiin (toim.) (2008, s. 3) mukaan kutsua koko sisäisen valvonnan selkärangaksi.



**Kuvio 1.** Riskienhallinta, sisäinen valvonta ja johtamis- ja hallintojärjestelmä liittyvät kiinteästi toisiinsa (Niemi, 2018, s. 315).

Lähtökohtaisesti yrityksen sisäisen valvonnan päämäärä on varmentaa, että sen toiminta olisi mahdollisimman tehokasta ja taloudellista. Valvonnassa havaittuihin puutteisiin, epäkohtiin tai riskitekijöihin voidaan tällöin puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Havaintojen perusteella voidaan toimintoja suunnata myös entistä taloudellisempaan ja tehokkaampaan suuntaan. (Jokipii (toim.), 2008, s. 2)

Sisäisen valvonnan toisena päämääränä on käytettävän informaation luotettavuuden varmistaminen. Koska yritystä johdetaan organisaatiossa kulkevan tiedon perusteella, on tärkeää, että tieto perustuu todellisuuteen. Sisäisen valvonnan kolmantena päämääränä on lakien, määräysten ja yrityksen omien sisäisten sääntöjen noudattaminen. (Jokipii (toim.), 2008, s. 2)

Sisäisen valvonnan toimivuudella on iso merkitys, sillä yrityksen imago tahriutuu hyvin nopeasti, mikäli sen toimintaa epäillään laittomaksi tai se on jo rikkonut olemassa olevia sääntöjä (Jokipii (toim.), 2008, s. 2). Imagon tahriutumista tapahtui myös hoivayrityksille vuonna 2019, jolloin niiden toiminnassa todettiin viranomaisten tarkastuksissa puutoksia omavalvonnassa, mutta myös lakien ja määräysten noudattamisessa.

Sosiaalihuollon toimintayksikön sisäistä valvontaa tulee kuvata lakisääteisessä omavalvontasuunnitelmassa, jonka tarkoituksena on kertoa lukijalle, miten yksikön palvelu toteutetaan laadukkaasti ja asiakasturvallisesti. Suunnitelmassa tulee kuvata, miten yksikössä toimitaan, jos palvelu ei toteudu tavoitteiden mukaisesti tai asiakasturvallisuus uhkaa vaarantua. Toimintayksikön henkilökunta arvioi omaa toimintaansa omavalvontasuunnitelman pohjalta ja suunnitelma toimii myös hyvänä perehdytysmateriaalina uudelle työntekijälle. (Valvira, 2019b)

Toimintayksiköiden esimiehet ovat avainroolissa sisäisen valvonnan seurannassa. He valvovat raportointia, asettavat tavoitteita ja vertailevat saatuja tuloksia. (Jokipii (toim.), 2008, s. 3) Esimerkiksi säännöllinen asiakas- ja henkilöstötyytyväisyyden mittaaminen ja vertaaminen edellisiin tyytyväisysmittausten tuloksiin on osa sisäistä seurantaa.

Sisäinen valvonta tulee erottaa sisäisestä tarkastuksesta. Sisäisen valvonnan seurantatoimenpiteet saattavat sekoittaa sisäiseen tarkastukseen, joka tarkoittaa sisäisen valvonnan toimivuuden kokonaisuuden varmentamista sisäisen tarkastuksen toimesta. Operaatiivisen vastuun ottaminen sisäisen valvonnan toteuttamisesta kuuluu organisaation johdolle, ei koskaan sisäiselle tarkastukselle, sillä se vaarantaisi objektiivisuuden ja riippumattomuuden. (Niemi, 2018, s. 17)

Jokipii (toim. (2008, s. 4) toteaa, että yrityksessä voi olla erittäin toimiva sisäinen valvonta ja tarkastus, mutta silti voi syntyä skandaaleja. Sisäisen tarkastuksen huomioista huolimatta johdossa tehdyt päätökset olla puuttumatta tai puuttua asiaan ovat toiminnan kannalta oleellisia. Yksin sisäinen valvonta ei pysty takaamaan edellytyksiä

toiminnan jatkuvuudelle vaan siihen tarvitaan koko johdon ja henkilökunnan tuki. Yrityksen on otettava sisäisen valvonnan antamat ennakoivat riskienhallinnan hälytykset vakavasti, jotta yrityksen menestykselle olisi hyvät edellytykset.

### 3.3 Sisäinen tarkastus

Sisäinen valvontajärjestelmä tarvitsee seurantaan, eli sisäistä tarkastusta, jolla arvioidaan sen toimivuutta (Ratsula, 2016b, s. 159). Suomessa ei ole laadittu sisäiselle tarkastukselle erillistä lainsäädäntöä, mutta siihen ja sille kuuluviin tehtäviin on viittauksia useissa esimerkeissä, joissa sovelletaan lainsäädäntöä. Tällaisia löytyy esimerkiksi vakuutusyhtiölaista, työeläkevakuutusyhtiöitä ja luottolaitostoimintaa koskevista laeista, valtion talousarvion asetuksesta, finanssivalvonnan standardista ja Suomen pörssiyritysten hallintokoodista. (Niemi, 2018, s. 25–26)

Sisäiset Tarkastajat ry ([www.theiia.fi](http://www.theiia.fi)) määrittelee sisäisen tarkastuksen seuraavasti:

Sisäinen tarkastus on riippumattonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä 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 kehittämiseen.

Organisaation sisäisten tarkastajien tärkein tehtävä on Niemen (2018, s. 17–18) mukaan havaita ja estää sellaisten virheiden, tehottomuuksien tai väärinkäytösten estäminen ja havaitseminen, joilla voi olla vaikutusta organisaatioon ja sen tavoitteiden saavuttamiseen. Sisäiset tarkastajat ovat usein organisaation sisäisiä työntekijöitä, ja työn luonteen vuoksi heidän on tärkeää olla riippumattomia ja objektiivisia.

Sisäisten tarkastajien riippumattomuus ja objektiivisuus saavutetaan sillä, ettei tarkastajilla ole hallintovastuuta tarkastettavista toiminnoista, eivätkä he ole riippuvaisia organisaation toiminnoista. Sisäisten tarkastajien raportointilinjat tulisi olla suoraan

organisaation hallintoelimelle. Sisäisen tarkastuksen toteuttaminen on mahdollista myös palveluostona tai edellisten yhdistelmänä. (Niemi, 2018, s. 17–18)

Riippumaton sisäinen tarkastus voi parhaimmillaan auttaa organisaatiota kehittämään toimintatapojaan. Organisaatiolla on tällä tavalla myös paremmat mahdollisuudet turvata raportointinsa luotettavuus ja varmistua siitä, että sen toiminnassa noudatetaan soveltuvia lakeja ja asetuksia ja toiminta on myös tehokasta ja tuloksellista. (Niemi, 2018, s. 5) Lisäarvon tuottaminen edellä mainituin keinoin on yksi olennaista vaatimuksista sisäiselle tarkastustoiminnalle (Holopainen ja muut, 2013, s. 162). Tämä edellyttää, että johto osaa vaatia sisäiseltä tarkastukselta oikeanlaisia asioita ja siten voidaan saada toiminnolta parhaiten lisäarvoa organisaation johtamiseen (Niemi, 2018, s. 5–6).

Sisäisen tarkastuksen työn luonteeseen kuuluu organisaation hallinto-, johtamis-, riskienhallinta- ja valvontaprosessien kehittämisen edistäminen. Muutos prosessien ja toimintatapojen kehittämisessä entistä paremmaksi on näin ollen työn keskiössä. Sisäinen tarkastus toimiikin eräänlaisena ”muutosagenttina” organisaatiolle ja sen työntekijöille. (Niemi, 2018, s. 105)

Onnistuneen muutoksen tukemiseksi sisäinen tarkastus voi auttaa organisaatiota esimerkiksi konsultoimalla tai varmentamalla organisaation muutoshankkeita jo niiden alusta alkaen. Sisäinen tarkastus voi myös arvioida muutosjohtajien onnistumista oikeanlaisen muutoksen luomisessa tai onko muutokselle luotu selkeä toteutussuunnitelma ja mittaristo sen etenemisen seurantaan. Pitkien muutosprojektien osalta sisäinen tarkastus voi varmentaa, että ne viedään loppuun asti erityisesti strategisesti tärkeiden muutosten osalta ja että resursointia on varattu projektille riittävästi. (Niemi, 2018, s. 110)

Organisaatiossa tulisi pyrkiä sisäisen tarkastuksen strategisen suunnittelun kautta varmistumaan siitä, että liiketoiminnan tarpeet huomioidaan toiminnan kehittämisessä lisäarvon tuottamiseksi jatkossakin. Sisäisen tarkastuksen strategisen suunnittelun

lähtökohtana onkin tästä syystä sisäisen tarkastuksen ymmärrys organisaation strategiasta ja tavoitteista sekä niihin liittyvistä riskeistä. (Niemi, 2018, s. 130)

### 3.4 Omavalvonta

Laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990) sekä sosiaalihuoltolaki (1301/2014) velvoittavat sekä terveyden- että sosiaalihuollon palveluja tarjoavat toimintayksiköt laatimaan omavalvontasuunnitelman (Koivula ja muut, 2020, s. 86). Huomioitava on myös laki yksityisistä sosiaalipalveluista (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista, 922/2011), joka on ikäihmisten asumispalvelujen osalta velvoittava laki. Laadun omavalvonnalla tarkoitetaan laissa säädettyjä toimintaedellytyksiä, jotka sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajan tulee jatkuvasti täyttää ja myös arvioida (Holma ja muut, 2010, s. 71).

Omavalvontasuunnitelman sisällöstä ja laatimisesta on annettu määräys Valviran toimesta (Valvira 2019a). Omavalvonta ja sen toteuttaminen ovat olennainen osa toimintayksikön toimintaa, jonka tarkoitus on olla käytännön toimintaa ohjaava työkalu päivittäistä palvelujen laadun seuranta ja kehittämistä varten (Koivula ja muut, 2020, s. 86).

Koivula ja muut (2020, s. 86) toteavat Valviran korostavan omavalvonnassa toimintayksiköiden omaa vastuuta asiakas- ja potilasturvallisuudesta ja palvelujen laadusta. Palveluntuottajalta edellytetään ammattitaitoa, tietoa ja kokemusta arvioida oman yksikön toimintaa laadun näkökulmasta omavalvonnan toteuttamiseksi. Valviran määräys suunnitelman sisällöstä koostuu toiminta- ja menettelyohjeista, joita noudatetaan vaaratilanteiden, riskien ja laadullisten puutteiden ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi.

#### Omavalvontasuunnitelman sisältö

- 1) Toiminta-ajatus ja arvot
- 2) Riskienhallinta
- 3) Asiakkaan asema ja oikeudet
- 4) Palvelun sisällön omavalvonta
- 5) Asiakasturvallisuus

- 6) Asiakas- ja potilastietojen käsittely
- 7) Omavalvontasuunnitelman seuranta
- 8) Valvira on laatinut lomakepohjan ja ohjeen omavalvontasuunnitelman laatimiseksi (Koivula ja muut, 2020, s. 87)

Omavalvonnan toteuttaminen ja sen kehittäminen voidaan liittää organisaation laadunhallintajärjestelmään hyvin luontevasti. Omavalvonnan kehittämisen apuna voidaan käyttää myös vertaisarviointia, jossa toistensa toiminnan arviointia tekevät toimintayksiköt sovittujen kriteerien mukaisesti. Toiminnan auditoijana voi toimia myös ulkopuolinen kollega. (Holma ja muut, 2010, s. 71)

Organisaation toimintaa tarkastellaan lähtökohtaisesti sen toimintaympäristössä vallitsevien lakien, sääntöjen ja määräysten perusteella. Nykyisin toiminnassa otetaan kuitenkin huomioon myös ulkopuolisten tahojen asettamat moraaliset ja eettiset vaatimukset. Lisäksi organisaatio asettaa itselleen vaatimuksia, jotka koostuvat erilaisista toimintaperiaatteista ja säännöistä. (Ratsula, 2016a, s. 12)

### **3.5 Auditointi**

Auditointi määritellään järjestelmälliseksi, riippumattomaksi ja dokumentoiduksi prosessiksi, jossa arvioidaan objektiivisesti siinä hankittavaa auditointinäyttöä ja määritellään missä määrin sovitut auditointikriteerit on täytetty (Lecklin & Laine, 2009, s. 188). Auditoinnin tarkoituksena on myös selvittää, onko laadunvarmistusjärjestelmä tavoitteiden mukainen, tehokas ja tarkoitukseen soveltuva (Holma ja muut, 2010, s. 71).

Auditoinnin tarkoitus on tukea organisaation perustehtävää ja tavoitteiden sekä kehittämishankkeiden toteuttamista. Organisaatio voi toteuttaa auditoinnit joko itse tai sen voi tehdä organisaation sidosryhmä, erityisesti asiakas tai ns. kolmas osapuoli. Auditoinneissa on erotettavissa ainakin kolme tasoa:

- 1) johdon suorittama sisäinen auditointi (johdon katselmus),



- 2) organisaation sisäinen auditointi, jonka suorittaa organisaation sisällä sovittu taho sekä
- 3) ulkoinen, organisaatiosta riippumattoman tahon auditointi (esim. akkreditoitu sertifiointiorganisaatio auditoi ja tuloksena voi saada sertifiikaatin (ISO 9001), tai laaduntunnustuksen (SHQS) tai laatupalkinnon (EFQM).  
(Holma ja muut, 2010, s. 71)

Organisaatioilla saattaa olla edellä mainittujen lisäksi myös muita sen toimintaa varmentavia ulkoisia tahoja (Niemi, 2018, s. 151). Auditointeja voidaan suorittaa myös palvelun hankkijan ja maksajan toimesta, jolloin on kyse tilaaja-auditoinnista tai toimittajien auditoinnista. Esimerkiksi kunta saattaa palveluja kilpailuttaessaan tarkastaa, että hankitut palvelut täyttävät sovitun tai ostajan määrittelemän laatutason. Myös aluehallintovirastot ja Valvira tekevät omia tarkastuskäyntejään palveluntuottajien organisaatioihin viranomaisvalvonnan puitteissa. Valvontaa tehdään esimerkiksi toiminnan organisointiin, asiakkaiden asemaan, henkilöstöön, toimitiloihin ja dokumentointiin sekä asiakirjojen hallintaan liittyen. (Holma ja muut, 2010, s. 71)

Hyvinvointivaltio on muovautunut vähitellen tavoitteelliseksi, auditoitavaksi, tulosohtuksi, kustannusvaikutteiseksi ja yhä suuremmissä määrin näyttöperusteiseksi (Rajavaara, 2007, s. 189). Yliaska (2014, s. 428) mainitsee auditointiyhteiskunnan tarkastusjärjestelmiä tutkineen Michael Powerin todenneen, että niitä on mahdotonta saada vednpitäviksi tai eksakteiksi. Arviointiin liittyy hänen mukaansa aina vaikeaselkoisuutta ja mittareihin on mahdotonta saada mukaan kaikki halutut asiat.

Power (Yliaska, 2014, 428) ottaa esimerkiksi mittareihin sidotun tulospalkan, jonka seurauksena todellisena tuloksena on yleensä työnteon tavoitteiden vääristyminen ja vaikeasti mitattavien asioiden häviäminen. Esimerkkinä hän mainitsee Britannian, jossa poliisi tehti pikkurikkeistä isoja saadakseen ratkaisuluvut nousuun. Yleisimmin kyse on Powerin mukaan siis laadun ja määrän välisestä suhteesta. Power kysyy myös, kuinka mitata laatua, joka on useimmiten subjektiivinen kokemus (Yliaska, 2014, s. 428–429).

### 3.6 Sisäinen auditointi

Sisäinen auditointi suoritetaan organisaatiossa sen johdon (johdon katselmus) tai organisaation sisällä sovitun tahon toimesta (esimerkiksi sisäisen auditoijan toimesta). Sisäinen auditointi tarkoittaa järjestelmällistä, riippumatonta ja dokumentoitua prosessia, jonka arvioinnin kohteena on auditoitavien asioiden sisällölle asetettujen vaatimusten tarkastelu ja niiden toteutuminen (Lecklin & Laine, 2009, s. 188). Auditoinnin perusasian, arvioinnin järjestelmän olemassaolon, ylläpitäminen on Rajavaaran (2007, s. 188–189) mukaan erittäin tärkeää. Samalla täytyy hänen mukaansa kuitenkin muistaa auditoinnin kaltaisen tiedonhankinnan vakavan pulman olevan, että se voi turruttaa niin tiedon hankkijan kuin tiedon käyttäjänkin.

Organisaation strategiaan ja sen tavoitteisiin liittyviin riskeihin vaikuttavat ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö ja sisäinen tarkastus tulisikin Niemen (2018, s. 132–133) mukaan kohdistaa organisaation kannalta sellaisiin alueisiin, joihin merkittävät olemassa olevat tai kehittyvät riskit sisältyvät. Organisaation strategiavalinnassa vaikuttavat puolestaan toiminnan kysynnän ja kilpailun ennakoitavuus sekä ennustettavuus ja markkinoiden odotukset. Lisäksi organisaatio voi vaikuttaa strategiaan pyrkimällä ennakoimaan toimintaa sen olemassa olevassa toimintaympäristössä.

Ulkoisen toimintaympäristön odotuksiin pyritäänkin vastaamaan organisaatioissa sisäisen toimintaympäristön keinoin. Koska ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö liittyvät kiinteästi toisiinsa, on niiden uhkien ja mahdollisuuksien ymmärtäminen organisaation strategisten ja operatiivisten tavoitteiden huomioimisen kannalta sisäiselle tarkastajalle tärkeää. (Niemi, 2018, s. 132)

Niemi (2018, s. 134) katsoo organisaation ulkoiseen toimintaympäristöön kuuluvan sellaisten asioiden, jotka ovat organisaation rajojen ja suoran vaikutusmahdollisuuden ulkopuolella. Hän myös toteaa ulkoisen toimintaympäristön olevan organisaation toiminnalle sen pääasiallinen mahdollisuuksien ja uhkien lähde. Ulkoisen toimintaympäristön vaikuttimia Niemi (2018, s. 134–139) ja Ratsula (2021, s. 121) listaavat olevan poliittiset

ja lainsäädännölliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset ja kulttuuriset, ympäristölliset ja ekologiset, eettiset ja teknologiset tekijät sekä ulkoiset sidosryhmät.

Tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena on erityisesti organisaation ulkoisen toimintaympäristön asettamien mahdollisuuksien ja riskien huomioiminen organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä. Tällaisia ovat erityisesti viranomaisten asettamat lainsäädännölliset tekijät sekä ulkoisten sidosryhmien asettamat vaatimukset tuotettavan palvelun sisällölle.

Poliittiset ja lainsäädännölliset tekijät, kuten liiketoimintaa koskeva lainsäädäntö, vaikuttavat organisaation ulkoiseen toimintaympäristöön, toteaa Niemi (2018, s. 134–135). Poliittiset muutokset voivat vaikuttaa organisaation toimintaan suoraan tai esimerkiksi asiakkaiden tai toimittajien kautta. Näin ollen sisäisen tarkastuksen täytyy ymmärtää lainsäädännölliset ja poliittiset vaikuttimet, jotta sillä olisi parhaat edellytykset hahmottaa organisaatioon kohdistuvia ulkoisia riskitekijöitä ja sisäiseltä tarkastukselta vaadittavia kompetensseja.

Ulkoiseen toimintaympäristöön vaikuttavia tekijöitä ovat myös taloudelliset tekijät, esimerkiksi yleinen talouden kasvu ja ostovoima, verotus ja työvoiman saatavuus (Niemi, 2018, s. 135). Esimerkiksi työvoiman saatavuuden ongelmat sosiaali- ja terveysalalla ovat tällä hetkellä arkipäivää ja poliittinen puheenaihe. Myös maailmanlaajuinen koronapandemia toi omat haasteensa toimintaympäristöihin esimerkiksi suojarustehankintojen käytön ja lisääntyneiden sairauspoissaolojen kustannusten kasvun myötä.

Niemi (2018, s. 136) kirjoittaa yhteiskunnallisia sekä väestön ja kulttuuriin liittyviä tekijöitä olevan esimerkiksi väestönkasvun ja väestöjakauman, maahan- ja maastamuuton sekä vähemmistöryhmien. Myös yleinen koulutustaso, uskonnot ja sosiaaliset luokkajaot ovat yhteiskunnallisia ja sosiaalisia tekijöitä, joihin liittyvät lisäksi vallitsevat elämäntavat ja terveystietoisuus, asenteet työelämää ja vapaa-aikaa sekä tuotteiden ja palvelujen ekologisuutta kohtaan.

Yhä tärkeämmäksi yhteiskunnalliseksi tekijäksi on noussut myös organisaatioilta odotettu laajempi panostus ja läpinäkyvyys yhteiskunnalliseen ja sosiaaliseen vastuuseen liittyen. Ulkoiseen liiketoimintaympäristöön vaikuttaviin ympäristöllisiin ja ekologisiin tekijöihin voidaan listata kuuluvan niin yleisen suhtautumisen kierrätykseen, uusiutuviin energiavaroihin, ekologisiin tuotteisiin ja palveluihin kuin ympäristöä koskevan lainsäädännönkin. (Niemi, 2018, s. 137)

Niemi (2018, s. 137–138) muistuttaa myös eettisten odotusten vaikuttavan organisaatioiden ulkoiseen toimintaympäristöön. Odotukset liittyvät hyvin pitkälti yhteiskunnallisiin mielipiteisiin eettisestä toiminnasta ja organisaatioilta odotetaan enemmän kuin pelkästään lainmukaista toimintaa. Yrityksiltä vaaditaan kuluttajien toimesta yhä enemmän eettisten asioiden huomioimista.

Eettisiä kriisejä esiintyy aika ajoin, ja Niemi (2018, s. 137–139) toteaa niiden olevan varmin tapa päästä otsikoihin. Niiden seurauksena esimerkiksi johtajat tai virkamiehet usein eroavat tai heidät erotetaan toimestaan. Onkin syytä painottaa, että kyse ei ole siis vain kokonaisten organisaatioiden vaan myös yksittäisten henkilöiden toiminnasta, jotka vahingoittavat toiminnallaan koko organisaation mainetta. Organisaatiot ovatkin alkaneet julkistaa liiketapaperiaatteitaan eettisesti kestäväinä ja hyvänä liiketoimintatapana.

Yhtenä esimerkkinä maailmanlaajuisesta eettisestä kriisistä toimii vuonna 2017 ilmiöksi nousseen #metoo-kampanja, joka nosti esille muun muassa yksittäisten johtoasemassa toimivien henkilöiden epäasiallista, seksuaaliseen häirintään liittyvää toimintaa (Niemi, 2018, s. 139). Toisena esimerkkinä mainittakoon julkisuudessa käsitelty Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) pääjohtajan eettisesti kyseenalainen toiminta, joka johti oikeuskäsittelyn tuloksena pääjohtajan erottamiseen (Valtiontalouden tarkastusvirasto, 2021, 2022).

Ulkoiseen toimintaympäristöön kuuluvat lisäksi nykypäivän teknologiset tekijät, johon kuuluu teknologiaa koskeva lainsäädäntö, yleinen infrastruktuuri, suhtautuminen ja investointi teknologiseen kehittämiseen ja uuden teknologian saatavuus sekä näiden tekijöiden hyödyntäminen viestinnässä, kuten sosiaalisessa mediassa tai Internetissä sekä tietoturvan ymmärtäminen. Teknologian ymmärtäminen on tärkeä osa nykypäivän sisäisen tarkastuksen työkenttää. Tuotteiden ja palveluiden digitalisoituminen vaikuttaa koko ajan enemmän ympäristöömme, vaikka organisaatio ei itse tarjoaisikaan digitaalisia tuotteita tai palveluja. (Niemi, 2018, s. 139)

Sisäisen tarkastuksen kannattaa Niemen (2018, s. 139–140) mukaan tiedostaa, keitä oman organisaation ulkoiset sidosryhmät ovat. Näin sisäinen tarkastus ymmärtää paremmin odotuksia organisaatiolta sekä sisäiseltä tarkastukselta. Ulkoisia sidosryhmiä voivat olla esimerkiksi sijoittajat, toimittajat, asiakkaat, lainsäätäjät sekä yhteisö ja laajempi yhteiskunta, jossa organisaatio toimii.

Organisaation sisäinen toimintaympäristö koostuu organisaatorakenteesta ja -kulttuurista, arvoista, liiketapaperiaatteista, johdon toimintatavoista, henkilöstöstä ja osaamisesta, IT-järjestelmistä ja sisäisistä sidosryhmistä. Niemi (2018, s. 140–147) kuvailee sisäisen toimintaympäristön olevan organisaation vahvuuksien ja heikkouksien lähde, jota ymmärtämällä voidaan parhaiten huomioida sisäisen tarkastuksen suunnittelussa ne tekijät, joilla voidaan parhaiten edistää organisaation arvoja, strategisten tavoitteiden toteutumista, hyvää hallintotapaa ja johtamista sekä valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistä.

Organisaatorakenteen Niemi (2018, s. 141) kirjoittaa sisältävän sekä valitun juridisen rakenteen että tavan, jolla toiminnot on järjestetty. Organisaatiota koskeva lainsäädäntö, toiminnan rahoitus ja päätöksenteko-oikeuden käyttäminen perustuu valittuun juridiseen rakenteeseen. Toimintojen järjestäminen puolestaan vaikuttaa tapaan johtaa organisaatiota ja sen päätöksenteko-oikeuksien jakamiseen.

Niemen (2018, s. 141) mielestä mikään tapa järjestää organisaation toiminnot ei ole itsessään toista parempi. Hän näkee tärkeämmäksi sen, että organisaatorakenne on valittu juuri sen toimintoihin ja strategiaan sopivaksi. Organisaation tehokkaan toiminnan kannalta tulisi organisaatorakenteen ja -kulttuurin olla riittävän yhtenevät. Jos esimerkiksi organisaatiokulttuurissa arvostetaan itseohjautuvuutta ja ketteryyttä, ei hierarkkinen organisaatorakenne ole välttämättä paras vaihtoehto sen tukemiseen. Sisäisen tarkastuksen tulee ymmärtää organisaatorakenne sisäistääkseen organisaation sisäisiä rooleja ja vastuita hallinto- ja johtamisjärjestelmän, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ja organisaatorakenteeseen liittyvien riskitekijöiden osalta.

Organisaation tärkeinä pitämät ominaisuudet tulisi olla kuvattuna ja käydä ilmi organisaation arvojen kautta. Toisin kuin strategian, Niemi (2018, s. 141) toteaa arvojen muuttumattomuuden olevan lähtökohtaisesti tavoiteltavaa. Arvojen tulisi olla lähtökohtaisesti eettisiä ja hyviä sekä sellaisia, jotka organisaation asiakkaat, johto ja henkilöstö pystyvät jakamaan. Niiden tulisi myös ohjata organisaation toimintaa ja päätöksentekoa.

Organisaation arvojen ymmärtäminen on tärkeää myös sisäiselle tarkastukselle, jotta se voi muodostaa mielipiteen siitä, näkyvätkö organisaation arvot sen johtamisessa ja käytännön työssä. Arvojen ymmärtäminen auttaa sisäistä tarkastusta myös muodostamaan kuvan siitä, millä tavalla se voi edistää organisaation arvoja omassa toiminnossaan (Niemi, 2018, s. 142–143).

Niemi (2018, s. 143) kuvailee organisaatiokulttuuria yhteiseksi arvojärjestelmäksi, joka määrittelee sitä, mitkä asiat ovat tärkeitä. Organisaatiokulttuurissa on myös ”kirjoittamattomia sääntöjä” asenteiden ja käyttäytymisen normeista, jotka ohjaavat yksilöiden käyttäytymistä ja asenteita. Organisaatiokulttuurin ymmärtämisellä on suuri merkitys riskienhallinnassa ja sisäisessä valvonnassa. Tästä syystä on tärkeää, että organisaatiokulttuuri ja – rakenne tukevat toisiaan.

Organisaation liiketapaperiaatteet kuvaavat työntekijöiltä edellytetyjä eettisiä toimintaperiaatteita. Liiketapaperiaatteilla tulisi olla selkeä yhteys organisaation arvoihin. Tyypillisesti liiketapaperiaatteissa ilmaistaan organisaation sitoutumista lakien ja säännösten noudattamiseen sekä rehelliseen toimintaan. Ne voivat sisältää esimerkiksi ohjeistuksia korruption tai eturistiriitöiden välttämiseen, sitoutumista yhteiskuntavastuuseen tai ihmisoikeuksien ja monimuotoisuuden vaalimiseen. Liiketapaperiaatteiden systemaattinen jalkauttaminen organisaatioon on niiden määrittämistäkin tärkeämpää. (Niemi, 2018, s. 144)

Tärkeän perustan organisaation kulttuurille ja ohjausympäristölle muodostavat johdon toimintatavat ja esimerkki. Organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmään sidoksissa oleva johdon toimintatapa, joka vaikuttaa puolestaan organisaation kulttuuriin, on tärkeä. Yrityskulttuuria luodaan ylimmän johdon ja muiden auktoriteettien omilla johtamiskäytännöillä, jotka luovat pohjan organisaation eettiselle ilmapiirille. Näiden toimintatavoilla ja esimerkillä on tärkeä tehtävä organisaation maineriskin hallinnassa. Mikäli johdon toimintatavat heijastavat organisaation eettisiä arvoja, sitä suuremmalla todennäköisyydellä myös henkilöstö sitoutuu toimimaan arvojen mukaisesti. (Niemi, 2018, s. 144–145)

On hyvä muistaa, että organisaatioiden tärkein voimavara ovat osaavat työntekijät, toteaa Niemi (2018, s. 146). Uutena työntekijänä tai kumppanina organisaatioon tullessaan on myös organisaatiokulttuurin havaitseminen helpointa. Ihminen kuitenkin tottuu ja sopeutuu jonkin ajan päästä tapaan, jolla asiat organisaatiossa tehdään. Mikäli yksilön oma arvomaailma on ristiriidassa organisaatiossa tosiasiallisesti vaikuttavien arvojen kanssa, saattaa henkilö esimerkiksi uupua tai hakeutua muualle töihin. (Niemi, 2018, s. 144)

Sisäisen tarkastuksen on hyvä pyrkiä saamaan yleiskuva organisaation henkilöstöstä ja sen vaihtuvuudesta sekä yhdessä henkilöstöhallinnon kanssa kartoittaa miten henkilöstöä ja sen kehittymistä johdetaan sekä suoriutumista seurataan. Osaavien työntekijöiden rekrytoiminen on hyvä huomioida houkuttelevalla työnantajakuvalla, ja huomioida sen

rakentamisessa myös organisaation strategiset tavoitteet. Haasteena on myös huippuosaajien pitäminen organisaatiossa, ja tähän keinoina ovat esimerkiksi erilaisten kehitymis- ja etenemismahdollisuuksien tarjoamisen organisaatiossa. Organisaatioissa tarvittavat osaamisprofiilit sekä henkilöstön määrä voivat erota toisistaan paljon riippuen esimerkiksi organisaation toimialasta, strategiasta tai sijainnista. (Niemi, 2018, s. 146)

Niemi (2018, s. 146) muistuttaa organisaation IT-järjestelmillä olevan iso rooli organisaation tietoturvas- ja tiedonhallinnassa sekä sisäisen valvonnan kontrollien automatisoinnissa. Näihin järjestelmiin liittyy mahdollisuuksia ja vahvuuksia, kuten myös uhkia ja heikkouksia. Sisäisen tarkastuksen näkökulmasta on tärkeää ymmärtää kriittisen tiedon hallinta IT-järjestelmissä sekä niihin kohdistuvien muutosten tunnistaminen.

Sisäisen toimintaympäristön viimeisenä tekijänä Niemi (2018, s. 147) tarkastelee sisäisiä sidosryhmiä. Niitä ovat organisaation omistajat, työntekijät sekä työsuhteessa olevat hallitusjäsenet, joiden kaikkien taholta organisaation kohdistuu erilaisia odotuksia. Omistajien odotukset kohdistuvat toiminnan kannattavuuteen sekä jatkuvuuteen ja odottavat tätä kautta sijoitukselleen tuottoa. Organisaation työntekijät odottavat esimerkiksi kohtuullista palkkaa, turvallista työympäristöä ja heidän henkilökohtaisten tietojensa tietosuojaa. Työntekijöiden odotusten lisäksi keskijohto ja ylin johto odottavat esimerkiksi uramahdollisuuksia ja statusta.

Sisäisen tarkastuksen toiminnan nykytilan tai jatkossa edellytettävän toiminnon määrittämisen kannalta voidaan tehdä myös vertailua, eli benchmarkingia, esimerkiksi hyödyntämällä muita saman toimialan sisäisen tarkastuksen yksiköjä vastaan. Benchmarkingin kautta voidaan saavuttaa hyöty, jonka avulla toiminnon vahvuudet ja heikkoudet sekä uhat ja mahdollisuudet voidaan tunnistaa. (Niemi, 2018, s. 147)

Niemi (2018, s. 147) kehottaa myös vertaamaan oman organisaation sisäisen tarkastuksen toimintoa esimerkiksi muihin saman toimialan sisäisen tarkastuksen yksikköihin. Benchmarking on arviointimenetelmä, joka tarkoittaa toiminnan kehittämistä etsimällä



parhaita käytäntöjä ja toimintatapoja esikuvavertailun ja esikuvaoppimisen avulla (Salminen (2004, s. 120). Benchmarkingin avulla toivotaan tehottomien organisaatioiden ottavan oppia paremmistaan (Yliaska, 2014, s. 438). Tämä mahdollisuus ja keino onkin hyvä huomioida organisaatioissa. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarpeen avata benchmarkingin käsitettä tämän tarkemmin.

## 4 Julkishallinnon uudistamisprosessin vaikutukset valvontaan

Aaltio (2013, s. 110) ja Koivusalo ja muut (toim.) (2009, s. 28) toteavat, että vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen jälkeen kunta on voinut järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut haluamallaan tavalla. Kunta voi tuottaa palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien tai kuntayhtymän kanssa tai ostamalla palveluja muilta julkisilta tai yksityisiltä palveluntuottajilta.

Kuntien toimintaan julkishallinnon uudistamisprosessissa on vaikuttanut Aaltion (2013, s. 109) mukaan erityisesti valtionosuusuudistuksen muuttuminen, jossa toteutuneisiin menoihin perustunut valtionosuusjärjestelmä muutettiin lähinnä kuntien väestörakennetta koskevien kriteerien pohjalta lasketuksi määrärahaksi. Hän kirjoittaa uudistuksen tavoitteena olleen valtion valvonnan vähentäminen ja tuloksellisuuden kasvattaminen. Myös Rajavaara (2007, s. 185) toteaa tuloksellisuuden kohdentuneen voimakkaasti juuri kuntien palveluihin.

Julkisen ja yksityisen sektorin toimintatapoja on yhdistetty erityisesti sosiaalialalla ja sen organisaatioiden johtaminen on monimuotoistunut vauhdilla, kuvailevat Niiranen ja muut (2010, s. 5). Kilpailun ja kilpailuttamisen laajentuminen sosiaali- ja terveyssektoreille on edellyttänyt tilaajan ja tuottajan eriyttämistä, tilaajaorganisaation rakentamista sekä palvelun, hoidon, hoivan ja auttamisen ajattelemista tuotteina, toteaa puolestaan Julkunen (2006, s. 89). Sosiaalieettisesti periaatteellinen kysymys onkin koskenut voiton tuottamista terveyden, hoidon ja auttamisen perustarpeilla. Julkunen (2006, s. 93) mukaan voiton tuotantoa ei voi kieltää; tuotetaanhan voittoa asunnoilla ja ruuallakin. Tuomala (2009, s. 53) puolestaan muistuttaa, että julkinen sektori voi ohjata yksityistä sektoria esimerkiksi säätämällä hintoja ja voittoja.

Kilpailuttamisen ja yksityistämisen etujen mittaaminen on ollut Julkunen (2006, s. 93) mukaan vaikeaa, sillä niiden seuraukset ovat välittömiä ja suoria, mutta myös välillisiä ja

epäsuoria. Tulokset voivat olla ristiriitaisia eri ulottuvuuksilla, ja ne voivat vaihdella kilpailutusprosessin mukaan. Ne voivat myös olla täysin erilaisia sosiaali- ja terveystalouden eri osissa. Yksityistämisen on asetettu Julkisen (2006, s. 95) mukaan suurina tavoitteina tehokkuuden, kustannussäästöjen, innovatiivisuuden, laadun ja monipuolisuuden suhteen.

Yksityistäminen ei ole kuitenkaan lukkoon lyöty käsite, vaan sitä voidaan käyttää eri tavoin. Omaisuuden myyminen yksityisille on kapeassa merkityksessä yksityistämistä. Laajimmillaan sillä voidaan tarkoittaa kaikkia niitä tapoja, joilla hyvinvoinnin rahoitusta tai tuotantoa siirretään yksityisille toimijoille. Suomessa ajatellaan yleisesti, ettei julkinen vastuu vähene, jos tuotanto ulkoistetaan yksityisille tahoille julkisen sektorin toimesta. Julkisen sektorin vastuulle jää kuitenkin yksityisten tuottajien moraalisen ja käytännöllisen valvonnan järjestäminen. (Julkunen, 2006, s. 172)

Julkunen (2006, s. 258) kirjoittaa palvelu- ja rahoitusjärjestelmän hajautumisen synnyttäneen väistämättä uussääntelyä, reregulaatiota. Kun valtiot kavensivat omaa sosiaalipoliittisen tuottajan tehtäväänsä, ne loivat uusia institutionaalisia kehyksiä, joiden kautta ne voivat säännellä muita hyvinvoinnin tarjoajia ja tuottajia. Ne integroivat eri toimijoita palvelukokonaisuuteen, ja samalla eriytetään palveluja koskevaa päätöksentekoa, niiden rahoitusta, tuotantoa ja valvontaa.

Hallinnon jatkuvat muutokset ovat muokanneet Anttoson ja muiden (2012, s. 22–23) mukaan julkisista ja yksityisistä organisaatioista vähitellen yhä moninaisemman ilmiökentän, jossa julkisen ja yksityisen vastuun rajaa siirrellään eri suuntiin. Vastuun siirtely ja rajan hakeminen saattaa vaikuttaa yhä enenevässä määrin julkisen ja yksityisen edun sekoittumiseen. Tämä puolestaan voi hankaloittaa myös auditoinnin sisällön määrittelyä organisaatioissa.

#### 4.1 Julkisen hallinnon muutos – New Public Management

Suomessa on rajattu hyvinvointivaltion toimintaa jo 1990-luvulta säästämisen ja leikkausten, kannustimien ja aktivoinnin, kilpailuttamisen ja yksityistämisen, etuuskäsittelyjen ja poiskäännyttämisen, joustotavoittamisen ja ulkoistamisen myötä. Muutoksen kohteena ovat olleet monet toimintaloikat ja alueet, joista julkinen valta voisi ottaa vastuuta sitovasti tai puolisisitovasti. Tämän myötä on julkinen vastuunkanto muuttumassa jälkikäteiseksi, jolloin julkinen valta realisoituu vasta sitä määrittävän tulevaisuuden tilanteen toteutuessa. (Hänninen & Saikkonen (toim.), 2017, s. 103).

Tällaisiksi tilanteiksi Hänninen & Saikkonen (toim.) (2017, s. 103) määrittelevät esimerkiksi jonkin epäkohdan, vastoinikäymisen tai kriisin. Hyvänä esimerkkinä vastuunkannon yksityistämisen kriiseistä toimii tämän tutkimuksen aiheen pohjana oleva hoivakriisi vuonna 2019. Jälkikäteisvalvonnan myötä nostettiin tuolloin esille laajat epäkohdat vanhushpalveluissa.

New Public Management (NPM) on ollut merkittävä taustatekijä yksityisen ja julkisen organisaatioiden toiminnan lähentymisessä ja auttaa lisäksi selityksessä, miksi monet hyvinvointipalvelumme on annettu yksityisten organisaatioiden hoidattavaksi (Hyyryläinen (toim.), 2012, s. 36). Kun muutosta uuteen julkiseen johtajuuteen (NPM) alettiin valmistella sekä itse julkisen sektorin ydinideoissa että julkisen sektorin suhteessa yksityiseen talouteen, antoivat yritystaloudelliset periaatteet suuntaviivat julkisen sektorin muokkaukselle. Sosiaalipoliittisen toiminnan tarkastelua alettiin tehdä ensi sijassa taloudellisen ja vasta toisessa vaiheessa sosiaalisen toiminnan kautta. (Koskiahho, 2014, s. 18) NPM tarkoittaakin olennaisesti markkina- ja asiakaslähtöisyyden omaksumista julkisyhteisöjen johtamisessa (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 170). Iso-Britannia on toiminut tässä prosessissa johtotähtenä eurooppalaisille maille 1980-luvun alusta alkaen (Koskiahho, 2014, s. 18).

NPM:n jälkeen 1990-luvulla alkaneen kuntien itsehallinnon vahvistumisen jälkeen oltiin tilanteessa, jossa heikentynyt kuntatalous, kuntien valinnan mahdollisuudet lisääntyvien

palveluhaasteiden ja lisääntyneen sääntelyn keskellä olivat vähäiset. Kuntien ongelmat palveluiden järjestämisessä kasvoivat ja julkisuudessa käyty keskustelut kuntien huonosta palvelukyvyistä ja epätasa-arvosta lisääntyivät, mikä kasvatti valtakunnallisten päätöksentekijöiden halua puuttua kuntien asioihin ulkopäin lisäämällä sääntelyä ja käynnistämällä erilaisia uudistushankkeita (esimerkiksi PARAS-ohjelma). (Haveri, 2011, s. 142)

## 4.2 Julkisen hallinnon muutos – New Public Governance

2000-luvulla hallinnon uudistamislinjauksissa alkoi näkyä New Public Governance (NPG)-malliin liittyviä uudistusajatuksia. Tuolloin valtio alkoi aiempaa selkeämmin kannustaa kuntia yhteistyöhön keskenään ja muiden toimijoiden kanssa (Haveri, 2011, s. 139–140). Kunnallishallinnossa alettiin siirtyä perinteisestä hallinnosta uudenlaiseen hallintatapaan, jossa kunnat muuttivat toimintatapojaan sopimuspohjaisemmiksi, verkostomaisemmiksi ja kehittämisorientoituneemmiksi. Käytännössä kuntien toiminta alkoi perustua yhä enemmän laaja-alaiseen yhteistyöhön yritysten, järjestöjen, kansalaisten ja julkisyhteisöjen kanssa. Tätä siirtymää ilmaistaan kansainvälisessä keskustelussa ilmaisulla ”*from government to governance*”. (Anttiroiko ja muut, 2007, s. 8)

Valtion normiohjaus kuntia kohtaan voimistui selvästi 2000-luvulla erilaisten kehittämissankkeiden ja uudistusten lisäksi. Valtion uuden hallintopolitiikan lähtökohtana oli hyvinvointiyhteiskunnan peruspalvelujen turvaaminen tasapuolisesti maan kaikissa osissa. Perusteluna tälle valtio esitti eriarvoistumisen lisääntymistä ja sitä, etteivät kunnat pystyisi ilman ohjausta toteuttamaan rakenteellisia uudistuksia tai huolehtimaan riittävän hyvin niille määrättyistä tehtävistä. (Haveri, 2011, s. 140)

Yhteisöllisyys on ollut keskeinen painotus NPG:ssa, jonka keskiössä on kuntien kumppanuus yhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Pyrkimys kumppanuuteen ja yhteisöllisten ratkaisujen kehittämiseen on ollut ymmärrettävää yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa Euroopan ja koko maailmantalouden epävarmuus ja kasvun epätahtisuus välittyivät Suomeenkin valtiontalouden kestävyysvajeena ja siitä johtuvina kuntatalouden

ongelmina. Palveluverkon kiristyessä lähipalvelujen turvaaminen ja paikallisyhteisöjen, kansalaisyhteiskunnan ja lähidemokratian vahvistaminen ovat nousseet ajankohtaisiksi yhteiskunnallisiksi teemoiksi. (Koskiahho, 2014, s. 11–12)

Tuomala (2009, s. 126) toteaa sosiaalipalvelujen yksityistämisen tai ulkoistamisen, esimerkiksi terveydenhuollon ja vanhusten hoidon osalta, vaativan laadun takaamista. Kuntien on muistettava pohtia myös, ovatko saavutetut kustannusvoitot suuremmat kuin laadun valvonnasta koituvat lisäkustannukset, kun ne harkitsevat yksityistämistä. Vällillisen vastuun kokonaisuudesta joutuu kantamaan kuitenkin valtio (Julkunen 2006, s. 258–259).

## **5 Tutkimuksen kohdeorganisaatio ja haastattelujen tulokset**

Tässä kappaleessa käydään läpi tutkimuksen haastatteluprosessi. Aluksi kuvataan tutkimuksen kohde, tarkoitus ja toteutustapa. Tämän jälkeen käydään läpi haastatteluiden tuloksia ja analysoidaan niitä.

Tämän tutkimuksen kohteena olevan yksityisen sosiaalipalveluja tuottava organisaation osalta on ollut tarkasteltavana ikäihmisten palveluihin kohdistuva sisäinen auditointi ja mahdollinen julkisen edun huomioiminen sen sisällössä osana organisaation laadunvarmistusjärjestelmää. Lisäksi tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, millä tavalla mahdollinen julkisen edun huomioiminen näkyy sisäisen auditoinnin sisällössä. Tutkimuksen vastausten tuloksista pyrittiin päättämään ja vastaamaan tutkimuskysymyksiin, onko yksityisen palveluntuottajan auditoinnin sisällössä otettu huomioon julkinen etu ja miten se on mahdollisesti huomioitu organisaation auditoinnin sisällössä.

Tutkimuksen empiirinen osuus toteutettiin henkilökohtaisina etähaastatteluina Teamsin kautta organisaation sisäisistä auditoinneista päättävälle johtoryhmälle sekä kahdelle muussa johtotehtävässä toimivalle henkilölle. Haastattelut tallennettiin ja litteroitiin analyysia varten. Haastatteluihin osallistui yhdeksän (9) henkilöä. Lisäksi kaksi (2) henkilöä vastasi haastattelukysymyksiin kirjallisesti ja yksi (1) henkilö ei halunnut osallistua haastatteluun.

### **5.1 Tutkimuksen kohdeorganisaationa yksityinen sosiaalialan palveluntuottaja**

Yksityisten sosiaalialan palveluntuottajien toiminnasta on säädetty laissa. Niiden toimintaa ohjaavat Valvira sekä alueelliset aluehallintovirastot (AVI:t). Yksityiset sosiaalialan palveluntuottajat toimivat julkisen sektorin rinnalla tuottaen erilaisia palveluita kuntalaisille eri puolilla Suomea.

Tutkimuksen kohdeorganisaatio tuottaa sosiaalipalveluja erilaisille asiakasryhmille, kuten esimerkiksi ikäihmisille, vammaisille ja mielenterveyskuntoutujille. Organisaatiossa toteutetaan sisäisiä auditointeja yhtenä omavalvonnan keinona ja työkaluna, jolla varmistetaan organisaatiossa määritetyt ohjeet ja toimintatavat.

## **5.2 Julkisen edun huomioiminen palveluntuottajan sisäisen auditoinnin sisällössä haastattelujen perusteella**

Tutkimuksen haastatteluihin osallistui yhteensä 11 henkilöä. Yksi henkilö ei halunnut osallistua haastatteluun. Haastatteluilla pyrittiin saamaan vastaus tutkimuskysymyksen, eli millä tavalla julkinen etu on haastateltujen mielestä otettu huomioon organisaation sisäisissä auditoinneissa ja millä tavalla se mahdollisesti näkyy auditoinnin sisällössä. Asetetuissa haastattelukysymyksissä haettiin tietoa myös siitä, miten hyvin haastatellut tuntevat organisaation sisäisen auditoinnin prosessin ja sisällön, koska tällä arvioitiin olevan jonkin verran merkitystä tutkimuskysymyksiin saatujen vastausten luotettavuuteen. Haastattelukysymyksiä oli kaikkiaan kahdeksan kappaletta ja nämä ovat tutkimuksen liitteenä.

Haastatellut pitivät sisäisen auditoinnin merkitystä organisaatiolle tärkeänä. Suurin osa (9) haastatelluista piti merkitystä suurena (2), äärimmäisen tai erittäin tärkeänä (5) ja keskeisenä työkaluna laatutyössä (2). Huomionarvoista on myös se, ettei kukaan haastatelluista maininnut pitävänsä sisäistä auditointia huonona tai merkityksettömänä asiana. Tosin tätä ei haastatelluilta kysytty erikseen.

Sisäisen auditoinnin tarkoituksen haastatellut tunnistivat varsin hyvin. Useissa haastatteluissa nostettiin esille auditoinnin avulla tehtyjen asioiden sekä laadun todentaminen sisäisen auditoinnin kautta. Monet haastatellut näkivät auditoinnin toimivan tuntosarvina kentältä johdolle, ja tätä kautta johto voi nähdä, missä organisaatiolla olisi toiminnassaan kehitettävää. Muutamassa haastateltavat näkivät auditoinnin olevan yksi laadun työkalu, jolla voidaan ennakoida ongelmia. Myös organisaation toimintaohjeiden



mukaisen toiminnan varmistaminen auditoinneilla esimerkiksi asianmukaisen dokumentoinnin kautta koettiin tärkeäksi.

Yleisin koettu hyöty sisäisistä auditoinneista oli vastausten perusteella tilannekuvan saaminen organisaation toiminnasta sovitulla tavalla. Lisäksi haastatellut kuvasivat sisäisen auditoinnin merkityksen olevan hyödyllinen sen tuomien objektiivisten tulosten kautta. Muutaman haastatellun mielestä organisaation tämänhetkiset sisäiset auditoinnit eivät kuitenkaan tuo lisäarvoa heidän vastuualueensa kokonaisuuteen. Suurin osa haastatelluista kuitenkin koki, että nykyinen auditointisisältö on kattanut tarkoituksenmukaisen toiminnan tarkastelun ja sisällön.

Haastatelluilta kysyttiin, mitkä tekijät vaikuttavat heidän mielestään eniten oman organisaation sisäisten auditointien sisällön määrittämisessä. Kysymysten tukena käytettiin Ratsulan (2021, s. 121) listausta sisältöön vaikuttavista ulkoisista ja sisäisistä tekijöistä. Haastateltujen mielestä suurin ulkoinen merkitys organisaation sisäisten auditointien sisällön määrittämisessä on regulaatiolla eli sääntelyllä ja lainsäädännöllä, jotka määrittelevät ja asettavat raamit organisaation toiminnalle.

Lainsäädännön ja regulaation nostaminen tärkeimmäksi tekijäksi haastateltujen vastauksissa ei yllätä. Tutkimuksen kohteena olevan organisaation toimialaa ovat sosiaalipalvelut, jotka ovat hyvin säännelty ja reguloitu ala. Alan koko toiminta perustuu erilaisiin säädöksiin ja lakeihin. Tämän tiedostaminen tuli myös selkeästi ilmi haastateltujen vastauksista. Lisäksi lähes jokainen haastatelluista mainitsi lakisäätteisten asioiden tarkastelun merkityksen kasvaneen organisaation auditointisisällössä vuoden 2019 hoivakriisin myötä.

Sisäisistä auditoinnin sisältöön vaikuttavista tekijöistä merkittävimpänä haastatellut pitivät organisaation arvoja ja eettisyyttä. Muutaman haastatellun mielestä tämän tulisikin olla ensisijainen lähtökohta organisaation sisäisille auditoinneille. Yhden haastatellun mielestä sisäisen auditoinnin tulisi tarkastella vain organisaation omiin arvoihin ja

ohjeistuksiin perustuvia asioita eikä lakisääteisiä asioita pitäisi tarkastella auditoinneissa ollenkaan.

Useimpien haastateltujen mielestä sisäinen auditointi on kaikkiaan hyvin laaja kokonaisuus, johon kuuluu useampia tärkeitä huomioon otettavia tekijöitä. Pelkästään jokin yksittäinen tekijä ei heidän mielestään voi määrittellä organisaation auditoinnin sisältöä. Tutkimuskohteena olevan organisaation auditoinnin sisältöön määrittelyssä onkin haastateltujen mukaan otettu huomioon sen sisältämien asioiden tarkastelussa erilaisia tekijöitä ja näkökulmia, kuten lakisääteisyys ja organisaation omat tavoitteet ja toimintaohjeet.

Yhden haastatellun vastauksessa nousi esille hieman poikkeava näkemys organisaation sisäisen auditoinnin sisällön määrittämisessä. Auditoinnin sisällön tulisi hänen mielestään kattaa ainoastaan organisaation toimintamallien ja prosessien toimivuuden tarkastelua. Haastateltu perustelee näkemystään sillä, että lakisääteisten asioiden noudattaminen tulee olla itsestäänselvyys eikä organisaatiossa voi työskennellä, jos ei noudata tätä toiminnassaan.

Jokainen organisaatio määrittelee oman sisäisen auditoinnin sisällön itse. Se voi halutesaan sisällyttää siihen pelkästään omien toimintamallien ja ohjeiden noudattamisen tai pelkästään lakisääteisten asioiden tarkastelun. Tässä tutkimuksessa kohteena olevan organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä on haastatteluiden perusteella ollut mukana sekä lakisääteisiä että organisaation omiin toimintamalleihin ja ohjeistuksiin perustuvia asioita.

Tutkimuksen kannalta oli tarpeellista kysyä haastatelluilta myös heidän ymmärrystään julkisesta edun käsitteestä. Kysymys osoittautui melko haasteelliseksi, erityisesti muutama haastatellun osalta, jotka eivät olleet ehtineet tutustua haastattelukysymyksiin etukäteen. Muutamit haastatelluista kysyivätkin haastattelijalta tarkentavia kysymyksiä tai

pyysi apua käsitteen määrittelyssä. Yksi haastateltu kertoi saaneensa julkisen edun käsitteestä ymmärryksen etsittyään sen määrittelyn netistä.

Julkisen edun määrittämisen haasteellisuus johtunee osittain siitä, että haastatellut työskentelevät yksityisen organisaation palveluksessa, jonka intresseihin ei lähtökohtaisesti kuulu julkisen edun näkökulma (Salminen 2004, s. 102). Heidän ei ole tarvinnut työssään tekemissään päätöksissä ottaa huomioon julkista etua. Eräs haastatelluista toikin voimakkaasti esille, ettei julkisen edun huomioiminen kuulu tämän organisaation sisäisessä auditoinnissa tai toiminnassa huomioitavaksi lähtökohdaksi.

Muutamit haastatellut kuitenkin löysivät julkisen edun määrittämisestä ja toteutumisesta yhtymäkohdan organisaation toimintaan ja sisäiseen auditointiin. He totesivat organisaation toimivan käytännössä julkisilla varoilla, joilla organisaatio tuottaa hoivaa taoudellisesti ja eettisesti kestäväällä pohjalla jokaiselle sen hoivakodissa asuvalle yksittäiselle suomalaiselle. Kun organisaatio pitää huolen siitä, että toiminnot ja palvelut tuotetaan laadukkaasti, se palvelee haastateltujen näkemyksen mukaan tällöin myös julkista etua. Julkinen etu ei tule välttämättä tietoisesti huomioon otetuksi, mutta välillinen yhtymäkohta on vastaajien mielestä hyvin tunnistettavissa.

Julkisella sektorilla on velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuntalaisilleen. Palvelujen tuottajana voi toimia joko julkinen tai yksityinen sektori. Usein julkinen sektori määrittelee valmiiksi hinnan, jolla se ostaa yksityisen tuottamaa palvelua kansalaisilleen. Palveluntuottaja puolestaan arvioi pystyykö se tuottamaan palvelua annetulla hinnalla ja määrittelyllä sisällöllä. Tästä näkökulmasta katsoen on ymmärrettävää, että viime kädessä palveluntuottajan intressi on oman edun turvaamisessa: kannattaako sen tuottaa palvelu tarjotulla korvauksella vai ei?

Julkisen edun määrittelyn jälkeen haastatelluilta kysyttiin konkreettista esimerkkiä julkisen edun huomioimisesta organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä. Saadut vastaukset yllättivät, sillä kukaan haastatelluista ei osannut kertoa sisällöstä yhtään konkreettista

esimerkkiä, jossa huomioitaisiin julkinen etu. Osa haastatelluista kertoi, ettei ole tutustunut sisäisen auditoinnin sisältöön siitä tehdyn päätöksen jälkeen tai ettei muista yksityiskohtaisesti sen sisältämiä asioita. Auditoinnin sisältöön tutustumisen tarpeellisuutta ei oltu etukäteen osattu ottaa huomioon, eikä tästä syystä oltu haastatelluille myöskään ohjeistettu.

Haastatelluista muutamat arvioivat julkisen edun huomioimisen toteutuvan auditoinnin sisällössä yleisemmällä tasolla. He tarkensivat julkisen edun huomioimisen näyttäytyvän organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä erilaisten sidosryhmälupausten, toimintatapojen, prosessien tai työkalujen kautta. Vaikka organisaatio itse määrittelee auditoinnin sisällön, se tuottaa samalla myös julkista etua, vaikka oman organisaation etu onkin sisällön määrittämisessä lähtökohtaisesti etusijalla.

Haastatelluilta kysyttiin myös arviota organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä tapahtuneista muutoksista hoivakriisin 2019 jälkeen, jotta nähtäisiin, otettiin julkisen etu jollain tavalla huomioon auditoinnin sisällössä hoivakriisin myötä. Osa haastatelluista arvioi sisäisessä auditoinnissa tarkasteltavien asioiden sisällön painottuneen vuoden 2019 hoivakriisin myötä enemmän viranomaisvaateiden ja lakisäätteisten asioiden varmistamiseen, mutta tietoisesti julkisen edun huomioiminen ei ole haastateltujen näkemysten mukaan noussut esille.

Muutamit haastatelluista mainitsivat sisäisen auditoinnin jääneen organisaatiossa aiemmin hieman taka-alalle, ikään kuin ”välttämättömäksi pahaksi” ja usean haastatellun mielestä auditoinnin merkitys on lisääntynyt hoivakriisin myötä. Organisaation nykyisessä auditoinnin sisällössä on haastateltujen mielestä korostunut erityisesti viranomaisvaateiden ja lainsäädännön mukaisen toiminnan varmistaminen. Tämän taustalla he arvioivat olevan hoivakriisin, jonka myötä haluttiin varmentaa lakisäätteisten asioiden toteutuminen oman organisaation hoivakotien osalta.

Hoivakriisin valvontakäyntien perusteella viranomaiset totesivat, ettei lain ja säädösten mukainen perustaso täyty kaikissa hoivakodeissa, mikä puoltaakin tutkimuskohteena olevan organisaation auditoinnin sisällön painottumisen kohdistuneen nimenomaan lakisääteisten asioiden varmistamisen suuntaan. Samansuuntaista painotusta voisi täten olettaa tehdyn myös muiden alan toimijoiden kohdalla.

Muutaman haastatellun mielestä sisältöön on kuitenkin tullut enemmän myös laadullisia asioita, kuten esimerkiksi asukkaiden aktiviteettien toteutumisen tarkastelua. Haastateltujen mukaan laadullisten asioiden tarkastelu nousee auditoinnin sisältöön paitsi organisaation omien tavoitteiden, myös tilaajasopimusten vaateiden kautta. Haastateltujen mielestä tulevaisuudessa olisi hyvä päästä tilanteeseen, jossa tarkasteltaisiinkin enemmän laadullisten tavoitteiden toteutumista eikä niinkään lakisääteisten asioiden toteutusta.

Eräs haastatelluista totesi hoivakriisin aiheuttaneen suuren muutoksen koko organisaation laatuajatteluun, ja organisaation toimintakulttuurin kokeneen suuren muutoksen aina henkilövaihdoista toimintatapoihin asti. Paljon julkisuudessakin esillä ollut asia yksityisten yritysten voitontavoittelusta joutui uuteen tarkasteluun myös omassa organisaatiossa, ja tarpeellisia muutoksia lähdettiin toteuttamaan. Muutoksista yksi on sisältänyt sisäisen auditoinnin, jolle on nyt annettu organisaatiossa enemmän painoarvoa.

Yhden haastatellun mielestä aiempi organisaation auditoinnin prosessi oli yksinkertaisesti huono, mikä hänen mielestään osaltaan mahdollisti organisaation kohdalla hoivakriisin syntymistä. Haastatellun mielestä hoivakriisiä ei olisi syntynyt, jos organisaation sisäisen auditoinnin prosessi olisi ollut parempi. Auditoinnin prosessia onkin kehitetty, ja kuten toinenkin haastatelluista totesi, auditoinnille on annettu enemmän painoarvoa organisaatiossa. Auditoinnit toimivat organisaatiossa nykyään myös yhtenä työkaluna johdolle, ja johto on niistä entistä kiinnostuneempi. Haastatellun vastauksesta voidaan päätellä, että organisaation sisäisen auditoinnin prosessi on aiemmin ehkä ollut liian pienessä roolissa eikä sitä ole hyödynnetty tarpeeksi.

Haastateltujen näkemykset erosivat ajoittain toisistaan melko paljonkin. Vastauksista oli nähtävissä myös se, että kaikki haastatellut eivät olleet tutustuneet etukäteen annettuihin tutkimuskysymyksiin, kun taas jotkut olivat pohtineet niitä etukäteen hyvinkin syvästi.

## 6 Tutkimuksen tulokset

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuksen tuloksia verraten niitä tutkimuksen viitekehykseen ja esitettyihin tutkimusongelmiin. Tutkimuksen empiria toteutettiin haastatteluilla, joiden vastauksia tutkimuksessa ei kuitenkaan pyritä selittämään. Sen sijaan tuloksia pyritään tulkitsemaan ja ymmärtämään tutkimuksen viitekehyksessä.

Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään julkisen edun mahdollista huomioimista yksityisen sosiaalialan palveluntuottajan sisäisessä auditoinnissa. Tavoitteena oli saada tietoa siitä, otetaanko julkinen etu huomioon organisaation sisäisissä auditoinneissa ja miten julkisen edun huomioiminen mahdollisesti näkyy organisaation sisäisessä auditoinnissa.

Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, etteivät organisaation auditointiprosessi ja auditoinnin sisältö olleet osalle haastatelluista kovinkaan selkeitä. Tämä luonnollisesti vaikutti näiden haasteltujen vastauksiin ja siten myös tulosten luotettavuuteen. Auditoinnin yleinen tarkoitus osoittautui kuitenkin haastatteluiden vastausten perusteella olevan kaikille haastatelluille melko selkeä, mikä on tutkimuksen kohdeorganisaation kannalta positiivista. Olisi kuitenkin organisaation kannalta tärkeää, että koko johto tuntisi oman organisaation auditoinnin prosessin hyvin.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltavan organisaation sisäisen auditoinnin sisältö hyväksyttiin johtoryhmän toimesta vuosittain. Tähän viitaten onkin hieman yllättävää todeta, etteivät muutamat haastatellut kokeneet tuntevansa sen sisältöä ollenkaan tai kertoivat tuntevat sen heikosti. Näin ollen herää kysymys, mikä on sisäisten auditointien todellinen painoarvo organisaatiossa ja mitä niillä todellisuudessa saavutetaan? Kaikki haastatellut pitivät sisäistä auditointia tärkeänä, mutta auditoinnin sisällön ja sen tarkoituksen määrittäminen ei vaikuttaisi olevan täysin linjassa tämän kanssa. Haastatteluiden perusteella voidaankin päätellä, että organisaation sisäisen auditoinnin prosessi kaipaa vielä kehittämistä.

Tutkimuksen kohteena olevaan julkisen edun huomioimiseen organisaation sisäisessä auditoinnissa saatiin haastatelluilta erilaisia vastauksia. Pääsääntöisesti auditoitavia asioita ei haastateltujen mielestä tule tarkastella julkisen edun vaan organisaation omasta näkökulmasta. Lähtökohtaisesti yksityinen organisaatio tarkastelee asioita omista lähtökohdistaan, jota haastateltavien vastaukset tukevat. Tämän näkemyksen toteutumista organisaation auditoinnin sisällössä tukee myös se, ettei kukaan haastatelluista osannut nimetä yhtään tiettyä yksittäistä julkista etua huomioivaa asiaa organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä.

Osa haastatelluista kuitenkin päätteli julkisen edun tulevan huomioon otetuksi samalla kun organisaatiossa tarkastellaan lakisääteisten ja sopimusten mukaisten asioiden toteutumista. Näiden asioiden lähtökohtana on yksityisen, oman organisaation etu, jossa lakisääteisyys ja sopimusten mukaisten asioiden toteutumisella varmistetaan samalla myös oman toiminnan jatkuvuus. Toisaalta lakisääteisten ja sopimusten mukaisten asioiden noudattamisen ja toteutumisen voidaan haastateltujen mielestään katsoa olevan myös julkisen edun mukaista, koska tilaajana on pääsääntöisesti julkinen sektori.

Haastatteluiden perusteella julkista etua ei ole tietoisesti otettu huomioon tämän tutkimuksen kohteena olevan yksityisen organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä. Julkisen edun voidaan haastatteluiden perusteella tulevan kuitenkin välillisesti huomioon otetuksi lakisääteisten ja sopimusten mukaisten asioiden tarkastuksen yhteydessä, kuten useat haastatelluista totesivat.

Mitä hyötyä yksityiselle organisaatiolle voisi sitten olla tietoisesta julkisen edun huomioimisesta omassa sisäisen auditoinnin sisällössä? Koska sosiaali- ja terveyspalvelut ovat suurelta osin julkisilla varoilla tuotettua, voidaan tästä näkökulmasta katsoen myös julkisen edun huomioimisen olevan tietyissä palveluissa merkityksellistä. Tämä konkretisoi- tuu esimerkiksi ikäihmisten asumispalveluissa, joissa hoivan osuudesta iso osa katetaan julkisilla varoilla. Mikäli palveluntuottaja hinnoittelee palvelun liian kalliiksi, saattaa se jäädä kokonaan ilman sopimusta, mikä ei ole lähtökohtaisesti palveluntuottajan edun



mukaista. Tämä ei ole myöskään tilaajan eli julkisen edun mukaista, sillä silloin palveluntarvitsijat jäävät ilman palvelua. Julkisen edun huomioimisen voidaan siis tästä näkökulmasta katsoen olevan molempien intressin mukaista.

Päämies-agenttiteorian mukaan agentin tulee toimia päämiehen etujen mukaisesti. Haastatteluiden perusteella organisaation sisäisissä auditoinneissa ei tietoisesti huomioida päämiehen, eli viranomaisen tai tilaajan, etua. Sen sijaan organisaation oma etu, agentin etu, näyttäisi olevan lähtökohta auditoinnin sisällön määrittämisessä. Voisiko valvonnan muuttumisella jälkikäteispainotteiseksi ja omavalvontaa korostavaksi olla vaikutusta omavalvonnan keskittämisessä omaan organisaatioon?

Kannustinteorian mukaan yrityksillä on vahva kannustin tuottaa laadukasta työtä, sillä jos ne tekevät virheen, niiden on maksettava siitä. Laadua tulisikin valvoa säännöllisesti ja tarpeeksi usein, jotta varmistuttaisiin, ettei yrityksessä keskitytä liiaksi voiton tavoitteluun laadun kustannuksella (Tuomala, 2009, s. 125). Hoivakriisi toimii tästä hyvänä esimerkkinä. Sen seurauksena yksityinen ja sittemmin koko hoiva-ala ajautui kriisiin, jonka ongelmia yritetään edelleen ratkoa.

Tutkimuksessa haastatellut toivat esille sekä organisaation aiemman huonon auditoinnin prosessin että liian harvoin tehdyt auditoinnit, joihin kiinnitettiin organisaatiossa enemmän huomiota hoivakriisin myötä. Edellä mainittuun kannustinteoriaan viitaten voidaan päätellä, että nämä tekijät voivat mahdollisesti olla osa hoivakriisin syntymiseen vaikuttaneista tekijöistä tutkimuksessa tarkastellun organisaation kohdalla. Tätä tulkintaa vahvistavat myös muutaman haastatellun vastaukset siitä, etteivät he kokeneet tuntevensa organisaation sisäisen auditoinnin sisältöä tarpeeksi hyvin.

## 7 Johtopäätökset

Tässä luvussa pohditaan tutkimuksen onnistumista, luotettavuutta sekä mahdollisia jatkotutkimuksen kohteita. Tämän tutkimuksen kohteeksi valittiin yksityinen sosiaalipalveluja tuottava organisaatio, joka oli monien muiden kanssa yksi vuoden 2019 hoivakriisissä ryvettyneistä toimijoista. Sisäinen auditointi on osa tämänkin organisaation omavalvonnan ja laadun varmistamisen keinoista, jota syntynyt hoivakriisi laittoi arvioimaan uudelleen.

Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että julkinen etu pitää sisällään myös lakisääteisyys. Viranomaiset ovat valvonnoissa olleet kiinnostuneita erityisesti lakisääteisten asioiden toteutumisesta ja noudattamisesta, mistä syystä tämän tutkimuksen aiheeksi valittiin nimenaan julkisen edun huomioiminen sisäisessä auditoinnissa. Tämän vuoksi myös tutkimuskohteeksi valittiin yksityinen sosiaalipalveluja tuottava organisaatio ja tutkimusmetodiksi haastattelu. Tutkimusaineisto kerättiin haastatteluilla, jotka toteutettiin etänä Teamsin välityksellä kesän ja syksyn 2022 aikana.

Tutkimuskysymyksen asettamisessa piti pohtia, miten lähestyä yksityistä organisaatiota julkisen edun näkökulmasta katsottuna, koska yksityiset organisaatiot eivät lähtökohtaisesti ota huomioon julkista etua päätöksiä tehdessään (Salminen 2004, s. 102). Tätä näkemystä tukivat myös tutkimuksen haastatteluista saadut vastaukset. Haastatteluiden perusteella julkinen etu oli muutamalle haastatelluista hankalasti tunnistettava asia, eikä se ole myöskään ollut lähtökohta tutkimuksen kohdeorganisaation auditoinnin sisällön määrittelylle.

Huomionarvoista tutkimustuloksissa on kuitenkin, että osa haastateltavista löysi organisaation auditoinnin sisällöstä yhtymäkohtia, joissa he katsoivat myös julkisen edun tulevan huomioiduksi. Näitä olivat lähinnä sisällössä tarkasteltavana olevat lakisääteiset asiat, jotka ovatkin sosiaalipalvelujen tuottamisen perusta. Lait ja asetukset ovat julkisen sektorin asettamia, joten yhtymäkohdan löytäminen julkisen edun huomioimiseen juuri näistä asioista on hyvin luontevaa.

Haastateltuja pyydettiin tunnistamaan auditointien määrittämiseen vaikuttavia asioita käyttäen apuna Ratsulan (2021, s. 121) esittämää riskiarviointilistausta ulkoisista ja sisäisistä tekijöistä. Haastatellut tunnistivatkin erittäin hyvin listan mukaisten asioiden esiintymisen oman organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä. Sen sijaan itse tutkimuskysymykseen vastauksen saaminen osoittautui melko haasteelliseksi ja haastateltujen vastaukset myös erosivat toisistaan yllättävän paljon. Haastattelujen vastausten sisällön vaihtelu yllätti jonkin verran ja voidaankin pohtia mistä tämä johtui?

Haastattelukysymyksiin vastaaminen vaati haastatelluilta jonkin verran asiantuntemusta, mutta tutkijan näkökulmasta katsoen haastatellut olivat asemassa, jossa asiantuntemusta vastaamiseen oli riittävästi. Tämän vuoksi oli oletettavaa, että haastatelluilta saadaan asiantuntevat vastaukset kysymyksiin. Lisäksi haastatelluilla oli mahdollisuus esittää tarkentavia kysymyksiä aiheesta.

Suurin osa haastatelluista selkeästi tunsi organisaation auditointiprosessin hyvin tai jokseenkin hyvin, mutta muutama haastatelluista kertoi prosessin olevan itselleen melko vieras. Organisaation auditointiprosessin tunteminen vaikuttikin selkeästi haastattelun vastauksiin ja hyvin tuntevien vastauksissa oli tunnistettavissa pelkkään kysymykseen vastaamisen lisäksi asiassa syvemmälle meneminen. Heidän vastauksissaan auditoitaviin kokonaisuuksiin haettiin erilaisia yhtymäkohtia oman organisaation ja julkisen edun näkökulmista.

Vaikka osa haastatelluista tunnisti organisaation auditoinnin sisällöstä yhtymäkohtia myös julkisen edun huomioimiseen, he eivät osanneet nimetä auditoinnin sisällöstä yhtään julkisen edun huomioivaa yksittäistä asiaa tai kysymystä. Tutkimuksessa ei oteta kantaa siihen, miten hyvin ja miten yksityiskohtaisesti tulisi tuntea organisaation auditointiprosessi, jos on tekemässä päätöstä sen sisällöstä. Sen sijaan tässä tutkimuksessa haluttiin selvittää, mitä nämä yksittäiset asiat tutkittavan organisaation auditoinnin sisällössä ovat. Tähän kysymykseen ei tässä tutkimuksessa saatu vastauksia. Haastateltuja

olisikin tullut pyytää tutustumaan haastattelukysymysten lisäksi myös organisaation auditoinnin sisältöön ennen haastattelua, mikä olisi saattanut auttaa haastateltavia kysymykseen vastaamisessa.

Organisaatioille on tärkeää, että sisäisestä auditoinnista päättävät tuntevat asian hyvin. Tämän tutkimuksen kohteena olevan organisaation kohderyhmän haastatteluiden perusteella voidaan todeta, etteivät kaikki haastatellut kokeneet tuntevansa auditointiprosessia riittävästi. Miten organisaatioiden johdossa voidaan olla varmoja auditointiprosessin toimivuudesta ja laadukkuudesta, jos siitä päättävillä ei ole asiasta riittävästi tietoa tai tuntemusta? Voidaan myös pohtia, mikä sitten on riittävä tieto ja tuntemus ja miten tämä voitaisiin varmistaa organisaatioissa.

Tässä tutkimuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella esille nousseet näkemykset julkisen edun välillisestä huomioimisesta organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä tulevat tämän tutkimuksen aihevalintaa. Julkisen edun huomioiminen yksityisen organisaation sisäisen auditoinnin sisällössä ei ole itsestään selvä asia, ja osalle tämän tutkimuksen haastatelluista myös julkisen edun määrittely osoittautui haasteelliseksi. Tutkitavassa organisaatiossa julkisen edun huomioiminen ei ole ollut lähtökohtaisesti huomioon otettava näkökulma, mutta se on selkeästi tunnistettavissa välillisesti auditoinnin sisällöstä. Johtopäätöksenä voidaan siis todeta, että tämän tutkimuksen perusteella julkinen etu otetaan huomioon myös yksityisen palveluntuottajan sisäisessä auditoinnissa.

Auditoinnin prosessi on hyvin laaja kokonaisuus ja sitä toteutetaan kaikentyypisissä organisaatioissa, joten sitä voidaan tarkastella erittäin moninaisista näkökulmista. Tämän tutkimuksen johtopäätökset herättävät mielenkiinnon jatkotutkimuksen tekemiseen esimerkiksi aiheesta, miten voidaan varmistaa johdon riittävä asiantuntemus organisaation sisäisistä auditoinneista tai miten päämies ja agentti voisivat yhdessä kehittää auditoinnin sisältöä, jotta se paremmin vastaisi molempien pyrkimyksiä ja tavoitteita.

Tutkimuksen tuloksista nousee pohdittavaksi myös seuraavanlaisia kysymyksiä. Jos päämiehen ja agentin yhteiset lähtökohdat ja tavoitteet olisivat auditoinnin sisällössä paremmin huomioituna, auttaisiko se välttämään uusia kriisejä tulevaisuudessa? Hyötyisivätkö molemmat julkisen edun huomioimisesta yksityisen organisaation auditoinneissa? Voisiko myös julkinen sektori tulevaisuudessa saavuttaa hyötyjä huomioimalla paremmin yksityisen sektorin tavoitteet lakeja säätäessään ja sopimuksia tehdessään? Näitä asioita olisi ehkä tarpeen pohtia syvällisemminkin, ja myös nämä kysymykset voivat herättää kiinnostuksen jatkotutkimuksen tekemiseen.

Tämän tutkimuksen tuloksista ei voida tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä, sillä ne koskevat vain yhtä organisaatiota ja tutkimuksessa haastatellut henkilöt ovat kukin antaneet oman subjektiivisen näkemyksensä haastattelukysymyksiin vastatessaan. Tutkimuksen toistaminen esimerkiksi muutaman vuoden päästä antaisi täysin erilaisen tuloksen. Myös eri organisaatiolle kohdistettuna tutkimuskysymyksiin saataisiin erilaiset vastaukset.

## Lähteet

- Aaltio, E. (2013). *Hyvinvoinnin uusi järjestys*. Gaudeamus.
- Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.). (2012). *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos*. Tampere University Press.
- Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (toim.). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*. Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Hiilamo, H. & Salin, S. (2020). Uudistuva palvelujärjestelmä. Teoksessa Laaksonen H., Laitinen, H. & Hiilamo, H. (toim.). *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä*. Sanoma Pro Oy.
- Holma, T., Tolvanen, R. & Vihma, M. (2010). *ITE3: 2010. Opas ITE-itsearviointi- ja laadunhallintamenetelmän käyttöön*. Suomen Kuntaliitto.
- Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas, K. (2013). *Sisäinen tarkastus*. Tietosanoma Oy.
- Husso, R. & Henriksson, M. (2019, 6. toukokuuta). *Valvojan vinkkelistä*. Noudettu 12. maaliskuuta 2021 osoitteesta <https://valvira.fi/-/omavalvonta-on-asiakas-ja-potilasturvallisuustyon-perusta>
- Hyyryläinen, E. (toim.). (2012). *Näkökulmia hallintotieteisiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Hänninen, S. & Saikkonen, P. (toim.). (2017). *Hyvinvointivaltio ylittää jälkensä*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Jokipii, A. (toim.). (2008). *Tutkimuskohteena sisäinen valvonta ja tarkastus*. Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Julkunen, R. (2006.) *Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Stakes.
- Kaasalainen, S. (2019). *Sote hallinnon himmeleissä: Demokratian ja sote-uudistuksen vaikea liitto*. Into.
- Karvonen-Kälkäjä, A. (2012). *Unohtuuko vanhus? Oikeustieteellinen tutkimus hallintosojimuksen asianosaissuhteista vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta*. Helsinki: Vanhustyön keskusliitto.

- Kehusmaa, S. & Luoma, M-L. (2020, 21. elokuuta). *Vanhuspalvelujen uudistus ei saa jäädä kesken*. Noudettu 11. helmikuuta osoitteesta <https://blogi.thl.fi/vanhuspalvelujen-uudistus-ei-saa-jaada-kesken>. (Kirjoitus on julkaistu alun perin alio- kirjoituksena Turun Sanomien mielipidesivuilla 19.8.2020)
- Kekomäki, M. (2019). *Etiikasta ekonomiaan - ja takaisin*. Duodecim.
- Koivula, U-M., Hautaviita, P. & Laaksonen, H. (2020). Laatu ja vaikuttavuus. Teoksessa Laaksonen, H., Laitinen, H. & Hiilamo, H. (toim.). *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä*. Sanoma Pro Oy.
- Koivusalo, M., Ollila, E. & Alanko, A. (toim.). (2009). *Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Koskiahho, B. (2014). *Kumppanuuden sosiaalipolitiikkaa etsimässä*. United Press.
- Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007). *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista* (980/2012). Finlex. Noudettu 26. maaliskuuta 2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120980>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä* (612/2021). Finlex. Noudettu 30. maaliskuuta 2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612>
- Laki yksityisestä terveydenhuollosta* (152/1990). Finlex. Noudettu 22. huhtikuuta 2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1990/19900152>
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista* (922/2011). Finlex. Noudettu 14. tammikuuta 2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110922>
- Laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta* (603/1996). Finlex. Noudettu 16. huhtikuuta 2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1996/19960603>
- Lecklin, O. & Laine, R.O. (2009). *Laadunkehittäjän työkalupakki: Innovatiivisen johtamisjärjestelmän rakentaminen*. Talentum.
- Niemi, P. (2018). *Sisäinen tarkastus käytännössä*. Alma Talent.
- Niiranen, V., Seppänen-Järvelä, R., Sinkkonen, M. & Vartiainen, P. (2010.) *Johtaminen sosiaalialalla*. Gaudeamus Helsinki University Press.

- Pekkola, E., Tuurnas, S., Stenvall, J. & Hakari, K. (2015). *Public Value in Localized Service Delivery - Exploring Different Rationales*. Kunnallistieteen aikakauskirja 4/2015.
- Pesonen, H. (2007). *Laatua! Asiantuntijaorganisaation laatuopas*. Infor Oy.
- Puusa, A. & Juuti, P. (toim.). (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus.
- Rajavaara, M. (2007). *Vaikuttavuusyhteiskunta: Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Kelan tutkimusosasto. Noudettu 24. maaliskuuta 2021 osoitteesta <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/3290/RajavaaraVaikuttavuusnetti.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Ratsula, N. (2016a). *Compliance: Eettinen ja vastuullinen liiketoiminta*. Talentum.
- Ratsula, N. (2016b). *Yrityksen sisäinen valvonta*. Edita Publishing.
- Ratsula, N. (2021). *Sisäinen valvonta: Käsikirja tulokselliseen organisaation ohjaukseen*. Edita.
- Remes, M. (2019, 11. lokakuuta). *Niina Ratsula: Oikein toimimisen kulttuuria kannattaa edistää*. Tilisanomat 5/2019. Noudettu 26. maaliskuuta 2023 osoitteesta <https://tilisanomat.fi/tyo-ja-ura/oikein-toimimisen-kulttuuri>
- Salminen, A. (2016). *Julkisen johtamisen etiikka*. Vaasan yliopiston julkaisuja.
- Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Edita Prima Oy.
- Sisäiset tarkastajat ry. Noudettu 1. helmikuuta 2021 osoitteesta <https://theiia.fi/sisainen-tarkastus/ammattillinen-ohjeistus/>
- Sosiaalihuoltolaki* 30.12.2014/1301. Finlex. Noudettu 14. tammikuuta 2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2019, 6. helmikuuta). Tiedote. *25 toimenpidettä vanhusasumispalvelujen laadun parantamiseksi*. Noudettu 12. maaliskuuta 2021 osoitteesta <https://stm.fi/-/vanhusten-asumispalvelujen-laatu-vahvistetaan-25-toimenpiteella>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2019, 6. helmikuuta). Tiedote. *Luottamuksen palauttaminen vanhusalan toimijoiden yhteinen päämäärä*. Noudettu 12. maaliskuuta 2021



- osoitteesta <https://www.stm.fi/-/luottamuksen-palauttaminen-vanhusalan-toimijoiden-yhteinen-paamaara>
- Syvänen, S., Tikkamäki, K., Loppela, K., Tappura, S., Kasvio, A. & Toikko, T. (2015). *Dialoginen johtaminen: Avain tuloksellisuuteen, työelämän laatuun ja innovatiivisuuteen*. Tampere University Press.
- Tuomala, M. (2009). *Julkistalous*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2021, 8. huhtikuuta). Tiedotteet. *Eduskunta pidätti pääjohtaja Tytti Yli-Viikarin virasta tutkinnan ajaksi, sijaisena toimii johtaja Matti Okko*. Noudettu 19. huhtikuuta 2021 osoitteesta <https://www.vtv.fi/tiedotteet/eduskunta-pidatti-paajohtaja-tytti-yli-viikarin-virasta-tutkinnan-ajaksi-sijaisena-toimii-johtaja-matti-okko/>
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2022, 17. maaliskuuta). Uutiset. *VTV on irtisanonut Tytti Yli-Viikarin*. Noudettu 2. huhtikuuta 2022 osoitteesta <https://www.vtv.fi/uutiset/vtv-on-irtisanonut-tytti-yli-viikarin/>
- Valvira. (2019a). *Omavalvontasuunnitelma*. Noudettu 14. tammikuuta 2021 osoitteesta <https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta/omavalvonta>
- Valvira. (2019b). *Sosiaalihuolto*. Noudettu 17. helmikuuta 2021 osoitteesta <https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto>
- Valvira. (2019c). *Toimintakertomus*. Noudettu 12. maaliskuuta 2021 osoitteesta [https://www.valvira.fi/documents/14444/398591/Valvira\\_toimintakertomus\\_2019.pdf/03045e63-9d27-12ab-c8d5-007ee9dad42f?t=1646134358530](https://www.valvira.fi/documents/14444/398591/Valvira_toimintakertomus_2019.pdf/03045e63-9d27-12ab-c8d5-007ee9dad42f?t=1646134358530)
- Valvira. (2020, 26. helmikuuta). *Uutiset ja tiedotteet*. Noudettu 26. maaliskuuta 2021 osoitteesta [https://www.valvira.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/uutinen/-/asset\\_publisher/7CNS3oAUBTIJ/content/valviran-toimintakertomus-2019-julkaistu-vanhuspalveluiden-kriisi-korosti-valvonnan-merkitysta](https://www.valvira.fi/ajankohtaista/uutiset-ja-tiedotteet/uutinen/-/asset_publisher/7CNS3oAUBTIJ/content/valviran-toimintakertomus-2019-julkaistu-vanhuspalveluiden-kriisi-korosti-valvonnan-merkitysta)
- Yliaska, V. (2014). *Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Into.

## **Liitteet**

### **Liite 1. Organisaatiossa tehdyt haastattelut**

HLö A Johtoryhmän jäsen

HLö B johtoryhmän jäsen

HLö C johtoryhmän jäsen

HLö D johtoryhmän jäsen

HLö E aluejohtaja

HLö F johtoryhmän jäsen

HLö G johtoryhmän jäsen

HLö H johtoryhmän jäsen

HLö I aluejohtaja

HLö J johtoryhmän jäsen\*

HLö K johtoryhmän jäsen\*

\*haastateltava vastasi kysymyksiin sähköpostilla

## Liite 2. Haastattelukysymykset

### YLEISET:

1. Kauanko olet työskennellyt nykyisessä organisaatiossa?
2. Kauanko olet siitä ajasta työskennellyt nykyisen organisaation johtotehtävissä?

### SISÄISEN AUDITOINNIN KYSYMYKSET:

1. Mikä merkitys sisäisellä auditoinnilla on organisaatiossanne? Millaisia hyötyjä sisäiset auditoinnit tuovat organisaatiolenne?

2. Mitkä tekijät vaikuttavat organisaationne sisäisen auditoinnin sisältöön ulkoisten vaatimusten kautta? Esimerkiksi Ratsula (2021, s. 121):

- poliittiset ja lainsäädännölliset tekijät
- muut yhteiskunnalliset ja kulttuuriset tekijät
- ympäristölliset ja ekologiset tekijät
- eettiset tekijät
- teknologiset tekijät

3. Entä mitkä tekijät vaikuttavat organisaationne sisäisen auditoinnin sisällön määrittämisessä sisäisen toimintaympäristön vaatimusten kautta? Esimerkiksi Ratsula (2021, s. 121):

- organisaatorakenne ja kulttuuri
- arvot
- liiketapaperiaatteet ja johdon toimintatavat
- henkilöstö ja osaaminen
- IT-järjestelmät

4. Mitä mielestäsi tarkoittaa julkinen etu?

5. Entä mitä mielestäsi tarkoittaa julkisen edun huomioiminen organisaationne sisäisessä auditoinnissa?
  
6. Miten julkisen edun huomioiminen mielestäsi näkyy organisaationne sisäisen auditoinnin sisällössä?
  
7. Aiheuttiko vuoden 2019 ns. hoivakriisi muutoksia organisaationne sisäisen auditoinnin sisältöön? Millaisia muutoksia? Mihin mahdollisilla muutoksilla on mielestäsi pyritty?
  
8. Onko organisaationne sisäisen auditoinnin prosessi nykyisellään mielestäsi ymmärrettävä ja selkeä? Onko jotain, mitä muuttaisit tai kehittäisit parantaaksesi sisäisen auditoinnin prosessia?