

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

SISÄISEN TARKASTUKSEN ROOLI POLIISIN SISÄISESSÄ VALVONNASSA

Arviointitutkimus

Finanss hallinto- ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Lisensiaatintutkinto
20.10.2011
Ohjaaja: Professori Lasse Oulasvirta

Eero Heikkilä

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	HEIKKILÄ, EERO
Lisensiaatintutkimus::	Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa
Aika:	20.10.2011
Avainsanat:	Sisäinen tarkastus, sisäinen valvonta, riskienhallinta, poliisi

Arviointitutkimuksen tavoitteena oli selvittää, millainen rooli ja vaikutus sisäisellä tarkastuksella on poliisin sisäisessä valvonnassa - käskyvaltasuhteisiin perustuvassa päällikkövirastossa, jossa kansalaisten perusoikeuksiin kohdistuvan vallankäytön lainmukaisuuden varmistamiseksi on olemassa myös erityinen laillisuusvalvontatoimi. Tutkimus perustui kirjalliseen materiaaliin ja poliisihallinnon sisällä tehtyihin kirjallisiin kyselyihin. Johtopäätöksissä käytettiin perusteluina myös ulkomaisia tutkimuksia.

Tutkimuksessa ilmeni, että tarkastukset olivat tuoneet varmuutta poliisin taloudenhoidon ja toiminnan laillisuuteen ja tuloksellisuuteen. Sisäisen tarkastuksen keskeisimpinä tehtävinä pidettiin ohjeiden ja määräysten noudattamisen tarkastamista sekä päätösten ja toiminnan oikeellisuuden selvittämistä. Sisäisen tarkastuksen koettiin tuoneen lisäarvoa eli sisäisen tarkastuksen ehdottamat toimenpiteet olivat parantaneet poliisin toimintaprosesseja ja menettelytapoja sekä tehostaneet varojen ja omaisuuden turvaamista.

Johdon saama tieto taloudesta oli ollut pääsääntöisesti oikeata ja riittävää ja siihen oli sisäisen tarkastuksen näkyvällä toiminnalla ollut selvä vaikutus. Operatiivisesta toiminnasta saatavan tiedon osalta ei sen sijaan oltu yhtä tyytyväisiä, eikä tieto- ja seurantajärjestelmien toimivuuteen luotettu täysin. Se on huolestuttavaa, koska poliisin johtamistoiminta pohjautuu laajenevassa määrin tieto- ja seurantajärjestelmistä saataviin tietoihin.

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa nähtiin tärkeänä. Sisäisen tarkastuksen katsottiin varmistavan osaltaan sitä, että jokaisen esimiehen toimenkuvaan kuuluva sisäinen valvonta toimii. Johtamistoimintojen tukemista pidettiin tärkeänä. Riskienhallinnassa sisäisen tarkastuksen rooli haluttiin nähdä ohjavana ja opastavana, mutta myös riskienarviointiin osallistuvana.

Poliisihallituksen sisäisellä tarkastuksella on normien ja standardien mukainen organisaatorinen asema. Uusimmat muutokset standardeihin ja käytännön ohjeisiin suuntaavat sisäisen tarkastuksen roolia tulevaisuudessa enemmän operatiivisen toiminnan ja riskienhallinnan suuntaan. Sisäinen tarkastus voi tuottaa myös arviointitutkimuksia, jotka ovat tukena sisäiselle valvonnalle ja hyvälle johtamistoiminnoille. Sisäisen tarkastuksen määritelmä on muuttumassa niin, että se korostaa sisäisen tarkastajan itsenäistä ammatiasemaa ja sisäisen tarkastuksen kehittävää roolia. Sisäiset tarkastajat muodostavat oman ammattikuntansa ja sisäinen tarkastus nähdään johdon kumppanina varmistamassa organisaation strategian toteuttamista.

ALKUSANAT

Sisäiseen valvontaan ja sisäiseen tarkastukseen liittyviä asioita olen joutunut miettimään pitkän työurani aikana. Totta kai mielsin valvontavelvollisuuteni jo ensimmäisessä julkishallinnon työpaikassani 1970-luvun alkupuolella toimiessani kunnansihteerinä ylimpänä virkamiesjohtajana kunnassa, jossa ei vielä ollut kunnanjohtajaa. Silloin voimassa olleen kunnallislain mukaan ei tunnettu vielä sisäistä tarkastusta.

Seuraavassa työpaikassani lääninhallituksen erikoisperintä- ja rangaistusten täytäntöönpanotoimistossa eivät omiin notaarin työtehtäviini kuuluneet erityisesti valvontatehtävät, enkä niin mieltänytkään. Sen sijaan jo apulaistoimistopäällikön tehtävät Keskusrikospoliisin yleisessä toimistossa (1976-1977) antoivat mielikuvan, että ainakin oman vastuualueeni osalta tehtäviä ja niiden suorittamista on myös valvottava. Silloin en kuitenkaan vielä täysin ymmärtänyt, mitä valvontavastuulla tarkoitetaan. Ei valvontavastuusta yleensäkään keskusteltu hyvin runsaasti 1970-luvulla, ainakaan virastotasolla.

Lähes seitsemän vuoden työjakso Kätilöopiston sairaalan (silloin vielä valtion sairaala) johtoryhmään kuluvana ja siellä talous-, henkilöstö- ja yleishallintoasioista vastaavana esimiehenä jouduin osaltani konkreettisesti huolehtimaan sisäisen valvonnan toimivuudesta ja edellyttämään, että sisäisestä valvonnasta huolehdittiin kaikilla esimiestasoilla. Tämä vastuu korostui siirtyessäni vuonna 1984 vakinaiseksi virkamieheksi Keskusrikospoliisin palvelukseen ja siellä hallintoyksikön johtoon. Alettiin puhua jo tarkastuksista, kun viraston apulaispäällikkö ja hallintoyksikön päällikkö tekivät tarkastuskierroksia, kirjoittivat niistä raportteja ja seurasivat systemaattisesti, että asiat saatiin kuntoon. Huomattiin, että virheiden estämisellä on vaikutus tulokseen. Se oli esimiesten suorittamaa sisäistä valvontaa. Sisäisestä tarkastuksesta ei vielä puhuttu. Valtiontalouden tarkastusvirasto oli silloin se toimielin, jonka katsottiin huolehtivan tarkastustoiminnasta. Tarkastajien tuloa virastoon odotettiin noin kolmen vuoden välein.

Poliisi siirtyi tulosohjaukseen vuonna 1992 ja käytännöt muuttuivat. Poliisinkin virastoissa tulosalueiden päälliköt saivat viraston sisäisillä päätöksillä yksikkönsä käyttöön

”omia varoja”, joiden avulla heidän oli tehtävä tulosta. Arviomäärärahat alkoivat muuttua kiinteiksi määrärahoiksi ja vastuu kasvoi. Varojen ohjaus, hankintatoimi mukaan lukien, saattoi siirtyä henkilöille, joilla ei ollut tehtävästä aikaisempaa kokemusta. Vasta vuonna 2000 otettiin talousarviolakiin määräys, jonka mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Samana vuonna annetussa talousarvioasetuksessa täsmennettiin, että viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta¹. Sitä ei tarkemmin määritelty, milloin perusteltu tarve aktivoituisi.

Keskusrikospoliisin päällikkö teetätti selvityksen sisäisestä tarkastuksesta vuonna 1993. Se ei vielä johtanut toimenpiteisiin, kunnes vuonna 2000 Keskusrikospoliisin, Suojelupoliisin, Liikkuvan poliisin ja Helsingin poliisilaitoksen hallintoyksiköiden päälliköt tekivät yhteisesti aloitteen, joka johti yhteisen sisäisen tarkastajan palkkaamiseen vuonna 2000. Tarkastustoiminta oli kuitenkin vielä hajanaista ja toimintamuotoja haettiin pitkään. Sisäisen tarkastuksen rooli ei ollut selkeä.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston johtoryhmä käsitteli poliisin sisäisen valvonnan järjestämistä kokouksessaan 20.1.2002 ja antoi asian jatkovalmistelun kolmihenkiselle työryhmälle, jonka 10.2.2003 tekemä ehdotus johti sisäisen tarkastajan viran perustamiseen sisäasiainministeriön poliisiosastolle syksyllä 2003. Laajimmillaan sisäinen tarkastus oli 2000-luvun lopussa, jolloin poliisissa toimi yhteensä neljä päätoimista sisäistä tarkastajaa, joista yksi oli sijoitettu sisäasiainministeriön poliisiosastolle, yksi Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle ja kaksi Keskusrikospoliisiin. Helsingin poliisilaitos ja Keskusrikospoliisi myivät sisäisen tarkastuksen palveluja myös muille poliisin yksiköille niin, että sisäisen tarkastuksen piirissä ovat olleet myös Liikkuva poliisi, Suojelupoliisi, Poliisin tekniikkakeskus ja aikanaan Poliisikoulu. Paikallispoliisiin sisäinen tarkastus ei ulottunut, jos sellaiseksi ei katsota aikanaan lääninhallitusten taholta paikallispoliisiin, lähinnä taloudenpitoon kohdistunutta tarkastustoimintaa.

¹ Ks. asiasta yksityisellä sektorilla käytyä keskustelua, esim. Ilona Halla: Pörssiyhtiön hallituksen tulisi säännöllisesti arvioida sisäisen tarkastuksen perustamistarve, ellei tällaista toimintaa organisaatiossa ole, Tilintarkastus 1/2009.

Poliisin PORA II -hanke (Poliisin hallintorakennemuutoksen toinen vaihe) antoi mahdollisuuden sisäisen tarkastuksen toimintojen keskittämiseksi. Prosessikuvauksia laadittaessa alkoi myös sisäisen tarkastuksen rooli sisäisen valvonnan kentässä hahmottua. Toimiessani vuonna 2009 poliisin sisäistä valvontaa suunnittelevan työryhmän sihteerinä sain samalla koottua paljon hyvää taustatietoa myös tälle tutkimustyölle. Vuoden 2010 alussa toimintansa aloittaneessa Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikössä toimii tätä kirjoitettaessa yhteensä kuusi henkilöä; tarkastusjohtaja, neljä sisäistä tarkastajaa (yksi nimikkeellä poliisiylitarkastaja) ja yksikön sihteerit. Yksikön päällikön tehtävien hoitamisessa saamani kokemukset olen kirjannut myös tähän tutkimukseen.

Sisäisen tarkastuksen toimintaa on jatkuvasti kehitettävä niin, että se pystyy vastaamaan muuttuvan ja kehittyvän poliisitoiminnan tarpeisiin. Tämä tutkimus on tehty myös poliisin sisäisen tarkastuksen toimintojen kehittämistarkoituksessa. Saatuaani työni päätökseen esitän kiitokseni Poliisihallituksen ylimmälle johdolle ja kaikille kyselyihin vastanneille. Kiitokseni esitän myös Poliisihallituksen sisäisille tarkastajille Eero Nukarille ja Petra Oravaiselle sekä poliisiylitarkastaja Jorma Issakaiselle, joiden kanssa olen voinut keskustella sisäisen tarkastuksen kehittämisestä. Kiitokseni myös Sinikka Inkilälle, joka on teknisesti auttanut minua kyselyiden toteuttamisessa. Kiitokseni kohdistan myös professori Lasse Oulasvirralle, joka on toiminut ohjaajanani ja jolla on riittänyt kärsivällisyyttä vastaila kysymyksiini, joita pitkään opiskeluelämästä pois olleella jatko-opiskelijalla on varmasti ollut keskimääräistä enemmän. Ja vielä lämpimät kiitokseni Pirkolle ja Antille, jotka ovat sietäneet uppoutumistani omiin ajatuksiini.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimustehtävä	1
1.2	Aiempi tutkimus	2
1.3	Tutkimusongelma ja tutkimustyön asemointi	8
1.4	Tutkimusasetelma ja tutkimuksen rajausta	9
1.5	Tutkimusmenetelmä ja aineisto	10
2	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA	16
2.1	Tutkimuksen teoreettinen viitekehys	16
2.2	Sisäinen valvonta	17
2.3	Sisäinen tarkastus	23
2.4	Sisäisen tarkastuksen sisältö ja ammatillinen viitekehys	28
2.4.1	Yleistä	28
2.4.2	Eettiset säännöt	31
2.4.3	Ammattistandardit	34
2.4.4	Käytännön ohjeet ja työohjeet	36
2.5	Muita keskeisiä käsitteitä ja arviointikriteereitä	37
2.6	Taloussäännön määräykset sisäisestä valvonnasta	39
2.7	Eryteisesti EU-varojen tarkastamisesta	42
2.8	Laillisuusvalvonta - erityinen osa poliisin sisäistä valvontaa	44
2.8.1	Poliisin laillisuusvalvonnan ja laillisuustarkastuksen määritelmät ja tehtävät	44
2.8.2	Laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen toimintojen vertailua	48
2.9	Eräiden käsitteiden sisällöstä	50
3	ULKOINEN VALVONTA JA SEN HAVAINNOT POLIISIN SISÄISESTÄ VALVONNASTA JA TARKASTUKSESTA	56
3.1	Valvontajärjestelmä	56
3.2	Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamasta, poliisiin kohdistuneesta tarkastustoiminnasta	61
3.3	Valtiontalouden tarkastusviraston raporteissa ja ministeriön tilinpäätöskannanotoissa esitetyt arvioinnit poliisin sisäisen valvonnan tilasta	66
3.3.1	Yleistä	66
3.3.2	Poliisihallintoa koskevien VTV:n väliraporttien, vuosiyhteenvetojen ja tilintarkastuskertomusten, ministeriön tilinpäätöskannanottojen sekä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumien tarkastelua vuosilta 2006 - 2010	68
3.4	Sisäisen valvonnan tila poliisihallinnossa tilinpäätöskannanottojen sekä ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen havaintojen perusteella	74
4	POLIISIHALLITUKSEN SISÄISEN TARKASTUKSEN PROSESSIT JA TEHTÄVÄT	76
4.1	Yleistä	76
4.2	Prosessikuvaukset	76
4.3	Arviointi- ja varmistustehtävät	84
4.4	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan konsultointi	85
4.5	Sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden selvittäminen, sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman antaminen	87
4.6	Sisäisen valvonnan avustajan rooli (taloudellisen ja toiminnallisen raportoinnin luotettavuus, toimintojen tuloksellisuus ja tehokkuus, omaisuuden turvaaminen, säännösten noudattaminen)	92
4.7	Strategia ja suunnittelu	95
4.8	Riskienhallinta	96
4.9	Väärinkäytösten selvittäminen	98
4.10	Muut tehtävät ja roolit	104

5	TUTKIMUSKYSELYT JA VASTAUKSET	105
5.1	Kysely sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöille	105
5.2	Kysely poliisihallinnon talousvastaaville	111
5.3	Kysely poliisihallinnon esimiehille.....	112
5.4	Kysely poliisihallinnon sisäisille tarkastajille.....	124
6	YHTEENVETO KYSELYISTÄ	129
6.1	Taulukkoyhdistelmä vastauksista	129
6.2	Mikä vaikutus sisäisellä tarkastuksella on ja tuottaako se lisäarvoa?.....	130
6.3	Talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus sekä varojen ja omaisuuden turvaaminen	132
6.4	Onko taloudesta ja toiminnasta saatu tietoa oikeata ja riittävää sekä toimivatko tiedonkeruuta palvelevat tietojärjestelmät riittävän hyvin?	133
6.5	Konsultointitehtävät	135
6.6	Mikä rooli sisäisellä tarkastuksella on, tai pitäisi olla riskienhallinnassa?.....	136
6.7	Miten sisäistä valvontaa ja sisäistä tarkastusta voitaisiin kehittää sekä millä tavalla sisäinen tarkastus voisi toimia sisäisen valvonnan apuna?.....	138
6.8	Voisivatko sisäiset tarkastajat ja ”muu henkilöstö” tehdä ajoittain toistensa tehtäviä?	139
6.9	Muut kyselytutkimuksessa esille tulleet asiat	140
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU	142
7.1	Johtopäätökset.....	142
7.2	Keskustelu	146
8	LÄHTEET.....	150
9	LIITTEET	157
9.1	Kyselytutkimuksissa saadut vastaukset	157
9.2	Kysely sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöille	157
9.3	Kysely poliisihallinnon talousvastaaville	161
9.4	Kysely poliisihallinnon esimiehille.....	162
9.5	Kysely poliisihallinnon sisäisille tarkastajille.....	181

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimustehtävä

Arviointitutkimukseni aiheena on ”Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa”. Tutkimuksen tavoitteena on arvioida, mikä vaikutus sisäisellä tarkastuksella on poliisitoimessa ollut valtion talousarvioasetuksen 69 §:ssä asetettuun tavoitteeseen, jonka mukaan sisäisen valvonnan menettelyiden avulla on varmistettava

- viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus
- viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaaminen
- viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.

Arvioinnin perusteella haetaan vastausta siihen, mikä sisäisen tarkastuksen vaikutus edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamisessa on ollut, ja sen jälkeen sitä, millainen rooli sisäisellä tarkastuksella voi edellä mainituissa varmistustehtävissä olla. Tavoitteena on yleisestikin selvittää sisäisen tarkastuksen roolia ja tehtäviä sekä löytää toimintamalleja poliisin sisäiseen tarkastukseen poliisin uudistetussa hallintorakenteessa, miten tarkastustoimintaa voidaan tehokkaasti hoitaa siihen sijoitetuilla niukoilla henkilöresursseilla ja miten sisäistä tarkastusta voidaan kehittää. Tutkimustyötä voitaneen uudessa organisaatiossa hyödyntää myös sisäisen tarkastuksen henkilöstön perehdyttämisessä tehtäviinsä.

Johtuen siitä, että sisäiselle tarkastukselle ei virastoissa henkilöresursseja liiemmästi jaeta, on tutkimuksen tavoitteena selvittää myös sisäisen tarkastuksen kumppaneiden merkitystä sisäisen tarkastuksen onnistumiselle. Sisäisen tarkastuksen kumppaneina on perinteisesti nähty ainakin henkilöstöhallinto, taloushallinto, turvallisuushenkilöstö, tilintarkastajat, controllerit, yhteistyöverkostot jne. Tavoitteena on selvittää, miten yhteistyöllä parhaiten voitaisiin turvata sisäisen valvonnan ja tarkastuksen toimivuus poliisin kaikissa yksiköissä ja toiminnoissa.

1.2 *Aiempi tutkimus*

Suomessa sisäisen tarkastuksen tutkimus on tähän asti ollut melko vähäistä.² Enem-
päänkin olisi voinut olla mahdollisuuksia; sisäisten tarkastajien kansainvälisen pääjär-
jestön IIA:n erillinen tutkimussäätiö perustettiin nimittäin jo vuonna 1976. Sen tavoit-
teena on tukea sisäisen tarkastuksen tutkimusta ja koulutusta ja siten edistää sisäisen
tarkastuksen ammatin kehittymistä. Säätiön tavoitteena on koordinoida tutkimuksia ja
julkaista niiden tuloksia sekä tuottaa sisäiseen tarkastukseen liittyvää aineistoa yliopis-
tomaailman tarpeisiin. Akateeminen yhteistyömahdollisuus oli ainakin alussa heikosti
tunnettu ja hyödynnetty. (Hannukkala 2004, 4.)

Professori Teija Laitinen ja tutkija Annukka Jokipii kannustivat vuonna 2005 sisäisen
tarkastuksen tutkimukseen mm. kirjoituksellaan ”Haasteet sisäisen tarkastuksen ja val-
vonnan akateemisessa tutkimuksessa” (Tilintarkastus-lehti 2/2005). He kirjasivat ylös
keskeisiä haasteita ja yhteistyömahdollisuuksia, joita sisäisen tarkastuksen ja valvonnan
aiheekseen valinnut tutkija joutuu pohtimaan. Heidän mielestään tutkijan kannalta he-
delmällisintä olisi jonkin tietyn ajanjakson viettäminen käytännön tehtävissä. Tällaisten
mahdollisuuksien tarjoaminen voisi olla tehokas tapa synnyttää uutta tieteellistä tutki-
musta alalle. (Laitinen & Jokipii 2005, 37-38.)

Pro gradu –tasoisia opinnäytteitä³ on sisäiseen tarkastukseen liittyen tehty paljon ja ne,
joihin olen tutustunut tarkemmin, on mainittu lähdeluettelossa. Sisäiset Tarkastajat ry:n
ylläpitämän luettelon mukaan vuosina 1989-2008 on julkaistu yhteensä 36 pro gradu -
työtä tai muita virallisia opinnäytetöitä, joissa yleisimpinä aiheina ovat olleet sisäisen ja
ulkoisen tarkastuksen yhteistoiminta, sisäisen tarkastuksen rooli organisaation riskien-
hallinnassa sekä raportointiin ja laadunvarmistukseen liittyvät aiheet. Erityisesti poliisin
toimintaan liittyviä pro gradu -tasoisia opinnäytetöitä on vähän.⁴ Alemman tasoisia
opinnäytteitä on luonnollisesti valmistunut poliisikoulutukseen liittyen.

² Sisäisestä valvonnasta sen sijaan on joitakin tutkimuksia, ks. esim. Annukka Jokipiin väitöskirja sisäi-
sestä valvonnasta (julkaistu <http://www.uwasa.fi/ajankohtaista/tiedotearkisto/2006/uutisia29112006/>)

³ Ks. esim. Oulasvirta 2004. Sisäinen tarkastus finanssivaltion ja julkisyhteisöjen laskentatoimen opin-
näytetöissä, Tilintarkastus 5/2004.

⁴ Esim. Ville Autero: ”Sisäinen valvonta ja riskienhallinta valtionhallinnossa - erityisesti keskusrikospo-
liisissa”. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2006.

Sisäiseen tarkastukseen liittyviä suomalaisia lisensiaatintutkintoja tai väitöskirjoja ei ole tiedossani. Lukiessani ”International Journal on Auditing” julkaisusarjan artikkeleita olen usein todennut, että ”tätä asiaa olisi Suomessakin tutkittava”. Oma tutkimustyöni täyttää siten näitä tiedon aukkoja osittain. Ulkomailla tehdyt tutkimukset, joita julkaisusarjassa esitellään, tarjoavat aineksia myös poliisin sisäisen tarkastuksen arvioinnille ja tutkimukselle Suomessa.

Tehdessäni yhteenvetoa tutkimuskyselyni vastauksista ja muotoillessani johtopäätöksiä olen tehnyt vertailuja Arenan ja Azzonen (Identifying Organizational Drivers of Internal Audit Effectiveness. 2009), Sarensin ja De Beelden (The Relationship between Internal Audit and Senior Management: A Qualitative Analysis of Expectations and Perceptions. 2006) sekä Arenan ja Jeppesenin (The Jurisdiction of Internal Auditing and the Quest for Professionalization: The Danish Case. 2010) esittelemiini tutkimuksiin. Ammatti-standardeja käsittelevässä kohdassa (2.4.3) olen referoinut Abdolmohammadin julkaisua ”Factors Associated with the Use of and Compliance with the IIA Standards: A Study of Anglo-culture CAE:s. 2009”. Arvokasta tietoa sain myös Sarensin julkaisusta ”*Internal Auditing Research: Where are we going? Editorial. 2009*”.

Valtionhallinnon sisäistä tarkastusta ohjaavaa ammattikirjallisuutta on tähän mennessä ilmestynyt melko vähän.⁵ Koulutustapahtumissa käytettyä luentomateriaalia on sen sijaan käytettävissä melko runsaasti. Osittain koulutus- ja luentomateriaalin pohjalta koottu teos ”Sisäinen tarkastus” (2006, toinen laitos 2010) on melkein ainoa käsikirjatyypinen teos, joka on sisäisten tarkastajien käytettävissä. Sisäiset tarkastajat ry:n julkaisu ”Sisäisen tarkastuksen kansainvälinen ammatillinen ohjeistus - ammattistandardit, eettiset säännöt, käytännön ohjeet” perustuu nimensä mukaisesti kansainvälisiin suosituksiin, jotka kuitenkin ovat erinomaisesti sovellettavissa myös poliisin sisäiseen tarkastukseen. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta, jota tässä tutkimuksessa myös tarkastel-

⁵ Arviointitoimintaa on kylläkin selvitetty. Ks. esim. Harrinvirta ym. 1998. Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Ks. myös Robson Colin (Suom. työryhmä Lindqvist, Maaniittu, Niemi, Paasio, Paija) 2001. Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Yksittäisiä kirjoitelmia ja artikkeleita on runsaasti. Ks. esim. Puhakainen 2004. Sisäisen tarkastuksen organisointi valtion tilivirastoissa. Yksityisellä sektorilla on julkaistu joitakin ”omakustanteisia” oppikirjoja, esim. Marttila 1998. Tehokas sisäinen tarkastus yritysjohton tukitoimintona. Näitä lukuisia hyvin eri tasoisia teoksia olen käyttänyt tutkimustyössäni lähdeveksinä.

laan, on erityisesti poliisihallinnossa käytössä oleva sisäisen valvonnan erityismuoto, mutta sitäkin koskevaa kirjallisuutta on hyvin vähän.

Poliisiammattikorkeakoulu (Polamk) vastaa osaltaan poliisialaan liittyvästä tutkimus- ja kehittämistoiminnasta ja sen tavoitteena on kartoittaa poliisialaa koskevaa tietämystä. Poliisiammattikorkeakoulun tavoitteena on lisäksi jäsentää olemassa olevaa teoreettista ja empiiristä tietoa sekä tuottaa alalle soveltuvia tutkimusmenetelmiä. Osa Poliisiammattikorkeakoulun tutkimusyksikköä on valtakunnallinen poliisin tulostietojärjestelmä PolStat, johon joissakin kyselytutkimukseni vastauksissa on viitattu.

Sisäinen tarkastustoiminto tutkimuksen kohteena

Sarens (Gerrit Sarens 2009. *International Journal of Auditing* 13: 1-7) nostaa esille kysymyksen: ”Milloin voimme puhua tehokkaasta sisäisen tarkastuksen toiminnasta?” Hänen mukaansa vastaus voisi teoriassa olla: ”Silloin kun sisäisen tarkastuksen toiminnalla on myönteinen vaikutus hyvän hallinnon (corporate governance) laatuun”. Sisäisen tarkastuksen toiminnan laatu koostuu Sarensin mukaan kahdesta osasta, jotka kaipaavat lisäselvityksiä: (1) sisäisen tarkastuksen toiminnan ominaisuudet kokonaisuutena, ja (2) yksittäisen sisäisen tarkastajan ominaisuudet. Tutkimuksessa olisi selvitettävä, missä määrin sisäisen tarkastuksen toiminnan laatu liittyy sisäisen valvonnan ja erikseen riskienhallinnan laatuun.⁶

Aiemmat tutkimukset tällä alalla ovat paljastaneet sisäisen tarkastuksen riippumattomuuden tärkeyden (Bariff 2003 ja Mutchler 2003). Riippumattomuus viittaa ensisijaisesti sisäisen tarkastuksen asemaan organisaatiossa. On tärkeätä osoittaa toiminnallinen raportointisuhde aivan ylimmän johdon kanssa ja hallinnollinen raportointisuhde kaikkien viraston johtoon kuuluvien kanssa. Kuitenkin on joitakin tutkimattomaksi jääneitä asioita, jotka voivat vaikuttaa sisäisen tarkastuksen valmiuksiin seurata ja parantaa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan prosessien tutkimista. Nämä seikat viittaavat siihen, kuinka vahvat suhteet sisäisellä tarkastuksella on ylimmän johdon kanssa, minkä verran

⁶ Ks. myös Koivu 2000: Laatu sisäisen tarkastuksen johtamisessa ja tarkastustyössä, sekä Koivu 2007: Tuloksia sisäisen tarkastuksen laadunvarmistustarkastuksista ja eväitä onnistuneelle arviointitoiminnalle.

aikaansa ylin johto käyttää sisäisen tarkastuksen suunnitteluun ja kuinka intensiivisesti johto noudattaa sisäisen tarkastuksen havaintoja ja suosituksia. On syytä selvittää, onko sisäisen tarkastuksen intensiivisellä suhteella ylimpään johtoon myönteinen vaikutus sisäisen tarkastuksen laatuun. Jos näin on, voitaisiin löytää jonkinlainen "optimaalinen" intensiteettiaste, koska Christopher ym. (2009) ovat väittäneet, että ylimmän johdon liiallinen mukana olo sisäisen tarkastuksen suunnittelussa voi vaikuttaa kielteisesti sisäisen tarkastuksen riippumattomuuteen.

Toinen ominaispiirre, joka määrittää sisäisen tarkastuksen laatua ja jota on tähän asti tutkittu rajallisesti, viittaa tarkastusmenetelmiin ja tarkastustekniikoihin. Tutkimukset, joissa on käsitelty tarkastustekniikoita (esim. Allegrini & D'Onza 2003, Melville 1999) ovat kuvailevia, selvittämättä mitä vaikutuksia tekniikoilla voi olla sisäisen tarkastuksen valmiuksiin seurata ja parantaa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan prosesseja.

Seuraavat tekijät voivat vaikuttaa sisäisen tarkastuksen valmiuksiin seurata ja parantaa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan prosesseja:

- 1) Onko sisäisen tarkastuksen toimintaohje olemassa?
- 2) Käyttääkö sisäinen tarkastus riskeihin perustuvaa tarkastussuunnitelmaa?
- 3) Kuinka usein sisäinen tarkastus päivittää sisäisen tarkastuksen suunnitelmansa?
- 4) Onko sisäinen tarkastus helpottanut riskien ja valvonnan itsearviointeja?
- 5) Onko sisäinen tarkastus tehnyt tarkastettaviin kohdistuvia asiakastyytyväisyys-tutkimuksia?
- 6) Onko sisäinen tarkastus käyttänyt tietokoneavusteisia tarkastustekniikoita?
- 7) Onko sisäinen tarkastus noudattanut ammattistandardeja?
- 8) Onko sisäisellä tarkastuksella käytössään laadun arviointi- ja parantamisohjelma?
- 9) Onko sisäinen tarkastus ollut viime aikoina ulkoisen laadunarvioinnin kohteena?

Voitaisiin pohtia, onko kehittyneempien tarkastusmenetelmien käyttämisellä ja tarkastustekniikoilla myönteinen vaikutus sisäisen tarkastuksen laatuun ja vaikuttaako opti-

maalinen määrä kehittyneitä tarkastusmenetelmiä ja -tekniikoita hyödyttävästi sisäisen tarkastuksen laatuun.

Yksittäiset sisäiset tarkastajat

Toinen sisäisen tarkastuksen toiminnan laatuun vaikuttava näkökohta, joka ansaitsee lisätutkimuksia, viittaa yksittäisten sisäisten tarkastajien ominaisuuksiin. Aikaisempi tutkimus tällä alalla on keskittynyt lähinnä sisäisten tarkastajien objektiivisuuteen (esim. Ahlawat & Lowe 2004, Brody & Lowe 2000, Schneider 2003), kun taas useat muut henkilökohtaiset ominaisuudet eivät ole saaneet juuri mitään huomiota. Viimeaikaisissa tutkimuksissa (CBOOK study, IIA 2007) on havaittu, että sisäisen tarkastuksen toiminnot maailmanlaajuisesti yrittävät löytää sisäisille tarkastajille sopivaa profiilia. Voidaan väittää (Sarens 2009), että sisäisen tarkastuksen kyky seurata ja parantaa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan prosesseja voidaan määrittää käyttämällä seuraavia mittareita: sisäisen tarkastajan

- 1) koulutustausta
- 2) työkokemus
- 3) ammattitutkinnot
- 4) koulutus- ja kehittämisohjelma
- 5) käyttäytymisen taidot
- 6) tekniset taidot ja
- 7) osaaminen.

Suuri haaste tulevalle tutkimukselle on saada määriteltyä sellainen sisäisen tarkastajan profiili, joka vastaa sisäisen tarkastuksen toiminnon tavoitteisiin tuottaa lisäarvoa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan prosessien valvomisissa ja parantamisissa. Tämä mahdollistaisi sen, että voitaisiin testata, vaikuttaako yksittäisen sisäisen tarkastajan profiilin ja sisäisen tarkastuksen mission välinen yhteensopivuus riskienhallinnassa ja sisäisessä valvonnassa positiivisesti sisäisen tarkastuksen laatuun.

Sisäisen tarkastuksen ja sisäisen valvonnan välisestä yhteydestä

Viimeaikaiset tutkimukset ovat määritelleet sisäisen valvonnan laatua viittaamalla sisäisessä valvonnassa havaittuihin heikkouksiin. Sisäinen tarkastuksen tutkijat ovat voineet nojata näihin tutkimuksiin tutkiakseen edelleen, korreloiko sisäisen tarkastuksen laatu positiivisesti sisäisen valvonnan laatuun. Voisi olettaa, että mitä korkeampi sisäisen tarkastuksen laatu on - sitä parempi on sisäisen valvonnan laatu.

Vaikuttaako sisäisen valvonnan laatuun enemmän sisäisen tarkastuksen yksikön laatu kokonaisuudessaan vai yksittäisen sisäisen tarkastajan hyvät ominaisuudet? Määräytyykö sisäisen valvonnan laatu sen mukaisesti, kuinka vahvat suhteet sisäisellä tarkastuksella on ylimmän johdon kanssa, vai määritelläänkö se sisäisen tarkastuksen käyttämien menetelmien ja tekniikoiden perusteella? Pystyykö sisäisen tarkastuksen toiminto, jonka sisäisten tarkastajien profiili sopii yhteen toiminnon rooliin riskienhallinnassa ja sisäisessä valvonnassa, vaikuttamaan myönteisemmin sisäisen valvonnan laatuun? Tämänkaltaisella tutkimuksella voi olla hyötyä sisäisen tarkastuksen ammatin kehittymiselle.

Sisäisen tarkastuksen laadun ja riskienhallinnan laadun välisestä yhteydestä

Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan välinen suhde ei toistaiseksi ole kovin selkeä. Suhde perustuu riskienhallinnan viitekehyksen yleiseen filosofiaan (ERM), jonka mukaan sisäinen valvonta on olennainen osa riskienhallintaa. Kuitenkin riskienhallinta menee pidemmälle - toisin sanoen, se on laajempi kuin sisäinen valvonta, koska sillä on selvä yhteys organisaation strategiaan. Riskienhallinnan laatu näkyy riskienhallintajärjestelmän riittävytenä ja tehokkuutena. On kuitenkin myönnettävä, että riskienhallinnan laadun käsitteen määrittelemiseksi tarvitaan edelleen tutkimusta, ja sekä riittävyys että tehokkuus on otettava huomioon.

Useat tutkimukset⁷ (Sarens 2009) ovat osoittaneet, että sisäisellä tarkastuksella on tärkeä rooli riskienhallinnassa. Kaksi tärkeintä menettelyä, joilla sisäinen tarkastus antaa lisäarvoa organisaation riskienhallinnalle ovat:

⁷ Ks. esim. Allegrini ja D'Onza (2003). Internal Auditing and risk assessment in large Italian companies: an empirical survey. *International Journal of Auditing*, Vol 7, No 3, pp. 191-208.

- 1) puolueettoman varmuuden tarjoaminen siitä, että merkittäviin toimintoihin liittyviä riskejä hallitaan asianmukaisesti, ja
- 2) varmuuden antaminen siitä, että riskienhallinta toimii tehokkaasti.

Sisäinen tarkastus voi myös tarjota konsultointipalveluja, joilla pyritään parantamaan riskienhallintajärjestelmän riittävyyttä ja tehokkuutta.

Sisäinen tarkastaja toimii usein uranuurtajana luotaessa korkeampaa tietoisuutta riskeistä ja kontroleista sekä riskienhallintajärjestelmää. Sisäisen tarkastuksen rooli riskienhallinnassa sekä sen vaikutuksista riskienhallinnan laatuun ja vaikuttavuuteen riippuu tietenkin voimakkaasti sisäisen tarkastuksen laadusta.

Tämän tutkimuksen lähtökohtaolettamus on, että korkeatasoinen sisäinen tarkastus vaikuttaa positiivisesti sisäisen valvonnan laatuun. Heikkotasoinen sisäinen tarkastus puolestaan ei välttämättä ”pilaa” kaikkea, jos organisaation sisäinen valvonta ja riskienhallinta muuten on kunnossa. Epäilemättä myös yksittäisten sisäisten tarkastajien ominaisuudet vaikuttavat laatuun. Sisäisen tarkastuksen toiminnon laatu koostunee pitkälti siitä, kuinka laadukkaita siinä työskentelevät yksittäiset henkilöt ovat. Yhtä tärkeätä on, kuinka hyvin näitä laadukkaita ihmisiä osataan ohjata, organisoida ja hyödyntää niin, että heidän yksittäinen laatutasonsa saadaan yhteiseen käyttöön. Organisaatiossa vallitseva sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kulttuuri on merkittävä sisäisen tarkastuksen toiminnolle. Näin on myös poliisihallinnossa.

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimustyön asemointi

Tutkimustehtävänä on arvioida sisäisen tarkastuksen roolia, vaikutusta, tarvetta, hyödynnettävyyttä ja käyttöä poliisiviraston johtamisessa. Tutkimusongelma voidaan asettaa niin, että tavoitteena on arvioida, miten sisäinen tarkastus vaikuttaa talouden ja toiminnan laillisuuteen ja tuloksellisuuteen, varojen ja omaisuuden turvaamiseen sekä johtamisen edellyttämien tietojen oikeellisuuteen ja riittävyyteen. Tutkimustyöhön liittyvät keskeiset käsitteet on analysoitava tutkimuksessa. Tutkimusongelma liittyy seuraavien *ilmaisujen ja käsitteiden* avaamiseen ja käyttämiseen arvioinnissa:

- Mitä nimenomaan poliisihallinnossa tarkoittaa talousarviolain 24 §:n säännös, jonka mukaan viraston on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty?
- Mitä tarkoitetaan talousarvioasetuksen 70 §:ssä sanonnalla, jonka mukaan viraston on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta?
- Mikä rooli (oikeus/velvollisuus) poliisin sisäisellä tarkastuksella on riskienhallinnassa, sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyyden arvioinnissa sekä sen perusteella annettavan lausuman laadinnassa?
- Mitä tarkoitetaan sillä, että sisäisen valvonnan voidaan odottaa antavan vain kohtuullisen varmuuden organisaation johdolle?

Seuraavat kysymykset ovat sovellettavissa poliisihallintoon. Milloin sisäinen valvonta on *asianmukaisella* tasolla? Voiko asianmukaisuuden tasoa arvioida jollakin asteikolla? Mitkä muut tekijät vaikuttavat siihen, onko jokin asia asianmukainen vai ei? Tutkijan on pääteltävä, vaikuttaako johtopäätökseen arvioinnin tekijä, hänen oppineisuutensa ja kokemuksensa arvioitavasta asiasta ja vaikuttaako siihen mahdollisesti myös toimintaympäristö, jossa arvioitava käsite toimii. Milloin toiminta on *perusteltua* toimintaa? Milloin jokin asia on *riittävää*? Milloin jokin asia on *kohtuullisen* varma? Mitä sana ”kohtuullinen” tarkoittaa? Onko ”kohtuullisen varma” sama kuin ”melko varma”?

1.4 Tutkimusasetelma ja tutkimuksen raja

Tutkimukseni on arviointitutkimus, joka arvottaa sisäisen tarkastuksen sisältöä poliisihallinnossa ja tuottaa vastauksia kysymykseen, mikä rooli sisäisellä tarkastuksella on poliisin sisäisessä valvonnassa johtamisen apuvälineenä. Tässä yhteydessä on välttämätöntä erottaa toisistaan käsitteet sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus. Käsitteiden ymmärtämistä ei helpota se, että poliisissa on tehostettu laillisuusvalvonta osana sisäistä valvontaa. Kun näitä eroja pohdittaessa esille tulevat sellaiset käsitteet ja toimijat kuin eduskunnan tarkastusvaliokunta, valtiontilintarkastajat, valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaosten parlamentaarinen tarkastustoimi, valtiovarain controller-toiminto ja valtioneuvoston controller, viraston sisäinen controller-toiminto, sisäinen tarkkailu,

sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan sisäisen tarkastuksen jaosto, esimiesvirastojen suorittama tarkastustoimi ja Valtiontalouden tarkastusvirasto (tilintarkastus, toiminnantarkastus, tuloksellisuustarkastus, laillisuustarkastus), on asiaan vihi-kiytymättömän edessä varsinainen tarkastustoiminnan käsitteiden sekamelska.

Tutkimus koskee vain valtionhallintoa⁸ ja siinäkin erityisesti poliisihallintoa, jossa sisäistä tarkastusta on tehty systemaattisesti vuodesta 2000 alkaen. Ulkoisen tarkastustoiminnan osalta tässä tutkimuksessa on laajemmin esillä vain Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta ja rooli yksittäisen viraston sisäiseen valvontaan kohdistuvana toimintana. Ministeriön tilinpäätöskannanotoilla on tutkimuksessa luonnollisesti tärkeä osuutensa.

1.5 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Arviointitutkimukseni kannalta on tärkeätä, miten saavutettua arviointitietoa voidaan soveltaa käytännössä poliisin toimintaan. Se on tämän tutkimuksen tärkeänä taustateki-jänä. *Tutkimusintressinä* on tiedon soveltaminen. *Tiedonhankintamenetelminä* ja tiedon lähteinä käytetään asiakirja-analyysejä ja suunnattuja kyselytutkimuksia sekä kirjalli-suudessa (myös ulkomaisessa) selostettuja tutkimustuloksia. Näiden avulla haetaan ratkaisumalleja poliisin sisäisen valvonnan tehokkaalle järjestämiselle sekä sille, millaises-sa roolissa sisäinen tarkastus voi siinä parhaiten olla avuksi.

Käsitteistöä tarkastellaan kirjallisuuden, oppimateriaalien ja muiden julkaisujen avulla. Vertailututkimuksessa tuodaan esille teorioita ja viitekehyksiä. Tutkimuksessa on käy-täntöä verrattu erityisesti COSO-ERM –viitekehukseen, jota valtiovarainministeriö on suosittelut valtion virastoihin. Tutkimuksessa selvennetään aluksi, mitä sisäisellä val-vonnalla ja sisäisellä tarkastuksella tarkoitetaan lainsäädännössä ja sitä täydentävissä poliisivirastokohtaisissa määräyksissä ja ohjeissa. Sen jälkeen kuvataan sisäisen val-vonnan ja sisäisen tarkastuksen ideaali niitä koskevien standardien mukaan. Tavallaan

⁸ Jonkun verran olen tehnyt vertailuja mm. seurakuntien sisäisen valvonnan järjestelyihin; esim. Kurppa 2008. Kirkkohallituksen ohjeet seurakuntien sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan – vertailu COSO-viitekehikoihin. Pro gradu –tutkielma, Tampereen yliopisto. Samaa aihepiiriä on käsitelty myös Jyrki Nikander pro gradu –tutkielmassaan (Tampereen yliopisto 2008) Tarkastus ja valvonta suurissa suomalais-sissa seurakuntayhtymissä erityisesti sisäisen tarkastuksen näkökulmasta. Tutkielmista voi saada hyviä vaikutteita valtionhallinnon sisäisen tarkastuksen tutkimiseen, vaikka organisaatioissa on selkeitä eroja.

standardipohja muodostaa arviointikriteeristön, miten sisäinen tarkastus tulisi järjestää. Sen jälkeen arvioidaan ja tehdään analyysyjä siitä, miten sisäinen tarkastus on poliisi-toimessa ohjeistettu ja miten se on käytännössä toiminut. Lopuksi esitetään kuvaus ja arviointi kriteerien pohjalta ja perusteltu jatkokehittämisehdotus.

Tutkimusaineisto on paljolti kertynyt käytännön työn ohessa. Sisäisen valvonnan järjestämisestä kirjoittajalla on käytettävissään omaa kokemustietoa yli kolmenkymmenen vuoden ajalta. Sisäisen tarkastuksen menettelyitä poliisihallinnossa tarkastellaan viimeksi kuluneiden runsaan kymmenen vuoden ajalta. Melko runsaasti aineistoa on kertynyt erilaisista koulutustilaisuuksista, joiden järjestäjistä merkittävimpiä ovat olleet Sisäiset tarkastajat ry ja Valtionhallinnon tarkastajat ry sekä Tampereen yliopiston taloustieteiden laitos.

Arvioitavina ovat olleet erityisesti Valtiontalouden tarkastusviraston ja poliisin sisäisen tarkastuksen tuottamat tarkastuskertomukset sekä sisäasiainministeriön tilinpäätöskaannanotot. Tutkimusta on terävöitetty neljällä eri kyselytutkimuksella. Tavoitteena on ollut saada kehittämisideoita myös ulkomaisesta tutkimuksesta ja siinä tarkoituksessa lähdeaineistona on ollut tieteellinen julkaisusarja ”International Journal of Auditing”.

Laadullinen menetelmä, sen keskeiset piirteet, käyttökelpoisuus ja mahdollisuudet

Tutkimustyöni työkaluina ovat olleet kvalitatiiviset tutkimusmenetelmät. Laadullinen tutkimus ymmärretään karkeimmillaan aineiston muodon (ei-numeraalinen) kuvaukseksi (Eskola ja Suoranta 1999, 13). Eskola ja Suoranta käsittelevät kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten menetelmien määritelmässä esitettyjä vastakkainasetteluja (1999, 13-15) ja päätyvät toteamukseen, että tärkeintä on tehdä hyvää tutkimusta sellaisilla menetelmillä, jotka sopivat tutkittavana olevaan ongelmaan. Kun Eskola ja Suoranta ehdottavat laadullisen tutkimuksen tunnusmerkeiksi eräitä menetelmiä (1999, 15-24), päätin arvioida, sopisivatko nuo menetelmät (aineistonkeruumenetelmä, tutkittavien näkökulma, harkinnanvarainen tai teoreettinen otanta, aineiston laadullis-induktiivinen analyysi, hypoteesittomuus, tutkimuksen tyyllilaji ja tulosten esitystapa, tutkijan asema, narratiivisuus) oman tutkimukseni välineiksi.

Oman tutkimustyöni perusaineisto on valtaosaltaan tekstiä. Osa siitä on suhteellisen pysyvää (lait, asetukset, standardit), osa puolestaan sellaista (muistiot, työpaperit, prosessikuvaukset), joka pitää tutkimussuunnitelman koko ajan elävänä. Tutkimustyöhöni liittyvää tekstiaineistoa on saatavilla runsaasti. Laadullisen tutkimuksen tunnusmerkeiksi ehdotettu *aineistonkeruumenetelmä* sopii siis varsin hyvin tutkimustyöni menetelmäksi. *Harkinnanvarainen otanta* on menetelmä, jota jo olen käyttänyt käytännön työssäni. Kannattaahan kyselyt kohdistaa suoraan henkilöille, joilla tiedetään olevan tietoa kysyttävästä asiasta. Usein joukko, johon kysely kannattaa kohdistaa, on hyvin pieni. Se puolestaan edellyttää laadun pitämistä korkealla tasolla (1999, 18). On harkittava huolellisesti, *kenelle kysely lähetetään, mitä kysytään ja miten kysytään*, jotta vastausten analysointi voidaan tehdä riittävän perusteellisesti. Tavoitteena olisi oltava uuden tiedon hankkiminen, ei vain vanhan tiedon vahvistaminen (tai kumoaminen).

Hypoteesittomuus sopii omaan laadulliseen tutkimukseeni. Hypoteeseja voi kuitenkin esittää, jos niitä käytetään ennakko-oletuksina ja niitä käytetään vastausmenettelyn nopeuttajina. Ennakko-oletukset ovat siis esioletuksia (1999, 20), joiden arvioin omassa tutkimuksessanikin tuottavan laadukkaampia vastauksia, koska käsitteet ovat vaikeaselkoisia. Nimenomaan Eskolan ja Suorannan mainitsemat ns. työhypoteesit voivat vahvistua tosiksi ja tuoda tutkijalle itseluottamusta. *Tutkijan asema* joustavan tutkimuksen vapaana suunnittelijana ja toteuttajana antaa vapauden edellä mainituille työhypoteeseille.

Tutkittavien näkökulma laadullisen tutkimuksen tunnusmerkkinä on sisäisen tarkastuksen osalta mielestäni ongelmallinen. Osallistuminen tutkittavaan toimintaan on Eskolan ja Suorannan mielestä keskeistä, ei kuitenkaan ehdoton edellytys (1999, 16). Sisäisen tarkastuksen toiminnassa pitää pääsääntöisesti pysyä tarkastettavan toiminnan ulkopuolella. Kun itse kuitenkin tutkin aihetta, johon osallistun työni kautta, on se verraton etu. En näe siinä ongelmaa, kunhan kokemuseräisen tiedon käyttö tuodaan esille, kun sitä käytetään.

Aineistolähtöinen analyysi laadullisen tutkimuksen tunnusmerkkinä on mielenkiintoinen. Eskola ja Suoranta toteavat (1999, 19), että on ensiksi selvitettävä, mitä tietty olemus merkitsee, ennen kuin voidaan lähteä analysoimaan sen merkitystä. Kun viraston

on muun muassa huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on järjestetty asianmukaisesti, on omassa tutkimustyössäni ennen arvioinnin tekemistä selvitettävä, mitä asianmukaisuuden tasolla juuri tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Aineiston kattavuus, koko ja laatu

Eskolan ja Suorannan mukaan (1999, 60) aineiston koko on yleisin kysymys, joka kvalitatiivisen tutkimuksen yhteydessä esitetään. Omassa tutkimuksessani aineistoa on monipuolisesti. Talousarviolainsäädännön, tarkastusta ohjaavien standardien ja käytännön ohjeiden lisäksi käytössä on tarkastusmateriaalia ja kyselyaineistoa.

Eskola ja Suoranta puhuvat (1999, 61) aineiston harkinnanvaraisesta, teoreettisesta tai tarkoituksenmukaisesta poiminnasta tai harkinnanvaraisesta näytteestä. Tämän he toteavat yhdeksi laadullista tutkimusta luonnehtivaksi piirteeksi. Aineiston harkinnanvarainen tai tarkoituksenmukainen poiminta sopi omaan tutkimukseeni. Tarkoituksenmukaisista oli kohdistaa kysely henkilöille, jotka hyötyvät sisäisestä tarkastuksesta eniten, eli viraston johdolle. Vastaukset ovat silloin tähän tarkoitukseen soveltuvina laadukkaampia. Yksi keskeinen tutkimusongelmahan on, millä tavalla sisäinen tarkastus voi toimia johdon apuvälineenä.

Aineiston kylläntyminen eli saturaatio

Kysymyksessä on aineiston riittävyden ratkaiseminen. Eskolan ja Suorannan mukaan (1999, 63) saturaation ajatus perustuu ideaan (Bertaux 1981), jonka mukaisesti tietty määrä aineistoa riittää tuomaan esiin sen teoreettisen peruskuvion, mikä tutkimuskohteesta on mahdollisuus saada. On siis harkittava, tuottaako lisäaineiston kerääminen uutta informaatiota. Eskola ja Suoranta toteavatkin (1999, 63) olevan selvää, että minäänlaista saturaatiota ei voi saavuttaa, ellei ole selvillä siitä, mitä aineistostaan hakee.

Omassa tutkimustyössäni aineiston kylläntymisen aste saavuttiin useimmiten jo 8 - 10 henkilöön kohdistuvilla kyselyillä (viraston päällikkö ja yksiköiden päälliköt). Jos saman kyselyn kohdistaa lisäksi keskijohtoon (25 - 30 henkilöä), ei uudenlaista vastaus-

materiaalia juurikaan voi saada, koska poliisiorganisaatio on tiukka linjaorganisaatio, jossa päällikköviraston ominaisuudet näkyvät parhaimmillaan.

Aineiston hankinta ja rajaus

Sisäisen valvonnan käsitteistö on määriteltävä tarkasti, jotta ymmärretään, mitä haastattelukysymyksiin vastaavat henkilöt tarkoittavat. Koskinen ym. (2005, 133) mainitsevat institutionaalisina lähteinä muun muassa määräykset, asetukset, lait ja asiakirjat. Nämä ovatkin omassa tutkimuksessani tärkeimpiä julkisia tietolähteitä. Jonkun verran olen käyttänyt myös salaisia työdokumentteja, raportteja, ohjeita ja muistioita, lähinnä Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin sisäisen tarkastajan tehtävissä vastaan tulleina. Henkilökohtaisia lähteitä (kirjeet, sähköpostit), jotka Koskinen ym. myös mainitsevat, en juurikaan ole käyttänyt. Ammattilehtiä⁹ olen kyllä käyttänyt tietolähteinä. Luento- ja kurssimonisteista saadun tiedon hyvänä puolena on aineiston ajantasaisuus. Runsaasti tietoa olen saanut myös internet-sivustoilta.

Laadullisessa tutkimuksessa *havainnointitutkimuksella* tarkoitetaan tutkimusta, jossa havainnoidaan luonnollisia tilanteita erilaisissa ympäristöissä (Koskinen ym. 2005, 77). Toimiessani itse sisäisenä tarkastajana olen voinut tehdä havaintoja ilman, että havainnoinnin kohteena olevat henkilöt olisivat kokeneet olevansa tutkimustyöhön liittyvän arvioinnin kohteena. Havainnointimenetelmät ja dokumentit soveltuvat omaan tutkimustyöhöni erittäin hyvin. Sen sijaan erilaisia narratiivisia tai diskurssi- ja keskusteluai- neistoja en ole ottanut käyttöön lähinnä niiden ongelmallisen tulkinnallisuuden vuoksi.

Laadullisen tutkimusmenetelmän valinta, arviointi ja johtopäätökset

Pertti Töttö on kantanut huolta siitä, että laadullisen tutkimuksen perustelu rakentuu väärälle käsitykselle siitä, mitä kvantitatiivinen tutkimus ylipäättään on (Töttö 2000, 9). Töttö haluaa kritiikillään saada aikaan keskustelua eri tutkimusmenetelmien käyttökel- poisuudesta niin, etteivät aloittavat tutkijat automaattisesti ajautuisi kvalitatiivisten tut- kimusmenetelmien käyttöön, vaan selvittäisivät molempien menetelmien käytön mah-

dollisuudet. Töttö päätyykin siihen, että laadullinen ja määrällinen tutkimusote ovat toisiaan täydentäviä.

Omassa tutkimuksessani olen nähnyt kvalitatiiviset menetelmät käyttökelpoisemmiksi. Tötön mukaan laadullisessa tutkimuksessa kohde valitaan tarkoituksenmukaisesti, määrällisessä satunnaisesti. Tarkoituksenmukainen valinta tuottaa omassa tutkimuksessani arvokkaampaa tietoa. Voin osoittaa kysymykseni juuri niille henkilöille, joilla arvioin olevan sellaista johtamiskokemusta, joka takaa vastausten laadun. Jos lähetän kysymykseni satunnaisesti suurelle joukolle tietämättä vastaajien sisäisen tarkastuksen osaamistasoa, saan huonoimmat vastaukset. Edellistä tukee Tötön väittäminen, jonka mukaan laadullinen ote on joustava, määrällinen puolestaan jäykkä.¹⁰

Arviointiin, onko kvantitatiivinen kausaalianalyysi tai kvantitatiivinen tutkimusote ylipäätään käyttökelpoinen omassa tutkimusaiheessani, vaikuttaa myös se, että oman tutkimustyöni tarkoituksena on tuottaa tietoa, jonka tarve on noussut suoraan käytännöstä. Kysymyksessä on arviointitutkimus, jonka tavoitteena on kehittää parempia menetelmiä johtamisen apuvälineiksi, selvittää sisäisen valvonnan olemusta ylipäätään ja pyrkiä lisäämään ymmärrystä sisäisestä tarkastuksesta. Tutkimuksellani on selvä yhteiskunnallinen tavoite, joka on määritelty asetustasolla.

Tutkimuksessani on vahva empiirinen ote, koska tutkimukseni perustuu sekä kyselyaineistoon että osittain tutkimuskohteen omakohtaiseen havainnointiin. Työssäni tekemät havainnot olen voinut sitoa teoreettisen tarkastelun todellisuuteen ja aiheen teoreettinen tarkastelu on puolestaan vahvistanut empiirisen aineiston hyödynnettävyyttä.

⁹ Näistä mainittakoon erityisesti Sisäiset Tarkastajat ry:n jäsenyyden kautta tulevat ammattijulkaisut kuten Tilintarkastus-lehti sekä Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisema Reviisori-lehti.

¹⁰ Ks. myös Töttö 2004. Syvällistä ja pinnallista.

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA

2.1 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Tutkimuksessa arvioinnin lähtökohtana ovat sisäistä valvontaa ja sisäistä tarkastusta koskevat säädökset ja määräykset, ammattistandardit, käytännön ohjeet ja suositukset sekä valtionhallinnossa yleisesti ja erityisesti sisäasiainministeriön hallinnonalalla annetut asiaa koskevat määräykset ja ohjeet.

Keskeiset käsitteet ja arviointikriteerit pohjautuvat tutkimuksessani ennen kaikkea IIA:n ammattistandardeihin, eettisiin sääntöihin ja käytännön ohjeisiin, jotka sisäisen tarkastuksen kansainvälinen pääjärjestö The Institute of Internal Auditors (IIA) on julkaissut vuonna 2002 (sen jälkeen päivitetyt ammattistandardit tulivat voimaan 1.1.2009, uusimmat päivitykset 1.1.2011). Suomessa julkaisusta on vastannut Sisäiset Tarkastajat ry. IIA luonnehtii standardien ja eettisten sääntöjen noudattamista pakolliseksi. Sen sijaan käytännön ohjeet IIA on - kuten sanonta kuuluu - hyväksynyt käyttöön, ja niiden noudattamista se vahvasti suosittelee. Kun talousarvioasetuksen 70 §:ssä mainitaan, että *Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset*, on Valtioneuvoston controller siihen liittyen 16.1.2006 ministeriölle lähettämässään muistiossa (VM 45/09/2005) täsmentänyt, että erityisesti huomioon otettavia ovat sisäisen tarkastuksen kansainvälisen järjestön IIA:n antamat sisäisen tarkastuksen ammattistandardit, käytännön ohjeet ja suositukset. Poliisihallitus on virastona sisäisten tarkastajiensa (Sisäiset Tarkastajat ry:n jäseniä) kautta sitoutunut nimenomaan IIA:n antamiin standardeihin.

Arviointikohteina ovat sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen ohjeistukset ja menettelytavat poliisin virastoissa, verrattuna edellä mainittuihin arviointikriteereihin. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta poliisiorganisaatiossa on annettu talousarvioasetuksen 70 §:n mukaisesti Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka poliisiylijohtaja on vahvistanut.

Tarkoituksena on selvittää, kuinka paljon suomalainen julkishallinnon tarkastus pohjautuu IIA:n ”pohjoisamerikkalaisiin” malleihin, vai onko Suomessa aidosti löydetty omaperäinen, suomalaiseen hallintoon sopiva tarkastustoimi. Vertailu kansainvälisiin käytäntöihin perustuu ensisijaisesti tieteelliseen lehtijulkaisuun ”International Journal of Auditing”.

Tässä tutkimuksessa arvioinnin määritelmänä on käytetty Vuorelan määritelmää, jonka mukaan ”arviointi on systemaattiseen tiedonkeruuseen ja analyysiin perustuvaa toiminnan arvon määrittelyä” (Vuorela 1997, 11). Vuorelan mukaan arvioinnin ensisijaisena tavoitteena on ”hankkia uutta tietoa toiminnan suuntaamis- ja uudistuspäätöksiin”.

2.2 *Sisäinen valvonta*

Valtion talousarviolain 24 b §:n¹¹ mukaan *viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omissa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Tarkemmat säännökset virastojen ja laitosten sisäisestä valvonnasta ja sen järjestämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.*

Talousarviolain 24 d §:ssä (19.12.2003/1216) säädetään sisäiseen valvontaan liittyen lisäksi, että *Viraston ja laitoksen on annettava maksutta toiselle virastolle ja laitokselle toiminnan ja talouden suunnittelua ja talousarvion toimeenpanemista, sisäistä valvontaa, tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista ja muuta lakiin perustuvaa valtiotaloudellista raportointia varten tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja selvitykset.*¹²

Saman pykälän 2 momentin mukaan *viraston ja laitoksen on tehtävä toimivaltaansa kuuluvat valtion taloudenhoitoon liittyvät valvontatoimet ja tarkastukset, joita toinen valtion virasto tai laitos pyytää, jos pyydetyn valvontatoimen tai tarkastuksen suoritta-*

¹¹ Valtion talousarviolaki (11.12.1992/1243), 4. Luku Taloudenhoidon ohjaus ja sisäinen valvonta (19.12.2003/1216), 24 b § (25.2.2000/217), Sisäinen valvonta.

minen on perusteltua pyynnön esittäneen viraston tai laitoksen kannalta. Katso tähän liittyen jäljempänä selostettu talousarvioasetuksen 69 c §.

Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan sääntää tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen tietojen antamisessa noudatettavista menettelyistä ja annettavista tiedoista sekä 2 momentissa tarkoitettun valvontatoimen ja tarkastuksen suorittamista toiselle virastolle ja laitokselle tämän pyynnöstä koskevan velvoitteen ja sen täyttämisesä noudatettavien menettelyiden yksityiskohdista.

Valtion talousarvioasetuksen 69 §:n¹³ mukaan *viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat:*

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

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

Talousarvioasetuksen 69 a § (254/2004): *Sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat, viraston toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat yleiset standardit ja suositukset.*¹⁴

¹² Konkretisoituu esimerkiksi silloin kun virasto on saanut EU-varoja käyttöönsä ja virasto siirtää osan varoista toisen viraston käytettäväksi. Saajaviraston on silloin annettava luovuttajavirastolle tarkat kulutustiedot, jotta luovuttajavirasto voi laatia EU-varojen käytöstä vaaditun selvityksen.

¹³ Valtion talousarvioasetuksen 9. luku (Sisäinen valvonta), 69 § (263/2000).

Talousarvioasetuksen 69 b § (254/2004): *Tilivirastolla tulee olla taloussääntö, jonka tilivirastona toimiva virasto tai laitos vahvistaa. Useamman viraston ja laitoksen kokonaisuudesta muodostetun tiliviraston taloussäännön hyväksyy tilivirastona toimiva virasto tai laitos kuultuaan samaan tilivirastoon kuuluvia muita virastoja ja laitoksia.*

Talousarvioasetuksen 69 c §:n mukaan *Viraston ja laitoksen on tehtävä toisen viraston ja laitoksen pyynnöstä toimivaltaansa kuuluva taloudenhoidon valvontatoimi tai hallinnollinen tarkastus ja laadittava siitä tarvittavat asiakirjat, jos:*

- 1) *virasto tai laitos käyttää pyytävälle virastolle tai laitokselle edelleen välitettäväksi tai käytettäväksi osoitettua valtion rahoitusta tai pyytävän viraston tai laitoksen vastuulla lainsäädännön perusteella muutoin olevaa rahoitusta;*
- 2) *virasto tai laitos myöntää käyttöönsä osoitetuista valtion varoista tai muista sen vastuulla olevista varoista osarahoituksen hankkeeseen tai toimintaan, joka muutoin on valvonta- tai tarkastustoimenpidettä pyytävän viraston tai laitoksen vastuulla tai osaksi tai kokonaan rahoittamaa;¹⁵*
- 3) *kyseessä on muu valvonta- tai tarkastustoimenpidettä pyytäneen ja pyynnön saaneen viraston tai laitoksen yhteinen hanke tai toiminta.*

Sisäisen valvonnan ja tarkastuksen määrittelyjä on valtionhallinnossa muutettu ja kehitetty erityisesti viime vuosikymmenen aikana. Sisäisen valvonnan katsottiin käsittävän yläkäsitteenä sisäisen tarkkailun, sisäisen tarkastuksen ja johdon suorittaman valvonnan. Viimeisissä muutoksissa valtion talousarviolakiin (217/2000) ja valtion talousarvioasetukseen (263/2000) määriteltiin ja uudistettiin sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen käsitteet ja saatettiin ne kansainväliset standardit huomioon ottavalle tasolle. Käytännössä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ajattelu vietiin osaksi viraston sääntöjä ja toimintatapoja. Tässä yhteydessä luovuttiin myös käsitteestä sisäinen tarkkailu. Tarkkailu-sana aiheuttikin väärää käsitystä poliisihallinnossa, koska tarkkailu-sana liitettiin läheisesti rikostorjuntatyöhön. Sisäisen valvonnan määritelmää muutettiin viimeisim-

¹⁴ Poliisihallinnossa ovat pääsääntöisesti käytössä IIA:n standardit, joista jäljempänä tarkemmin.

¹⁵ Voitaisiin soveltaa esimerkiksi tapaukseen, jossa ns. Nappi-hankkeessa Keskusrikospoliisi on ollut EU:lle raportointivelvollinen projektin rahojen käytöstä, mutta myös Helsingin poliisilaitos ja Suojelupoliisi ovat olleet rahojen käyttäjiä.

missä talousarviolainsäädännön uudistuksissa nimenomaan siten, että sisäinen valvonta ei rajoitu pelkästään kontrolloiviin toimenpiteisiin, vaan valvonnassa kiinnitetään laajaa huomiota johtamiseen, tavoitteenasetteluun, riskienhallintaan sekä yleensä tuloksellista ja lainmukaista toimintatapaa edistäviin ja varmistaviin menettelyihin.

Sisäinen valvonta tarkoittaa siis toimintayksikön ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatoratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja varojen turvaamisesta, toimintojen tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta.

Sisäinen valvonta on siten lainmukaisuutta, varojen ja omaisuuden turvaamista, tuloksellista toimintaa sekä oikean ja riittävän tiedon raportointia varmistavia menettelyitä ja ratkaisuja. Tehokas sisäinen valvonta ja riskienhallinta parantavat organisaation tuloksia tukemalla oikeaan tietoon perustuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa, samalla kun se varmistaa toiminnan laillisuuden ja resurssien tehokkaan käytön.

Valvontatoimet toteutetaan yleensä osana normaalia toimintaa manuaalisilla, ohjelmoiduilla tai näitä yhdistämällä toteutetuilla kontrolleilla. Valvontatoimet voivat olla

- ennalta ehkäiseviä (estää epätoivottuja tapahtumia)
- paljastavia/havaitsevia (valvonta paljastaa tai korjaa epätoivottuja tapahtumia)
- korjaavia, kompensoivia, ohjaavia (valvonta saa aikaan tai edistää toivottuja tapahtumia)
- yleisiä johtamiskontrolleja.

Ehkäiseviä kontrolleja ovat esimerkiksi ajan tasalla olevat työjärjestykset, valtuutukset, hyväksymiskäytännöt, tehtävien eriyttäminen sekä toimintojen ohjeistus ja selkeät toimeksiannot. Laskujen ja muiden maksuasiakirjojen hyväksymisjärjestelmä on yksi tärkeimmistä valvontatoimen muodoista. Pääperiaate on se, että sama henkilö ei saa hoitaa koko toimintaa eikä aina useita osatoimintojakaan. Kysymyksessä ovat ns. vaaralliset työyhdistelmät. Havaitsevia kontrolleja ovat säännölliset täsmätykset ja raporttien seu-

raaminen. Tietojärjestelmien valvontatoimista tärkeitä ovat muun muassa asianmukaisesti rajatut käyttäjävaltuudet ja tietojärjestelmiin rakennetut automaattiset tarkistukset.

Sisäinen valvonta on *prosessi*, ei yksittäinen toimenpide. Sisäisen valvonnan saavat aikaan *ihmiset*, jotka ajattelevat, kommunikoivat ja toimivat, ja siitä syntyy sisäinen valvonta. Sisäisen valvonnan voidaan odottaa antavan vain *kohtuullisen varmuuden* organisaation johdolle. Perinteisessä johtajan tehtäväkentässä ”suunnitella, johtaa, kehittää ja valvoa” on annettava riittävä sisältö myös valvontatehtävälle, jonka tärkeimpiä järjestämisuotoja ovat:

- 1) suunnittelu- ja seurantajärjestelmät
- 2) säännöt ja toimintaohjeet
- 3) toimenkuvat ja valtuudet, sekä
- 4) tehtävien ja vastuiden jako.

Valtuuksien ja vastuiden jako on välttämätön työsuoritusten oikeaksi mittaamiseksi sekä todettujen virheiden ja väärinkäytösten paikallistamiseksi. Valtuudet ja vastuut on määriteltävä erityisesti hoidettaessa seuraavia asiaryhmiä: ratkaisovalta, määrärahan käyttö, maksut, tulot ja hankinnat. Säännöt, määräykset ja ohjeet luovat pohjan sisäiselle valvonnalle, joka velvoittaa henkilökuntaa niiden noudattamiseen ja johtoa tarkoituksenmukaisten ja yksiselitteisten ohjeiden antamiseen.

Sisäisen valvonnan toimivuuden huomaa valitettavasti parhaiten vasta silloin, kun se on pettänyt eli silloin kun sitä ei ole lainkaan tai se on puutteellista. Selkeyttävää olisi antaa virastossa koko valvontakokonaisuuden kattava sisäisen valvonnan ohje¹⁶. Vastuuta sisäisen valvonnan toimivuudesta on kaikilla henkilöstöön kuuluvilla. Katso valvonnan vastuunjako kuvaava taulukko 1.

¹⁶ Poliisihallituksessa sisäisen valvonnan ohje on luonnoksena, ja se saatetaan määräyksenä voimaan sen jälkeen kun Poliisihallituksen uusi työjärjestys on tullut voimaan sekä viraston taloussääntö ja sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on päivitetty.

Taulukko 1. Sisäisen valvonnan vastuunjako henkilöryhmittäin

Ylin virkamiesjohtaja, poliisiylijohtaja	Yksikönpäällikkö ja vastuualueen esimies	Koko henkilöstö	Sisäinen tarkastus
<ul style="list-style-type: none"> - vastaa valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön linjausten, strategioiden ja asetettujen tulostavoitteiden puitteissa toimintayksikön strategias- ta ja toimintalinjoista sekä strategisia ja tulostavoitteita koskevien ehdotusten tekemisestä ohjaavalle ministeri- ölle - vastaa tuloksesta sekä toi- minnan ja talouden lainmu- kaisuudesta - ylläpitää hyvää sisäistä toimintakulttuuria - vastaa sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta ja riittä- vyydestä (sisäisen valvonnan tavoitteiden kohtuullisesta saavuttamisesta). 	<ul style="list-style-type: none"> - vastaa lainmukai- sesta ja tuloksellisesta toiminnasta sekä tavoitteiden saavut- tamisesta - vastaa sisäisen valvonnan järjestä- misen operatiivisesta johtamisesta ja ope- ratiivisten tavoittei- den saavuttamisesta - ylläpitää hyvää sisäistä toimintakult- tuuria. 	<ul style="list-style-type: none"> - toimii lainmukai- sesti sekä hoitaa tehtävänsä strategioiden ja tavoitteiden sekä sisäisen valvon- nan ja riskienhallin- nan linjausten ja niiden pohjalta tehty- jen päätösten mukai- sesti - vastaa omaan toi- menkuvaan ja tehtä- viin kuuluvista sisäi- sen valvonnan me- nettelyistä - huolehtii omassa toiminnassaan hyvän toimintakulttuurin noudattamisesta. 	<ul style="list-style-type: none"> - tukee asiantuntijana tavoitteiden saavut- tamista arvioimalla sisäisen valvonnan, riskienhallinnan sekä johtamis- ja hallinto- prosessien toimivuut- ta.

Lähde: Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. VM 23.12.2005. Kirjoittajan (EH) toimesta sovellettu poliisihallintoon.

Jokaisella organisaatioon kuuluvalla on siis jonkin verran vastuuta sisäisestä valvonnas- ta. Viraston johto (lähinnä yksiköiden päälliköt) on vastuussa organisaation sisäisen valvonnan järjestämisestä ja jokainen esimies on vastuussa yksikkönsä sisäisen valvon- nan toimivuudesta. Lopullinen vastuu on ylimmällä johtajalla (poliisiylijohtaja). Talou- desta ja laskennasta vastaavalla johtajalla (Poliisihallituksessa esikunnan päällikkö ja laskentapäällikkö) on keskeinen asema taloudellisuuden valvonnassa.

Sisäiset tarkastajat edistävät osaltaan sisäisen valvontajärjestelmän pysymistä tehokka- na, mutta heiltä puuttuu vastuu järjestelmän perustamisesta ja ylläpitämisestä. Sisäinen tarkastus varmistaa tarkastustoiminnallaan, että sisäinen valvonta toimii. Sisäiseen val- vontaan liittyviä tehtäviä on siis kaikilla, katso taulukko 2.

Taulukko 2. Sisäisen valvonnan tehtävät henkilöryhmittäin

Ylin virkamiesjohtaja, poliisiylijohdaja	Yksikön päällikkö ja vastualueen esimies	Koko henkilöstö	Sisäinen tarkastus
<ul style="list-style-type: none"> - hyväksyy Poliisihallituksen strategiat ja linjat sekä talousarvio- ja tulostavoite-ehdotuksen - vahvistaa riskienhallinnan periaatteet ja sisäistä valvontaa koskevat ohjeet - viestittää riskienhallinnan tärkeydestä - seuraa raportointia riskienhallinnan tilasta - vahvistaa sisäisen tarkastuksen ohjesäännön - hyväksyy sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman - hyväksyy sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman. 	<ul style="list-style-type: none"> - johtaa toimintaa niin, että tavoitteet saavutetaan ja olennaiset riskit hallitaan - organisoii yksikössään sisäisen toiminnan ja sen valvonnan sekä kohdentaa sille resurssit - raportoi ylimmälle johdolle tavoitteiden saavuttamisesta ja riskienhallinnasta - viestittää riskienhallinnan tärkeydestä - esittelee tai valmistelee sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman (Poliisihallituksessa vastuu-yksikkönä esikunta, sisäinen tarkastus avustaa). 	<ul style="list-style-type: none"> - hoitaa toimen- ja tehtävänkuvansa mukaiset tehtävät ja niihin liittyvät sisäisen valvonnan menettelyt - raportoi poikkeamista - osallistuu suunnitteluun ja riskienhallintaan. 	<ul style="list-style-type: none"> - tekee tarkastussuunnitelman mukaiset ja johdon pyytämät tarkastukset - raportoi havainnoista ja toimenpideehdotuksista poliisiylijohdajalle - toimii asiantuntijana sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvissä kysymyksissä.

Lähde: Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. VM 23.12.2005. Kirjoittajan (EH) toimesta sovellettu poliisihallintoon.

2.3 Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus selvittää sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä. Sisäisen valvonnan määritelmän ymmärtämistä ja sisäisen valvonnan käsitteen erottamista sisäisestä tarkastuksesta helpottaa toteamus, jonka mukaisesti sisäistä valvontaa varten ei ole erillistä henkilöstöä, vaan valvonta kytkeytyy sisäisesti viraston toimintoketjuihin ja sitä toteuttavat toimintayksikön henkilöt jatkuvasti kukin omissa tehtävissään. Sisäinen tarkastus taas tarkoittaa erillistä toimintaa ja erillistä henkilöstöä.

Sisäinen tarkastus on riippumatonta 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.¹⁷

Sisäisen tarkastuksen kansainvälisissä ammattistandardeissa todetaan (standardi 1100), että ”sisäisen tarkastustoiminnan tulee olla riippumaton ja sisäisen tarkastajan tulee olla työssään objektiivinen”. Riippumattomuus ja eettisyys on otettu huomioon myös sisäisen tarkastuksen eettisissä säännöissä ja käytännön ohjeissa.

Riippumattomuus sisältää Annukka Jokipiin (2005, 18-19) mukaan sisäisen tarkastuksen asianmukaisen organisaatioaseman, jonka toteutuessa sisäisen tarkastuksen johtaja raportoi sellaiselle organisaatiotasolle, joka mahdollistaa sisäisen tarkastuksen velvollisuuden täyttämisen. Riippumattomuuden sijaan sisäisessä tarkastuksessa korostuu Jokipiin mukaan nimenomaan objektiivisuus sen vuoksi, koska sisäinen tarkastus on osa tarkastettavaa organisaatiota. Ammattistandardien mukaan objektiivisuus tarkoittaa sisäisen tarkastajan puolueettomuutta ja tasapuolisuutta. Jokipii korostaa erityisesti, että muiden henkilöiden mielipiteiden ei saa antaa vaikuttaa tarkastukseen.¹⁸

Sisäistä tarkastusta ohjaavat valtiosektorilla useat oikeusnormit. Lakitasoisia säädöksiä on perustuslaissa, hallintolaissa, virkamieslaissa, valtion talousarviolaisissa jne. Tärkein sisäistä tarkastusta ohjaava oikeusnormi on asetus valtion talousarviosta.

Talousarvioasetuksen 70 §:n (263/2000) mukaan *viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvit-*

¹⁷ the Institute on Internal Auditors -järjestön (IIA) vuonna 1999 vahvistaman määritelmän mukaan. Jatkossa sisäisen tarkastuksen määritelmä on muuttumassa (Antero Kuuluvainen teoksessa Sisäinen tarkastus 2010, 24) niin, että se korostaa sisäisen tarkastajan itsenäistä ammattiasemaa ja sisäisen tarkastuksen roolia myös ulkoisten sidosryhmien kannalta. Sisäiset tarkastajat muodostavat oman erityisammattikuntansa. Sisäinen tarkastus nähdään toimivan johdon kumppanina kaikilla tasoilla varmistamassa organisaation strategian toteuttamista.

¹⁸ Saman suuntaiset linjaukset ks. esim. Kuuluvainen 2001. Sisäisen tarkastuksen objektiivisuus, ammatillisuus ja riippumattomuus. Tilintarkastus 7/2001. Ks. myös Storckovius 2011. Riippumattomuus ja objektiivisuus sisäisessä tarkastuksessa. Tilintarkastus 3/2011.

tää viraston johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset.¹⁹

Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston ja laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai laitos itse vahvistaa. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on annettava tiedoksi asianomaiselle ministeriölle ja Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Edellä mainitulla talousarvioasetuksen 70 §:n 1 momentilla on yhteys talousarvioasetuksen 65 §:ään (254/2004), jossa säädetään että *Tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää:*

--

7) arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella annettu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma);

--

Lausuman sisällöstä vastaaminen on ehdottomasti viraston johdolle kuuluva tehtävä, vaikkakin sisäinen tarkastus luonnollisesti voi (ja sen kuuluukin) esiintyä tässä asiantuntijana talousarvioasetuksen 70,1 §:n mukaisesti (”Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon

¹⁹ Valtioneuvoston controller on 16.1.2006 ministeriöille lähettämässään muistiossa (VM 45/09/2005) täsmentänyt, että erityisesti huomioon otettavia ovat sisäisen tarkastuksen kansainvälisen järjestön IIA:n (the Institute of Internal Auditors) antamat sisäisen tarkastuksen ammattistandardit. Näitä standardeja on poliisiin sisäisessä tarkastuksessa noudatettu. Laajempaan käsitteeseen näillä standardeilla ja suosituksilla tarkoitetaan erityisesti ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n standardeja ja suosituksia, COSO-pohjaista mallia sekä sisäisten tarkastajien kansainvälisen järjestön IIA:n yksityiselle ja julkiselle sektorille yhteisiä kansainvälisiä sisäisen tarkastuksen uusia standardeja sekä niiden pohjalta Euroopan unionissa ja Suomessa kehittyviä hyviä käytäntöjä.

määräämät tarkastustehtävät.”).²⁰ Poliisihallinnossa, jossa laillisuusvalvonta on korostettua, on lausuman sisällettävä arviointi myös laillisuusvalvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä.

Organisaatioiden johto on vastuussa siitä, että organisaatio toteuttaa sille asetettuja tavoitteita ja toimii yhteiskunnan edellyttämien sääntöjen mukaan. Antero Kuuluvaisen mukaan suurten organisaatioiden johtamis- ja hallinto- sekä valvonta- ja riskienhallinta-prosessit ovat tulleet niin vaativiksi ja monimutkaisiksi, että johto tarvitsee tuekseen - voidakseen kantaa vastuunsa ja hallitakseen riskejä - erityisiä asiantuntijoita, sisäisiä tarkastajia, arvioimaan, onko johtamis- ja hallintojärjestelmä tarkoituksenmukainen, toimivatko prosessit riittävän tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti, onko raportointi luotettavaa ja ajantasaista ja noudatetaanko säädöksiä, jotta hyväksytyt strategiset ja operatiiviset tavoitteet saavutetaan kohtuullisen varmasti (Kuuluvainen, Sisäinen tarkastus 2010, 18). Sisäisen tarkastuksen tarve saattaa olla korostunut muun muassa silloin, kun viraston johtajaksi on valittu henkilö, jonka käytännön kokemus on kertynyt muulla toimialalla kuin sillä, johon hän on siirtynyt johtajaksi.

Sisäiselle tarkastukselle ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa tapaa, vaan sen toteutustapa ja laajuus vaihtelevat organisaatiokohtaisesti. Sisäistä tarkastusta säännellään pääasiassa ammattistandardeilla, jotka asettavat sisäiselle tarkastukselle minimivaatimukset. Tärkeimmät ammattistandardit ovat sisäisen tarkastuksen kansainvälisen järjestön IIA:n (The Institute of Internal Auditors) antamat sisäisen tarkastuksen ammattistandardit, jotka kattavat sisäisen tarkastuksen peruseriaatteet ja edellytykset, määrittävät sen tehtävien luonteen ja vastuut sekä asettavat sisäiselle tarkastukselle selkeät tavoitteet, jotka

²⁰ Siihen säädettyyn velvollisuuteen, että lausuman antaminen on johdon tehtävä, puuttui Valtiontalouden tarkastusvirasto ensimmäistä kertaa tilintarkastajan vuosiyhteenvedossa, jonka VTV antoi 15.4.2008 Poliisin tietohallintokeskuksen (PTHK) tarkastuksesta vuodelta 2007. Sisäinen tarkastaja oli omassa vuosiraportissaan esittänyt toteamuksensa viraston sisäisestä valvonnasta ja siihen kuuluvasta riskienhallinnasta. Viraston johto kopioi sisäisen tarkastajan kannanoton oman lausumansa rungoksi ja totesi yhtyvän omalta osaltaan sisäisen tarkastajan arvioon. Tarkastusvirasto ei pitänyt PTHK:n lausuman valmistelua kaikilta osin asianmukaisena, sillä ”*sisäisen tarkastajan tarkastuskertomuksesta on lausumaa varten kopioitu sisäisen valvonnan tarkastusta koskeva osio ilman, että sisäinen tarkastaja toimisi lausumassa varsinaisesti esittelijänä. Se, että Poliisin tietohallintokeskuksen johto yhtyy sisäisen tarkastajan näkemykseen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta, ei ole oikea menettelytapa, vaan arvio tulisi esittää johdon omana näkemyksenä.* Huom! Lausuma-asiassa sisäinen tarkastus avustaa, ei valmistelee.

ovat käypiä kaikissa organisaatioissa. Käytäntö on osoittanut, että IIA:n standardit sopivat hyvin myös poliisihallintoon.²¹

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on vahvistettu 7.1.2010. Ohjesääntö on laadittu sisäisen tarkastuksen ammattistandardien suositusten mukaisesti. Sisäinen tarkastus toimii suoraan poliisiylijohtajan alaisuudessa. Sisäisen tarkastuksen kohteena voivat olla poliisin kaikki toiminnot, vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito ja kaikki poliisiyksiköt. Sisäisellä tarkastuksella on oikeus saada tarkastustehtävänsä varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat salassapitosäännösten estämättä. Lisäksi se on oikeutettu saamaan poliisiyksiköiltä tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellista apua. Sisäisillä tarkastajilla on salassapitovelvollisuus.²²

Sisäisen tarkastuksen tehtävänä²³ on selvittää Poliisihallituksen johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyttä sekä suorittaa poliisiylijohtajan määräämät tarkastustehtävät. Sisäinen tarkastus arvioi, ovatko sisäisen valvonnan menettelyt toiminnan riskeihin nähden asianmukaiset ja riittävät siten, että ne varmistavat talouden ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuden, laillisuuden ja tuloksellisuuden, hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen sekä johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Sisäinen tarkastus voi lisäksi antaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia neuvontaluonteisia konsultointipalveluita poliisin johdolle ja yksiköille. Konsultointipalvelut eivät kuitenkaan saa vaarantaa sisäisen tarkastuksen riippumattomuutta ja objektiivisuutta.

²¹ IIA:n merkitystä valtionhallinnossa korostaa muun muassa valtioneuvoston controllerin 16.1.2006 kaikille ministeriöille lähettämä suosituskirje, jonka mukaan ”Erityisesti huomioon otettavia ovat sisäisen tarkastuksen kansainvälisen järjestön IIA:n antamat sisäisen tarkastuksen ammattistandardit”. IIA (The Institute on Internal Auditors) on tunnustettu sisäisen tarkastuksen järjestö, jossa on noin 160.000 jäsentä noin 100 maassa. Se julkaisee ja päivittää sisäisen tarkastuksen ammattistandardeja, eettisiä sääntöjä ja käytännön ohjeita sekä järjestää koulutusta. Suomessa järjestöä ”edustaa” Sisäiset tarkastajat ry, jossa on noin 670 jäsentä.

²² Vrt. esimerkiksi Euroopan keskuspankin sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteet, joiden mukaan ”Sisäisen tarkastuksen osastolla on velvollisuuksiaan suorittaessaan pääsy kaikkien tarvittavien henkilöiden luo sekä kaikkeen tarvittavaan aineistoon, tietoon, järjestelmiin sekä omaisuuteen. Kaikki pyydyt tiedot on toimitettava totuudenmukaisesti ja kattavasti kohtuullisessa ajassa. Sisäisen tarkastuksen osasto voi myös edellyttää jatkuvaa pääsyä (vain lukuoikeus) tietojärjestelmiin ja tietoihin. Sisäisen tarkastuksen osasto ilmoittaa johtokunnalle välittömästi kaikista yrityksistä estää sitä suorittamasta tehtäviään.

²³ Mukailleen määritelmää, jonka valtiovarain controller on 22.3.2006 esittänyt lähettäessään ministeriöille ja tilivirastoille tiedoksi sisäisen tarkastuksen malliohjesäännön.

Tarkastusjohtaja käy vuosittain poliisiylijohtajan kanssa tulos- ja kehityskeskustelun. Tarkastusjohtaja toimii sisäisen tarkastuksen tehtävissä olevien muiden henkilöiden esimiehenä, päättää heidän toimenkuvastaan ja käy heidän kanssaan tulos- ja kehityskeskustelut. Sisäinen tarkastus laatii itselleen menettelytapaohjeet tarkastustehtävien ja konsultointitoimeksiantojen suunnittelun, toteutuksen ja raportoinnin osalta. Sisäinen tarkastus raportoi säännöllisesti poliisiylijohtajalle tarkastussuunnitelman toteutumista, merkittävistä avoimista riskeistä, sisäisen valvonnan tilasta sekä muista organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmää koskevista havainnoista. Sisäinen tarkastus raportoi viivytyksettä poliisiylijohtajalle havaitsemistaan merkittävistä sisäisen valvonnan tai riskienhallinnan puutteista sekä väärinkäytöksistä.

”Valtionhallinnossa sisäiset tarkastajat arvioivat kaikkia sisäisen valvonnan osa-alueita eli tuloksellisuutta, laillisuutta, omaisuuden turvaa ja ohjauksen edellyttämien tietojen oikeellisuutta.” (Keijo Vehmas 2010, 168. Teoksessa Sisäinen tarkastus.) Käytännössä sisäisen tarkastuksen työ on muuttunut arviointi- ja varmistuspalveluiksi ja konsultoinniksi. Määritelmässä ja standardeissa ei enää mainita sanaa tarkastus. Näin sisäinen tarkastus on siis muuttunut tilintarkastuksellisilta juuriltaan hyvän johtamis- ja hallintojärjestelmän neljänneksi peruspilariksi. Useissa maissa, kuten esimerkiksi Suomessa, alkuperäinen ammattinimitys on kuitenkin säilynyt, vaikka termi *sisäinen tarkastaja* ei enää juurikaan kuvaa sitä, mitä sisäinen tarkastaja (internal auditor) tosiasiaassa parhaiden käytäntöjen mukaan tekee. (Kuuluvainen, Sisäinen tarkastus 2010, 24.)

2.4 Sisäisen tarkastuksen sisältö ja ammatillinen viitekehys

2.4.1 Yleistä

Sisäisen tarkastuksen sisältöä on kuvattu muun muassa seuraavasti (Lähde: Antero Kuuluvainen teoksessa Sisäinen tarkastus 2006, 21 sekä 2010, 23):

- 1) 50-60-luvulla ”Sisäinen tarkkailu”. Tutki asioita transaktiotasolla löytääkseen virheitä ja väärinkäytöksiä. Sisäinen tarkastaja oli ”vanhassa roolissaan” laskentaosaston laajennus. Keskeisiä tehtäviä olivat varastojen inventointi, kassantar-

- kastukset ja palkkakirjanpidon tarkastukset. Kaikki tarkastus oli jälkikäteistä ”kruksi- ja kravattitarkastusta”. Sisäinen tilintarkastaja. Ei juuri lisäarvoa.
- 2) 70-80-luvulla ”Operatiivinen”. Tutki toimintaohjeita, kontrolleja ja prosesseja löytääkseen heikkouksia (väärinkäytöksiä, poikkeavia tapahtumia), ehdottaakseen parannuksia. Aloitteli johdon konsulttina. Arvioi resurssien tehokasta ja tarkoituksenmukaista käyttöä. Sertifioinnit alkoivat (CIA). Jonkin verran lisäarvoa.
 - 3) 90-luvulla ”Riskiperusteisuus”. Tutki valvontaa ja riskienhallintaa ja suuntautui organisaation merkittävimpiin riskeihin. Priorisointi niiden mukaan. Auttoi tavoitteiden saavuttamisessa. Ammattimaistuminen. Selvää lisäarvoa.
 - 4) 2000-luvulla ”Hyvä johtamis- ja hallintotapa, corporate governance²⁴, etiikka, yhteiskuntavastuu”. Tutkii ja arvioi (alleviivaus EH) johtamis- ja hallintojärjestelmää, myös eettisiä asioita. Turvaa organisaation hengissä pysymistä. Neljäs²⁵ hyvän johtamis- ja hallintotavan tukipilari. Erikoistuminen. Merkittävää lisäarvoa.

Sisäinen tarkastus ammattina sai alkunsa vuonna 1941 kun Yhdysvalloissa perustettiin yhdistys nimeltä The Institute of Internal Auditors (IIA). Ensimmäisen, vuonna 1947 julkaistun määritelmän mukaan sisäinen tarkastus kuvattiin riippumattomaksi organisaation sisäiseksi arviointitoiminnoksi, joka tarkasteli kirjanpitoa, rahoitusta ja muita toimintoja ja toimi siten turvaavana ja kehittäväenä palveluna organisaation johdolle.

Vuonna 1978 julkaistiin ammattistandardit, joiden mukaan ”Sisäinen tarkastus on riippumaton arviointitoiminto, jonka tehtävänä on palvella organisaatiota tutkimalla ja arvioimalla sen toimintoja. Sisäisen tarkastuksen päämäärä on auttaa organisaation jäseniä hoitamaan tehtävänsä tehokkaasti. Päämäärän toteuttamiseksi sisäinen tarkastus tuottaa tarkastetuista toiminnoista analyysyjä, arvioita, suosituksia, neuvoja ja informaatiota

²⁴ corporate governance = johtamis- ja hallintotapa, hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä, johtamis- ja hallintojärjestelmä.

²⁵ Hallitus eli **ylin johto** vastaa siitä, että johtamis- ja hallintojärjestelmä, riskienhallinta- ja valvontajärjestelmät ovat olemassa strategian toteuttamiseksi. **Toimeenpaneva johto** vastaa käytännön strategisesta ja operatiivisesta johtamisesta, myös riskienhallinta- ja valvontajärjestelmien suunnittelusta ja riskienhallinnan ja valvonnan toteuttamisesta ja seurannasta. **Sisäinen tarkastus** vastaa arviointi- ja varmistuspal-

organisaation jäsenille. Päämäärään sisältyy tehokkaan valvonnan edistäminen järkevin kustannuksin.” Uudet ammattistandardit IIA julkaisi vuonna 2002. Suomessa Sisäiset Tarkastajat ry julkaisi uudet standardit joulukuussa 2004 ja mukana olivat tällöin myös eettiset säännöt. Vuonna 2007 Sisäiset tarkastajat ry julkaisi suomennokset myös IIA:n laatimista käytännön ohjeista.

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen perustana olevat ammattistandardit julkaistiin suomeksi 1.1.2009 (Viimeisimmät päivitykset voimaan 1.1.2011). Uusien ammattistandardien esipuheessa IIA:n hallitus totesi 1.10.2008 (suom. 15.12.2008), että *”Ottaan huomioon ammattiamme maailmanlaajuisesti koskevien muutosten nopeuden IIA:n hallitus asetti vuonna 2006 kansainvälisen ohjaus- ja työryhmän tarkastelemaan ammatillisten käytäntöjen ajatusmallia ja IIA:n ohjeistuksen rakennetta sekä niitä koskevia prosesseja. Työryhmän työssä keskityttiin tarkastelemaan ajatusmallin laajuutta ja lisäämään ohjeistuksen laatimis-, tarkistus- ja julkaisuprosessien avoimuutta ja johdonmukaisuutta.”* Esipuheessa todettiin edelleen, että *”Johdonmukaisena järjestelmänä ajatusmalli ohjaa alan tai ammatin kannalta hyödyllisten käsitteiden, menetelmien ja tekniikoiden jatkuvaa kehittämistä, tulkintaa ja soveltamista. Erityisesti ammatillisten käytäntöjen ajatusmallin tarkoituksena on jäsentää IIA:n virallinen ohjeistus siten, että ohjeistus on oikea-aikaisena helposti käytettävissä ja niin, että se lujittaa IIA:n asemaa kansainvälisenä sisäisen tarkastuksen ammatin normien asettajana. Sisäisen tarkastuksen ammatillinen ajatusmalli kattaa sisäisen tarkastuksen nykyiset ammattikäytännöt ja ottaa huomioon niiden tulevan kehittymisen. Näin ajatusmalli pyrkii auttamaan sisäisen tarkastuksen piirissä työskenteleviä ja sidosryhmiä kaikkialla maailmassa reagoimaan korkealaatuisia sisäisen tarkastuksen palveluita koskevan kysynnän laajenemiseen”*.

IIA:n hyväksymässä ohjeistuksessa on kaksi luokkaa:

Pakottavat. Noudattaminen on pakollista. Ohjeistus on laadittu noudattaen asianmukaista prosessia, johon kuuluu myös avoin ja yleinen kommentointimahdollisuus. Pakot-

tavan ohjeistuksen sisältämien periaatteiden noudattaminen on sisäisen tarkastuksen työn kannalta välttämätöntä.

Vahvasti suosittavat. Noudattaminen on erittäin suositeltavaa. IIA on hyväksynyt ohjeistuksen. Se määrittelee käytännöt IIA:n sisäisen tarkastuksen määritelmän, eettisten sääntöjen ja sisäisen tarkastuksen kansainvälisten ammattistandardien tulokselliseksi noudattamiseksi.

Sisäisen tarkastuksen ammattistandardien, eettisten sääntöjen ja käytännön ohjeiden sisältöä ja luonnetta käydään seuraavissa alakohdissa läpi yleisluonteisesti.²⁶

2.4.2 Eettiset säännöt

Eettiset säännöt antavat sisäiselle tarkastukselle perusohjeen, jonka mukaista toiminnan tulee olla. IIA:n eettisten sääntöjen tarkoituksena on edistää sisäisen tarkastuksen ammattietiikkaa. Eettiset säännöt kuvaavat sisäisen tarkastuksen tehtävissä toimivien henkilöiden ja organisaatioiden käyttäytymistä ohjaavat periaatteet ja odotukset. Ne kuvaavat käyttäytymiselle asetetut vähimmäisvaatimukset.²⁷

Eettisten sääntöjen noudattaminen on välttämätöntä sisäisen tarkastuksen ammattikunnalle, koska sisäisen tarkastuksen arvostus perustuu luottamukseen siitä, että riskienhallinnan ja valvonnan sekä johtamis- ja hallintotavan arviointi ja varmistus on objektiivista ja ammattitaitoisesti sovittujen sääntöjen mukaisesti toteutettu. Sisäisten tarkastajien odotetaan noudattavan ja vaalivan seuraavia periaatteita:

Rehellisyys. Sisäisten tarkastajien rehellisyys on perusta luottamukselle ja heidän arvioidensa uskottavuudelle.

²⁶ Ks. tarkemmin ”Sisäisen tarkastuksen kansainvälinen ammatillinen ohjaus 2007”, sekä ”Sisäinen tarkastus 2010”, s. 70-82.

²⁷ Eri ammattikunnilla on omia eettisiä sääntöjään. Ks. mm. ”Eurooppalaiset poliisin eettiset ohjeet” (Euroopan neuvoston ministerikomitean 19.9.2001 hyväksymä suositus eurooppalaisiksi poliisin eettisiksi ohjeiksi, suositus Rec(2001)10 ja perustelumuistio.

Objektiivisuus. Sisäiset tarkastajat osoittavat erityistä ammatillista objektiivisuutta kerätessään, arvioidessaan ja välittäessään tietoja tutkimastaan toiminnosta tai prosessista. Sisäiset tarkastajat arvioivat tasapuolisesti kaikkia asiaan vaikuttavia näkökohtia, eivätkä tarkastajan omat edut tai toiset henkilöt vaikuta tehtyihin arvioihin. Sisäiset tarkastajat välttävät sellaisia toimia tai suhteita, jotka saattavat vaikuttaa tai näyttää siltä, että ne vaikuttavat heidän arviointiensa puolueettomuuteen.²⁸

Luottamuksellisuus. Sisäiset tarkastajat ottavat huomioon saamansa tiedon merkittävyyden ja omistajuuden eivätkä paljasta tietoja ilman asiaankuuluvia valtuuksia ellei kyseessä ole lakiin tai ammattiin liittyvä velvollisuus.

Ammattitaito. Sisäiset tarkastajat käyttävät tehtävässään tarvittavia tietoja, taitoja ja kokemusta.

Muuta erityistä eettiseen käyttäytymiseen liittyen

Sisäiset tarkastajat ry:n yhteydessä toimii eettisten asioiden toimikunta, johon voi ottaa yhteyttä tulkintatilanteissa. Toimikunta kokoontuu tarvittaessa tai kerran kuukaudessa. Katso tähän liittyen myös tämän tutkimuksen kohta ”Väärinkäytösten tutkiminen”, jossa tulevat esille ristiriitatilanteet oma etu vastaan yleinen etu/organisaation etu. Eettisten sääntöjen tarve on havaittu muun muassa seuraavissa ristiriitatilanteissa, jotka antavat tarpeen luoda eettiset säännöt ohjaamaan toimintaa:²⁹

- lahjukset viranomaisille, asiakkaille
- turvamääräysten rikkominen
- henkilökunnan sähköpostin lukeminen
- sisäisen tarkastajan puolueellinen raportti
- tarkastajan vahvat ennakkokäsitykset ohjaavat tarkastusta liian yksipuoliseksi.

²⁸ Eduskunnan oikeusasiamies on eräässä tapauksessa todennut, että sisäinen tarkastaja ”oli tässä puolueettomuutta ja eturistiriitojen välttämistä vaatineessa tehtävässään toiminut valtion talousarvioasetuksen 70 §:n ja tilintarkastajalle kuluneen puolueettomuus- ja objektiivisuusvaatimuksen vastaisesti”. Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt. Opetushallituksen sisäisen tarkastajan asema ja menettely. 17.9.2008, Dnro 4127/2/06.

²⁹ Kari Storekovius Sisäisen tarkastuksen ammattikurssilla 24.9.2008.

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto antoi 23.8.2010 ohjeen vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (VM/1592/00.00.00/2010). Kirjeessä todettiin mm. seuraavaa: *Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto eli Valtion työmarkkinalaitos vastaa valtion virkamiehiä koskevan lainsäädännön kehittämisestä ja omalla toimialallaan valtionhallinnon virkamiesetiikan ja korkean virkamiesmoraalin edistämisestä. Tähän kuuluu muun muassa sellaisten toimintatapojen edistäminen, jotka turvaavat kansalaisten luottamuksen säilymisen valtion viranomaisten ja virkamiesten toimintaan, erityisesti sen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Valtiovarainministeriössä on tehty 1990-luvun puolivälistä asti määrätietoista työtä korkean virkamiesetiikan ja -moraalin edistämiseksi. Tässä yhteydessä on muun muassa selvitetty valtion virkamiesetiikan tilaa ja kehittämistarpeita virkamiehille tehdyn kyselytutkimuksen avulla. Lisäksi on kehitetty keinoja sekä valtionhallinnon yhteisten että virastojen omien arvojen saattamiseen näkyväksi osaksi arkipäivän toimintaa.*

Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto totesi edellä mainitussa ohjeessaan erityisesti, että virkamiehen tehtävillä ja tilanteella on merkitystä virkamiehen muodollisen aseman lisäksi. Esimerkiksi seuraavissa tilanteissa on syytä pidättäytyä joksenaikin kaikista tarjotuista etuisuuksista:

- valvonta- tai tarkastustehtävän suorittaminen
- hankintapäätöksen valmisteleminen
- palveluiden järjestämistä koskevan päätöksen tekeminen.

Sisäisen tarkastuksen henkilöstön osalta ohje on selkeä, mutta pystymmekö seuraamaan, miten palveluiden järjestämistä ja hankintoja koskevia päätöksiä tekevät henkilöt noudattavat tätä ohjetta. Mihin vedämme rajan asiaan puuttumiselle?

Eettisten sääntöjen soveltamisen ja noudattamisen osalta on todettu, että eettiset säännöt koskevat sekä henkilöitä että sisäisen tarkastuksen palveluja tuottavia yksiköitä. Kun kyseessä ovat IIA:n jäsenet, IIA:n ammattitutkinnon suorittaneet tai tutkintoihin osallistuvat henkilöt, eettisten sääntöjen rikkominen arvioidaan ja käsitellään IIA:n sääntöjen ja hallinnollisten määräysten mukaisesti. Se, että jotain yksittäistä asiaa ei

mainittaisikaan käyttäytymissäännöissä, ei sulje pois sen sopimattomuutta tai tuomittavuutta, joten myös sen perusteella voidaan jäsenen, ammattitutkinnon suorittaneeseen tai suorittavaan henkilöön kohdistaa kurinpidollisia toimia. Tällainen kurinpidollinen menettely soveltuu käytettäväksi yleensä sisäisen tarkastuksen toiminnoissa, ei siis ai-noastaan eettisten sääntöjen noudattamisen osalta. (Antero Kuuluvainen 2010, 21, teok-sessa Sisäinen tarkastus.)

Poliisihallinnossa toimivat yksittäiset sisäiset tarkastajat ovat Sisäiset tarkastajat ry:n jäseniä. Siten myös kaikkien poliisin sisäisen tarkastuksen henkilöiden on toimittava IIA:n eettisten sääntöjen, ammattistandardien ja toimintaohjeiden mukaisesti. Kun IIA on Suomessa toimivan Sisäiset tarkastajat ry:n kattojärjestö, ovat sisäiset tarkastajat sitoutuneet noudattamaan IIA:n eettisiä sääntöjä, standardeja ja käyttäytymissääntöjä.

2.4.3 Ammattistandardit

Sisäisen tarkastuksen määritelmä ja eettiset säännöt muodostavat yhdessä sisäisen tar-kastuksen viitekehyksen ylimmän tason, jonka alaisia muun muassa ammattistandardit ovat. Sisäistä tarkastusta toteutetaan lainsäädännöltään tai kulttuuriltaan toisistaan poik-keavissa ympäristöissä. Organisaatiot ovat tarkoitukseltaan, kooltaan, monimuotoisuu-deltaan tai rakenteeltaan erilaisia. Vaikka erot voivatkin vaikuttaa siihen, miten sisäistä tarkastusta kussakin ympäristössä toteutetaan, sisäisen tarkastuksen kansainvälisten ammattistandardien noudattaminen on ensiarvoisen tärkeätä, jotta sisäinen tarkastaja ja sisäisen tarkastuksen toiminto täyttävät velvollisuutensa.

Ammattistandardit ovat periaatteellisia, pakottavia velvoitteita. *Ominaisuusstandardit* koskevat sisäisen tarkastuksen tehtäviä hoitavien organisaatioiden ja toimijoiden omi-naispiirteitä. *Toteutustapastandardit* kuvaavat sisäisen tarkastuksen tehtävien luonteen ja määrittävät ne laatuvaatimukset, joihin vertaamalla näistä tehtävistä suoriutumista voidaan arvioida. *Soveltamisstandardit* syventävät ominaisuus- ja toteutustapastandar-deja ja sisältävät arviointi-, ja varmistus- (A) tai konsultointitehtäviä (C) koskevia vaa-timuksia.

Tässä tutkimuksessa viitataan usein ammattistandardeihin. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen toimintoja suunniteltaessa kyettiin ammattistandardeja noudattamaan mahdollisimman täydellisesti. Viimeisimmät ammattistandardien muutokset tulivat voimaan Suomessa 1.1.2011. Muutoksilla ei ollut erityistä vaikutusta nimenomaan poliisin sisäiseen tarkastukseen.³⁰ Tässä tutkimuksessa ei ammattistandardeja käsitellä erityisen laajasti.³¹

Suomen valtionhallinnossa ja siten myös poliisihallinnossa standardien noudattamisvelvollisuudesta on määrätty yksiselitteisesti valtion talousarvioasetuksen 70 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ”Sisäisen tarkastuksen järjestämisessä on otettava huomioon sitä koskevat yleiset standardit ja suositukset”. Talousarvioasetuksen määräystä ja IIA:n merkitystä täsmentää valtioneuvoston controllerin³² 16.1.2006 lähettämä suosituskirje, jonka mukaan ”Erityisesti huomioon otettavia ovat sisäisen tarkastuksen kansainvälisen järjestön IIA:n antamat sisäisen tarkastuksen ammattistandardit”³³. Vaikka poliisin toiminta on lainsäädännölliseltä perustaltaan, tarkoitukseltaan, kooltaan ja monimuotoisuudeltaan omanlaisensa organisaatio, en ole kohdannut sellaista tilannetta, että standardeja ei voitaisi poliisihallinnossakin noudattaa.

Eräissä anglo-kulttuurisissa maissa (Australia, Kanada, Uusi Seelanti, UK/Irlanti, USA) tehty tutkimus³⁴ osoitti että 13,5 prosenttia sisäisen tarkastuksen johtajista edellä mainituissa maissa eivät käytä standardeja. Lisäksi huomattava määrä heistä, jotka yleensä käyttävät standardeja, eivät noudatakaan joitain tiettyjä standardeja. Tutkimuksessa ilmeni, että pitkäaikaisella IIA:n jäsenyydellä ja sisäisen tarkastuksen sertifiointilla on

³⁰ Ks. esim. Kurikka Erkki: Muutoksia kansainvälisiin ammattistandardeihin”. IIA:n jäsentiedote 1/2011.

³¹ Ks. tarkemmin ”Sisäisen tarkastuksen kansainvälinen ammatillinen ohjeistus (ammattistandardit, eettiset ohjeet, käytännön ohjeet)”. Sisäiset tarkastajat ry 2007, 174, sekä ”Sisäinen tarkastus” 2010, 70-82.

Ks. myös tässä tutkimuksessa muualla esitelty kommenttireferaatti ammattistandardien noudattamisesta.

³² Valtion talousarviolain 24 e §:n mukaan *Valtiovarainministeriössä on valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden varmistamista ja kehittämistä varten valtiovarain controller -toiminto ja siinä valtioneuvoston controller sekä tämän apuna ja sijaisena valtioneuvoston apulaiscontroller, jotka valtioneuvosto nimittää.*

³³ IIA (The Institute of Internal Auditors) on tunnustettu sisäisen tarkastuksen järjestö, jossa on yli 150.000 jäsentä noin 100 maassa. Se julkaisee ja päivittää sisäisen tarkastuksen ammattistandardeja, eettisiä sääntöjä ja käytännön ohjeita sekä järjestää koulutusta. Suomessa järjestöä ”edustaa” Sisäiset tarkastajat ry, jossa on yli 650 jäsentä.

³⁴ ”Factors Associated with the Use of and Compliance with the IIA Standards: A Study of Anglo-culture CAE:s”. Mohammed J. Abdolmohammadi, International Journal of Auditing 13: 27-42, 2009.

myönteinen vaikutus standardien käyttöön. Myös pitkäaikaisella työkokemuksella katsottiin olevan positiivinen vaikutus standardien käyttöön. Tutkimuksen mukaan standardien noudattaminen lisääntyisi, jos nykyistä useammat olisivat IIA:n jäseniä. Artikkelissa todetaan myös, että IIA:n jäseneksi pääsemisen kynnystä pitäisi nostaa niin, että jäsenyys edellyttäisi sertifiointia ja enempää kouluttautumista. Tuohon mielipiteeseen en yhdy, koska jäsenyyssynnyksen nostaminenhan ei olisi linjassa sen tavoitteen kanssa, että IIA:n jäsenyys edistäisi standardien noudattamista. Nykyinen linja, jonka mukaan riittävä kokemus sisäisestä tarkastuksesta riittää jäseneksi pääsemiseen, on mielestäni käyttökelpoinen. IIA:n jäsenien kanssa käymieni keskustelujen perusteella totean, että IIA:n jäseneksi liittyminen kannustaa sitten myös sertifiointiin.

Edellä mainitut toimenpiteet lisääisivät standardien noudattamista. Mainitut toimenpiteet ovat kaiken lisäksi sellaisia, joihin tarkastusjohtaja voi vaikuttaa ratkaisevasti edesauttamalla sitä, että kaikki hänen yksikössään toimivat sisäiset tarkastajat liittyisivät IIA:n jäseniksi. Hän voi myös kannustaa sisäisiä tarkastajia CIA (Certified Internal Auditor) -tutkinnon suorittamiseen ja osallistumaan muuhunkin ammattiin liittyvään koulutukseen. Näiden tavoitteiden toteutukseen tulisi työnantajan suhtautua positiivisesti niin, että työnantaja ottaisi vastuulleen jäsenmaksujen, CIA-tutkintomaksujen ja muiden ammattiin kiinteästi liittyvien koulutusmaksujen suorittamisen. Poliisin sisäisessä tarkastuksessa tämä on jo käytäntönä. Tutkintoon valmistautumiseen voi voimassa olevien määräysten mukaisesti käyttää työtilanteen niin salliessa myös työaika ja/tai myöntää tutkintoon valmistautujalle palkallista virkavapautta omaehtoista opiskelua varten.

2.4.4 Käytännön ohjeet ja työohjeet

Käytännön ohjeet keskittyvät lähestymistapoihin, metodologiaan ja näkökohtiin mutta eivät kuvaa prosesseja ja menettelytapoja yksityiskohtaisesti. Ne ovat ohjeita, jotka auttavat sisäistä tarkastajaa eettisten sääntöjen ja standardien soveltamisessa ja hyvien käytäntöjen edistämässä. Käytännön ohjeet sisältävät kansainvälisiin tai maa- ja toimialakohtaisiin kysymyksiin, erityyppisiin toimeksiantoihin sekä juridisiin asioihin liittyviä ohjeita. Työohjeet ovat yksityiskohtaisia sisäisen tarkastuksen toteutusta koskevia ohjeita. Niihin sisältyy yksityiskohtaisia prosesseja ja menettelytapoja, esimerkiksi työkaluja

ja tekniikoita, ohjelmia, vaihekohtaisesti esitettyjä toimintatapoja sekä esimerkkejä näiden tuotoksista (IIA:n käytännön ohjeistus 1.10.2008).

Suomessa Sisäiset tarkastajat ry on kääntänyt käytännön ohjeet suomeksi ja ne on julkaistu kirjassa: Sisäisen tarkastuksen kansainvälinen ammatillinen ohjeistus (ammattistandardit, eettiset ohjeet, käytännön ohjeet), Sisäiset tarkastajat ry 2007. Tässä tutkimuksessa on useissa kohdissa viitattu juuri näihin käytännön ohjeisiin.

2.5 Muita keskeisiä käsitteitä ja arviointikriteereitä

Kansainvälinen tilintarkastusyhteisöjen organisaatio **INTOSAI** (International Organization of Supreme Audit Institutions) eli valtiontalouden tarkastusvirastojen kansainvälinen yhteiselin (Yhdistyneiden Kansakuntien tai sen erityisjärjestöihin kuuluvien maiden ylimpien tarkastuselimien järjestö) on määritellyt sisäisen valvonnan prosessiksi, jonka avulla organisaatio hallinnoi erilaisia toimintojaan suorittaakseen tehtävänsä tehokkaasti ja vaikuttavasti. INTOSAI-standardia sovelletaan julkisen talouden tarkastukseen. Sisäinen valvonta on INTOSAI:n standardien mukaan laadukasta silloin, kun valvonta on riskeihin nähden järkevästi mitoitettu, organisaatiossa on sisäiselle valvonnalle suotuisa ilmapiiri, organisaatiossa on riittävästi ammattimaista ja ammattieettistä osaamista, valvonnalle on asetettu tavoitteet, ja kun valvontaa seurataan systemaattisesti.

INTOSAI:n mukaan organisaation sisäisen valvonnan menettelyjen tulee tukea tuloksellisuuden elementtejä eli organisaation toimintaa taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti. Myös laskentatietojen tarkkuus ja täydellisyys varmistetaan sisäisellä valvonnalla, ja tämä taas mahdollistaa organisaation toiminnan tuloksellisuuden seurannan ja raportoinnin (Blumme ym., 58). INTOSAI:n pääperiaatteet näkyvät selkeästi niissä tarkastuskertomuksissa, jotka Valtiontalouden tarkastusvirasto on antanut poliisin toiminnasta. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan vaikuttavuus edustaa tulosta poliisihallinnossa. Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa, että myös poliisin sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tarkastaa tuloksellisuutta³⁵ ja sen edellytyksiä.³⁶

³⁵ Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikköön on 1.6.2011 lukien sijoitettu tuloksellisuustarkastuspäällikön virka.

INTOSAI:n ja IIA:n standardit ovat pääperiaatteiltaan samansisältöiset. Valtiontalouden tarkastusvirasto noudattaa INTOSAI:n standardeja. Poliisihallituksen sisäinen tarkastus puolestaan noudattaa valtioneuvoston controllerin valtionhallinnolle suosittelemia IIA:n standardeja.

Corporate governance –käsitteellä ei ole vakiintunutta suomenkielistä käännöstä. Useimmiten puhutaan hyvästä johtamis- ja hallintotavasta tai hyvästä johtamis- ja hallintojärjestelmästä. Corporate Governance –termistä käytetään myös ilmaisua hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä tai johtamis- ja hallintokulttuuri. Lyhyesti määriteltynä corporate governancella saatetaan tarkoittaa myös johdon toimien valvontaa.

OECD:n määritelmän mukaan organisaation johtamis- ja hallintotapa on omistajien, hallituksen (tai sitä vastaavan elimen), johdon ja muiden intressiryhmien välisten suhteiden verkosto. Johtamis- ja hallintotapa antaa kehikon, jonka avulla organisaation tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja toiminnan seuraamiseksi asetetaan.³⁷ ECIIA:n määritelmän mukaan hyvä johtamis- ja hallintojärjestelmä (tai hallintotapa) varmistaa, että se, joka päättää organisaation tavoitteista, välittää ne eri osapuolille (stakeholders), ja pitää huolen siitä, että organisaation toiminta suunnataan tavoitteiden toteuttamiseksi.³⁸ KHT-yhdistyksen määritelmän (2007) mukaan Corporate Governance kuvaa niiden henkilöiden tehtäviä, joille on uskottu yhteisön valvonta, johtaminen ja ohjaus.

The Institute of Internal Auditors (IIA) on määritellyt johtamista ja hallintoa (corporate governance) seuraavasti: ”Hallituksen toimeenpanema prosessien ja rakenteiden kokonaisuus, jolla se informoi organisaatiota sekä johtaa, ohjaa ja seuraa organisaation toimia tavoitteiden saavuttamiseksi” (Holopainen ym. 2010, 25). IIA, samoin kuin useat muut hyvän johtamis- ja hallintotavan määrittelijät ja tutkijat, painottaa nykyisin organisaation eettisen ilmapiirin ensisijaisuutta organisaation toiminnassa. Sisäisen tarkastuk-

³⁶ Martti Stenman, SM:n talousjohdon neuvottelupäivät 19.-20.10.2010.

³⁷ OECD, Principles of Corporate Governance, revised in May 2004.

³⁸ The European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA), Position Paper on Internal Auditing in Europe, February 2005; Holopainen ym. 2010, 26.

sen edellytetään muun ohella arvioivan ja edistävän johtamista, eettistä ilmapiiriä ja organisaation arvojen toteutumista organisaation sisällä.

Yleistajuisesti voi sanoa, että kysymys on ohjauksesta ja vallankäytöstä. Tarkoituksena on omistajan (poliisin toiminnan osalta myös sidosryhmien ja erityisesti kansalaisten) odotusten täyttäminen ja arvon tuottaminen. Sisäisen tarkastuksen rooli on ohjauksen tukeminen.

Tehokas sisäinen valvonta on corporate governancen perustavanlaatuinen osatekijä. Se on johtamis- ja hallintojärjestelmän se osa, jonka avulla johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla ja joka tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista. Sisäisen valvonnan tehokkuus riippuu siitä, kuinka hyvin eri henkilöt organisaatiossa tietävät ja ymmärtävät tehtävänsä ja tavoitteensa sekä valvovat niiden saavuttamista (Blumme ym. 2005, 33). Yhteistä kaikille edellä mainituille suosituksille on, että sisäinen tarkastus on olennainen osa organisaatioiden hyvää johtamis- ja hallintojärjestelmää eli johtamiskulttuuria.³⁹

2.6 Taloussäännön määräykset sisäisestä valvonnasta

Talousarvioasetuksen 69 b §:n (254/2004) mukaan tilivirastolla tulee olla taloussääntö, jossa on annettava tarkemmat määräykset taloushallinnon organisaatiosta ja tehtävistä, menettelyistä ja vastuista taloushallinnon tehtävissä sekä muista olennaisesti sisäiseen valvontaan ja siihen kuuluvaan riskienhallintaan vaikuttavista seikoista.

Poliisihallitus-kirjanpitoyksikön taloussäännössä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta määrätään (POHADno/2020/2011/372; 28.2.2011) seuraavaa; *Poliisihallituksen kirjanpitoyksikössä sovelletaan valtiovarainministeriön suositusta⁴⁰ sekä valtiovarainministeriön muistiota⁴¹ viraston sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.*

³⁹ Viime aikoina on nostettu esille myös ns. GRC-malli (governance, risk management and compliance). Se ei juurikaan ole ollut esillä poliisihallinnossa, joten en käsittele sitä enempää.

⁴⁰ Valtiovarainministeriö, Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta (23.12.2005).

⁴¹ Valtiovarainministeriö, Viraston sisäinen valvonta ja riskienhallinta (2.4.2009).

Sisäisellä valvonnalla varmistetaan, että koko kirjanpitoyksikössä toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt. Menettelyiden on myös käsitettävä poliisiyksiköiden vastattavana tai välitettävänä olevien varojen hoito sekä ne poliisiyksiköiden toiminnot ja tehtävät, jotka on annettu toisten virastojen ja laitosten, yhteisöjen tai yksityisten tehtäväksi, tai joista ne muuten vastaavat. Poliisihallituksen sisäisen valvonnan menettelyiden tulee käsittää myös sille kuuluvat kirjanpitoyksikkötehtävät.

Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa poliisiylijohtaja. Sisäinen valvonta muodostuu kaikkien esimiesten suorittamasta valvonnasta ja toimintaprosesseihin sisältyvistä valvontamenettelyistä. Sisäistä valvontaa tuetaan sisäisellä tarkastuksella.

Tässä taloussäännössä sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan poliisiyksiköiden toimintaruutiineihin sisältyvää jatkuvaa talouden, toiminnan ja omaisuuden turvaamisen kontrollia, virheiden ja ei-toivottujen menettelyjen ehkäisemistä, toimintaa koskevien ohjeiden, määräysten ja säädösten noudattamisen ja informaatiojärjestelmien luotettavuuden varmistamista sekä taloudellisuuden edistämistä. Asianmukaisesti järjestetty sisäinen valvonta turvaa osaltaan johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta.

Poliisihallituksen hallintoyksikön tehtävänä on varmistaa, että kaikissa poliisiyksiköissä noudatetaan talousarviota ja toimintaa koskevia säännöksiä ja ohjeita. Kukin poliisiyksikkö vastaa siitä, että yksikön hallinnassa olevat varat, omaisuus ja tiedot on turvattu ja poliisiyksikön kirjanpidon tiedot ovat luotettavia sekä, että laskentatoimi tuottaa johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot.

Kaikki esimiehet huolehtivat oman tehtäväalueensa osalta siitä, että taloudenhoito ja muut toiminnot tapahtuvat laillisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla ja niistä saadaan oikeat ja riittävät tiedot. Esimiesten tulee yksikkönsä toiminnan järjestyksessä ja valvonnassa ottaa huomioon sisäisen valvonnan näkökohdat erityisesti huomi-

oimalla tarkoituksenmukainen vastuun ja tehtävien jako virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi.

Sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat, poliisiyksikön toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat yleiset standardit ja suositukset. Poliisihallituksessa vuosittain käytävien tuloskeskustelujen tulee ainakin poliisiylijohtajan ja yksiköiden päälliköiden sekä yksiköiden päälliköiden ja tehtäväalueiden esimiesten tasolla sisältää selvitys sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelyistä.

Poliisiylijohtaja antaa koko kirjanpitoyksikön toimintakertomukseen sisältyvän sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman sekä päättää talousarvioasetuksen⁴² mukaisesta taloudenhoidon valvontatoimesta tai hallinnollisesta tarkastuksesta ja niistä laadittavista asiakirjoista.

Virastokohtaiset, taloussääntöä täydentävät määräykset sisäisestä valvonnasta

Tilivirastoon kuuluvat virastot ovat antaneet omia virastokohtaisia, taloussääntöä täydentäviä määräyksiä. Poliisihallituksen omassa virastokohtaisessa taloussääntöä täydentävässä määräyksessä (POHADno/2020/2011/402;9.3.2011, kohta 1.2) todetaan, että

Poliisihallituksen sisäinen valvonta muodostuu johdon suorittamasta valvonnasta ja toimintaprosesseihin sisältyvistä valvontamenettelyistä. Sisäistä valvontaa tuetaan sisäisellä tarkastuksella.

Hallintoyksikön talouden vastuualueen tehtävänä on varmistua siitä, että Poliisihallituksessa noudatetaan talousarviota ja kirjanpitoa koskevia säännöksiä ja ohjeita. Hallintoyksikön tehtävänä on varmistua siitä, että Poliisihallituksen hallinnassa olevat varat ja omaisuus on turvattu ja kirjanpitoyksikön tiedot ovat luotettavia sekä laskenta-toimi tuottaa johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot.

⁴² Asetus valtion talousarviosta (1243/1992) 69c §.

Poliisihallituksen yksiköiden päälliköt huolehtivat siitä, että yksikön taloudenhoito ja muut toiminnot tapahtuvat laillisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla ja niistä saadaan oikeat ja riittävät tiedot. Päälliköiden tulee yksikkönsä toiminnan järjestyksessä ja valvonnassa ottaa huomioon sisäisen valvonnan näkökohdat erityisesti huomioimalla tarkoituksenmukainen vastuun ja tehtävienjako virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi.

Poliisihallitus vastaa myös niistä kirjanpitoyksikölle kuuluvista tehtävistä, jotka se on antanut toisen kirjanpitoyksikön tehtäväksi. Poliisihallitukselle kirjanpitoyksikkönä kuuluvia tehtäviä on palvelusopimuksen perusteella siirretty Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (myöhemmin Palvelukeskus) hoidettavaksi.

Virastokohtaisten, taloussääntöä täydentävien määräysten antaminen juontuu ajalta, jolloin poliisihallinnon virastot olivat itsenäisiä tilivirastoja. Kun poliisihallinto nyt toimii yhtenä Poliisihallitus-kirjanpitoyksikkönä, olisi taloudenpitoa koskevat määräykset mahdollisimman suuren yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi annettava täydellisinä Poliisihallituksen taloussäännössä ja sitä koskevassa täydentävässä määräyksessä, jolloin voitaisiin luopua lähes kolmestakymmenestä muusta täydentävästä määräyksestä.

2.7 Erityisesti EU-varojen tarkastamisesta

Valtiovarainministeriöön sijoitettu valtiovarain controller -toiminto ohjaa ja sovittaa yhteen Euroopan unionin varojen hallinnollista ja sisäistä valvontaa ja tarkastusta. Se myös laatii Euroopan komissiolle ja sen yhteydessä toimivalle Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) Suomen vastuulla olevien EU:n varojen valvontaa ja tarkastusta sekä varojen hoidon ja varoihin kohdistuneita virheitä ja väärinkäytöksiä koskevat yleiset selvitykset ja kannanotot siltä osin kuin asia ei kuulu varojen hallinto- ja maksuviranomaisille ja tarkastusyksiköille.

Käytännössä controller -toiminto edustaa Suomea EU:n rakennerahastovarojen tarkastuksen koordinaatiota ja kehittämistä koskevassa komission johtamassa yhteistyössä. Se myös kokoaa Suomen selvityksen Euroopan petostentorjuntavirastolle Eu-

roopan yhteisön perustamissopimuksen 280 artiklassa määrättyyn petostentorjunnan vuosikertomukseen ja Suomen vastaukset komissiolle Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa esitettyihin huomautuksiin.

Tarkastusviranomaistehtävän keskittämällä ja sijoittamisella valtiovarain controller-toiminnon yhteyteen haettiin tarkastukseen parempaa tehokkuutta. Uuteen rakennerahastotarkastukseen siirrettiin henkilöitä niistä ministeriöistä, joissa tuolloin tehtiin po. tarkastuksia.

EU-jäsenyyden mukanaan tuomilla tehtävillä on ollut vuodesta 1995 lähtien keskeinen merkitys EU-tukia jakavien ministeriöiden sisäiseen tarkastukseen eikä muuhun tarkastustoimintaan ole juuri voitu jakaa resursseja. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla rakennerahastojen tarkastuksen keskittäminen aiheutti sen, että ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön viiden henkilön ryhmästä kolme siirtyi keskitettyyn yksikköön. Ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikössä tehdään kuitenkin edelleen SOLID-rahastojen tarkastuksia.

Sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen tehtävänä on vastata Euroopan Unionin yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan puiteohjelman mukaisten Euroopan pakolaisrahaston (ERF), ulkorajarahaston EBF), paluurahaston (RF) ja kotouttamisrahaston (IF) tarkastusviranomaistehtävistä. Rahastoja kutsutaan yhteisellä nimellä SOLID rahastoiksi⁴³. Perustamispäätösten mukaan jäsenvaltion on nimettävä rahastojen hallinnointia ja tarkastusta varten vastuu-, todentamis- ja tarkastusviranomaiset sekä tarvittaessa valtuutettu viranomainen. Kaikille neljälle rahastolle on Suomessa nimetty yhteiset viranomaiset rahastojen hallinnointia ja tarkastusta varten. Sisäasiainministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö on nimetty vastuuviranomaiseksi, talousyksikkö todentamisviranomaiseksi ja sisäisen tarkastuksen yksikkö tarkastusviranomaiseksi. Poliisin sisäiseen tarkastukseen edellä kerrotut muutokset eivät aikanaan vaikuttaneet, vaan sisäasiainministeriön poliisiosastolla yhden sisäisen tarkastajan työ jatkui ennallaan 31.12.2009, eli Poliisihallituksen perustamiseen saakka. Keskusrikospoliisissa

⁴³ Nimitys tulee puiteohjelman englanninkielisestä nimestä: General Programme for Solidarity and Management of Migration Flows.

vuonna 2008 toteutettu hanketarkastus, joka koski EU/OLAF -varojen käyttöä koskien kolmea eri käyttäjävirastoa eli Keskusrikospoliisia, Suojelupoliisia ja Helsingin poliisilaitosta, johti suositukseen, joka nykyisessä organisaatiossa tarkoittaisi tällaisten tarkastusten keskittämistä ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikköön.

2.8 Laillisuusvalvonta - erityinen osa poliisin sisäistä valvontaa

2.8.1 Poliisin laillisuusvalvonnan ja laillisuustarkastuksen määritelmät ja tehtävät

Sisäasiainministeriön määräys⁴⁴ poliisissa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta⁴⁵ perustuu poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992, muut. 26.6.2009/497) 4 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan poliisin ylijohdon tehtävänä on muun muassa 1) suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja; 2) vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa; 3) päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta.

Määräyksen mukaan **poliisihallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on edistää poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa toiminnan laatua samalla vahvistaen kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan ja sen laillisuuteen.** Osaltaan laillisuusvalvonta auttaa ennalta estämään virheitä ja korjaamaan virheellisiä menettelytapoja. Määräys luo myös puitteet poliisin laillisuusvalvonnan suunnittelulle ja toteutukselle sekä valvonnan tuloksista raportoinnille. Määräystä sovelletaan kaikkeen poliisin toimintaan, lukuun ottamatta poliisihallinnon taloudenhoitoa, jonka valvonnasta on säädetty erikseen. Määräyksen mukainen laillisuusvalvonta on sovitettava yhteen poliisin yksiköiden sisäisen tarkastuksen kanssa.

⁴⁴ SM-2006-01324/Tu-42; 17.5.2006. Tätä kirjoitettaessa oli valmiina uusi luonnos (SMDnro/2011/700), joka voimaantullessaan kumoaa vuonna 2006 annetun määräyksen.

⁴⁵ Laillisuusvalvontaa on poliisissa harjoitettu laillisuusvalvonnan nimikkeellä jo 1980-luvun alussa, jolloin poliisin lääninjohdot tekivät laillisuustarkastuksia poliisitoimen, syyttäjätöiden, ulosoton ja nimismiespiirien kassojen osalta. Mainitut virastot eriytyivät itsenäisiksi virastoiksi vuonna 1996, jonka jälkeen kukin sektori tarkasti oman osuutensa. (Pertti Sihvonen helmikuussa 2011). Laillisuustarkastuksia tehtiin 1980-luvulta alkaen myös ainakin Keskusrikospoliisissa. Jonkan selvitystyön myötä laillisuusvalvonta täsmentyi ja yhdenmukaistui.

Sisäistä laillisuusvalvontaa on kehitetty koko 2000-luvun ajan. Vuonna 2004 ilmestyi sisäasiainministeriön asettaman selvitysmiehen, tuolloisen apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkan raportti ”Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta”, joka päättyi varsin kriittisiin huomioihin sisäisen laillisuusvalvonnan aikaisemmasta toiminnasta. Raportin ilmestymisen jälkeen laillisuusvalvonnan kehittäminen on ollut poliisin ylijohdon priorisoima alue ja valvontaa on kehitetty kaikilla tasoilla. Erityisen hyvin se näkyy Poliisihallituksen uudessa laillisuusvalvonnan organisoinnissa. Laillisuusvalvonta toimii poliisin johtamisen, ohjauksen, kehittämisen ja laadunvalvonnan välineenä.

Poliisin toiminnassa valvonnan merkitys korostuu moneen muuhun julkisen sektorin toimintaan verrattuna. *Poliisi joutuu tehtäviensä hoitamiseksi puuttumaan kansalaisten perusoikeuksiin*⁴⁶, eikä poliisin toimenpiteistä ole useinkaan valitusmahdollisuutta. Poliisilla on myös käytössään omia ja muiden viranomaisten henkilötietojärjestelmiä, joita on lupa käyttää vain virkatehtävien edellyttämässä laajuudessa. Sen vuoksi perustuslain 2 §:ssä säädetty oikeusvaltioperiaate ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia” on tärkeä säännös määriteltäessä laillisuusvalvonnan perustaa. Oikeusvaltion perusta on se, että kansalaiset voivat luottaa julkisen vallankäytön lainmukaisuuteen. (Jonkka 2004, 3.) Oikeusvaltioperiaatteen ohella toinen valtiosääntöoikeudellinen pohja varsinaiselle laillisuusvalvonnalle on perustuslain 118,1 §:ssä ilmaistu virkavastuu. Säännöksen mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Koska virkatehtävien hoitaminen käsittää julkisen vallan käyttöä ja vaatii korostettua julkista luotettavuutta ja objektiivisuutta, voi virkavastuu käytännössä olla ankarampi kuin tavanomainen oikeudellinen vastuu. (Mäenpää 2003, 514-515.)

Korostetun sisäisen laillisuusvalvonnan taustalla on *pakkokeinolainsäädännön laajentunut ala*⁴⁷. Laajentuneet pakkokeinosäännökset samoin kuin poliisin muut tiedonhankintaa koskevat säännökset antavat poliisille entistä tehokkaampia keinoja torjua ammatti- ja kansainvälistä rikollisuutta. **Entistä laajempi pakkokeinojen käytön mahdollisuus tuo mukanaan erityisen vaatimuksen perusoikeuksien turvaamisesta.**

⁴⁶ Myös tullilla ja rajavartiolaitoksella on vastaavia oikeuksia.

⁴⁷ Siis jo ennen kuin ollaan esitutkintavaiheessa, jolloin vasta käytetään pakkokeinoja.

Tämä on erottanut sisäisen laillisuusvalvonnan käsitteen sisäisen valvonnan käsitteestä. Jaakko Jonkan kuvaama sisäisen laillisuusvalvonnan käsite on kuitenkin yhtenevä sisäisen valvonnan tehtävien kanssa.

Sisäisen valvonnan yleisen määritelmän mukaan sisäinen valvonta on prosessi, jota organisaation johtoelin, toimiva johto ja muu henkilöstö toteuttaa saadakseen kohtuullisen varmuuden seuraaviin luokkiin kuuluvien tavoitteiden saavuttamisesta: toimintojen vaikuttavuus ja tehokkuus, taloudellisten tietojen raportointi ja organisaatiota koskevien lakien ja määräysten noudattaminen. **Laillisuusvalvonta on siis erityinen osa sisäistä valvontaa, johon on erityisesti kohdennettu henkilöresursseja. Laillisuusvalvonta on kohdennettua sisäistä valvontaa.**

Selvitysmies Jaakko Jonkan tehtävänä oli 1.6.2004 annetun toimeksiannon mukaan selvittää poliisin johtamisjärjestelmän ja sisäisen laillisuusvalvonnan tila. Laillisuusvalvonnan osalta tehtävänä oli arvioida, onko poliisin sisäinen laillisuusvalvontajärjestelmä asianmukainen siten, että sillä voidaan ennalta ehkäistä lain tai määräysten vastainen toiminta. Sisäisen laillisuusvalvonnan osalta lähtökohtina tarkastelussa oli:

- Laillisuusvalvonta on osa normaalia johtamista ja toiminnan jokapäiväistä seuranta.
- Laillisuusvalvontajärjestelmän tulee varmistaa valvonnan ulkoinen uskottavuus myös poliisin erityistoimintojen (telepakkokeinot, peitet toiminta) kohdalla.

Jonkan tekemän selvityksen laillisuusvalvontaosuudessa kysymyksenasettelu jakaantuu kahtaalle. Yhtäältä erottuu ”normaalin” jokapäiväisen *poliisitoiminnan* valvonta, joka on yhteydessä johtamisjärjestelmän toimivuuteen ja johtamiskulttuuriin. Toisaalta oli kiinnitettävä huomiota tiettyihin erityistä valvonnallista valppautta vaativiin *poliisitoimiin*, joihin sisältyy tavallista merkityksellisempiä oikeusturvariskejä ja joihin tästä syystä suuntautuu myös ulkopuolisia epäilyjä. (Jonkka 2004, 7. Kursivoinnit EH.)

Jonkka toteaa, että laajasti ymmärrettynä - ja **varsinkin puhuttaessa sisäisestä laillisuusvalvonnasta - toiminnan laillisuuden valvonta on kiinteä osa johtamista. Se**

kuuluu sisäänrakennetuksi kaikkeen sellaiseen toimintaan, jossa ollaan tekemisissä oikeudellisten normien kanssa. Tässä mielessä laillisuusvalvonta on oikeudellisiin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa. (2004, 47. Tekstivahvennukset EH).

Rasmin ja syrjinnän vastaisen toiminnan sekä laillisuusvalvonta- ja perusoikeusasioiden työryhmän loppuraportissa⁴⁸ (SM:n julkaisuja 56/2007) laillisuusvalvonnan selitettiin koostuvan sisäisestä laillisuusvalvonnasta, ulkoisesta laillisuusvalvonnasta ja niiden väliin sijoittuvasta hallinnonalan toimialoista ja toiminnallisista yksiköistä erillisestä koko hallinnonalan laillisuusvalvonnasta.

Sisäisen laillisuusvalvonnan vahvuuksina todetaan olevan sen kiinteä yhteys toiminnalliseen johtamiseen ja toimintaan sekä sen reaaliaikaisuus. Kiinteä yhteys toimintaan varmistaa substanssiasiantuntemuksen sekä mahdollisuuden havaita todelliset oikeusturvaongelmat. Sisäisen laillisuusvalvonnan heikkoutena on sen puutteellinen ulkoinen uskottavuus eli epäily siitä, että organisaatio ei puutu omiin virheisiinsä.

Ulkoista laillisuusvalvontaa harjoittavat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies sekä eriasteisin laillisuuspainotuksin eri valtuutetut (tietosuojavaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu). Ulkoisen laillisuusvalvonnan vahvuuksina ovat sen ulkoinen uskottavuus ja sen mahdollisuus havaita myös rakenteelliset oikeusturvaongelmat. Ulkoisen laillisuusvalvonnan heikkouksina ovat sen etäisyys toimintaan ja sen jälkikäteisyys.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2009 oikeuskansleri Jaakko Jonkka toteaa, että *laillisuusvalvonnan tehtävänä on toimia täydentävänä kontrollin muotona. Se ohjaa yksittäistapauksia koskevilla ratkaisuillaan viranomaiskäytäntöjä perus- ja ihmisoikeuksien viitoittamaan suuntaan.* Edelleen Jonkka toteaa, että *oikeus-suojaa täydentävään tehtävään kuuluu, että laillisuusvalvonnan on herkällä korvalla*

⁴⁸ Varsinaisen työryhmäselvityksen lisäksi kansliapäällikkö Viljanen määräsi työryhmän lisäksi selvittämään, onko myös sisäasiainministeriön sisäiseen tarkastukseen syytä tässä yhteydessä tehdä muutoksia. Loppuraportissaan työryhmä ehdotti, että sisäasiainministeriöön perustetaan uusi oikeusyksikkö. Uutena tehtävänä yksikkö huolehtisi sisäasiainministeriön hallinnonalan laillisuusvalvonnan kehittämisestä ja yhteensovittamisesta. Työryhmä ei sen sijaan esittänyt muutoksia sisäisen tarkastuksen järjestämiseen.

kuunneltava maan hiljaisten äänetöntä hätää – heidän jotka eivät osaa tai voi tuoda itseään kantelemalla esiin.

2.8.2 Laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen toimintojen vertailua

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan toimintakertomuksen (3.2.2011) mukaan laillisuusvalvonta suorittaa laillisuustarkastuksia, käsittelee, valmistelee ja ratkaisee asioita, jotka koskevat valtiota vastaan ajettavia kanteita, vahingonkorvausvaatimuksia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevia asioita, ampuma-aseasioita koskevia valtionasiamiestehtäviä, kanteluja, lausuntoja ja kansalaiskirjeitä. Edellä olevan perusteella sisäinen tarkastus ja laillisuusvalvonta ovat toiminnoiltaan kaukana toisistaan.

Jonkka ei käsittele omassa selvityksessään sisäistä tarkastusta, eikä siis tee laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen toimintojen vertailuja. Määrittelyt ja kuvaukset osoittavat, että laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus ovat käsitteiltään erilaisia. Kannattaa myös huomata *valvonta* ja *tarkastus* -sanojen ja käsitteiden käyttö. Laillisuusvalvonta on osa sisäistä *valvontaa*. Sisäinen *tarkastus* tarkastaa *valvonnan* toimivuutta. Kun puhutaan laillisuustarkastuksista, tarkoitetaan laillisuusvalvontaan liittyviä tarkastuksia - sen ohella, että laillisuusvalvontaan sisältyy toimeenpanovaltaa sisältävien ohjeiden ja määräysten valmistelua ja antamista. Sisäisellä tarkastuksella ei ole toimeenpanovaltaa.

SM:n julkaisussa 56/2007⁴⁹ todetaan, että ”*puhtaan laillisuusvalvonnan rinnalla harjoitetaan taloudenhoidon valvontaa. Tämä valvonta on painottunut perinteisesti talouskysymyksiin, vaikka toiminta onkin yleensä määritelty laajemmin toimintojen ja taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvonnaksi. Sisäinen taloudenhoidon valvonta on toteutettu toiminnallisten yksikköjen sisäisenä valvontana. Toiminnallisista yksiköistä erillisen taloudenhoidon valvonnan on toteuttanut sisäinen tarkastus*”.

Olen pannut merkille, että jotkut haluavat määritellä sisäisen tarkastuksen kohdistuvan *vain* valtion varojen ja omaisuuden käytön valvontaan, koska sisäisen tarkastuksen pe-

⁴⁹ Rasismin ja syrjinnän vastaisen toiminnan sekä laillisuusvalvonta- ja perusoikeusasioiden työryhmän loppuraportti.

rusta on talousarviolainsäädännössä. Sisäinen tarkastus on kuitenkin järjestettävä aina virastokohtaisesti ja viraston päällikkö määrittelee tarkastustoiminnan kohteet. Sisäinen tarkastus on johdon apuväline ja sisäisen tarkastuksen toiminta voi siten eri virastoissa painottua eri tavalla; taloudenhoidon valvontaan, toiminnan tuloksellisuuden valvontaan, toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden valvontaan jne. Sisäisen tarkastuksen tärkein tehtävä on tarkastaa ja arvioida sitä, onko sisäinen valvonta, mukaan lukien laillisuusvalvonta, riittävää ja asianmukaista.

Edellä mainitun SM:n julkaisun (työryhmän) mukaan *puhtaan laillisuusvalvonnan sekä toimintojen ja taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvonnan välinen raja on veteen piirretty. Toimintojen päällekkäisyys on entisestään lisääntynyt, kun lainsäädäntöön on sisällytetty avoimia epätarkoituksenmukaisen ja epäasiallisen toiminnan kieltoja ja kun taloudenhoidon valvonnan näkökulma on laajentunut tulosohjaus- ja tilivelvollisuusajattelun myötä myös toiminnallisten tulosten ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin.* Taulukossa 3. esitetään kirjoittajan tekemä vertailu.

Taulukko 3. Laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen vertailua

Laillisuusvalvonta	Sisäinen tarkastus
On <i>osa johtamista</i> ja toiminnan jatkuvaa seurantaa. Painopiste on päivittäisen toiminnan ohjaamisessa (suunnittelua, yhteistä pohdintaa).	On johtamisen apuväline ilman omaa toimeenpanovaltaa. On ylimmän johdon kumppani, joka tarkastaa sisäisen valvonnan (ml. laillisuusvalvonta) asianmukaisuutta ja riittävyttä.
Varmistetaan <i>kansalaisiin kohdistuvien</i> toimenpiteiden lainmukaisuus.	Toimii itsenäisenä yksikkönä oman viraston sisällä.
On poliisitoiminnan luonteeseen kuuluva erityinen valvonnan muoto ja kohdistuu erityisesti pakkokeinojen esitutkintavaltuuksien käyttöön.	Voi kohdistua mihin hyvänsä poliisiylijohtajan osoittamaan toimintaan.
Raportoi linjaorganisaatiossa yksikön päällikölle.	Raportoi suoraan poliisiylijohtajalle.
Toteutetaan laillisuusvalvonnasta annettujen määräysten mukaiset valvontatoimet.	Toiminta perustuu talousarviolainsäädäntöön.

Sisäisen tarkastuksen avulla organisaation johto varmistaa organisaation toimintaedellytysten säilymisen (Kimmo Hakonen, sähköpostihaastattelu 15.1.2009). Laillisuusvalvonta/laillisuustarkastus ja sisäinen tarkastus eivät voi toimia yhtenä ja samana yksik-

könä toiminnallisesti, koska sisäisen tarkastuksen on tarkastettava sisäisen valvonnan, mukaan lukien laillisuusvalvonnan toimivuutta.

2.9 Eräiden käsitteiden sisällöstä

Tutkimuksen tavoitteena on myös arvioida sellaisia ilmaisuja ja käsitteitä kuin ”asianmukaisesti järjestetty”, ”perusteltu tarve”, ”riittävyys” ja ”kohtuullinen varmuus”. Päädyin pohtimaan näitä käsitteitä tiedusteltuani Valtiontalouden tarkastusviraston edustajilta, mitä he tarkoittavat tarkastuskertomustensa toteamuksilla, että *tarkastuksessa ei havaittu ”olennaista” huomautettavaa*. Saamani vastauksen perusteella toteamuksella tarkoitetaan sitä, ettei yksinkertaisesti ole mahdollista havaita kaikkea. Edellä mainituista käsitteistä eniten olen aikanaan pohtinut sitä, mikä aiheuttaa tilanteen, jossa sisäinen tarkastus on järjestettävä. Lain mukaanhan sisäinen tarkastus on järjestettävä, jos siihen on perusteltua tarvetta talousarvioasetuksen 69 ja 69a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Kun Poliisihallitukseenkin on nyt järjestetty keskitetty sisäinen tarkastus, on arvioitava, onko sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Mikä on näiden osalta tilanne Poliisihallituksessa ja sen alaisissa virastoissa? Vastaukset näihin kysymyksiin saatiin kyselytutkimuksen kautta ja toteamukset esitetään loppuluvussa.

”Asianmukaisesti” järjestetty

Valtion talousarviolain 24 b §:n (217/2000) mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on *asianmukaisesti* järjestetty. Asianmukaisuuden käsitettä tarkennetaan valtion talousarvioasetuksen 69 §:ssä (263/2000) toteamalla muun muassa, että ”viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden *asianmukaiset* menettelyt (sisäinen valvonta), jotka varmistavat:

- 1) viraston ja laitoksen talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden
- 2) viraston ja laitoksen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaamisen

- 3) viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta.”

Asianmukaisuuden arviointiin vaikuttavat ainakin:

- Viraston johdon käsite. Viraston johtoon kuuluvat on yleensä määriteltävä esimerkiksi viraston ohjesäännössä tai työjärjestyksessä. Poliisihallinnossa ylimmällä johdolla tarkoitetaan poliisiylijohtajaa. Suoraan poliisiylijohtajan alaisina toimivina virkamiehinä johtoon kuuluvat ainakin Poliisihallituksen yksiköiden päälliköt sekä valtakunnallisten yksiköiden päälliköt ja poliisipäälliköt virastoissaan. Tietyissä tapauksissa johdon käsite voi olla laajempikin, mutta en käsittele näitä tulkintoja tarkemmin.
- Johdon kokemus. Onko johdolla riittävä osaaminen sisäisen tarkastustoiminnon sisällöstä ja sen lisäksi riittävä käytännön kokemus? Näitä taustatekijöitä kysyttiin esimiehiin kohdistetussa kyselytutkimuksessa.
- Millaisena viraston sisäinen tarkastus on koettu? Millä tavalla sisäinen tarkastus tukee johtoa sisäisen valvonnan järjestämisessä?
- Mihin perustuen virastossa laaditaan vuosittain annettava sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lausuma?
- Mihin perustuen ulkoinen tarkastus eli Valtiontalouden tarkastusvirasto vakuutuu/ei vakuutaudu sisäisen valvonnan tilasta?

Edellä esitettyihin kysymyksiin saatiin kyselytutkimuksessa ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusten kautta vastaukset, joiden perusteella voitiin loppuyhteenvedossa arvioida, onko tarkastus asianmukaisella tasolla. Ongelmana luonnollisesti oli, voiko asianmukaisuuden tasoa arvioida jollakin asteikolla vai riittääkö, että ollaan tasolla ”paljon” tai ”vähän”.

Hakiessani vastausta siihen, milloin sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty, voin Niiniluodon esittämän päätelmän rakenteen (Niiniluoto 1983, 19) avulla esittää esimerkiksi seuraavat oletukset eli premissit (-) sekä niistä päätellyt johtopäätökset (=):

- Viraston toimintaan vaikuttavia asioita on hoidettu laillisesti ja tuloksellisesti.
- Sisäinen valvonta on osaltaan estänyt laittomuudet.
- = Sisäinen valvonta on ollut asianmukaista.

- Viraston hallinnassa olevat varat ja omaisuus on turvattu.
- Varojen ja omaisuuden hallintaan liittyviä riskejä on havaittu vain vähän.
- = Sisäinen valvonta on ollut asianmukaista.

- Viraston johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät tiedot ovat oikeita ja riittäviä.
- Viraston johto ja esimiesvirasto eivät ole epäilleet tietojen oikeellisuutta tai riittävyyttä.
- = Sisäinen valvonta on ollut asianmukaista

”Perusteltu tarve”

Talousarvioasetuksen 70 §:n (263/2000) mukaan viraston ja laitoksen johdon on järjestettävä sisäinen tarkastus, jos siihen on *perusteltua tarvetta* 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää viraston johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Edellä mainittu 69 § on ”avattu” aikaisemmin tämän tutkimuksen tekstissä (talouden ja toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden varmistaminen, varojen ja omaisuuden turvaaminen, oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen). Talousarvioasetuksen 69 a §:n (254/2004) mukaan ”sisäisen valvonnan menettelyissä on otettava huomioon Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat, viraston toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat yleiset standardit ja suositukset.”

Milloin jokin toiminta on perusteltua toimintaa? Kuinka paljon on perusteltava? Kenen perustelut ovat pitävimpiä? Toinen voi perustella toiminnan oikeutetuksi, toinen ei. Onko toiminta perusteltua, jos vain toimitaan ”varman päälle”?

Yrittäessäni hakea kirjallisuudesta merkitystä käsitteelle ”perusteltua tarvetta”, on yleisin vastaus ollut se, että jos jokin *riski on realisoitumassa*, on syytä järjestää sisäinen tarkastus. Oman jo aloittamani tutkimustyön perusteella olen päätellyt, että viimeistään silloin kun tulee *pohdittavaksikin* sisäisen valvonnan riittävyys, on perusteltu tarve järjestää sisäinen tarkastus. Olen käyttänyt vastauksen hakemiseen samaa ”kaavaa” kuin määriteltäessä sitä, milloin voi ottaa vastaan lahjan. Siinä käyttökelpoisin vastaus nimitäin on, että jos joutuu miettimäänkään sitä, voiko lahjan ottaa vastaan, sitä ei voi tehdä.

Hakiessani ratkaisua siihen, milloin sisäisen tarkastuksen järjestämiselle on perusteltu tarve, voidaan korostaa talousarvioasetuksen 69 §:ssä mainittua riskikäsitettä (...talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden ...) sekä esittää seuraavat oletukset ja johtopäätökset:

- Talouden ja toiminnan riskeistä ei ole tietoa, niitä ei ole kartoitettu.
 - Viraston johto arvioi, ettei se pysty arvioimaan talouteen ja toimintaan liittyviä riskejä.
 - Viraston johto tarvitsee apuvälineen riskienhallintaan, koska ”jokin riski” on aktualisoitumassa (pahan aavistus, pelko tulosten saavuttamatta jäämisestä, ”pelko” ulkoisen tarkastuksen reaktioista).
- = Viraston johto järjestää sisäisen tarkastuksen edellä mainituin perusteluin.

Oletuspohjana voisivat olla myös aikaisemmin kuvattu sisäisen valvonnan asianmukaisuuden taso sekä myöhemmin kuvattava sisäisen valvonnan riittävyyden taso.

”Riittävyyden” arviointi

Milloin poliisin sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on riittävää? Haettaessa vastausta siihen, milloin jokin asia *yleensä* on riittävää, voisi todeta, että ilmeisesti

”vähän” ei riitä. Pitääkö siis olla paljon (yli puolet tai kaksi kolmasosaa), jotta on riittävä? Tällaista mittaamisongelmaa en käsittele, koska kyselytutkimuksen avulla saatiin riittävyydelle hyvät perustelut. Käytännössä poliisin sisäinen valvonta on ollut riittävää silloin, kun huolellisesti tehdyssä tarkastuksessa ei ole havaittu epäkohtia, jotka olisivat syntyneet valvontavastuun laiminlyönnistä.

Silloin kun virastoon on perustettu sisäinen tarkastus tukemaan sisäistä valvontaa, voidaan mennä myös ”numeromaailmaan”. On esitetty, kuinka monta sisäistä tarkastajaa olisi oltava virastossa, jonka liikevaihto on tietyn suuruinen tai kuinka monta sisäistä tarkastajaa on oltava tietyn henkilömäärän omaavassa virastossa. Yleisenä suosituksena on⁵⁰, että noin sadan miljoonan euron liikevaihto **tai** noin viisisataa työntekijää ovat arvoja, jotka edellyttäisivät ainakin yhden henkilön täysipäiväistä panosta sisäisenä tarkastajana. Edellä mainittuun viitaten sisäisen tarkastuksen riittävyyttä voidaan arvioida muun muassa seuraavien oletusten ja johtopäätösten avulla:

- 100 miljoonan euron liikevaihto edellyttää ainakin yhtä sisäistä tarkastajaa.
- Noin 500 työntekijää edellyttää ainakin yhtä sisäistä tarkastajaa.
-
- Poliisin yksiköiden kokonaisrahoitus on noin 700 miljoonaa euroa vuodessa.
- Poliisin palveluksessa on yli 10 000 työntekijää.
-
- Poliisin sisäisen tarkastuksen palveluksessa on 6 henkilöä.
- = Poliisin sisäinen tarkastus on riittävää.

Edellä olevan johdosta on todettavissa, että tässä sisäisen valvonnan riittävyyden mittarina on käytetty sisäisen tarkastuksen määrää. Sisäinen tarkastus tarkastaa muun muassa sitä, että sisäinen valvonta toimii. Kun sisäinen tarkastus olettaa, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila on hyvä, voi tehdä sen johtopäätöksen, että sisäinen valvonta on

⁵⁰ näin mm. Holopainen ym. teoksessa ”Sisäinen tarkastus” 2010, s. 101.

riittävää.⁵¹ On kuitenkin otettava huomioon, että sisäisen tarkastus voi esittää virheellisen olettamuksen.

”Kohtuullinen varmuus”

On vaikeata arvioida, milloin jokin asia on kohtuullisen varma tai mitä sana ”kohtuullinen” ylipäätään tarkoittaa? Se voi tarkoittaa ”melko paljon” tai ”melko varma”, mutta se voi tarkoittaa myös ”aika varma” eli ”lähes varma”. Kohtuullisen varman tiedon ei tarvitse kaikilta osiltaan perustua täydellisesti perusteltuun tietoon. Kohtuulliselle tasolle pääsemiseen riittää se, että suurin osa perusteluista on myönteistä eli että se puoltaa arvioijan itsensä tavoittelemaa mielipidettä.

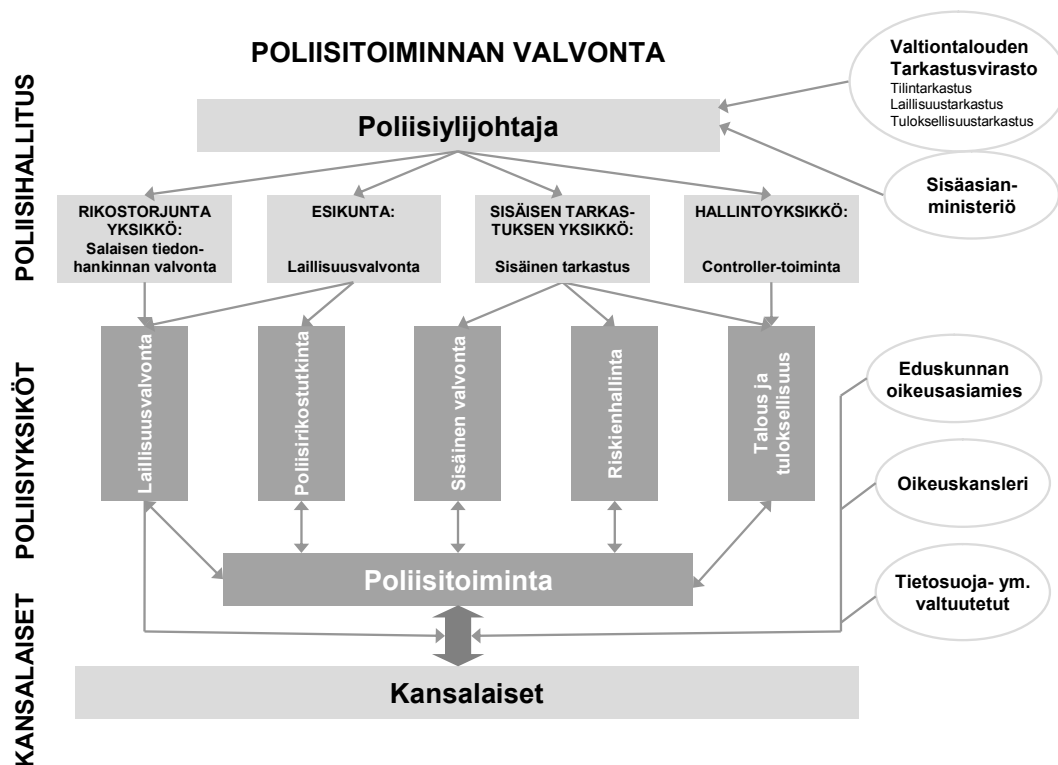
Johtopäätös on se, että kohtuullinen varmuus tarkoittaa sellaisen varmuuden tasoa, jonka hyväksyvät sekä asian esittäjä että hän, jolle asia esitetään kohtuullisen varmana.

⁵¹ Ks. myös esim. Heikkala 2010, Sisäisen tarkastuksen raportointi – arvio sisäisen valvonnan riittävästä. Tilintarkastus 1/2010.

3 ULKOINEN VALVONTA JA SEN HAVAINNOT POLIISIN SISÄISESTÄ VALVONNASTA JA TARKASTUKSESTA

3.1 Valvontajärjestelmä

Poliisin sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestelmää voidaan kuvata esimerkiksi seuraavassa kuviossa esitetyllä tavalla:



Kuvio 1. Poliisin sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestelmä (Lähde: Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen kehittämisryhmä 2010)

Kuviossa esitetyjen tahojen lisäksi poliisin toimintaa seuraa myös **eduskunnan tarkastusvaliokunta**, joka perustettiin vuonna 2007 yhdistämällä valtiontilintarkastajien tehtävät sekä valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaosten parlamentaarinen tarkastustoimi. Tarkastusvaliokunnalla on oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen

toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle. Jos se ottaa kantaa poliisin toimintaan, on myös Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen oltava valmis omalla toiminnallaan varmistamaan, että ”asiat ovat kunnossa”. Aikanaan valtioneuvoston jäsenet ottivat kantaa muun muassa poliisin organisaation ja toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen, Poliisin tietohallintokeskuksen mahdolliseen siirtämiseen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle, talousrikosten selvittämiseen ja ennalta estämiseen sekä huumerikollisuuden vakavuuteen ja laajuuteen.

Valtiovarain controller -toiminnolla⁵² on samansuuntaiset tavoitteet kuin sisäisellä tarkastuksella omassa virastossaan. Kiinteä yhteys sisäiseen tarkastukseen tulee sen kautta, että valtioneuvoston controller toimii puheenjohtajana **sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnassa**, jonka tehtävänä on mm. *seurata ja arvioida sisäisen tarkastuksen järjestämisen tilaa, toiminnan laatua ja tuloksellisuutta, hyödyntämistä johtamisessa ja ohjauksessa sekä sisäisen tarkastuksen menetelmiä ja yleistä kehitystä samoin kuin tehdä aloitteita sisäisen tarkastuksen ja sen hyödyntämisen kehittämiseksi.*⁵³

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnassa on muun muassa *sisäisen tarkastuksen jaosto*. Poliisihallinnossa on käytössä valtiovarain controller –toiminnon suosittama COSO ERM –pohjainen arviointikehikko ja Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö on laadittu sisäisen tarkastuksen jaoston suositusten mukaisesti.

Valtiovarain controller-toiminto perustettiin talousarviolain muutoksella 1.1.2004 (24 e-h §). Lakiesityksen perusteluissa todettiin, että ministeriöiden tulisi kehittää valmiuksia analysoida ja ohjata toimialansa tilinpäätösraportointia ja arvioida kriittisesti tulostavoitteiden saavuttamista sekä hallinnonalan ohjaus-, raportointi- ja valvontajärjestelmiä. Ajatuksena oli muodostaa kerroksittainen valtionhallinnon controller-verkosto, jossa valtiovarainministeriössä toimivan valtiovarain controller -toiminnon lisäksi eri ministeriöissä toimisivat hallinnonalan controller -toiminnot. Lisäksi eri toi-

⁵² Valtiovarainministeriön 13.9.2010 asettama työryhmä on tehnyt kehittämis ehdotuksen valtiovarain controller -toiminnolle uutta hallituskautta varten. Lopullisia ratkaisuja toiminnon osalta ei tätä kirjoitettaessa ollut vielä tehty.

⁵³ A valtion talousarviosta (254/2004) 71 §.

mialoilla voisi olla toimialan controller –toimintoja, esimerkiksi poliisin controller, ja eri yksiköissä tulosityksikön controller –toimintoja. Poliisihallituksen talousyksikön eräiden virkojen toimenkuvissa on mainittu myös controller-toiminto, mutta ”tehtävät ovat aktivoimatta”.

Varsinkin toimintansa alkuaikoina valtiovarain controller -toiminto korosti riskienhallinnan merkitystä osana sisäistä valvontaa. Myöhemmin, eli rakennerahastolain (1401/2006) 22 §:n mukaisesti valtiovarain controller -toiminto on toiminut tarkastusyksikkönä, joka vastaa EU:n rakennerahastokauden 2007-2013 aikana toteutettavista tarkastuksista Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamissa ohjelmissa. Tarkastukset kohdistuvat sekä yksittäisiin hankkeisiin että hallinto- ja valvontajärjestelmään.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan sisäisen tarkastuksen jaoston tehtävänä on:

- seurata ja arvioida sisäisen tarkastuksen järjestämisen tilaa, toiminnan laatua ja tuloksellisuutta, hyödyntämistä johtamisessa ja ohjauksessa sekä sisäisen tarkastuksen menetelmiä ja yleistä kehitystä
- tehdä aloitteita sisäisen tarkastuksen ja sen hyödyntämisen kehittämiseksi
- järjestää eri virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen yhteistyötä
- sovittaa tarpeen mukaan yhteen eri virastojen ja laitosten sisäisen tarkastuksen toimintaa ja tulosten hyödyntämistä
- seurata ja arvioida Euroopan unionin varojen valvontaa ja tarkastusta sekä niitä koskevaa raportointia Suomessa sekä
- sovittaa yhteen ja kehittää eri viranomaisten, virastojen ja laitosten toimenpiteitä ja menettelyitä samoin kuin
- valmistella yhteensovittamiseksi ja kehittämiseksi tarpeellisia toimenpiteitä.

Jaosto on muun muassa selvittänyt sisäisen tarkastuksen toteutusta valtion virastoissa sekä laatinut kansliapäällikkökokoukselle kuvauksen sisäisen tarkastuksen toteutustavoista ministeriöissä. Jaosto on myös käsitellyt sisäisen tarkastuksen asiakirjojen julki-

suutta pyrkien luomaan yhtenäiset tulkinnat ja pelisäännöt tässä kuitenkin onnistumatta (liian suuret käsityserot jaoston sisällä⁵⁴). Asiaa koskeva keskustelumuistio on kuitenkin ollut jaossa. Lisäksi jaosto on käsitellyt, kerännyt ja laatinut yhtenäiset suositukset tarkastuspalveluiden kilpailuttamisessa sovellettaviksi periaatteiksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä sekä tietojen saantioikeudesta on säädetty Suomen perustuslain 90 §:ssä. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettussa laissa (14.7.2000/676) on tarkemmin säädetty viraston asemasta, tehtävistä, toimivaltuuksista ja tietojen saantioikeudesta.⁵⁵ Tarkastusvirasto varmentaa yleisen ja ulkopuolisten etujen turvaamiseksi taloudellista ja tulos/tuloksellisuusinformaatiota sekä ohjaus- ja hallintojärjestelmän toimivuutta ja laatua. Tarkastuksen kohteena on valtion taloudenhoidon laillisuus, tarkoituksenmukaisuus sekä talousarvion noudattaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston itsensä tekemän määrittelyn mukaan tarkoituksenmukaisuus tarkoittaa tässä tuloksellisuutta (kustannusvaikuttavuutta). Valtiontalouden tarkastusviraston toimintayksiköitä ovat: tilintarkastus, laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastus sekä tuloksellisuustarkastus (aikaisemmin terminä toiminnantarkastus). Muun ohella *valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä niiden arvioinnin järjestämistä valtion taloudenhoidossa.*

Ministeriön tilinpäätöskannanotto kuuluu ulkoisen tarkastustoiminnan ryhmään. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (2004/254) 66 i §:n mukaan ministeriön on annettava vuosittain viimeistään varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15. päivänä perusteltu kannanotto hallinnonalansa tiliviraston ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomus ja muut tiliviraston tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aiheita.

Vaikka tilinpäätöskannanotot sisältävät arvioinnin myös siitä, miten edellisen vuoden huomautuksiin on virastoissa reagoitu, sisäisen tarkastuksenkin yhtenä tärkeänä tehtävänä on seurata, että tilinpäätöskannanotoissa esitetyt mahdolliset huomautukset johta-

⁵⁴ Jan Holmberg 14.2.2011, sähköpostihaastattelu.

⁵⁵ Ks. tarkemmin esim. Valtiontalouden tarkastusviraston internet-sivut.

vat asianmukaisesti toimenpiteisiin mahdollisimman nopeasti niin, ettei samoista asioista enää tarvitse huomauttaa seuraavan vuoden tilinpäätöskannanotossa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimiston tekemät tarkastukset ovat kohdistuneet poliisiin noin kerran vuodessa. Viimeisin tarkastus 14.4.2010 kohdistui Poliisihallituksen kirjaamoon. Käynnit ovat olleet samalla toimintojen kehittämistilaisuuksia ja niistä on raportoitu sisäasiainministeriön poliisiosastolle. Oikeusasiamiehen poliisiasioiden esittelijät ovat lisäksi tehneet tarkastuskäyntejä, viimeksi vuoden 2010 lopussa. Varsinaisten tarkastuskäyntien lisäksi oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat Poliisihallituksen hyviä yhteistyökumppaneita.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustumis- ja tarkastuskäynti Poliisihallitukseen toteutettiin 28.2.2011. Tutustumisen ja tarkastuksen kohteina olivat poliisin hallintorakenteen uudistus, Poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston välinen työnjako, poliisipalveluiden saatavuus ja niiden valvonta (hälytystoiminta, lupa-asiat), Poliisihallituksen suorittama laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus sekä poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta ja siihen liittyvä Poliisihallituksen yhteistyö Valtakunnansyyttäjänviraston kanssa.

Poliisihallituksen henkilökunnalle oli ilmoitettu tilaisuudesta käydä luottamuksellinen keskustelu oikeuskanslerin kanssa. Oikeuskansleri keskusteli yhden henkilön kanssa ja keskustelusta laadittiin erillinen salassa pidettävä muistio.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö tarkasti Poliisihallituksen laillisuusvalvontatoiminnan joulukuussa 2010. **Sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen** ja sisäasiainministeriön oikeusyksikön yhdessä toteuttama Poliisihallituksen virastotarkastus toteutettiin toukokuun lopussa 2011. Myös **tietosuojavaltuutettu** ja **tasa-arvovaltuutettu** sekä muut vastaavat toimielimet seuraavat poliisin toimintaa.

Arkistolaitoksen/Kansallisarkiston toteuttama tarkastustoiminta on ulkoista *kohdennettua toiminnantarkastusta*, jonka tavoitteena on tukea arkistolain piiriin kuuluvia organisaatioita niiden asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tehtävien hoidossa sekä asiakir-

jahallinnolle ja arkistotoimelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Tarkastuksissa on poliisilaitosten osalta tehty 2000-luvulla mm. seuraavat tarkastushavainnot: päätearkistotilat ovat puutteellisia, salassapitomerkinnot ovat puutteellisia, arkistotoimen ohjeistus on vanhentunutta, arkistonmuodostussuunnitelmat ovat puutteellisia, asiakirjahallinnon organisoimisessa on ongelmia.

3.2 Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamasta, poliisiin kohdistuneesta tarkastustoiminnasta

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastus aloitti muun muassa valtion tuottavuusohjelman tarkastamisen niin, että suunnitelman mukaan vuosina 2009 ja 2011 raportoitaisiin valmistuneiden ja osin käynnissä olevien tarkastusaiheiden perusteella yleisesti tuottavuudesta valtionhallinnossa. Tarkastusaiheiksi asetettiin muun muassa palvelukeskushankkeet, puolustusvoimain rakennemuutostoiminta, poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen⁵⁶ ja tietojärjestelmähankkeet.⁵⁷

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastukset ovat viime aikoina kohdistuneet poliisiin valtakunnallisiin virastoihin ja laitoksiin menneitä vuosia huomattavasti tiivistyneemmässä aikataulussa niin, että tarkastaja on voinut käydä jokaisessa virastossa kaksi tai kolme kertaa vuodessa. Tilitietojen seuraaminen sähköisiä apuvälineitä käyttämällä on tehnyt seurannasta ajoittain jopa ajantasaisen.

Paikallispoliisin osalta tarkastustoiminta on ollut melko vähäistä. Aktiivisuus kuitenkin lisääntyi vuosien 2007 ja 2008 aikana. Valtiontalouden tarkastusvirasto raportoi suorittamistaan, muun muassa koko sisäasiainministeriön tiliviraston palkkahallinnon tarkastuksista keväällä 2008 ja keväällä 2010. Niissä korostui henkilöstömäärältään merkittävimmän, eli poliisin osuus. Henkilöstö- ja palkkahallinnon toimintaketju tarkastettiin sekä sisäisen valvonnan näkökulmasta että tapahtumatarkastuksena. Tarkastuksessa

⁵⁶ Tarkastus on valmistunut 27.11.2008 ja se on julkaistu Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksena 178/2008.

⁵⁷ Ks. esim. VTV:n asiakaslehti Reviisori 2/2008.

havaittiin vain vähän virheitä. Ne olivat syntyneet lähinnä poliisilaitoksissa ja niitä kuvattiin **sisäisen valvonnan puutteellisina järjestämisinä**.⁵⁸

Tarkastuskierroksella vuonna 2008 oli läänien poliisin osalta esillä seuraavat kahdeksan sisäisen valvonnan kohdetta:⁵⁹

- poliisilaitoksen kirjanpito ja määrärahaseuranta
- hankinnat sekä vuokraus/leasing sekä hankintatoimen organisointi ja tehtävien jako hankintaprosessissa sekä palveluhankinnoista erityisesti työterveys- ja siivouspalvelut
- irtaimiston ja omaisuuden hallinta (irtaimistorekisterin ylläpito ja päivitys, inventoinnit ja niiden dokumentointi sekä käytöstä poistamiset ja romuttaminen)
- maksukortit ja asiakaskortit sekä niiden käyttö ja hallinta
- tuottojen käsittely ja kassatoiminnot sekä kassantarkastukset
- poliisilaitoksen tuloksellisuuden laskentatoimi
- sopimusten hallinta, myös sivutoimiluvat ja niiden seuranta
- Senaatti-kiinteistöjen toiminnan asianmukaisuus valtion toimitilastrategian näkökulmasta.

Tarkastuskäynneillä syksyllä 2009 ja keväällä 2010 jatkettiin edellä mainittujen kohtien 2 (nyt mukana myös uusia kilpailutuksia kuten ruumiinkuljetus-, vartiointi-, työterveyspalvelut), 3, 4, 5 ja 7 tarkastamista. Erityisesti on keskitytty palkkojen toimintoketjun sisäisen valvonnan tarkastuksiin. Lisäksi on kiinnitetty huomiota hankintojen suorittamiseen poliisin hankintamääräyksen mukaisesti sekä eräisiin muihin asioihin (sakko-, takavarikko- ja löytörahat, poliisin asiakirjahallintojärjestelmä ja erään saadun testamentin määräysten toteutuminen).

⁵⁸ Tilintarkastajan väliraportti SM:n tiliviraston palkkahallinnon tarkastuksesta 18.3.2008, kohta 2. Yhteenveto.

⁵⁹ Johtava tilintarkastaja Martti Stenmanin esitys ”VTV:n keskeiset havainnot poliisitoimesta” ”POHA:n tulohajauksen parhaat käytännöt” -seminaarissa 18.5.2010.

Tarkastuksien sisältö vuosina 2010-2011 on viimeisimmässä päivityksessä määritelty niin, että Poliisihallituksen osalta on tarkastettu/tarkastetaan⁶⁰

- tulostavoiteasetantaa
- kirjanpitoa ja poliisihallituksen rahoitusta
- tilinpäätöslaskelmia ja toimintakertomusta (tuloksellisuuden kuvaus ja siihen liittyen erityisesti tuottavuuden mittaus
- maksuaikakortteihin liittyviä menettelyjä
- eräiltä osin jälkitarkastuksena palkkausjärjestelmää
- sekä lisäksi Poliisihallituksen ja Palkeiden talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja laillisuustarkastuksena.

Sisäisen valvonnan toimivuuden osalta tuli esiin poliisin palkkajärjestelmän riittämätön toimivuus kokonaisuutena. Sisäisen valvonnan puutteiden vuoksi Poliisin sisäinen tarkastus ryhtyi vuonna 2010 toimenpiteisiin käynnistäen oman tarkastuskierroksensa (VES-tarkastukset kaikissa poliisin yksiköissä). Sisäisen tarkastuksen esittämät suosituksen johtivat laajoihin toimenpiteisiin (uusia ohjeita ja määräyksiä, palkkausjärjestelmän uudistamistoimenpiteitä ja tulkintaselvennyksiä), jotka ovat jatkuneet vielä vuoden 2011 aikana.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suunnannut tarkastuksiaan aikaisempaa enemmän paikallispoliisin toimintoihin, joihin ei juurikaan oltu aikaisemmin kohdennettu sisäistä tarkastusta. Pääsääntöisesti Valtiontalouden tarkastusviraston kohteina ovat olleet poliisin valtakunnalliset yksiköt, joissa kuitenkin on ollut edes jonkin tasoista sisäistä tarkastusta.⁶¹ Voi todeta, että Valtiontalouden tarkastusvirasto on huomauttanut virastoja asioista, joista sisäinen tarkastus oli huomauttanut jo aikaisemmin; joskus vasta vähän aikaisemmin tai joskus jopa vuosia aikaisemmin. On esiintynyt myös asioita, joihin Valtiontalouden tarkastusvirasto itse oli jo aikaisemmin puuttunut. Jos Valtiontalouden tarkastusvirasto joutuu huomauttamaan epäkohdista, joista sisäinen tarkastus on jo aiemmin huomauttanut, on sisäisen tarkastuksen vaikuttavuudessa parantamisen varaa.

⁶⁰ Sami Kummila: ”SM:n hallinnonalan tilintarkastuksessa ajankohtaista”. Luento sisäisen tarkastuksen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seminaarissa 17.3.2011.

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ja Valtiontalouden tarkastusviraston yhteistyö

Vakiintuneen käytännön mukaisesti Valtiontalouden tarkastusvirastolle lähetetään aina tiedoksi poliisin sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastaja ja sisäinen tarkastus käyvät tarkastussuunnitelman yhdessä läpi jo ennen suunnitelman vahvistamista. Tämä tehdään tarkastuksien kohdentamiseksi niin, että päällekkäisyydet vältettäisiin ja tarkastustoiminnalle saataisiin riittävä kattavuus. Poliisihallituksen sisäinen tarkastus lähettää valmiit tarkastusraportit pääsääntöisesti tiedoksi Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja suositukset käydään useimmiten yhdessä läpi.

Sisäinen tarkastus seuraa osaltaan ulkoisen tarkastuksen raporttien ja havaintojen käsittelyä poliisiorganisaatiossa. Tällä hetkellä - ulkoisen tarkastuksen luottaessa asianmukaisesti organisoituneen Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen työn laatuun - hyvällä yhteistyöllä pystytään estämään päällekkäinen tarkastustoiminta (Johtava tilintarkastaja Martti Stenman 24.1.2011).⁶²

Poliisihallituksen toiminnan alettua vuonna 2010 on virastojen välisiä neuvottelutilaisuuksia järjestetty jo useita, ja tavoitteena on saada ne säännöllisiksi niin, että ainakin tarkastussuunnitelmat tulevat tehokkaasti koordinoituiksi. Tavoitteena on, että näissä neuvotteluissa olisivat mukana Valtiontalouden tarkastusviraston, sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen ja Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen edustajat.

Valtiontalouden tarkastusviraston yleiset odotukset sisäiselle tarkastukselle

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja Tuomas Pöysti on todennut⁶³, että sisäisellä tarkastuksella on merkittävä ja erittäin laaja tehtävä IIA:n standardien mukaan. Sisäinen tarkastus on tärkeä INTOSAI GOV -standardien mukaisen sisäisen valvonnan ja hyvän hallinnan periaatteiden toetutumisen varmistamisessa. Sisäisellä tarkastuksella on merkittävä rooli johdon tukena ja sisäisenä arvioitsijana. Sisäinen tarkastus on johdon

⁶¹ Ks. myöhemmin luku 3, jossa selostetaan poliisin eri yksiköiden sisäistä tarkastusta käytännössä.

⁶² Ks. myös sisäisen tarkastuksen käytännön ohje 2050-1: Koordinointi.

kumppani ja tuki. Se auttaa systemaattisella tarkastus- ja arviointitoiminnallaan organisaatiota saavuttamaan tavoitteensa ja järjestämään hyvän hallinnon periaatteiden mukaiset prosessit sekä ohjaus- ja hallintajärjestelmät.

Pöysti toteaa edelleen, että sisäisellä tarkastuksella voi olla merkittävä rooli hallinnon laillisuusvalvonnan varmentamisessa. Pöystin mukaan valtiolla perustuslain 68 §:ään perustuva hallinnonalan tason laillisuusvalvonta osaksi hakee uusia muotoja. Hyvän hallinnon periaatteiden ja eettisten periaatteiden toteutumisen valvonta ja edistäminen nousee uudella tavalla tärkeäksi. Pöystin mukaan sisäisellä tarkastuksella on tärkeä tehtävä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden arvioinnissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston yleiset odotukset sisäiselle tarkastukselle Pöysti kiteyttää seuraavasti:

- Sisäinen tarkastus on ammattimaisesti järjestetty, sillä on riittävä koko ja osaaminen (huoli liian pienistä sisäisen tarkastuksen yksiköistä, ulkoistaminen tai hallinnonalakonsernin yhteinen sisäinen tarkastus).
- Tehtävä sekä työtavat noudattavat IIA:n standardeja sekä INTOSAI -suosituksia ja standardeja.
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi on osa toimintaa (arviointi- ja vahvistuslausuman valmistelu, tarkastaa myös tulosohtaus- ja tilinpäätösprosessejä sekä johtamisen prosesseja, tarkastaa tuloksellisuutta ja sen edellytyksiä).
- Laadunvarmistus ja -tarkastus on järjestetty.

Valtiontalouden tarkastusviraston johtavan tilintarkastajan 19.10.2010 esittämän⁶⁴ arvioon mukaan tällä hetkellä näyttää siltä, että odotukset tulevat kokonaisuutena täyttymään. Arvion mukaan yhteistyö sujuu hyvin.

⁶³ Tuomas Pöysti VTV: Tilaisuus VTV:ssa 2.4.2009.

⁶⁴ Martti Stenman, luento SM:n talousjohdon neuvottelupäivillä 19.10.2010.

3.3 Valtiontalouden tarkastusviraston raporteissa ja ministeriön tilinpäätöskannanotoissa esitetyt arvioinnit poliisin sisäisen valvonnan tilasta

3.3.1 Yleistä

Valtiontalouden tarkastusviraston raportit ja tilintarkastuskertomukset

Sisäinen valvonta on keskeinen kohde Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa tilintarkastuksessa.

Tilintarkastajan väliraportilla saatetaan tarkastuskohteen johdon tietoon tarkastuksen tilanne ja tarkastuksen johtopäätökset tarpeellisten korjaavien toimenpiteiden aloittamiseksi ja valvomiseksi. Korjaavilla toimenpiteillä tarkastuskohde voi vaikuttaa tulevan tilintarkastuskertomuksen kannanottoihin.

Tilintarkastajan vuosiyhteenveto on tarkastetulle virastolle ja sitä ohjaavalle ministeriölle laadittava yhteenveto koko edellistä varainhoitovuotta koskevasta tilintarkastuksesta. Vuosiyhteenvedon tarkoituksena on käsitellä kootusti suoritettua tarkastusta ja siinä esiin tulleita keskeisiä asioita ja johtopäätöksiä sekä tarkentaa pian vuosiyhteenvedon jälkeen annattavassa tilintarkastuskertomuksessa esitettäviä lausumia ja selventää niiden perusteita. Vuosiyhteenvedossa voidaan käsitellä myös sellaisia keskeisiä asioita, joita ei ole syytä sisällyttää tilintarkastuskertomukseen.

Tilintarkastuskertomus perustuu tarkastukseen, joka on suoritettu tarkastusviraston tilintarkastusohjeen mukaisesti ja joka on kohdistunut valtion talousarviosta annetun asetuksen 65 a §:n tarkoittamaan viraston toimintakertomukseen, toimintakertomuksessa esitettyjen tietojen perustana olevaan kirjanpitoon ja tuloksellisuuden laskentatoimeen, sisäiseen valvontaan sekä talousarvion ja sitä koskevien keskeisten säännösten noudattamiseen.

Vakiintuneen tavan mukaan tilintarkastuskertomukset osoitetaan tarkastetulle virastolle ja sitä ohjaavalle ministeriölle. Lisäksi ne annetaan tiedoksi eduskunnan tarkastusvalio-

kunnalle, valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle, Valtiokonttorille ja asianomaisen ministeriön kansliapäällikölle, viraston pääjohtajalle tai vastaavalle sekä mahdollisen johtokunnan tai hallituksen jäsenille. Tilintarkastuksista laaditut vuosiyhteenvedot osoitetaan asianomaiselle virastolle. Vuosiyhteenvetojen vakiojakeluun kuuluvat myös tarkastetun viraston pääjohtaja tai vastaava, asianomaisen viraston kansliapäällikkö, mahdollisen johtokunnan tai hallituksen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä valtioneuvoston controller.

Seuraavassa esitetään virastoittain VTV:n kirjaamia huomautuksia, jotka kohdistuvat sisäisen valvonnan toimivuuteen. Tiedot esitetään, jotta voitaisiin paremmin verrata VTV:n tilintarkastusroolia sisäisen tarkastuksen rooliin sisäisen valvonnan kentässä. Kun ministeriön antama tilinpäätöskannanotto perustuu muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukseen, on Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksista lainattujen yhteenvetojen yhteyteen vertailun vuoksi otettu lausumia myös tilinpäätöskannanotoista.⁶⁵ Tilinpäätöskannanotot sisältävät runsaasti positiivista palautetta. Tähän on kuitenkin otettu pääasiassa kehittämistarpeita koskevat lausumat.

Ministeriön tilinpäätöskannanotot

Valtion talousarvioasetuksen 66 i §:n (7.4.2004/254) mukaan *ministeriön on annettava vuosittain viimeistään varainhoitovuotta seuraavan kesäkuun 15 päivänä perusteltu kannanotto hallinnonalansa kirjanpitoyksikön ja valtion rahaston tilinpäätöksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätös ja siitä annettu valtiontalouden tarkastusviraston tilitarkastuskertomus ja muut kirjanpitoyksikön tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston toimintaa ja taloutta sekä tilinpäätöstä koskevat selvitykset ja lausunnot antavat aihetta. Kannanoton valmistelua varten ministeriön asiana on laatia ja hankkia tarvittavat selvitykset ja arvioinnit. (29.12.2009/1786).*

⁶⁵ Sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanotot vuodelta 2007; SM:n julkaisuja 20/2008, 25.6.2008.

Tilinpäätöskannanotossa ministeriön on lausuttava:

- 1) *arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä 11 §:n⁶⁶ mukaisesti asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta;*
- 2) *ovatko käytetyt tuloksellisuuden raportoinnin perusteet ohjauksen ja tulosvastuun kannalta asianmukaisia sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista;*
- 3) *mihin toimenpiteisiin kirjanpitoyksikössä tai rahastossa sekä kirjanpitoyksiköön mahdollisesti kuuluvissa virastoissa ja laitoksissa on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi;*
- 4) *mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi.*

3.3.2 Poliisihallintoa koskevien VTV:n väliraporttien, vuosiyhteenvedojen ja tilintarkastuskertomusten, ministeriön tilinpäätöskannanottojen sekä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumien tarkastelua vuosilta 2006 - 2010

Havainnot vuodelta 2006

Tilinpäätöskannanotossaan sisäasiainministeriö piti tärkeänä, että *läänien poliisitoimen sisäisen valvonnan tilasta saatavaa informaatiota* hyödynnetään poliisitoiminnan kehittämisessä. Poliisitoimen osalta ministeriö piti välttämättömänä laskentatoimen ja tuloksellisuusarvioinnin edelleen kehittämistä siten, että poliisin tulostietojärjestelmästä ja muista tietojärjestelmistä saatavia suorite- ja kustannustietoja hyödynnetään kattavammin ja systemaattisemmin toimintakertomuksessa ja muussa tuloksellisuusseurannassa.⁶⁷ Samoin todettiin kaikkien osalta, että riskienhallinta on kohtuullisella tasolla, mutta *riskienhallinnan merkitys korostuu, joten siihen on syytä panostaa entistä enemmän.*

⁶⁶ Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan.

⁶⁷ Huom. talousarvioasetuksen 69 §:n määräys, jonka mukaan viraston johdon on huolehdittava siitä, että virastossa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt, jotka varmistavat viraston johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät *oikeat ja riittävät tiedot* viraston taloudesta ja toiminnasta.

Poliisin oppilaitosten yhdistyminen oli meneillään. Ministeriön tilinpäätöskannanotossa mainittiin Valtiontalouden tarkastusviraston havainto: ”Toimintakertomuksessa ei ole esitetty varsinaista arviointi- ja vahvistuslausumaa Poliisiammattikorkeakoulun **sisäisen valvonnan tilasta**. Johdon tulisi arvioida ja ottaa toimintakertomuksessa kantaa siihen, *miltä osin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ovat riittäviä* ja täyttävät niille asetetut tavoitteet.” Poliisikoulun toiminnasta antamassaan varsinaisessa tilinpäätöskannanotossa sisäasiainministeriö totesi kehittämistarpeena, että *sisäiseen valvontaan ja tarkastukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota*. Poliisiammattikorkeakoulun osalta ministeriö totesi kehittämistarpeena, että: ”*Sisäinen valvonta ja tarkastus on järjestettävä pikaisesti kuntoon.*” Varsinaisessa tilinpäätöskannanotossa todettiin, että ”Sisäinen valvonta ja tarkastus tulee järjestää yhdistymisen yhteydessä.”

Mainittakoon, että jo 24.2.2003 sisäinen tarkastaja lausui vuodelta 2002 antamassaan kertomuksessa, että Poliisikoulun *sisäistä valvontaa olisi edelleen tehostettava*. Lisäksi sisäinen tarkastaja katsoi, että *sisäinen tarkastus olisi järjestettävä* myös jatkossa, vaikka Keskusrikospoliisin kanssa tehty sopimus sisäisen tarkastuksen hoitamisesta päättyikin vuoden 2002 lopussa.

Poliisin tekniikkakeskuksen osalta ministeriön tilinpäätöskannanottoon oli kirjattu Valtiontalouden tarkastusviraston havainto: ”*Arviointi- ja vahvistuslausuma on sisällöltään melko suppea siinä suhteessa, että lausuman taustalla olevaa ministeriön kyselyä ja siihen annettuja vastauksia ei ole taustoitettu.*” Poliisin tekniikkakeskuksen osalta ministeriö totesi kehittämistarpeena, että ”*Sisäisen valvonnan ja tarkastuksen organisointia tulee kehittää.*”

Poliisin tietohallintokeskus toimi vuonna 2006 vielä Keskusrikospoliisin tulosityksikkönä. Sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanotossa esitettiin silloin kehittämistarpeena, että on ”*...panostettava edelleen sisäiseen valvontaan ja tarkastukseen*”.

Vuodelta 2006 annetussa kannanotossa todettiin vielä muun muassa, että Liikkuvan poliisin maksullisen ajokoulutuksen kustannusvastaavuuslaskelma on edelleen alijäämäinen. Ajokoulutus tulisi pyrkiä järjestämään kustannustehokkaasti siten, että toteutu-

neet tuotot ja kustannukset vastaavat toisiaan. Asiaan oli aikaisemmin kiinnittänyt huomiota myös Valtiontalouden tarkastusvirasto. Asia oli mainintana vielä vuodelta 2009 annetussa tilinpäätöskannanotossa, jolloin todettiin, että Liikkuvan poliisin tulee entistä enemmän kiinnittää huomiota maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuteen erityisesti ajokoulutuksen osalta tavoitteena täydellinen kustannusvastaavuus vuodesta 2010 alkaen. Vuonna 2010 Liikkuva poliisi pyysi Poliisihallituksen sisäistä tarkastusta selvittämään asiaa. Sisäinen tarkastus teki ratkaisuehdotuksen, joka jonka toteuttaminen johti siihen, että kustannusvastaavuus oli vuoden 2011 alussa jo noin 98 %.

Havainnot vuodelta 2007

Tilinpäätöskannanotto: *”Sisäistä valvontaa tukeva sisäinen tarkastus on järjestettävä myös paikallispoliisin toimialueelle, jossa sisäinen tarkastus on ollut osittain kokonaan järjestämättä. Alustava suunnitelma on laadittava 30.9.2008 mennessä niin, että suunnitelma on toteutettavissa 1.1.2009 alkaen”.*

Tilinpäätöskannanotossa todettiin lääninhallitusten poliisiosastojen osalta lisäksi, että *on olemassa huomattava määrä poliisilaitoksia, jotka eivät kyenneet toteuttamaan yhtäkään palvelutasotavoitetta*, jotka ministeriö oli läänien poliisilaitoksille osoittanut. *Valvonnalle* ja tarkastustoiminnalle olisi tämänkin johdosta aihetta.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen osalta ministeriön tilinpäätöskannanotossa esitettiin kehittämistarpeena, että poliisilaitoksen tulee kehittää työnjohtoa ja toiminnan *valvontaa* sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.⁶⁸

⁶⁸ Tähän liittyen on mielenkiintoista todeta Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastajan väliraportissa Poliisin tietohallintokeskuksen (PTHK, 1.3.2008 lukien Hallinnon tietotekniikkakeskus Haltik) osalta 11.4.2008 esitetty toteamus. Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman osalta nimittäin huomautettiin, ettei lausuman valmistelua voida pitää kaikilta osin asianmukaisena, sillä sisäisen tarkastajan tarkastuskertomuksesta on lausumaa varten kopioitu sisäisen valvonnan tarkastusta koskeva osio ilman, että sisäinen tarkastaja toimisi lausumassa varsinaisesti esittelijänä. Se, että PTHK:n johto yhtyy sisäisen tarkastajan näkemykseen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta, ei ole oikea menettelytapa, vaan arvio tulisi esittää johdon omana näkemyksenä. Vielä huomautettiin, että sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman taustalla oleva kysely on toteutettu suppeasti, sillä vastaajia on vain kaksi (hallintojohtaja ja taluspäällikkö). Jatkossa myös substanssiryksiköiden johdon tulisi ottaa osaa lausuman valmisteluun. VTV esitti vielä, että tarkastuksessa ei tullut esille mitään sellaista seikkaa, joka olisi välittömästi ristiriidassa PTHK:n sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumassa esitettyjen johtopäätösten kans-

Poliisiammattikorkeakoulun osalta sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanotossa todettiin Valtiontalouden tarkastusviraston jo aikaisemmin esittämä havainto: ”Poliisiammattikorkeakoulun johto on laatinut *arvionsa viraston sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta* sisäasiainministeriön ohjeiden mukaisesti. Arvioinnissa on lueteltu esiin tulleet keskeisimmät kehittämistarpeet ja -toimenpiteet. Arvioinnissa esitetyt kannat vastaavat tilintarkastuksen aikana muodostunutta käsitystä asioiden tilasta.” Varsinaisessa tilinpäätöskannanotossa ministeriö totesi, *että esiin tulleet keskeisimmät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistoimenpiteet tulee käynnistää vuoden 2008 aikana.*

Poliisin tekniikkakeskuksen osalta ministeriö totesi tilinpäätöskannanotossaan, *että viraston tulee kehittää sisäistä valvontaa.*

Poliisin tietohallintokeskuksen osalta Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi tilintarkastuskertomuksessaan vuodelta 2007 (15.4.2008), *että ”Palkkahallinnon sisäisessä valvonnassa on tullut esiin puutteita, joiden johdosta Poliisin tietohallintokeskus on ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin.”*

Ministeriön tilinpäätöskannanotossa vuodelta 2007 esitettiin kehittämistarpeena, *että Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (Haltik) tulisi edelleen panostaa sisäiseen valvontaan ja tarkastukseen.* Varsinaisessa tilinpäätöskannanotossaan ministeriö esitti, *että viraston tulee kehittää hankehallintaa sekä viraston sisäistä tarkastusta ja valvontaa.*

Havainnot vuodelta 2008

Tilinpäätöskannanottojen rakenne oli jonkun verran muuttunut edellisistä vuosista.

Tilinpäätöskannanotto koko poliisitoimen osalta: *”Sisäistä valvontaa tukevaa sisäistä tarkastusta on edelleen kehitettävä myös paikallispoliisin toimialueella.”*

sa, joten lausuman sisällöstä ei ole huomautettavaa. Sitä vastoin lausuman kattavuutta ja valmistelutapaa ei voida pitää täysin riittävänä ja asianmukaisena.

Mielenkiintoinen toteamus esiintyi Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastajan väliraportissa 7.4.2009. Poliisin tekniikkakeskuksen vuoden 2008 kirjanpidon ja toimintakertomuksen tarkastuksesta todettiin sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman osalta mm. seuraavaa: ”Poliisin tekniikkakeskuksen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma perustuu sisäasiainministeriön arviointikehikon pohjalta toteutettuun itsearviointiin. Toimintakertomuksen liitteenä 4 on lomake, jossa on yksityiskohtaisemmat tiedot. Väliraporttitekstin mukaan lomake ”*antanee liian hyvän kuvan* PTK:n tilivelvollisuusraportoinnin tilasta toimintakertomusraportoinnin perusteella arvioituna.”

Havainnot vuodelta 2009

Sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanottojen rakenne oli edelleen hieman muuttunut. Erityisiä mainintoja sisäisen valvonnan tai sisäisen tarkastuksen toimivuudesta ei ollut. Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksissakaan ei poliisin toiminnan osalta ollut tullut esiin olennaista huomautettavaa. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamissa poliisilaitostarkastuksissa tuli sisäisen valvonnan osalta esiin mm. poliisin palkkajärjestelmän riittämätön toimivuus kokonaisuutena.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 65a §:n edellyttämänä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumana poliisin toimialan osalta poliisin ylijohto esitti seuraavaa:

Poliisin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ovat vuoden 2009 tilinpäätökseen liittyen suoritettun sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilan arvioinnin sekä sisäisen tarkastuksen tekemien havaintojen perusteella asianmukaisia ja riittäviä sekä täyttävät niille asetetut vaatimukset. Suoritettun arvioinnin ja muiden havaintojen perusteella todettiin seuraavat olennaisimmat kehittämistarpeet:

Poliisitoimen sisäisen valvonnan kehittämisessä arvioidaan keskeisimmäksi tarpeeksi järjestelmällisten riskienhallintamenettelyiden kehittäminen ja juurruttaminen organisaatioon. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikön tehtäväksi muodostuu yhdenmukaisten riskienhallinnan menettelytapojen kehittäminen ja poliisiyksiköiden konsultointi niiden käyttöönnotossa. Riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyyden edis-

täminen on sisäisen tarkastuksen vuodelle 2010 vahvistetussa tarkastussuunnitelmassa merkitty erityiseksi kohteeksi.

Poliisiorganisaation laskentatointa kehitetään niin, että johtamistoimintoja varten saadaan oikeat ja riittävät tiedot. Tätä varten Poliisihallituksen hallintoyksikön taloushallinnon vastuualueen useisiin toimenkuvuihin on sisällytetty controller-toimintoja. Toimenkuvat tarkentunevat vuoden 2010 alussa toimintojen järjestelyvaiheen päätyttyä.

Tätä kirjoitettaessa voidaan todeta, että sisäisen tarkastuksen toimesta valmistui 26.3.2010 alustava suunnitelma (Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen raportti 5/2010; POHADno/2010/1319) poliisihallinnon riskienhallinnan järjestämiseksi. Sen perusteella Poliisihallitus asetti riskienhallintatyöryhmän kehittämään ja ylläpitämään järjestelmällistä riskienhallintamenettelyä poliisihallinnossa. Seurantajärjestelmien kehittäminen niin, että johtamistoimintoja varten saataisiin oikeat ja riittävät tiedot, ei sen sijaan ole onnistunut tavoitteiden mukaisesti. Tähän johtopäätökseen tultiin mm. tekemässäni kyselytutkimuksessa, jota selostetaan myöhemmin tämän tutkimuksen kohdissa 5.3 ja 6.3. Tavoite säilyy myös vuonna 2011. Controller-toimintojen kehittäminen on edelleen avoinna.

Havainnot vuodelta 2010 ja näkymiä tuleville vuosille

Paikallispoliisin tarkastuksista Valtiontalouden tarkastusvirasto on laatinut neljä poliisilaitoskohtaista väliraporttia ja kokoomaraportin poliisin palkkojen toimintoketjun tarkastuksesta. Poliisilaitosten *sisäisen valvonnan osalta* tuli esiin poliisin palkkajärjestelmän riittämätön toimivuus kokonaisuutena. Vuoden 2010 alussa toimintansa aloittanut Poliisihallitus on mainittujen tarkastuksissa todettujen *sisäisen valvonnan puutteiden osalta* ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan Poliisihallituksessa on toimiva sisäinen tarkastus.⁶⁹ *Sisäisen valvonnan tueksi* on perustettu sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöverkosto, jolla on hyvät mahdollisuudet tukea tarvittavien toimenpiteiden toteutusta. Se voi edistää parhaiden käytäntöjen ja

⁶⁹ Johtava tilintarkastaja Martti Stenman, SM:n talousjohdon neuvottelupäivät 19.-20.10.2010.

valvonnan kontrollien yhtenäistä toimivuutta Poliisihallituksessa ja sen eri poliisivirastoissa.

Ensimmäinen tilinpäätöskannanotto Poliisihallituksen toiminnasta on luettavissa vuoden 2011 kesäkuussa. Sisäisellä tarkastuksella on suuri haaste osoittaa, mitä lisäarvoa se on tuonut Poliisihallituksen sisäiselle valvonnalle. Onko ulkoisten tarkastajien tekemien havaintojen määrä yksi sisäisen tarkastuksen toiminnan tehokkuusmittareista? Edessä ovat uudenlaiset tarkastukselliset haasteet, missä hyvällä yhteistyöllä on suuri merkitys. Syntyneet yhteistyöverkostot Poliisihallituksen sisällä (sisäisen tarkastuksen yhteistyöverkosto, tulossuunnitteluryhmä ja talousvastaavien ryhmä) muodostuvat tärkeiksi myös ulkoiselle tarkastukselle.⁷⁰

Uusia haasteita asettaa erityisesti palvelukeskusten lisääntyvä käyttö. Palvelusopimusten sisältöön on kiinnitettävä erityistä huomiota. Asioiden oikeellisuudessa ei saa luottaa ainoastaan Valtiontalouden tarkastusviraston tekemään jälkikäteistarkastukseen. Sisäisellä tarkastuksella ei liioin ole resursseja tarkastaa kaikkia sopimuksia. Valtiontalouden tarkastusviraston edustaja totesi 17.3.2011 pitämällään luennolla mm. seuraavaa: ”Tarkastuksen perusteella on todettu, että poliisivirastojen ja palvelukeskuksen henkilöstö- ja palkkahallinnon toimintaprosessin *sisäistä valvontaa ei voida pitää nykyisellään asianmukaisesti järjestettynä ja hoidettuna.*” (Sami Kummilan luento SM:ssä 17.3.2011, vahvennus EH.⁷¹)

3.4 Sisäisen valvonnan tila poliisihallinnossa tilinpäätöskannanottojen sekä ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen havaintojen perusteella

Edellä kuvattujen havaintojen perusteella voi todeta, että sisäinen valvonta on toiminut joissakin virastoissa jopa hyvin, ja huomautukset ovat keskittyneet nimenomaan muihin yksiköihin: Poliisin tietohallintokeskukseen, Poliisin tekniikkakeskukseen ja Poliisiammattikorkeakouluun.

⁷⁰ Johtava tilintarkastaja Martti Stenman, SM:n talousjohdon neuvottelupäivät 19.-20.10.2010.

⁷¹ Lopullista tarkastuskertomusta ei tätä kirjoitettaessa ollut vielä käytettävissä.

Edellä mainituista yksiköistä Poliisin tietohallintokeskus on toiminut monien muutosten keskellä ja on nimenomaan ollut alttiina monille riskeille. Sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa on siis ollut puutteita ainakin hallinnollisten järjestelyjen osalta.

Poliisikoulutuksen järjestäminen on myös kokenut suuria muutoksia, jolloin riskienhallintaan olisi pitänyt panostaa huomattavasti enemmän. Aikanaan Tampereella toiminut Poliisikoulu osti suppeat sisäisen tarkastuksen palvelut runsaan yhden vuoden ajan Keskusrikospoliisilta. Poliisiopistolla, joka toimi aikanaan Espoossa, ei koskaan ollut järjestettyä sisäistä tarkastusta. Poliisikoulun ja Poliisiopiston yhdistäneellä Poliisiammattikorkeakoululla oli sisäinen tarkastus aluksi hoidettu ostopalveluin. Saadut tarkastuspalvelut olivat kuitenkin lähinnä konsultointiluonteisia, eikä varsinaisia tarkastuksia tehty. Ennen Poliisihallituksen perustamista Poliisiammattikorkeakoulu toimi jonkin aikaa kokonaan ilman sisäisen tarkastuksen järjestelyjä. Sisäinen valvonta oli sen sijaan tehostettua. Tarkastustoiminnan vähäisyys johti kuitenkin joihinkin Valtiontalouden tarkastusviraston antamiin huomautuksiin.

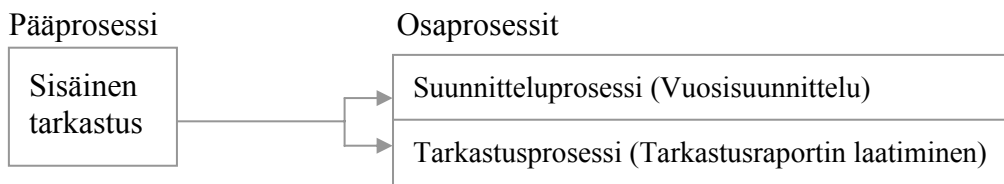
Poliisin tekniikkakeskus on esimerkki virastosta, jossa ei ole ollut sisäistä tarkastusta ennen vuotta 2009. Jonkin aikaa ennen Poliisihallituksen perustamista Poliisin tekniikkakeskus osti vähäisen määrän sisäisen tarkastuksen palveluja Keskusrikospoliisin sisäisen tarkastuksen yksiköstä. Tarkastustoiminnan vähäisyys johtikin siihen, että Valtiontalouden tarkastusvirasto huomautti joistakin valvonnan puutteista.

Vertailuna muuhun kuin poliisitoimintaan sisäasiainhallinnon hallinnonalalla voi mainita, että SM:n tilinpäätöskannanotossa vuodelta 2007 todettiin muun muassa, että Sisäasiainhallinnon palvelukeskuksen tulee kiinnittää huomiota siihen, että sen omat sisäiset ohjeistukset (esim. hankintaohjesääntö, sisäinen valvonta) ovat ajan tasalla, eivätkä tehtävät sisällä vaarallisia työyhdistelmiä. Hätäkeskuslaitoksen osalta todettiin mm., että Hätäkeskuslaitos on aloittanut sisäisen valvonnan kehittämistyön strategisten riskien tunnistamiseksi.

4 POLIISIHALLITUKSEN SISÄISEN TARKASTUKSEN PROSESSIT JA TEHTÄVÄT

4.1 Yleistä

Tässä luvussa esitellään poliisin sisäisen tarkastuksen toimintaa prosessikuvauksin. Tekstissä on viitattu sisäisen tarkastuksen ammattistandardeihin ja käytännön ohjeisiin silloin kun ne erityisesti koskevat menettelyitä poliisin sisäisessä valvonnassa ja tarkastuksessa. Tässä esitettävien arviointien kriteerit on esitelty jo luvussa 2. Sisäinen tarkastus perustettiin suoraan poliisiylijohtajan alaisuudessa toiminnallisesti riippumattomana toimivaksi yksiköksi, jonka toimintaedellytyksistä vastasi esikunta. Vuoden 2011 alussa voimaan tulleessa Poliisihallituksen uudessa työjärjestyksessä sisäisen tarkastuksen organisatorinen asema vahvistui entisestään kun se määriteltiin omaksi itsenäiseksi yksiköksen omine määrärahoineen. Sisäinen tarkastus on toiminut kahtena osaprosessina.



Kuvio 2. Sisäisen tarkastuksen suunnitteluprosessi (PORA II)

4.2 Prosessikuvaukset

Tarkastusta valmisteleva suunnitteluprosessi (vuosisuunnittelu)

Ammattistandardit edellyttävät tarkastusresurssien suuntaamista riskiperusteisesti. Tehdävät asetetaan tärkeysjärjestykseen ja johdon näkemykset otetaan huomioon suunnittelussa. Käydään neuvottelut ulkoisten tarkastajien, erityisesti VTV:n kanssa.

Taulukko 3. Prosessikortti (vuosisuunnittelu)**Kuvattavan prosessin perustiedot**

Ydinprosessi	Sisäinen valvonta
Pääprosessi	Sisäinen tarkastus
Osaprosessi	Suunnitteluprosessi (Vuositaisen tarkastussuunnitelman laatiminen)
Prosessin omistaja	Tarkastusjohtaja

Suunnitteluprosessin kuvaus

Prosessin tavoite	Tuottaa sisäisen tarkastuksen toimintasuunnitelma yhden vuoden pituiselle jaksolle
Syöte	Riskikartoitus, sisäisen tark. ohjesääntö ja/tai johdon ilmaisema tarve
Asiakkaat (sisäiset ja ulkoiset)	Viraston ylin johto

Prosessiin kuuluvat tehtävät ja niiden suorittajat toiminoittain	Toiminnot prosessin kulkujärjestyksessä:	Toimintoon kuuluvat tehtävät ja niiden suorittajat:
	Riskiperusteinen tarkastuskohteen valinta	Riskienarviointiraportin, edell. vuoden vuosiraportin sekä st-ohjesäännön tarkastelu. Johto, johtoryhmä ja tarkastusjohtaja arvioivat
	Tarkastussuunnitelman laatiminen	Mm. tärkeysjärjestykseen asettaminen, aikataulut, tarvittavat resurssit. Poliisiylijohtaja tekee valinnat, tarkastusjohtaja esittelee vaihtoehdot
	Tarkastussuunnitelman vahvistaminen	Ylin johto vahvistaa, tarkastusjohtajan esittelystä
	Tarkastussuunnitelman toteuttamisvaihe	Sisäiset tarkastajat, suunnitteluprosessin välivaihe, ei varsinaista suunnittelua
	Tarkastustoiminnan vaikuttavuuden arviointi	Tarkastusjohtaja
	Vuosiraportin laatiminen	Todetaan tarkastussuunnitelman toteutuminen. Tarkastusjohtaja ja tarkastajat

Prosessin tuotokset	Tarkastussuunnitelma-asiakirja vuodelle xxxx
Arvio prosessiin käytetystä työajasta (yksikkönä esim. htpv, htkk tai htv)	Vähint. 14 htpv (riskikartoituksen analysointi, esittely johtoryhmässä, kommenttipyyntö johdolta ja tulosityksiköiltä, kirjoitus)
Arvio prosessin toistuvuudesta (yksikkönä esim. krt/pvä, vko, kk tai vuosi)	1/vuosi
Prosessiin tarvittava erityisosaaminen	Tarkastusjohtajalla oltava pitkäaikainen käytännön kokemus ja teoreettinen osaaminen koko poliisihallinnosta useilla vastuualueilla. Kyky johtaa asiantuntijoita. Poliisin suunnittelujärjestelmän tuntemus. Kaikilla oltava kyky uutta luovaan toimintaan, strategiseen suunnitteluun, kyky tunnistaa ongelmat, työn laajuus ja vastuu.
Edellytykset prosessin onnistumiselle	Edellytyksenä on, että viraston ylin johto on mukana arviointityössä, jonka perusteella tarkastuskohteet valitaan.

Sisäisen tarkastuksen ammattistandardit edellyttävät tarkastusten resurssien suuntaamista riskiperusteisesti. Sisäisen tarkastuksen toiminnan tulee perustua niiden riskien ja riskiasemien arviointiin, jotka voivat vaikuttaa organisaatioon. Poliisihallituksessa vuonna 2010 asetettu riskienhallintatyöryhmä otti tavoitteekseen laatia menettelytavat ja työkalut, joiden avulla poliisiyksiköt laativat riskikartoituksia. Näitä voidaan jatkossa hyödyntää myös sisäisen tarkastuksen vuosisuunnittelun pohjana.

Ammattistandardin 2020 mukaan sisäisen tarkastuksen johtajan tulee itse esitellä sisäisen tarkastuksen toimintasuunnitelmat ja resurssitarpeet - myös merkittävät suunnittelu-kauden aikaiset muutokset organisaation ylimmälle johdolle tarkastettavaksi ja hyväksyttäväksi. Poliisihallituksessa on menetelty näin.

Vaikuttavuutta mitataan joko tuotoksien ja vaikutusten tai käytettyjen resurssien ja vaikutusten avulla. Jos vaikuttavuutta tarkastellaan kustannusten ja vaikutusten avulla, tällöin käytetään termiä kustannusvaikuttavuus. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen toiminnan aikana vaikuttavuusarviointi on vielä lopullisesti suunnittelematta. Sisäisen tarkastuksen vaikuttavuuden arviointi liittyy kiinteästi sen arvioimiseen, mitä lisäarvoa sisäinen tarkastus tuottaa.

Tarkastusprosessi (tarkastusraportin laatiminen)

Taulukko 4. Prosessikortti (tarkastusraportin laatiminen)

Kuvattavan prosessin perustiedot

Ydinprosessi	Sisäinen valvonta
Pääprosessi	Sisäinen tarkastus
Osaprosessi	Tarkastusprosessi (Tarkastusraportin laatiminen)
Prosessin omistaja	Tarkastusjohtajan erikseen määräämä tai määräämät ⁷²

Suunnitteluprosessin kuvaus

Prosessin tavoite	Tarkastusraportti toimenpidesuosituksineen
Syöte	Tarkastussuunnitelma, sisäisen tarkastuksen ohjesääntö, poliisiylijohdajan tai tarkastusjohtajan ilmaisema tarve
Asiakkaat (sisäiset ja ulkoiset)	Poliisihallituksen ylin johto ja yksiköiden päälliköt, yhteistyökumppanit, tarkastettavat

⁷² Poliisihallituksessa voitaisiin jakaa esim. niin, että taloudellisuustarkastusprosessit olisivat siihen määrätyn tarkastajan omistuksessa, poliisilaitostarkastusprosessit toisen tarkastajan omistuksessa.

Tehtävät ja niiden suorittajat toiminnoittain	Toiminnot prosessin kulkujärjestyksessä:	Toimintoon kuuluvat tehtävät ja niiden suorittajat:
	Tarkastuskohteen valinta	Asian avaaminen ASPO:ssa. Tarkastusjohtaja. Kirjaamo
	Esitutkimus- ja suunnitteluvaihe. Alustava tarkastussuunnitelma	Taustainformaatio, riskien arviointi, tarkoitus, laajuus, budjetti. Suorittajina sisäiset tarkastajat.
	Työsuunnitelman vahvistaminen	Tarkastusjohtaja vahvistaa
	Aloituskeskustelu. Kohteen informointi	Pöytäkirja työpapereihin
	Tarkastustyö	Raportin työstämistä, kenttätöitä, haastatteluja. Sis. tarkastajat.
	Väliraportti	Väliraportti/muistio kommentteille, kenttätö jatkuu
	Puhtaaksikirjoitus	Loppukeskustelu, muutosesitysten huomioon ottaminen
	Viimeistely	Työstetään lopullinen raportti
	Esittely poliisiylijohtajalle	Tarkastusjohtaja ja tarvittaessa tarkastuksen tekijä esittelevät
	Esittely viraston johtoryhmälle	Tarkastusjohtaja esittelee
	Valmiin raportin jakelu ja tiedottaminen	Jakelu tarkastuksen kohteelle, intranet. Johdon päätöksellä ulkopuolisille
	Jälkiseuranta	Seurannan loppuunsaattaminen, arvioinnin sulkeminen
	Dokumentointi	Arkistointi

Prosessin tuotokset	Tarkastuskertomus, tarkastus- ja arviointiraportti, muistio, selvitys
Arvio prosessiin käytetystä työajasta (yksikkönä esim. h, päivä, htkk tai htv)	Tarkastuskohteesta, sen laajuudesta riippuen, yleensä 2 viikkoa - 4 kuukautta.
Arvio prosessin toistuvuudesta (yksikkönä esim. krt/pvä, vko, kk tai vuosi)	3 - 9 kpl/vuosi. Riippuu käytettävissä olevista henkilöresursseista ja tarkastusten laajuudesta. Arvion mukaan tarkastusprosessiin menee noin 65 % työajasta, konsultointiin 10 %, arviointi- ja varmistustehtäviin 10 % sekä suunnitteluun ym. noin 5 %.
Prosessissa tarvittava erityisosaaminen	Standardien, ohjeiden ja eettisten sääntöjen tuntemus. Laskentatoimi, julkisoikeus ja julkishallinto, verotus, budjetointi, tietotekniikka, raportointi, analysointi. Ihmissuhde- ja kommunikaatiotaidot. Suullinen ja kirjallinen ilmaisutaito. Osattava ilmaista tavoitteet. arvioinnit, johtopäätökset, suositukset.
Edellytykset prosessin onnistumiselle	Henkilöresurssien pysyvyys.

Tekemällä sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä määrätyt, tarkastussuunnitelman mukaiset ja johdon erikseen pyytämät tarkastukset sisäinen tarkastus varmistaa, että toiminta

ja talous on hoidettu tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti sekä lakeja, määräyksiä ja sopimuksia noudattaen.

Tarkastusten tulee perustua etukäteen laadittuun tarkastusohjelmaan tai poliisiylijohtajan (milloin hyvänsä) antamaan määräykseen (ns. ad hoc -tarkastukset). Sisäinen tarkastus voi tarkastusresurssien sen salliessa ottaa selvitystehtäviä itselleen myös omaaloitteisesti. Aloituskeskustelu eli tarkastuskohteen informointi on tärkeää.⁷³

Tarkastustulosten raportointi on ohjeistettu ammattistandardien sarjassa 2400.⁷⁴ Ammattistandardin 2440.A1 mukaan *Sisäisen tarkastuksen johtaja vastaa lopullisten tulosten raportoinnista niille tahoille, jotka voivat varmistaa tulosten tarkoituksenmukaisen käsittelyn*. Standardin 2440.A2 mukaan⁷⁵ *Ellei laeista, säännöistä tai säännöksistä muuta johdu, sisäisen tarkastuksen johtajan tulee ennen raporttien jakamista organisaation ulkopuolisille tahoille*

- *arvioida siitä aiheutuvat riskit organisaatiolle*
- *neuvotella tarvittaessa ylemmän johdon ja/tai lakiosaston kanssa*
- *hallita tulosten levittämistä rajoittamalla niiden käyttöä.*

Jokaisesta tarkastuksesta laaditaan - tarkastuksen laatu, laajuus ja merkitys huomioiden - joko erillinen *raportti, väliraportti, tarkastuskertomus, muistio tai suositus*. Suositukset voidaan jakaa kahteen päätyyppiin; suosituksiin, jotka toteutettaessa ”palauttavat

⁷³ Hallintolain (434/2003) 39 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Edellä tarkoitettulla asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle on, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.

⁷⁴ Raportointia ohjaa lisäksi toteutustapastandardi 2060 sekä käytännön ohje 2060-1. Ks. myös Käytännön ohje 2410-1:Raportoinnin sisältö. Ammattistandardien ja käytännön ohjeiden vaatimuksia tarkastusraportoinnille: Ammattistandardit, mm. 2060 ja 2400, kehittämistoimenpiteiden seuranta 2500, käytännön ohjeista mm. 2410-1.

⁷⁵ Ks myös Käytännön ohje 2440-3: Luottamuksellisen tiedon raportointi normaalia raportointiyhteyttä käyttäen tai siitä poiketen.

menetettyjä varoja” sekä suosituksiin, jotka parantavat organisaation toimintaa. Mene-
tettyjä varoja palautetaan korjaamalla tarkastuksissa havaittuja virheellisiä käytäntöjä,
joilla on rahallista arvoa organisaatiolle, esimerkiksi kaksinkertaiset maksut asiakkaalle
tai taloudelliset väärinkäytökset. Varojen palautuksia on yleensä helppo mitata, mutta ne
eivät kuitenkaan tuota suurinta arvoa organisaatiolle. Organisaation toimintoja paranta-
vat suositukset sen sijaan luovat enemmän lisäarvoa, sillä sisäisen tarkastuksen ehdo-
tuksilla vaikutetaan organisaation tulevaisuuden tilaan. (Vesalainen 2007, 17. Teoksessa
Walz 1997)

Tiedottamista esimerkiksi viraston intranet-sivuilla on harkittava erikseen. Tarkastusra-
potti saattaa sisältää sellaista tietoa, joka saattaa antaa tarkastettavasta kohteesta vää-
ränlaista tietoa, koska kaikkia työpapereita ei kuitenkaan voida julkaista. Tiedotteessa
on syytä mainita, keneltä tarkastajalta saa tarvittaessa asiaan liittyviä lisätietoja.

Raportissa asiat tulee ilmaista täsmällisesti, objektiivisesti, selkeästi, ytimekkäästi, ra-
kentavasti, kattavasti ja ajoissa (Ks. Käytännön ohje 2420-1 Raportoinnin laatu).⁷⁶
Yleensä sisäisen tarkastuksen johtaja tarkastaa ja allekirjoittaa raportin ennen sen jake-
lua ja päättää raportin jakelusta. Jos lopullisessa raportissa on huomattava virhe tai puu-
te, sisäisen tarkastuksen johtajan on toimitettava oikaistut tiedot kaikille alkuperäisen
raportin saaneille. Jälkikäteen havaittujen virheiden kertomatta jättäminen vaarantaa
tarkastuksessa esitettyjä havaintoja. Ammattistandardit neuvovat tarkastajia raportoii-
maan virheistään ja sisäisten tarkastajien tekemistä virheistä on tehty myös tutkimuksia.
Stefanik ym. ovat selvittäneet käyttäytymistä tarkastajien tekemien virheiden yhteydes-
sä. Selvityksessä todetaan, että virheen merkittävyys, tarkastajan paineet ja esimiesten
aiemmat reaktiot vaikuttavat siihen, myöntääkö tarkastaja virheen. Suomessa Annika
Järvisen Pro gradu -tutkimus liittyy osittain myös tähän aiheeseen.⁷⁷

⁷⁶ Raportoinnissa tarvitaan myös luovuutta. Ks. esim. Kangas 2010, Luovuus sisäisen tarkastajan työssä. Tilintarkastus 5/2010.

⁷⁷ Ks. tarkemmin artikkeli ”When Auditors Err: How Mistake Significance and Superiors’ Historical Reactions Influence Auditors’ Likelihood to Admit a Mistake”. Chad Stefaniak and Jesse C. Robertson, International Journal of Auditing 14, Issue 1, 41-55, 2009. Suomessa Annika Järvisen Pro gradu - tutkimus (Lappeenrannan teknillinen yliopisto 2007) ”Sisäisen tarkastuksen laatu ja sisäisen tarkastuksen ammattikunnan määrittämä laadunvarmennus”.

Virheiden välttämiseksi voisi painottaa sitä, että kiinnitetään riittävästi huomiota tarkastusevidenssiin, kaiken on oltava dokumentoitua ja johtopäätösten hyvin perusteltuja. Niinkin yksinkertaisella tavalla kuin että aina tarkastuskertomuksen valmistuttua se annetaan ennen julkaisemista toisen sisäisen tarkastajan luettavaksi, voidaan virheellisyksiä vähentää tai jopa poistaa kokonaan. Viimeistään siinä vaiheessa kun tarkastusjohtaja allekirjoittaa raportin, on hänen varmistettava tietojen oikeellisuus. Menettelystä on syytä mainita yksikön omassa menettelytapaohjeessa.

Luottamuksen syntymisessä merkittävässä asemassa ovat käytännön tarkastustoiminnan eettiset periaatteet ja käyttäytymissäännöt, jotka kuvaavat sitä käyttäytymistä, jota sisäiseltä tarkastajalta edellytetään. (Blomqvist & Kotonen 2005, 28-31). Valitettavasti tuosääntö toimii myös toisinpäin, eli väärällä käyttäytymisellä voidaan luottamus myös menettää.

Pitkäaikainen ja järjestelmällinen seuranta on ainoa tapa varmistua tarkastustoiminnan tuottamasta lisäarvosta. Poliisihallinnon sisäinen tarkastus liittyy poliisiylijohtajan allekirjoittamiin toimeksiantosatteisiin aina seuraavan maininnan: *Tarkastuskohteen tulee toimittaa ilmoitetun määräajan kuluessa tarkastuskertomuksen antamisesta poliisiylijohtajalle ja tiedoksi Poliisihallituksen sisäiselle tarkastukselle kirjallinen selvitys niistä toimenpiteistä, joihin tarkastuskertomuksessa esitetyn johdosta on ryhdytty*. Periaate on kirjattu myös Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön. Ks. lisäksi ammattistandardit 2500 (Kehittämistoimenpiteiden seuranta), 2500.A1 ja 2500.C1.

Poliisin sisäisessä tarkastuksessa (ensimmäisenä Keskusrikospoliisissa) seurantamatriisit otettiin käyttöön vuonna 1998 alkaen eli jo sisäisen tarkastustoiminnan aloittamisesta alkaen. Seurantamatriiseilla on voitu mitata myös vaikuttavuutta. Seurantamatriiseissa on seurattu myös mm. VTV:n huomautusten täytäntöönpanoa.

Dokumentointia, työpapereita⁷⁸ ja tiedonhallintaa koskevia standardeja on runsaasti. Ammattistandardi 2240.A1 ohjeistaa menettelyt, joita toimeksiannon aikana sovelletaan

⁷⁸ Työpapereihin liittyvästä käytännöstä ks. esim. Christina Varis: ”Näkökulmia työpapereiden laadinnan parhaisiin käytänteisiin”. Tilintarkastus 1/2011, 58-60.

informaation tunnistamisessa, analysoinnissa, arvioinnissa ja dokumentoinnissa. Ammattistandardin 2330 (Informaation dokumentointi) mukaan *Sisäisen tarkastajan tulee dokumentoida kaikki se merkityksellinen informaatio, joka tukee johtopäätöksiä ja tehtävän tuloksia*. Ammattistandardin 2330.A1 mukaan sisäisen tarkastuksen johtajan tulee valvoa pääsyä tarkastusten työpapereihin ja hänen on tarvittaessa hankittava ylimmän johdon hyväksyminen tai oikeudellista asiantuntija-apua ennen sellaisten tietojen luovuttamista ulkopuolisille tahoille. Ammattistandardissa 2330.A2 määritellään työpapereiden säilytysaikavaatimukset. Näiden tulee olla organisaation ohjeiden ja asiaankuuluvien viranomaismääräysten tms. mukaiset. Työpaperit on luetteloitava. Tietokoneavusteisten tarkastustekniikoiden käytön dokumentoinnista ja työpapereista on julkaistu omat käytännön ohjeet (Käytännön ohje 1220-2; Tietokoneavusteiset tarkastustekniikat).

Tärkeä on käytännön ohje 2330.A1-1:Työpapereiden hallinta eli edellä mainitun standardin 2330.A1 tulkinta. Ohje sisältää muun muassa seuraavat suositukset:

- Tehtäväkohtaiset työpaperit ovat organisaation omaisuutta. Ne tulee yleensä säilyttää sisäisen tarkastustoiminnon hallinnassa, ja niitä saa luovuttaa vain erikseen siihen luvan saaneiden henkilöiden käyttöön. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen osalta ei juurikaan ole tapauksia, että kukaan olisi pyytänyt saada työpapereita käyttöönsä.
- Johto ja muut organisaatioon kuuluvat saattavat pyytää työpapereita käyttöönsä. Tämä voi olla tarpeellista tarkastushavaintojen ja -suositusten toteennäyttämiseksi tai tehtävädokumenttien hyödyntämiseksi muussa toiminnassa. Sisäisen tarkastuksen johtaja päättää työpapereiden luovuttamisesta. Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on joissakin tapauksissa antanut oma-aloitteisesti joitakin työpaperikokonaisuuksia johdon käyttöön, hyödynnettäväksi muussa toiminnassa.
- Yleisen käytännön mukaan sisäiset tarkastajat ja tilintarkastajat antavat mahdollisuuden tutustua toistensa työpapereihin. Työpapereiden luovutus tilintarkastajille edellyttää sisäisen tarkastajan johtajan hyväksymistä. Käytännössä työpapereita ei ole vaihdettu Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ja Valtiontalouden tarkastusviraston välillä. Työpapereiden luovuttaminen ei ole ollut tarpeellista,

koska jo tarkastusteksti on kirjoitettu perustellusti ja raportteja on käsitelty yhteisneuvotteluissa.

- Joissakin tilanteissa tarkastuksen työpapereita ja raportteja saattavat pyytää muutkin organisaation ulkopuoliset tahot kuin tilintarkastajat. Ennen dokumenttien luovutusta sisäisen tarkastuksen johtajan tulee tarvittaessa saada lupa organisaation ylimmältä johdolta ja/tai lakimieheltä.⁷⁹ Ulkopuoliset tahot eivät ole pyytäneet poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen työpapereita käyttöönsä.

Valtiovarainministeriö/Valtiovarain controller -toiminto julkaisi 16.9.2009 muistion, joka koskee sisäisen tarkastuksen asiakirjojen julkisuutta. Muistiossa kuvataan sisäisen tarkastuksen asiakirjojen julkisuuteen liittyviä seikkoja sisäisen tarkastuksen jaostossa käydyn keskustelun pohjalta. Muistio ei ole määräys, ohje tai suositus.⁸⁰ Poliisihallituksen sisäinen tarkastus olisi odottanut selkeämpiä tulkintaohjeita.

4.3 Arviointi- ja varmistustehtävät

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ydinrooli on tuottaa arviointia ja varmistusta johdolle valvonnan tehokkuudesta ja toimivuudesta. Ammattistandardin 2120.A1 mukaan sisäisen tarkastuksen on riskiarvioinnin tulosten perusteella arvioitava organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmään, toimintoihin ja tietojärjestelmiin liittyvien valvontamenettelyiden riittävyyttä ja tehokkuutta. Vuoden 2011 alussa voimaan tulleeseen standardiin 2120.A1 oli lisätty kohta, jonka mukaan arvioitaessa organisaation johtamiseen, toimintoihin ja tietojärjestelmiin liittyviä uhkia on otettava huomioon myös ohjelmien tehokkuus (ennen vain toimintojen tehokkuus) ja erilaisten politiikkojen ja toimintaohjeiden noudattaminen (ennen vain lainsäädäntö ja sopimukset).

Valvonnan arvioinnilla poliisin sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää poliisiylijohtajalle ja muulle johdolle, onko toiminnoille ja hankkeille asetettu päämäärät ja tavoitteet ja ovatko nämä yhtenevät koko organisaation päämäärien kanssa. Lisäksi sisäinen tarkastus arvioi, ovatko toiminnot ja hankkeet saavuttaneet asetetut tavoitteet ja

⁷⁹ Tämän käytännön ohjeen sisältö perustuu ensisijaisesti Yhdysvaltojen lainsäädäntöön, mutta on otettu mukaan myös suomalaisen ohjeistukseen.

onko ne suoritettu tarkoitettulla tavalla. Arviointi- ja varmistustehtävät ovat objektiivista todisteiden tutkimista, joiden tarkoituksena on tuottaa organisaatiolle riippumaton arvio riskienhallinnasta, valvonnasta tai johtamis- ja hallintoprosesseista sekä antaa panos näiden kehittämiseen. Tältä osin Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on toteuttanut mm. laajan hanketarkastuksen suosituksineen.

Sisäisen tarkastuksen tehtäviin sisältyy lähes aina johtamis- ja hallintojärjestelmän arviointia tehtävän luonnollisena osana, niin poliisihallinnossakin, olemalla mukana muun muassa arvioimassa poliisin hallintorakenneuudistuksen toteutumista. Hyvän hallintotavan seuranta on enenevässä määrin ollut esillä myös poliisihallinnossa. Tärkeinä sisäisen tarkastuksen tehtävinä on alettu pitää myös sisäisen valvonnan ja riskienhallintaprosessin arvioimista, mikä vastaa sisäisen tarkastuksen kansainvälistä määritelmää. Aikaisemmin sisäinen tarkastus poliisissäkin keskittyi pääasiassa taloushallinnon tehtäviin. Lain ja ohjeiden mukaisen toiminnan arvioiminen on edelleen tärkeätä. Sisäisen tarkastuksen painoalueena Poliisihallinnossa on nykyisin tuottaa lisäarvoa ja parantaa organisaation toimintaa johdon tukena.

4.4 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan konsultointi

IIA määrittelee konsultointitehtävät ”neuvonanto- ja muiksi sen luonteisiksi palveluiksi, joiden luonne ja laajuus sovitaan asiakkaan kanssa ja joiden tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa organisaation toiminnoille, parantaa organisaation riskienhallintaa sekä valvontaprosesseja ilman, että sisäiselle tarkastukselle lankeaa päätöksentekovastuuta.”

Sisäisen tarkastuksen määritelmän vahvistamisen yhteydessä vuonna 2000 uudistettiin siihen liittyen myös sisäisen tarkastuksen kansainväliset ammattistandardit. Tällöin tunnustettiin myös sisäisen tarkastuksen konsultointirooli. Käytännössä organisaatioissa halutaan usein enemmän konsultointeja kuin arviointeja, ja sisäisen tarkastuksen työ muuttui arviointi- ja varmistuspalveluiksi ja konsultoinniksi. (Kuuluvainen 2010, 24. Teoksessa Sisäinen tarkastus)

⁸⁰ Ks. tarkemmin VM:n muistio 30.9.2009 ”Sisäisen tarkastuksen asiakirjojen julkisuus”.

Standardin 1130.C1 mukaan sisäinen tarkastaja saa tarjota aikaisemmin vastuullaan olleisiin toimintoihin liittyviä konsultointipalveluja. Konsultointipalveluiden määritelmässä puolestaan todetaan (ohjeeseen liittyvä standardi 1000.C1): ”Neuvonanto- ja muut sen luonteiset palvelut, joiden luonne ja laajuus sovitaan asiakkaan kanssa ja joiden tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen johtamisen ja hallinnon, riskienhallinnan sekä valvonnan prosesseja ilman, että sisäiselle tarkastajalle lankeaa johdon vastuuta. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi neuvonta, itsearviointin ohjaus ja koulutus.”

Konsultointitehtävien määrä riippuu siitä, millainen kokemus sisäisellä tarkastajalla on, eli missä hänen katsotaan olevan asiantuntija. Sisäisen tarkastuksen asiantuntijamäärittelyissä todetaan, että hän on vähintään sisäisen valvonnan, tarkastuksen, riskienhallinnan, corporate governancen, eettisyyden, tietoturvan, turvallisuuden, laadun ja johtamisen asiantuntija ja konsultti. IIA:n tekemän kansainvälisen tutkimuksen mukaan on olemassa yli 300 taitoa⁸¹, jotka sisäisen tarkastajan tulee hallita (Eila Koivu teoksessa *Sisäinen tarkastus 2010*, 400).

Kaikkea ei tarvitse itse tietää, mutta on oltava perusasioiden ymmärtäminen ainakin laskentatoimesta, taloustieteistä, lainsäädännöstä, budjetista ja tietotekniikasta niin, että osaa tunnistaa ongelmien olemassaolon ja osaa päättää lisätutkimuksista ja lisäavun hankinnasta. Sisäiset tarkastajat voivat tuottaa konsultointipalveluja osana normaaleja, tavanmukaisia tehtäviä sekä johdon pyynnöstä. Konsultointitehtävät voivat olla varsinaisia konsultointitehtäviä, jotka perustuvat suunnitelmaan ja kirjoitettuun sopimukseen. Konsultointitehtävät voivat olla myös epävirallisia konsultointitehtäviä eli ns. tavanmukaisia tehtäviä, kuten osallistuminen pysyviin toimikuntiin, määräaikaisiin projekteihin, satunnaisiin kokouksiin ja tiedon vaihtoon.

Ennen osallistumista on arvioitava, etteivät riippumattomuus ja objektiivisuus jostain syystä vaarannu (standardi 1130.C1, 1130.C2). Käytännön ohjeen 1000.C1-2 mukaan *erityisesti on varottava riskejä, jotka liittyvät jatkuvaluonteisiin konsultointitehtäviin,*

jotta sisäiset tarkastajat eivät asiaankuulumattomasti tai erehdyksessä säilyttäisi itselleen johdon vastuuta, joita tehtävän alkuperäiset tavoitteet ja laajuus eivät edellyttäneet.

Konsultointi ja auttaminen ongelmanratkaisussa on tärkeä painopisteen muutos sisäisessä tarkastuksessa. Pelkkä ongelmien ja puutteiden esiin nostaminen sekä taakan lisääminen johdon harteille ei yksin tuo lisäarvoa. Tämä onkin nähtävä nykytilanteen näytön paikkana koko ammattikunnalle, myös julkisessa hallinnossa. Sisäisten tarkastajien rooli laajenee ja osaamistarve kasvaa. (Sviili 2009, 34-35).

Poliisihallinnon sisäisillä tarkastajilla on tällä hetkellä vahva talous- ja hallintoasioiden koulutus ja kokemus. Myös poliisitoiminnan osalta on pitkäaikaista käytännön kokemusta. Toteutuneet konsultoinnit ovat osoittautuneet onnistuneiksi ja tietoisuus siitä, että sisäinen tarkastaja voi toimia myös konsulttina, on lisääntynyt.

4.5 Sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden selvittäminen, sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman antaminen

Lähtökohtana sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnille ja siitä johdettavalle lausumalle ovat valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:ssä säädetyt tavoitteet. Tarkoituksena on saada esiin johdon kannanottoja ja arviointeja sisäisen valvonnan ja siihen kuuluvan riskienhallinnan tilasta. Poliisihallinnossa, vaikka virastoja onkin kaikkiaan 30, tuotetaan yksi kirjanpitoyksikkökohtainen lausuma.

Talousarvioasetuksen 70 §:n (263/2000) mukaan sisäisen tarkastuksen tehtävänä on muun muassa selvittää viraston johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys.⁸¹ Talousarvioasetuksen 70 §:n 1 momentilla on yhteys talousarvioasetuksen 65 §:ään (254/2004), jossa säädetään, että *Tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää:*

--

⁸¹ Kuriositeettina mainittakoon, että Sisäinen tarkastus -kirjan vuodelta 2006 olevan painoksen mukaan sisäiseltä tarkastajalta odotetaan 343:n eri asian osaamista. Onneksi nuo asiat menevät osittain päällekkäin.

⁸² Useiden arvioiden mukaan tämä on sisäisen tarkastuksen tärkein tehtävä, myös omasta mielestäni.

7) arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella annettu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma);

--

Lausuman antaminen on osa vuonna 2004 talousarviolain ja -asetuksen muutokseen liittyvää tilivelvollisuus uudistusta.⁸³ Lausuma on vuodelta 2005 laadittavasta toimintaker-
tomuksesta alkaen ollut pakollinen osa talousarvioasetuksessa säädettyä viraston toimintakertomusta. Lausuma ei ole määrämuotoinen, vaan kirjanpitoyksikkö laatii sen omista lähtökohdistaan.⁸⁴

Valtioneuvoston asettama sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta on laatinut suosituksen valtion virastojen ja laitosten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruslähestymistavoista sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnista. Suositus kuvaa valtionhallinnon *hyvää käytäntöä*.⁸⁵ Suositus ja sen sisältämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan *arviointikehikko* on tarkoitettu valtionhallinnon *johdon työvälineeksi* sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyden arviointiin sekä olennaisimpien kehittämistarpeiden tunnistamiseen. Käytännössä arviointikehikko on osoittautunut varsin käyttökelpoiseksi myös poliisihallinnossa, koska se on antanut mahdollisuuden käyttää yhtenäisiä arviointiperusteita poliisihallinnon eri virastoissa. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan sisäisen tarkastuksen jaosto on laatinut *arviointikehikosta* myös *suppean mallin*, jota voidaan käyttää esimerkiksi pienissä virastoissa, jotka haluavat aloittaa sisäisen valvonnan minimivaatimusten täyttämiseksi. Malli on saatavissa valtiovarainministeriön www-sivuilta (Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta - Suppea arviointikehikko). Myös tämä suppea malli on ollut käytössä useissa poliisin yksiköissä.

⁸³ Valtioneuvoston asetus 254/2004.

⁸⁴ Suunnitteluvaiheessa valtioneuvoston controller esitti lausuntopyyntönsä 1.7.2005 (VM 042/00/2004) esimerkkejä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman muotoiluksi. Mallit kuitenkin poistettiin lopullisesta, 20.12.2005 (VM 042/00/2004) julkaisusta suosituksesta. Se oli hyvä, koska virastot nyt voivat paremmin keskittyä lausumissaan nimenomaan oman virastonsa erityiskohteisiin.

⁸⁵ Valtiovarainministeriön (Valtiovarain controller -toiminto) kirje 20.12.2005; VM 042/00/2004.

Poliisissa arviointi- ja vahvistuslausuman hyväksyminen ja allekirjoittaminen on, kuten koko toimintakertomuksenkin hyväksyminen ja allekirjoittaminen, poliisin ylimmän johdon tehtävä. Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on kuitenkin ollut mukana lausuman laadintaprosessissa. Valtiovarain controllerin 22.3.2007 antaman sisäisen tarkastuksen malliohjesäännönkin mukaan suositellaan, että sisäinen tarkastus voi antaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia neuvontaluonteisia konsultointipalveluita johdolle.

Valtioneuvoston controller totesi kirjeessään 20.12.2005, ohjeistaessaan arviointikehikon käyttöä sekä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman antamista, että *lausuman antamisessa on kuitenkin viime kädessä kyseessä varsin yksinkertainen asia, jossa:*

- *arvioidaan ja otetaan kantaa siihen, ovatko toiminnan ja talouden lainmukaisuutta ja talousarvion noudattamista, omaisuuden ja varojen turvaamista, toiminnan tuloksellisuutta sekä oikeiden ja riittävien tietojen antamista taloudesta ja tuloksellisuudesta koskevat varmistavat menettelyt ja järjestelyt riittäviä ja tehokkaita sekä mitä olennaisimpia kehittämistarpeita niissä on*
- *arvioidaan ja otetaan kantaa siihen, onko suunnittelun ja toimintatapojen määrittelyn taustalla oleva käsitys talouden ja toimintaympäristön sekä toiminnan riskeistä ajan tasalla vai onko siinä päivitystarpeita*
- *arvioidaan ja otetaan kantaa siihen, ovatko toiminnan ja talouden perusprosessien vastuutukset, määritykset ja menettelytavat säädösten ja määräysten mukaisia sekä antavatko ne perusteet tulokselliselle toiminnalle*
- *arvioidaan ja otetaan kantaa siihen, ovatko taloushallinnon perusprosessit ja menettelytavat talousarvioasetuksessa edellytetyllä tasolla ja täyttääkö niiden yksityiskohtainen vastuuttaminen ja määrittely työjärjestyksessä ja taloussäännössä talousarvioasetuksen 69 b §:ssä säädetyt vaatimukset*
- *arvioidaan ja otetaan kantaa siihen hallinnoidaanko ja valvotaanko toimintayksikön vastuulla olevia EU:n varoja riittävästi ja yhteisön säännösten ja täydentävien kansallisten säädösten ja määräysten mukaisesti*
- *arvioidaan ja otetaan kantaa siihen, onko tuloksellisuuden ja johdon laskenta-toimi talousarvioasetuksen 55 §:n edellyttämällä tasolla.*

Sisäisen tarkastuksen palveluita tarjoava yhtiö KPGM teki vuonna 2009 selvityksen tilivirastojen tilinpäätösten toimintakertomuksiin sisältyvistä sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumista.⁸⁶ Selvityksen lähtökohtana oli arvioida, miten sisäisen valvonnan kehittämislle asetetut tavoitteet toteutuvat arviointi- ja vahvistuslausumien valossa. Selvitystä varten käytiin läpi vuosina 2005-2007 vähintään 80 sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumaa (sisältää kaikki ministeriöt ja kultakin hallinnonalalta virastoja). Vuonna 2008 käytiin läpi 75 sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumaa (sisältää kaikki ministeriöt ja kultakin hallinnonalalta virastoja).

Jokainen virasto oli laatinut lausuman omista lähtökohdistaan. Lausumat olivat rakenteeltaan, muotoilultaan ja terminologialtaan erilaisia ja niitä oli vaikea verrata keskenään. Tiedot perusasiat löytyivät lausumista ja lausumien informatiivisuus oli kehittynyt vuosien varrella. Lausuman pituus vaihteli ¼ sivusta kahdeksaan sivuun. Lähes kaikissa lausumissa oli esitetty arvio organisaation sisäisen valvonnan tilasta.

Valtaosassa lausumista (noin 70 %) oli kuvattu arviointimenetelmät, joita oli käytetty. Yleisimpiä arviointimenetelmiä olivat sekä sisäisen että ulkoisen tarkastuksen raportit ja havainnot. Toisena yleisenä arviointimenetelmänä olivat erilaiset itsearviointit. Myös erilaisten lomakkeiden käyttö oli hyvin yleistä. Vuonna 2008 korostui riskianalyysien käyttö osana arviointia. Eniten käytetyt viitekehykset olivat Coso-ERM, Coso, Coso IC, EFQM, CAF, Coco sekä itse laaditut arviointikehikot.

Keskimäärin lausumat sisälsivät 3 – 5 kehittämiskohdetta (48 %), 1 – 2 kehittämiskohdetta olivat maininneet 32 % virastoista. Viimeisimpänä vuonna kehittämiskohteista tärkeimpänä esiintyi riskienhallinta ja sen kehittäminen. Kehittämiskohteet olivat joissakin lausumissa yleisellä tasolla ja joissakin yksityiskohtaisesti organisaation substanssitoimintaan liittyviä. Riskienhallintaan liittyvien kehittämiskohteiden lisäksi yleisimpiä kehittämiskohteita olivat henkilöstöön, henkilöstöresursseihin, johtamiseen ja tiedonkulkun liittyvät kehittämiskohteet sekä raportointiin ja seurantaan liittyvät kehittämiskohteet. Edellisvuoden kehittämiskohteita oli seurattu hyvin.

⁸⁶ Hanna Suikkanen 2.6.2009; Valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausumat 2005-2008, Julkishallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seminaari 2.6.2009.

Olen selostanut KPGM:n tutkimusta, koska sen tulokset näyttävät myötäilevän poliisissa todettua menettelyä ja koska se osoittaa, että lausuman laadinnassa on paljon vaihtoehtoja. Ei ole olemassa kaavaa, jonka mukaan lausuma on laadittava. Olen itse ollut mukana valmistelemissa lausumia usean poliisiyksikön osalta niin kauan kuin lausumia on valtionhallinnossa ja poliisihallinnossa kirjoitettu. Lisäksi olen viimeisimpien vuosien aikana ollut mukana valmistelemissa koko poliisitoimen lausumaa.

Poliisihallinnossa lausumien pituus on vaihdellut 1 – 3 sivuun. Arviot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta on poliisihallinnossa arvioitu käyttäen pääasiassa vain kahta tasoa; sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilan on joko arvioitu täyttävän vaatimukset tai niiden on arvioitu täyttävän vaatimukset hyvin. KPGM:n selvityksessä tasoa oli ollut peräti viisi, tai sitten mainintaa tasosta ei ollut esitetty lainkaan. Arvioinnin pohjana poliisihallinnossa ovat olleet ulkoisen tarkastuksen raportit, sisäisen tarkastuksen raportit sekä arviointikehikon avulla saadut tiedot. Arviointikehikkona on käytetty poliisihallinnossa kehitettyä Coso-pohjaista taulukkoa, jota poliisivirastoissa on täytetty joko ohjatusti tai täysin itsearviointina. Ongelmana koko poliisihallinnon osalta tehdyissä lausumissa on ollut se, että yksittäisten virastojen valmistelemat lausumat, joiden perusteella on laadittu koko poliisia koskeva lausuma, eivät ole eri virastoissa tehtyjen itsearviointien johdosta olleet yhteismitallisia. Kehittämiskohteita poliisihallinnossa on yleisimmin ollut 2 – 3 kappaletta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (tilintarkastuspäällikkö Väinö Viherkoski 4.6.2010) on esittänyt yhteenvetonaan vuosien 2005-2009 lausumista seuraavat näkökohdat:

- Virastoissa ja laitoksissa on kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan. Johto on ollut enemmän mukana. On syntynyt arviointimenettelyitä.
- Yleisesti eniten on kehitystä tapahtunut niissä virastoissa ja laitoksissa, joissa sisäinen tarkastus on vienyt asiaa eteenpäin. Mutta on myös riski, että johto ei sitoudu asiaan, vaan asian hoitaminen jää liiaksi sisäiselle tarkastukselle.
- Lausumat ovat sisällöltään ja rakenteeltaan varsin hajanaisia. Lausumien taustalla olevat käytännöt ovat varsin vaihtelevia ja monelta osin on kehittämistarvetta.

- Varsin laajasti vaikuttaa vielä siltä, että käytettyjä viitekehyksiä on sisäistetty vaihtelevasti tai niitä ei ole kyetty soveltamaan käytäntöön, mikä saattaa aiheuttaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vaatimasta erityisosaamisesta ja käsitteiden sisäistämisen vaikeudesta.

4.6 Sisäisen valvonnan avustajan rooli (taloudellisen ja toiminnallisen raportoinnin luotettavuus, toimintojen tuloksellisuus ja tehokkuus, omaisuuden turvaaminen, säännösten noudattaminen)

Taloudellisen ja toiminnallisen tiedon luotettavuus

Koordinoidessaan työtään ulkoisen tarkastajan (VTV) kanssa sisäinen tarkastus haluaa jättää tilinpäätösprosessin oman työnsä ulkopuolelle, koska ulkoisen tarkastajan roolinahan on antaa lausunto tilinpäätöksen oikeellisuudesta. Sisäinen tarkastus voisi kuitenkin tuoda organisaatiolle lisäarvoa kohdistamalla arviointia ja antamalla kehitysehdotuksia liittyen taloudellisuuden raportointiin. Mitä hallitumpaa, tehokkaampaa ja paremmin dokumentoitua taloudellinen raportointi on, sitä helpompi ulkoisen tarkastajan on tehdä oma työnsä. Sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen koordinointi tällä alueella on koordinointia parhaimmillaan. (Pirskanen 2008, 230). Ongelma on siinä, ettei sisäisen tarkastuksen vähäisiä resursseja voi suunnata ulkoisen tarkastajan avustamiseen. Se on oikeastaan valitettavaa, koska ulkoisen tarkastajankin on silloin keskityttävä omista syistään varmistamaan pääasiassa lukujen oikeellisuutta.

Tulostiedot kuvaavat menneisyyttä, ja olisi tärkeää pystyä arvioimaan tulevaisuutta sekä havaitsemaan mahdolliset varoitussignaalit. Parhaiden käytäntöjen mukaan mittauksen tulee liittyä tulokorteista saataviin strategisiin, taktisiin ja lisäarvoa tuottaviin seikkoihin. Nimenomaan toiminnallisen tiedon luotettavuuden arviointia on kaivattu poliisihallinnossa jo pitkään. Vaikka uusia seurantajärjestelmiä on kehitetty, ei niihin ole kyetty liittämään riittävästi ennustettavuutta. Operatiivisesta toiminnasta saatavien tietojen oikeellisuudella ja riittävyydellä on erityisen suuri merkitys poliisitoiminnassa, koska tietoja käytetään nimenomaan johtamisen apuvälineenä.

Johtamis- ja hallintojärjestelmä, toimintojen tuloksellisuus ja tehokkuus

Standardin 2110 (Johtamis- ja hallintojärjestelmä) mukaan sisäisen tarkastuksen tehtävänä on myös arvioida ja antaa suosituksia johtamis- ja hallintojärjestelmän parantamiseksi (mm. etiikan ja arvojen edistäminen, tuloksellisen johtamisen ja vastuuvollisuuden varmistaminen, riski- ja valvontainformaation raportointi, toiminnan koordinointi ja tiedon välitys mm. ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen sekä johdon välillä).

Jotta sisäinen tarkastus voisi Poliisihallituksessa varmistua siitä, että johtamistapa ja organisaatiokulttuuri tukevat luotettavaa raportointia, on arvioitava ainakin seuraavia seikkoja:

- Vastuut ja valtuudet on määritelty Poliisihallituksen työjärjestyksessä ja taloussäännössä siten, että ne ovat loogiset organisaatorakenteeseen nähden. Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on näissä asioissa ollut lausunnon antajan roolissa.
- Käytössä olevat henkilöstöhallinnon käytännöt ja politiikat⁸⁷ tukevat sitä, että organisaatiossa on oikea määrä riittävän pätevää henkilökuntaa hoitamaan tilinpäätöksen valmistelun. Tätä testataan esimerkiksi varmistamalla, että sijaisuudet on määritelty ja ne toimivat. Tarkastaja arvioi henkilöstön koulutusta ja kokemusta verrattuna toimenkuvissa asetettuihin vaatimuksiin, myös henkilöstön vaihtuvuutta raportoinnin kannalta merkityksellisissä tehtävissä arvioidaan. Näitä asioita Poliisihallituksen sisäinen tarkastus ei ole vielä arvioinut.
- Johdolle ja henkilöstölle asetetut tavoitteet ovat realistisia.⁸⁸ Epärealistiset tavoitteet ja niihin liittyvät palkitsemisjärjestelmät saattavat johtaa kiusaukseen ohittaa kontroleja ja vääristellä raportointia. Tarkastaja voi itse arvioida palkitsemisohjelmia ja sisällyttää tätä koskevan kysymyksen henkilöstölle lähetettävään kyselyyn. Näitä asioita Poliisihallituksen sisäinen tarkastus ei ole vielä arvioinut.
- Politiikoilla ylin johto ilmaisee sekä esimerkillään vahvistaa viestiä, että organisaatiossa ei sallita väärinkäytöksiä, vilpillistä tai lakien ja sääntöjen vastaista

⁸⁷ Henkilöstöstrategiat, henkilöstöpoliittiset ohjelmat, hallintoyksikön toimenkuvat.

⁸⁸ Tarkistettavissa ainakin vuosittaisista tulos- ja kehittämiskeskustelumuistioista.

toimintaa tai salailua, tai rikkomuksia organisaation keskeisiä politiikkoja vastaan. Sisäinen tarkastaja arvioi politiikkojen asianmukaisuutta ja kyselyillä varmistaa, että henkilökunta tuntee politiikat ja arvioi organisaation noudattavan niitä tai raportoivan poikkeamista. Poikkeamista raportointi mahdollistaa korjaavat toimenpiteet. (Pirskanen 2008, 78.) Näitä asioita Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on arvioinut jonkin verran, ei kuitenkaan järjestelmällisesti.

Poliisihallituksen sisäiset tarkastajat ovat olleet lausunnonantajina organisaation ohjesääntöjä ja työjärjestyksiä uudistettaessa. Sisäisen tarkastajan on tarkoituksenmukaista olla mukana ohjeiden laadinnassa ainakin lausunnonantajana sen saavuttamiseksi, että ohjeet ja määräykset ovat selkeitä ja noudatettavia, että ne vastaavat organisaation yleisiä päämääriä ja yhteisiä arvoja, ja että niissä on vastuu merkitty selkeästi tietylle virkanimikkeelle (ei ”osaltaan” jollekin, taikka vaihtoehtoisesti kahdelle tai useammalle virkamiehelle). Ohjeiden ja määräysten on oltava niin selkeitä, että jokainen työntekijä voi niitä noudattaa sekä että niiden noudattamista voidaan valvoa. Näiden osalta Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on ”joutunut aktivoitumaan” eli valmisteilla olleita sekä jo vahvistettuja määräyksiä ja ohjeita on arvioitu ja tehty parannusehdotuksia.

Tarkasteltaessa sisäisen tarkastuksen käytännön roolia johtamis- ja hallintojärjestelmässä voi sisäisen tarkastuksen todeta toimivan tyypillisesti kahdella tavalla.⁸⁹ Ensinnä, sisäiset tarkastajat tuottavat riippumatonta ja objektiivista arviointia organisaation hallintojärjestelmän soveltuvuudesta ja tiettyjen hallintojärjestelmän erityiskohteiden toiminnan tehokkuudesta. Toiseksi, he toimivat muutosagentteina konsultoiden tai parannuksia suositellen organisaation hallintorakenteen ja -käytäntöjen tason nostamiseksi.

Omaisuu den turvaaminen

Valtioneuvoston controllerin suosittelema sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko ei mielestäni sisällä riittävästi omaisuuden turvaamiseen liittyviä toimenpiteitä omana arviointikohteenaan. Arviointikehikko on kuitenkin vain yleinen malli, eikä

⁸⁹ Antero Kuuluvainen, sisäisen tarkastuksen ammattikurssi 24.9.2008.

mikään estä muokkaamasta arviointikehikkoa virastokohtaisesti, jos kehikon avulla halutaan tarkastaa erityisesti omaisuuden valvonnan toimivuutta.

Valitettavaa on, että useisiin poliisissa käyttöön otettuihin taloushallinto- tai muihin järjestelmiin ei ole tullut kyllin kattavasti mukaan omaisuuden turvaamiseen liittyviä osioita, vaikka niin on ollut tarkoitus. Uusien järjestelmien odottelu on jättänyt omaisuudenhoitojärjestelmät ”retuperälle”. Hyödyllistä on ainakin tarkastaa, paljastaako esimerkiksi fyysinen inventointijärjestelmä eroja verrattuna kirjanpitoon ja onko niiden perussyyt etsitty. Poliisihallituksen sisäinen tarkastus suositteli vuonna 2010 väliaikaisten omaisuuden hallintajärjestelmien käyttöönottoa siksi kunnes asia saataisiin lopullisesti ratkaistuksi.

Lakien, määräysten ja sopimusten noudattaminen

Lakien, määräysten ja sopimusten noudattamisen valvonta on aina kaikkien esimiesten tehtäviin sisältyvää sisäistä valvontaa. Lakien, määräysten ja sopimusten noudattamisen valvonta on myös sisäisen tarkastajan päivittäistä työtä. Se on viime kädessä osa jokaisen työntekijän päivittäistä työtä.

Vaikka lakien, määräysten ja sopimusten noudattaminen saattaa tuntua helposti valvottavalta asialta, tarvitsevat esimiehet siinä jatkuvasti sisäisen tarkastuksen apua. Tältä osin voidaan myös viitata vanhoihin määritelmiin sisäisestä tarkkailusta, joka aikanaan kohdistui erityisesti taloudenhoidosta annettujen määräysten noudattamiseen.

4.7 *Strategia ja suunnittelu*

Strategiassa ja suunnittelussa poliisihallinnon sisäisen tarkastuksen osuus on yleensä tullut parhaiten esiin sen kautta, että sisäinen tarkastus on seurannut suunnittelun perustana olevien talous- ja toimintatietojen oikeellisuutta ja riittävyttä ja osallistunut poliisin ns. strategiapäiville. Sisäinen tarkastus ei ole ollut läsnä viraston johdon ja tulosityksiköiden välisissä tulos- ja kehittämiskeskusteluissa, eikä se sinne kuulukaan. Sen sijaan sisäinen tarkastaja voi osallistua välituloseskusteluihin, joissa arvioidaan muun muas-

sa, miksi joku tavoite ei ole toteutumassa. Välituloskeskustelut ovat itse asiassa riskienhallintaa parhaimmillaan.

Onnistunut strategia on organisaation keskeinen menestystekijä pitkällä aikavälillä. Ylimmän johdon päätehtävä on aktiivinen osallistuminen strategian luomiseen. Itse prosessin hallinnassa on monesti havaittu puutteita ja strategian toteuttamisen valvonta vaatii yleensä aina lisäpanostusta. Siinä ylin johto voisi käyttää sisäistä tarkastusta enemmän apunaan. Sisäisen tarkastuksen voimakkaampi mukana olo strategisissa tehtävissä on poliisihallinnossakin katsottu yhdeksi sisäisen tarkastuksen tärkeäksi tulevaisuuden tehtäväksi.

4.8 Riskienhallinta

Poliisihallituksen sisäisellä tarkastuksella on merkittävä rooli poliisitoiminnan riskienhallinnan tukena. Sisäinen tarkastus on tuonut lisäarvoa tavoitteiden saavuttamiseen varmistamalla, että riskienhallinta on asianmukaista ja tukemalla riskienhallinnan kehitystä. Sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja pysyvän riskienhallintatyöryhmän muodostama kokonaisuutta voidaan pitää hyvänä toimintatapana poliisihallinnossa.

Oivallus, että organisaation riskienhallinta on avainkysymys organisaation toiminnan kannalta ja että vain ne riskit, jotka vaikuttavat tulevaisuudessa, ovat relevantteja, on avannut sisäiselle tarkastukselle aivan uuden tavan (paradigman) toimia (Sisäinen tarkastus 2010, 24). Sisäisellä tarkastuksella ja riskienhallintajärjestelmällä on sisäisen valvonnan osatekijöinä yksi leikkauspiste juuri riskienhallintajärjestelmän seurantatiedon ja sen hyödyntämisen kohdalla. Sisäisen tarkastuksen on kohdennettava tarkastuksiaan riskisille osa-alueille. Ylimmän johdon on määriteltävä, millaista riskienhallintapolitiikkaa organisaatiossa noudatetaan ja varmistaa, että riskienhallintaprosessilla havaitaan, arvioidaan ja hallitaan riskit strategian ja tavoitteiden mukaisesti.⁹⁰

⁹⁰ Ks. myös esim. Rönkkö 2010. Kuvaus sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmien pääpiirteistä – listayhtiön ja tilintarkastajan näkökulmasta. Pro gradu –tutkielma: Tampereen yliopisto. Ks. myös Tiainen 2009. Sisäisen tarkastuksen rooli yrityksen riskienhallinnan tukena: Case OP-Keskus osk. Tampereen yliopisto.

IIA on antanut COSO-ERM-malliin perustuvan kannanoton, jossa kuvataan havainnollisesti sisäisen tarkastuksen roolia riskienhallinnassa. Poliisihallinnon sisäisen tarkastuksen rooliin riskienhallinnassa on katsottu kuuluvan, että se voi varmistaa riskienhallintaprosessin käyttöönottoa (Poliisihallituksessa edettiin sisäisen tarkastuksen laatiman suunnitelman mukaisesti) ja että riskejä oikeasti arvioidaan koko poliisihallinnossa (Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on ollut mukana luomassa arviointijärjestelmää, jonka avulla arvioinnit on järjestelmällisesti aloitettu vuoden 2011 aikana).

Tiettyjen varovaisuusehtojen puitteissa Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on osallistunut riskienhallintaan liittyvään neuvontaan ja koulutustoimintaan sekä riskien määrittämis- ja arviointitilaisuuksiin. Yleensäkin Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on ollut mukana kun riskienhallintaa on kehitetty ylimmän johdon hyväksyttäväksi. Poliisihallinnossakin on selvää, että johto vastaa riskienhallinnasta ja tekee riskienhallintapäätökset.

Yksi sisäisen tarkastuksen päätehtävistä on siis tehdä riskienhallinnan kehittämisehdotuksia.. Tällä tavalla sisäinen tarkastus vaikuttaa organisaation tulevaisuuteen. Varmistustoiminnassa annetaan arvio siitä, miten organisaatio tunnistaa riskikenttensä, soveltaa asianmukaista riskienhallintajärjestelmää, painottaa riskitekijöitä ja niiden hallintamenetelmiä sekä ottaa huomioon toimintaympäristön muutokset. Konsultointitehtävissä sisäinen tarkastus opastaa organisaatiota hallitsemaan ja tunnistamaan riskejä. Sisäisten tarkastajien rooli painottuu siis organisaation kokonaisvaltaisen riskienhallinnan arviointiin (Hannukkala 2004, 49). Ernst & Youngin Forbesilla teettämän globaalin tutkimuksen mukaan ylin johto haluaa sisäisen tarkastuksen aiempaa vahvemmin mukaan toimintaympäristön muutokseen ja epävarmuuden hallintaan (Kivelä 2011, 38). Forbesin tutkimuksessa 96 % yhteensä 547 kansainvälisen yrityksen ylimmän johdon ja tarkastusvaliokuntien jäsenestä arvioi, että vahva riskien hallinta vaikuttaa positiivisesti tulokseen. He arvioivat myös, että sisäisellä tarkastuksella on jo nyt tärkeä rooli riskien hallinnassa.⁹¹

⁹¹ Ks. myös esim. Herrainsilta 2006, Riskienhallinta valtionhallinnossa ja valtiokonttorin riskienhallintamenetelmän käyttöönotto. Pro gradu –tutkielma (Vakuutustiede). Tampereen yliopiston oikeustieteen laitos.

Poliisihallituksen taloussäännön mukaan *vuosittain käytävien tuloskeskustelujen tulee ainakin poliisiylijohtajan ja yksiköiden päälliköiden sekä yksiköiden päälliköiden ja tehtäväalueiden esimiesten tasolla sisältää selvitys sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelyistä*. Määräyksen noudattamista on sisäisen tarkastuksenkin seurattava.

Poliisin riskienhallintapolitiikkaa koskeva määräys on vahvistettu 14.6.2011 ja määräys on tullut voimaan 15.6.2011. Sen mukaan riskienhallinnan tavoitteena on tunnistaa, minimoida ja hallita riskitekijöitä, jotka uhkaavat poliisin toimintaa, toimintaedellytyksiä ja strategisia tavoitteita. Riskienhallinnalla varmistetaan, että poliisihallinnon johtamis-, suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa on käytettävissä riittävästi tietoa organisaation olemassaoloa ja toimintaa uhkaavista riskeistä. Riskienhallintapolitiikan mukaan *sisäisen tarkastuksen roolina ja tehtävänä* on varmistaa, että systemaattinen riskienhallintaprosessi on olemassa ja että sitä toteutetaan sekä arvioida riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä.⁹²

4.9 Väärinkäytösten selvittäminen

Valtiontalouden tarkastusvirastosta (VTV) annetun lain 16 §:n mukaan valtion viranomaisen on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä sen hoitamiin tai vastattavana oleviin varoihin tai omaisuuteen kohdistuneesta väärinkäytöksestä tarkastusvirastolle. Saman lain 17 §:n mukaan edellä mainituilla edellytyksillä tapahtuneesta rikoksesta on tehtävä rikosilmoitus, mikäli tekoa ei ole pidettävä vähäisenä.

VTV selvitti vuonna 2008, miten ilmoittaminen käytännössä toteutuu. Puutteita löytyi sekä väärinkäytösilmoitusten tekemisessä VTV:lle että toimintakertomukseen sisältyvissä väärinkäytöksiä koskevissa yhteenvetotiedoissa. Kaikki tilinpäätöstiedot eivät nimittäin vastanneet VTV:lle saapuneiden väärinkäytösilmoitusten määrää ja sisältöä.⁹³ Merkittävä syy ilmoittamatta jättämiselle oli, että taloussäännössä ilmoituksen tekeväksi tahoksi nimetty ei saanut tietoonsa virastossa tapahtuvia väärinkäytösepäilyjä. Edellä selostettu VTV:lle tehtävä ilmoitus on aina tehtävä riippumatta rikosilmoituksen teke-

⁹² Ks. tarkemmin Poliisihallituksen riskienhallintapolitiikkaa koskeva määräys 14.6.2011, DNro 2020/2011/2157.

⁹³ Väärinkäytökset valtionhallinnossa. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 163/2008, s. 7.

misestä (ei siis jäädä odottamaan poliisitutkinnan tulosta). Taulukossa 5 esitetään tietoja VTV:lle lähetetyistä väärinkäytösilmoituksista.

Taulukko 5. Väärinkäytösilmoitukset vuosina 2007-2010 (kpl)

Vuosi	VTV-lain 16 §:n mukaiset väärinkäytösilmoitukset	Ilmoitukset, joita ei välttämättä ole ilmoitettava, mutta on ilmoitettu "valvontatietona" x)	Ilmoitus koskee poliisia
2010	22	7	3
2009	20	5	3
2008	28	13	2
2007	36	7	1

Lähde: Timo-Veli Sälli 24.1.2011

x) = Sellaisten väärinkäytösilmoitusten määrä, joita ei ole välttämättä ilmoitettava VTV:lle, mutta ne on ilmoitettu ns. valvontatietona. Yleensä tällöin epäillään, että valtionavun saaja on tehnyt avustuspäätöksen.

Kysymys väärinkäytösilmoituksen tekemisen välttämättömyydestä esitetään usein juuri sisäiselle tarkastukselle. Poliisihallituksen osalta mahdollinen ilmoitus väärinkäytöstapauksesta lähetetään poliisiylijohtajan allekirjoittamana, hallintojohtajan esittelystä. Valvontalouden tarkastusvirasto oli tätä kirjoitettaessa eli kevään 2011 kuluessa antamassa tarkempaa ohjeistusta väärinkäytöksistä ilmoittamisesta.

Valvontalouden tarkastusvirasto teki selvitystyöhönsä liittyen poliisin talousrikosyksikössä haastatteluja sen selvittämiseksi, millaisia kokemuksia poliisilla on väärinkäytösten ilmoittamisessa. Poliisille saapuvat tapaukset ovat nimikkeiltään tutkintapyyntöjä ja tai rikosilmoituksia. Valtaosa poliisille saapuneista rikosilmoituksista ja tutkintapyyntöistä on aiheettomia, eikä niihin liity taloudellista intressiä. Taloudellisia väärinkäytöksiä on ollut vuosittain vajaa kaksikymmentä, ja niissä yleisin rikosnimike on ollut virka-aseman väärinkäyttö. VTV:n tekemässä selvityksessä mainitaan näissä tapauksissa ongelmana olevan, että virkarikoksina ne ehtivät vanhentua viidessä vuodessa, joten syytettyä ei aina ehditä nostaa ajoissa. Näin ollen virkarikoksista jää harvoin kiinni.

Johtopäätöksenä edellä olevasta voi todeta, että virastossa on oltava määriteltynä vastuutaho, jonka tehtävänä on valvoa, että väärinkäytöstapauksiin ja selkeisiin hallinnon

puutteisiin reagoidaan riittävästi (riittävän aikainen tarkastuksellinen selvittäminen). Sisäisen tarkastuksen roolin kannalta olisi suositeltavaa, että valvovana tahona olisi muu kuin sisäinen tarkastus. Valtiontalouden tarkastusvirasto odottaa, että nimenomaan sisäinen tarkastus selvittää tarkastuksellisesti mahdolliset väärinkäyttötilanteet. Sisäisen tarkastuksen työtä helpottaa, jos virastossa on toimiva laillisuusvalvonta. Näin on juuri poliisihallinnossa. Yksittäisen työntekijän tekemä väärinkäytös saattaa tulla ilmi joko laillisuustarkastuksessa tai sisäisessä tarkastuksessa. Laillisuusvalvojilla on useimmiten vahvempi lainsäädännön koulutus ja alan kokemus, joten on luonnollista, että he ovat mukana yksittäistenkin asioiden selvittämisessä. Pääasia, että laillisuustarkastus ja sisäinen tarkastus tekevät näissä asioissa yhteistyötä ja raportoivat toisilleen asioista.

Sisäiset tarkastajat paljastavat harvoin väärinkäytöksiä, koska lähtökohtana on luottamus ihmisiin. Tarkastus kohdistuu toimintoihin, ei ihmisiin. Useimmat väärinkäytökset paljastuvat sattumalta tai ”vihjeestä”⁹⁴. Kansainvälisen väärinkäytöksiä koskevan tutkimuksen (ACFE 2010) mukaan Euroopassa noin 40 prosenttia väärinkäytöksistä tulee ilmi vihjeen kautta tai työntekijältä, asiakkaalta, toimittajalta tai muulta taholta tulleen valituksen perusteella. Tilintarkastajien toimesta väärinkäytöksiä tulee ilmi noin neljä prosenttia tapauksista ja sisäisten tarkastajien havaintojen kautta noin 17 prosenttia. Saman verran tulee ilmi esimiesten toiminnan kautta. (Vuoti 2011, 56. Tilintarkastus 2/2011)

On yleisesti todettu, että erityisesti kriisitilanteissa (viraston huono ilmapiiri, kireä työtilanne, viraston muutto, toimintojen ulkoistaminen, siirtymisvaihe palvelukeskustoimintoihin jne.) kannattaisi tehdä enemmän tarkastuksia, koska henkilöstön moraalitilanne saattaa silloin heikentyä ja mahdollisuuksia ei-toivottuun käyttäytymiseen tarjoutuu. Poliisihallinnossa kannattaisi ottaa huomioon edellä luetellut tekijät, koska poliisin organisaatio on muuttunut (PORA I ja PORA II), henkilöstön vähentämistavoitteet ovat kiristäneet ilmapiiriä (barometritulokset), virasto on muuttanut uuteen toimipisteeseen useilla paikkakunnilla, toimintoja on ulkoistettu ja on siirrytty palvelukeskustoimintoihin.

⁹⁴ Vihjeiden ja huhujen kanssa on oltava erityisen tarkka. ”Huhu voi olla väärä ja se voi olla tarkoituksellista pahansuopaisuutta jotakin henkilöä vastaan. Tarkastaja, joka asettuu tähän välikappaleeksi, ei ole tehtävänsä tasalla ja on huono tarkastaja”. Vento 1996, 145.

Vaasan yliopistossa tehdyssä tutkimuksessa (Muurinaho 2009) todettiin, että työntekijöiden tekemien väärinkäytösten taustalla on usein heikko motivaatio. Mitä tyytymättömämpi työntekijä on, sitä todennäköisemmin hän liittyy rikolliseen tai epäeettiseen käyttäytymiseen. Liiallinen työtahti ja työn epätasainen jakautuminen vaikuttavat työntekijän motivaatioon. Poliisin henkilöstöbarometrin tuottamien tulosten perusteella tämänkin ilmiön kohdalla kannattaa olla varuillaan. Pahimmat väärinkäytöstapaukset, jotka poliisissa ovat sattuneet, ovat johtaneet myös valvontavastuun selvittämiseen, jolloin on voitu todeta henkilön toimineen ”liian itsenäisesti”. Hän on oikeastaan joutunut toimimaan liian itsenäisesti, koska hänen itsensä tärkeiksi kokemuksiin tehtäviin ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Hän on turhautunut, hänellä ei ole ollut enää motivaatiota työskennellä oman organisaationsa hyväksi.

Sisäisen tarkastuksen käytännön ohje 1210.A2-1 määrittelee väärinkäytöksen seuraavasti: *Väärinkäytöksellä tarkoitetaan poikkeamia ja laittomia tekoja, joille on luonteenomaista tahallinen vilppi tai tietojen esittäminen virheellisinä siten, että tekijä tietää tai uskoo niiden olevan väärää.* Tässä käytännön ohjeessa samoin kuin käytännön ohjeessa 1210.A2-2 saatetaan väärinkäytöksellä viitata tekoihin, jotka voidaan juridisesti määrittää korruptioksi ja/tai jotka yleisesti tunnetaan korruptiona. Väärinkäytöksen tekijä tietää, että teko voi tuottaa oikeudetonta etua hänelle itselleen, organisaatiolle tai toiselle henkilölle. Tekijät voivat olla organisaatiossa toimivia tai sen ulkopuolisia henkilöitä.

Soveltamisstandardin 1210.A2 mukaan ”Sisäisellä tarkastajalla tulee olla riittävä asiantuntemus mahdolliseen väärinkäytökseen viittaavien merkkien tunnistamiseen, mutta hänellä ei tarvitse olla sellaisen henkilön erityisosaamista, jonka pääasiallisena tehtävänä on havaita ja tutkia väärinkäytöksiä.”

Tavallisimpia väärinkäytöksiä saattavat olla:

- virheellisesti arvioidun omaisuuden myynti, siirtäminen tai lahjoittaminen
- sopimattomat maksut: tukia ja lahjuksia sekä vastikkeettomia lahjoituksia virkamiehille, yhteistyökumppaneille, asiakkaille tai tavarantoimittajille
- lahjonnan tai korruption vastaanottaminen

- omaisuuden varastaminen tai väärinkäyttäminen
- väärän tiedon antaminen sivutoimi-ilmoituksen tai sivutoimilupahakemuksen yhteydessä.

Poliisihallinnonkin tulee kehittää sisäistä valvontaansa siten, että väärinkäytösten tekeminen vaikeutuu tai prosesseihin sisältyvät valvontamekanismit tuovat ne esille. Esi- miesten velvollisuus on hoitaa jatkuva valvonta. Johto estää väärinkäytöksiä omalla esimerkillään, mutta myös ottamalla käyttöön selkeät määräykset seuraamuksista ja julkistamalla ne. Vaikka sisäinen tarkastus ja turvallisuushenkilöstö tekisivät kuinka töitä väärinkäytösten ehkäisemiseksi, tarvitaan johdon ehdoton esimerkki ja tuki.

Sisäisen tarkastajan rooliin kuuluu velvollisuus avustaa organisaatiota väärinkäytösten estämisessä arvioimalla sisäisen valvontajärjestelmän riittävyyttä ja tehokkuutta. Johto vastaa tarkoituksenmukaisen valvontajärjestelmän järjestämisestä ja ylläpitämisestä. Siihen kuuluu myös sellaisten kontrollien suunnittelu, jotka osoittavat, milloin muut kontrollit eivät toimi tehokkaasti. Esimerkkinä tällaisesta kontrollista on, että otetaan käyttöön järjestelmä, jolla työntekijät voivat kertoa valituksensa tai huolenaiheensa. Tällaista selkeää järjestelmää poliisihallinnossa ei vielä ole.

Sisäisen tarkastajan rooli väärinkäytösten tunnistamisessa on pääasiassa standardin 1220 tarkoittaman ammatillisen huolellisuuden noudattamista.⁹⁵ Tarkastustoimenpiteet eivät kuitenkaan edes asiaankuuluvalla ammatillisella huolellisuudella suoritettuina takaa väärinkäytöksen paljastumista. Tarkastajan suorittamat testaukset kuitenkin lisäävät sen todennäköisyyttä, että olemassa olevat väärinkäytöksen merkit tunnistetaan ja niiden jatkotutkimista harkitaan. Sisäisen tarkastajan on arvioitava väärinkäytökseen viittaavia tunnusmerkkejä ja päätettävä, onko hänen tarpeen jatkaa selvityksiä tai suosittaa tutki-

⁹⁵ Katso myös sisäisen tarkastuksen käytännön ohje 1210.A2-1; Tarkastajan velvollisuudet väärinkäytösten arvioinnissa, ehkäisemisessä ja tunnistamisessa; sekä käytännön ohje 1210.A2-2; Väärinkäytösten tutkimiseen, raportointiin, ratkaisemiseen ja tiedonkulkuun liittyvät tarkastusvelvollisuudet. Näissä ohjeissa olennaista on muun muassa raportointia koskeva tulkintaohje, jonka mukaan lopullisen väärinkäytösraportin luonnos on annettava organisaation lakimiehen tarkistettavaksi (Perustuu Yhdysvaltojen lainsäädäntöön, mutta voidaan hyvin soveltaa myös suomalaiseen käytäntöön). Milloin organisaatio voi vedota vaitiolo-oikeuteensa ja päättää tehdä niin, raportti on osoitettava organisaation lakimiehelle. Ylimmälle johdolle on ilmoitettava aina kun on saatu kohtuullisen varmoja merkkejä siitä, että on tapahtunut merkit- tävä väärinkäytös tai luottamuksen menetyks.

musta. Hänen on aina ilmoitettava organisaation asianomaisille tahoille päätyemisestään siihen, että väärinkäytös on tapahtunut ja että asian tutkiminen on suositeltavaa. Poliisihallinnossa tehokkaasti toimiva laillisuusvalvonta on silloin sopivin yhteistyötoimija.

Sisäisen tarkastuksen rooli väärinkäytösten selvittämisessä on nimenomaan ilmoittaa johdolle havaitsemistaan väärinkäytöksistä. Sisäisen tarkastuksen ensisijaisena tehtävänä ei siis ole tutkia väärinkäytöksiä. Asiaan liittyen kannattaa mainita sekin, että jokainen kansalainen voi kääntyä Valtiontalouden tarkastusviraston puoleen, kun epäilee, että valtion taloudenhoidossa on esiintynyt epäkohtia. Kantelun voi tehdä kirjoittamalla Valtiontalouden tarkastusvirastolle vapaamuotoisesti tai käyttämällä internetistä löytyvää kantelulomaketta. Kantelujen määrä on ollut vuosittain 36-57 kappaletta. (Krokfors & Sälli 2009, 14).

Edelleenkin yksi tehokkaimmista väärinkäytösten torjuntakeinoista on tehtävien eriyttäminen. Euromääräisesti suurimmat väärinkäytökset ovat tapahtuneet silloin, kun korkeassa asemassa ollut henkilö on vastannut liian monesta asiasta; hankinnasta, laskujen käsittelystä ja jopa kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimisesta. (Holmberg 2009, 10.)⁹⁶

Väärinkäytöstä epäiltäessä virasto tutkii asiaa ensin organisaation sisällä. Sen jälkeen se ilmoittaa asiasta Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja poliisille. Poliisi arvioi, onko epäilyä syytä alkaa tutkia virkavelvollisuuden rikkomisena tai jollain muulla rikosnimikkeellä. Tutkintaan päättyvät vain ne tapaukset, joissa tuomion todennäköisyys on vähintään 10-20 prosenttia. Tutkintapyyntöjen tekeminen poliisille ei kuitenkaan vielä tarkoita, että tapausta alettaisiin tutkia rikoksena. Syyttäjä puolestaan lähtee syyttämään vasta, jos tuomion todennäköisyys on yli 60 %, kertoo Keskusrikospoliisin talousrikos-tutkinta Reviisori-lehdessä 2/2009. Lievistä väärinkäytöksistä ei tarvitse ilmoittaa poliisille, kunhan saatu hyöty palautetaan virastolle. (Vasikainen 2009, 11-12). Näiden periaatteiden mukaisesti on väärinkäytöstapauksissa edetty myös poliisihallinnossa.

⁹⁶ Ks. myös Koivu ym. 2010. Väärinkäytösriskit hallintaan. Teoksessa selvitetään, mistä väärinkäytöksissä on kysymys, miten niitä voidaan ehkäistä sisäisen valvonnan ja tarkastuksen keinoin, millaisten varoitusmerkkien avulla väärinkäytökset voi tunnistaa ja miten niiden syntymistä voidaan ehkäistä. Kirja on hyödyllinen opas toimivalle johdolle, turvallisuuden ja hallinnon asiantuntijoille ja sisäisille tarkastajille.

”Sisäisen tarkastuksen rooli on huolehtia osaltaan viranomaistoiminnan laillisuudesta sekä kiinnittää erityisesti huomiota viranomaistoiminnan luotettavuuteen ja uskottavuuteen. Sisäisen tarkastuksen on saatava äänensä kuuluviin, puututtava tarvittaessa asioiden kulkuun, ohjattava toimintaa oikeaan suuntaan, huolehdittava osaltaan työyhteisön kulttuurista ja huolehdittava mm. esteellisyysäännösten noudattamisesta. Tähän tarvitaan rohkeutta.” (Kalliokoski 2003, 44.)⁹⁷

4.10 Muut tehtävät ja roolit

IIA (The Institute of Internal Auditors) on julkaissut tutkimuksen (vuodelta 2000) ”Corporate governance and the Board - What works best”. Siinä selvitettiin sisäisen tarkastuksen roolia hallituksen apuna. Jo tuolloin nähtiin, että sisäisellä tarkastuksella voi olla merkittävä rooli hallituksen apuna lähes kaikilla hallituksen keskeisillä vastuualueilla (strategia ja suunnittelu, suunnan näyttö, toiminnan mittaus ja seuranta, muutokseen liittyvät transaktiot). Näitä rooleja käsiteltiin edellä olevissa kappaleissa. Poliisihallituksessa sisäistä tarkastusta ei ole vielä rajattu minkään toiminnan ulkopuolelle. Ainoa tekijä, joka poliisihallinnossa roolin rajaukseen voi vaikuttaa, on sisäisen tarkastuksen resursointi ja tietysti poliisiylijohtajan tahto.

Johdon arviointi, palkitseminen ja seuraajasuunnitelmat sekä sisäinen ja ulkoinen kommunikointi ovat alueita, joissa Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen roolin ei vielä tutkimuksen ajankohtana katsottu olleen merkittävän. Kuitenkin uusimman käsityksen mukaan nykyaikaisen sisäisen tarkastuksen rooli voi olla merkittävä viimeksi mainituisakin, mikäli työskennellään ammattitaitoisen ja oikein resursoidun sisäisen tarkastuksen kanssa. (Sisäinen tarkastus 2010, 135-136). Tulevaisuus näyttää, mikä osuus poliisin sisäisellä tarkastuksella tulee näiden osalta mahdollisesti olemaan. Sisäasiainministeriön sisäinen tarkastus on jo mukana alaisen hallinnon virastoevaluoinneissa⁹⁸ ja Poliisihallituksen sisäisessä tarkastuksessa kesäkuussa 2011 aloittaneen tuloksellisuustarkastuspäällikön toimenkuvaan kuuluu myös poliisin evaluointitoimintaan osallistuminen.

⁹⁷ Ks. aiheeseen liittyen myös Tarvas 2009. Rakenteellinen korruptio piiloutuu. Reviisori 2/2009 (Valtiotalouden tarkastusviraston asiakaslehti).

5 TUTKIMUSKYSELYT JA VASTAUKSET

Tutkimuksessa tehtiin useita kyselyjä, joista kattavin on lokakuussa 2010 poliisihallinnon esimiehille (Poliisihallituksen yksiköiden päälliköt, Poliisihallituksen vastuualueiden esimiehet, valtakunnallisten yksiköiden päälliköt ja heidän ensimmäiset sijaisensa, poliisipäälliköt, yht. 60 henkilöä) suuntaamani kysely. Sen lisäksi olen käyttänyt tutkimuksessani hyväksi kolmea suppeampaa kyselyä, joissa vastaajina olivat poliisihallinnon sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöt, poliisihallinnon talousvastaavat sekä Poliisihallituksen sisäiset tarkastajat.

5.1 *Kysely sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöille*

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöverkosto asetettiin 1.4.2010 (POHADno/2010/729), mutta sen tehtävät määriteltiin asettamiskirjeessä vielä varsin väljästi. Asettamispäätöksessä todettiin, että yhdyshenkilöverkosto toimii sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyuden edistämiseksi ja yhdyshenkilöiden tehtävänä on toimia yhteistyössä Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen kanssa.

Poliisihallituksen sisäinen tarkastus pyytää yhdyshenkilöiltä tietoja tarkastuksiin liittyvissä asioissa ja vastaavasti yhdyshenkilöt voivat tehdä sisäiselle tarkastukselle aloitteita havaitessaan sisäisessä valvonnassa ongelmia, jotka olisivat selvitettävissä sisäisen tarkastuksen avulla.

Ennen ensimmäisten yhdyshenkilöpäivien järjestämistä 4.-5.5.2010 yhdyshenkilöille lähetettiin 1.4.2010 pienimuotoinen kyselylomake, jotta yhdyshenkilöpäivillä voitaisiin tarkemmin pohtia yhdyshenkilöjärjestelmän toimintaa. Vastaukset pyydettiin lähettämään 20.4.2010 mennessä, jonka jälkeen vastauksista laadittiin yhteenveto, josta yksittäiset vastaukset eivät olleet tunnistettavissa. Kysely oli tarpeen tehdä, koska kaikilla yhdyshenkilöiksi nimetyillä henkilöillä ei ennalta ollut erityistä perehtymistä nimen-

⁹⁸ Ks. myös yksityisellä sektorilla käytyä keskustelua, esim. Halla 2007, Miten yhtiössasi on varmistettu, että sisäisen tarkastuksen työ on ohjattu tehokkaita keinoja käyttäen oikeisiin kohteisiin? – Ajankohtaisia teemoja sisäiselle tarkastukselle. Tilintarkastus 5/2007.

omaan sisäiseen tarkastukseen. Tässä yhteydessä voi mainita, että yhdyshenkilöt voivat kyllä usein olla myös sisäisen tarkastuksen kohteena.

Valtaosa yhdyshenkilöistä on paikallishallinnon apulaispoliisipäälliköitä, jotka yksiköissään vastaavat poliisipäällikön alaisuudessa poliisitoimintaan kuuluvien tehtäviensä ohella myös talous- henkilöstö- ja yleishallintotehtävistä. Valtakunnallisten yksiköiden yhdyshenkilöt ovat joko kehittämisspäälliköitä, hallintopäälliköitä tai talouspäälliköitä.. Moni yhdyshenkilö kuuluu myös laillisuusvalvontaverkostoon, jonka vuoksi sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöille ja laillisuusvalvontaverkostolle järjestettiin keväällä 2011 yhteinen seminaaripäivä.

Kysely lähetettiin 29 yhdyshenkilölle ja vastauksia saatiin 26. Vastausprosentti oli siten 89,7 %.

Yhdyshenkilökyselyn kysymykset ja vastaukset

Kysymykset 1 - 5. Käsitteet.

Viiden ensimmäisen kysymyksen avulla haluttiin selvittää, millainen käsitys vastaajilla oli sisäiseen valvontaan liittyvistä erilaisista käsitteistä (**sisäinen valvonta, sisäinen tarkastus, laillisuusvalvonta, controller-toiminto, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta**). Vastaajia pyydettiin kussakin kohdassa kommentoimaan väittämää, jonka mukaan toiminta on heille tuttua (1 = täysin eri mieltä, 2 = jossain määrin eri mieltä, 3 = jossain määrin samaa mieltä, 4 = täysin samaa mieltä).

Taulukko 6. Käsitteet (kpl)

	Täysin eri mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Ei vastausta
1. Sisäisen valvonnan käsite on minulle tuttu	2	1	12	11	0
2. Sisäisen tarkastuksen käsite on minulle tuttu	1	4	13	8	0
3. Laillisuusvalvonnan käsite on minulle tuttu	0	0	4	22	0
4. Controller-toiminnon käsite on minulle tuttu	4	14	5	3	0
5. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminta on minulle tuttua	1	4	13	8	0

Vastausten perusteella voitiin todeta, että tarkastustoimintaan liittyvät käsitteet tunnettiin pääsääntöisesti hyvin, koska täysin eri mieltä tai jossain määrin eri mieltä olevia kannanottoja tuli vain vähän: sisäisen valvonnan osalta 3, sisäisen tarkastuksen osalta 5 ja Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan osalta 5. Laillisuusvalvonnan osalta tilanne oli erinomainen. Sen sijaan controller-toiminnon koki etäiseksi peräti 18 vastaajaa (69 % vastanneista). Kyselyn jälkeen järjestetyillä ensimmäisillä yhdyshenkilöpäivillä tavoitteena oli nimenomaan käsitteiden selkiyttäminen, jonka vuoksi nykyisin yhdyshenkilöt tuntevat käsitteet riittävän hyvin.

Kysymykset 6-9. Mitä pitäisi tarkastaa ja kuinka paljon?

Valmiiksi annetuista ”perinteisistä” aiheista eniten kaivattiin virkamatkojen tarkastamista. Myös taksin käyttöä ja poliisin virka-autojen käyttöä halutaan edelleen tarkastettavan. Poliisin omaisuuden käyttöä (puhelimet, peräkärret yms.) koskevaa tarkastustoimintaa ei nähty erityisen tärkeänä ainakaan nykytilanteessa. Sivutoimiasioiden tarkastamista ei nähty tällä hetkellä ehdottomana, ei myöskään edustuskulujen tarkastamista. Vastauksista voi kuitenkin päätellä, että sekä sivutoimiasioiden että edustuskulujen tarkastamista on syytä pitää ns. pysyvän tarkastuksen kohteina.

Taulukko 7. Tarkastuskohteet (kpl)

	Täysin eri mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Ei vastausta
6. Tiedän, mitä tarkastuksia yksikössäni on viime aikoina suoritettu (esim. edelliset kaksi vuotta)	3	2	9	12	0
7. Tarkastusten seurantatiedot ovat oikeellisia ja riittäviä	1	5	12	6	2
8. Yksikössäni on ollut riittävästi sisäisiä tarkastuksia (esim. edelliset kaksi vuotta)	6	5	8	5	2
9. Miten arvioisitte seuraavien aiheiden tarkastustarpeen tänä vuonna tai lähitulevaisuudessa					
- Virkamattakäytännöt	0	5	13	8	0
- Taksin käyttö	7	7	9	3	0
- Poliisin virka-autojen käyttö	4	5	14	3	0
- Poliisin omaisuuden (muun kuin virka-autot) käyttö (puhelimet, peräkärret jne)	1	12	12	1	0
- Sivutoimiasiat	7	11	8	0	0
- Edustuskulut	8	5	13	0	0

10. Mitä muita tarkastuksia toivoisitte sisäisen tarkastuksen toteuttavan yksikössänne lähitulevaisuudessa?

Vastauksissa (ks. liite 9.2) todettiin muun muassa, että tärkeätä olisi selvittää valtakunnallisia yhdenvertaisuus- ja oikeudenmukaisuuskysymyksiä sekä sitä, toimiiko uusi hallintorakenne käytännössä (kevenikö hallinto, alenivatko kustannukset, tuliko kenttätoimintaan lisää poliiseja, palveluiden keskittämisen edut ja haitat). Palkkausjärjestelmän toimivuutta, virkarakenteita ja työajan erittelyn laatua toivottiin tarkastettavan. Virkarakenteiden osalta haluttiin erityisesti seurattavan sitä, miksi ylemmän päällystön määrät poikkeavat eri yksiköissä toisistaan ja miten rakenteet saataisiin yhteneväisiksi. Vielä toivottiin tarkastettavan hankinta-asioita ja kilpailutuksia, arkistomääräysten noudattamista ja takavarioidun omaisuuden säilyttämistä. Merkille pantavaa oli, että toivottiin tarkastettavan myös laillisuusvalvonnan toimivuutta (valvonnan ohjeistus) ja tarkastusten säännöllisyyttä.

11. Missä muissa asioissa toivoisitte sisäisen tarkastuksen auttavan teitä yksikössänne?

Vastauksissa kiinnitettiin huomiota johtamis- ja hallintojärjestelmien toimivuuteen sekä poliisiyksiköiden oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen kohteluun. Toivottiin, että sisäinen tarkastus tuottaisi sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan hyviä työkaluja ja olisi yleensäkin ohjaava ja opastava toimija ainakin organisaation aloitusvaiheessa. Apua haluttiin erityisesti kilpailuttamistoiminnoissa sekä sopimusseurannan kehittämisessä ja valvonnassa. Vastaajat toivoivat saavansa myös säännöllistä koulutusta sekä valmiita suunnittelu-, tarkastus- ja raportointipohjia.

12. Väittämä: Tiedän, mitä minulta odotetaan sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilönä.

Taulukko 8. Tietoisuus oman tehtävän sisällöstä (kpl)

Täysin eri mieltä	Jossain määrin eri mieltä	Jossain määrin samaa, jossain määrin eri mieltä	Jossain määrin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Ei vastausta
3	8	1	12	1	1

13. Odotukseni yhdyshenkilötoiminnalta.

Vastauksista on pääteltävissä, että yhdyshenkilöt haluavat olla aktiivisia yhdyshenkilötehtävässään. He toivoivat voivansa vaikuttaa yksikkönsä toimintaprosessien kehittämiseksi entistä paremmiksi. Yhdyshenkilöt odottavat yhteisesti sovittua ja yhteismitallista sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan kysymyksenasettelua virastossa tapahtuvan kehittämistyön lähtökohdaksi ja tueksi. Tarkastustoiminnan yhdenmukaistamisen uskottiin vaikuttavan myös toimintojen yhdenmukaistumiseen.

14. Olen halukas käyttämään Sharepoint-järjestelmää yhdyshenkilöverkoston yhteydenpito- ja tiedotuskanavana.

Taulukko 9. Halukkuus tietojärjestelmän käyttämiseen toiminnan apuna (kpl)

Kyllä	Ehkä	Ei	Ei vastattu
16	7	2	1

Sharepoint-järjestelmä otettiin käyttöön kyselyn jälkeen.

15. Mitä toivoisit yhdyshenkilöiden yhteisen sivuston sisältävän?

Vastauksissa toivottiin sivuston sisältävän vertailutietoja sekä tuloksellisuutta ja kustannustehokkuutta kuvaavia tietoja. Toivottiin saatavan tiedoksi myös muiden tarkastusviranomaisten tekemiä tarkastushavaintoja poliisin toiminnasta. Sen lisäksi, että sivustolla julkaistaisiin kaikki tarkastusraportit, olisi siellä vastaajien mielestä oltava tietoja myös valmisteilla olevista tarkastuksista. Sivustolla olisi oltava tarkastustoimintaan liittyvät säädökset, määräykset ja ohjeet sekä hyviksi havaittuja käytäntöjä. Siellä olisi oltava myös tietoja poliisilaitosten toimintaprosesseista. Sivustolle toivottiin myös yleistä keskustelusivua, kirjallisuustietoa, verkostotapaamisten materiaalia ja yhteystietoja.

16. Mikäli toivot yhteydenpidossa ja tiedotuksessa käytettävien muita keinoja, mitkä nämä voisivat olla?

Kysymykseen tuli vain vähän vastauksia, ja niissä viitattiin puhelinyhteyksiin, kohdenettuun sähköpostin käyttöön, koulutuspäivätapaamisiin ja Seitti-intranetjärjestelmän käyttöön. Kysymyksellä haettua uutta tapaa ei siten löydetty.

17. Kuinka usein toivoisit yhdyshenkilöiden ja sisäisen tarkastuksen tapaavan yhdessä? (esim. x krt/vuosi, en lainkaan)

Taulukko 10. Halukkuus yhteisten tapaamisten järjestämiseen (kpl)

1 krt/vuosi	1-2 krt/vuosi	2 krt/vuosi	2-3 krt/vuosi	Tarvittaessa	Ei vastattu
12	4	7	1	1	1

18. Kuinka usein toivoisit sisäisen tarkastuksen olevan yhteydessä sinuun? (esim. x krt/kk, x/vuosi)

Taulukko 11. Tapaamistiheys sisäisen tarkastuksen kanssa (kpl)

1 - 2 krt / vuosi	2 krt / vuosi	2-4 krt / vuosi	n. 1 krt/kk	Koko ajan (SharePoint)	Tarvittaessa	Ei vastattu
2	7	9	4	1	2	1

19 - 21. Mistä asioista toivoisit lisää tietoa ennen yhdyshenkilötoiminnan varsinaista aloittamista? Mitä asioita toivoisit käsiteltävän yhdyshenkilöpäivillä? Muut kommentit ja toiveet.

Toivottiin sisäisen valvonnan ja siihen liittyvien toimintojen kuvausta sekä selkeää määrittelyä yhdyshenkilön toimenkuvasta. Kysyttiin, mikä on yhdyshenkilön rooli yksittäisissä tarkastustapahtumissa. Yleensä oltiin kiinnostuneita sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteista ja siitä, mitä yhdyshenkilöiltä odotetaan. Vastauksissa todettiin myös, että yhdyshenkilötoiminta antaa uskottavuutta ja järkevyyttä johdon toiminnalle

uudessa, hajautetussa, isossa organisaatiossa ja että yhdyshenkilötoiminta edistää kaikkien esimiestehtävissä toimivien asennetta valvontaan.

5.2 Kysely poliisihallinnon talousvastaaville

Poliisin talousvastaavien kokouksessa 26.8.2010 osallistujien vastattavaksi esitettiin seuraavassa eriteltyt kysymykset. Kysymyslomakkeita lähetettiin 26. Vastauslomakkeita palautettiin 17 kpl. Vastausprosentti 65,38 %.

1. Miten arvioisitte seuraavien aiheiden tarkastustarpeen lähitulevaisuudessa?

- Työajankäyttö, työajanseuranta
- Poliisin omaisuuden käyttö (autot, puhelin, peräkärret jne.)
- Virkamattakäytännöt

Perusteluna kysymyksille oli se, että mainittuja asioita on tarkastettu suhteellisen usein ja ne ovat olleet jatkuvan seurannan aiheina. Kaikkiin kohtiin ei edellytetty vastausta.

Taulukko 12. Talousvastaavien haluamat tarkastuskohteet (kpl)

Tarkastettava aihe	On tarvetta	Ei ole tarvetta	Ei vastausta
Työajankäyttö, työajanseuranta	13	4	0
Poliisin omaisuuden käyttö (autot, puhelin, peräkärret jne.)	7	7	3
Virkamatkakäytännöt	12	3	2

2. Mitä muita tarkastuksia toivoisitte sisäisen tarkastuksen toimittavan yksikössänne lähitulevaisuudessa?

Suurin osa vastaajista toivoi erityisesti hankintojen tarkastamisia. Toimitilaverkostoa ja työvuorosuunnittelua (työvuorolistojen laatiminen ja toteutuminen) olisi myös tarkastettava. Yhdessä vastauksessa pyydettiin kiinnittämään huomiota budjettikuriin, erityisesti tulossopimuksen talous- ja henkilöstökehyksen sitovuuteen. Vastauksissa ehdotettiin

myös, että laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus suunniteltaisiin niin, että ne tukisivat toisiaan.

3. Olisiko sisäisen tarkastuksen konsultointitoimintaa mielestänne lisättävä ja millä tavalla?

Kysymykseen liittyi selostus konsulttitoiminnan luonteesta. Pääsääntöisesti vastaajat kannattivat sisäisen tarkastuksen konsultointitoiminnan lisäämistä todeten, että muun muassa riskienhallinnassa se jo toteutuu.

4. Kuinka tärkeäksi arvioitte sisäisen tarkastuksen toiminnan?

Kaikki vastaajat kokivat toiminnan tärkeäksi (asteikolla: ei kovin tärkeä, en osaa sanoa, koen toiminnan tärkeäksi).

5.3 Kysely poliisihallinnon esimiehille

Webropol-ohjelmalla laadittu kyselyaineisto suunnattiin poliisihallinnossa toimiville esimiehille seuraavassa taulukossa esitetyn jaottelun mukaisesti. Kysely lähetettiin 21.10.2010 (toistettiin 1.11.2010) ja vastaukset pyydettiin 3.11.2010 mennessä. Kyselyn vastausprosentti oli 63,3 %. Eri ryhmien vastausprosentit näkyvät taulukosta.

1. Kyselyn kohteet ja vastausprosentit

Taulukko 13. Esimieskyselyn vastausprosentit

Kohderyhmä	Lähetetyt, kpl	Vastaukset, kpl	Vastaus-%
Poliisihallituksen yksiköiden päälliköt	7	7	100,0
Poliisihallituksen vastuualueiden esimiehet	19	11	57,1
Valtakunnallisten yksiköiden päälliköt + 1. sijaiset	10	8	80,0
Poliisipäälliköt	24	12	50,0
Yhteensä	60	38	63,3

Eri kohteiden vastausprosentista on selvästi pääteltävissä se, että mitä läheisemmässä suhteessa sisäinen tarkastus on ollut kyselyn kohteen kanssa (sisäinen tarkastus on eniten kanssakäymisissä yksiköiden päälliköiden kanssa), sitä kiinnostuneempi kyselyn kohde on ollut vastaamaan ja kehittämään sisäisen tarkastuksen toimintaa. Kun voimakkaasti korostetaan sitä, että sisäinen tarkastus toimii suoraan ylimmän johdon alaisuudessa ja että sen on raportoitava suoraan ylimmälle johdolle, voi muulle johdolle syntyä sellainen mielikuva, että sisäinen tarkastus palvelisi vain ylintä johtoa. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on kuitenkin toimia kaiken sisäisen valvonnan tukena ja sisäinen valvonta kuuluu kaikille esimiestehtävissä oleville.

2. Esimiestehtäväkokemus.

Taulukko 14. Esimiestehtäväkokemus (kpl)

Henkilöryhmä	alle 5 v	6-15 v	16-30 v	yli 30 v
Poliisihallituksen yksiköiden päälliköt	0	2	3	2
Poliisihallituksen vastuualueiden esimiehet	2	3	5	1
Valtakunnallisten. yksiköiden päälliköt ja sijaiset	0	2	5	1
Poliisipäälliköt	0	1	9	2
Kaikki vastaajat yhteensä	2	8	22	6

Vastaajista noin 74 %:lla oli yli 15 vuoden kokemus esimiestehtävistä. Pitkä kokemus saattaa vaikuttaa vastausten painoarvoon. Sisäiset tarkastajat ry:n toiminnanjohtaja Matti Mikola nimittäin toteaa kirjoituksessaan ”Yritysjohdon nuorentuminen korostanut sisäisen tarkastuksen asemaa” (Tilintarkastus 2/2011, 41), että sisäisten tarkastajien asemassa on tapahtunut muutos johdon nuorentuessa. Siksi Suomessa ei hänen mukaansa juuri tapaa sisäisen tarkastuksen yksiköitä, jotka keskittyisivät ohjeiden ja säännösten noudattamisen varmistamiseen. Taloudellisen tiedon oikeellisuutta sen sijaan varmistetaan, koska siihen liittyy riskejä ja se on johdon päätöksenteon perustana.

Väittäjä 3. Johtamani yksikön tulostavoitteiden saavuttamista koskevat riskit on arvioitu etukäteen.

Taulukko 15. Tulostavoitteiden saavuttamista koskevien riskien arvioiminen etukäteen (%-osuus / henkilöryhmä)

Henkilöryhmä	Paljon puutteita	Jonkin verran puutteita	Joskus hyvin, joskus huonosti hoidettu	Jokseenkin hyvin hoidettu	Erittäin hyvin hoidettu	En osaa sanoa
Yksiköiden päälliköt (7 henk.)	0	28,6	14,3	42,9	0	14,3
Vastuualueiden esimiehet (11 henk.)	0	36,4	18,2	27,3	9,1	9,1
Valtakunn. yks. päälliköt ja sijaiset, (8 henk.)	12,5	12,5	25,0	37,5	12,5	0
Polisipäälliköt (12 henk.)	0	25,0	8,3	66,7	0	0
Kaikki vastaajat yhteensä (38 kpl)	2,6	26,3	15,8	44,7	5,3	5,3

Kun vastaukset katsottiin taulukosta, jossa vastaajat oli jaettu esimiestehtäväkokemuksen mukaan, voitiin havaita, että eniten esimiestehtäväkokemusta omaavilla oli selvästi suurin luottamus riskien arvioinnin toimivuuteen tulostavoitteiden asettamisen yhteydessä (52,4 % 16-30 vuotta palvelleista ja 57,1 % yli 30 vuotta palvelleista oli sitä mieltä, että po. riskit on arvioitu jokseenkin hyvin). Vastausten perusteella voi arvioida, että riskien arvioinnin tärkeys tulostavoitteiden asettamisen yhteydessä on tiedostettu, mutta asiaan on vielä kiinnitettävä huomiota.

Väittäjä 4: Johtamani yksikön talous on hoidettu tarkoituksenmukaisesti.

Taulukko 16. Talouden tarkoituksenmukainen hoitaminen (%-osuus / henkilöryhmä)

Henkilöryhmä	Paljon puutteita	Jonkin verran puutteita	Joskus hyvin, joskus huonosti hoidettu	Jokseenkin hyvin hoidettu	Erittäin hyvin hoidettu	En osaa sanoa
Yksiköiden päälliköt (7 henk.)	0	14,3	0	57,1	28,6	0
Vastuualueiden esimiehet (11 henk.)	9,1	18,2	0	54,5	18,2	0
Valtakunn. yks. päälliköt ja sijaiset (8 henk.)	0	12,5	0	25,0	62,5	0
Polisipäälliköt (12 henk.)	0	8,3	16,7	33,3	41,7	0
Yhteensä (38 henk)	2,6	13,2	5,3	42,1	36,8	0

Väittämä 5: Johtamani yksikön taloudesta saatu tieto on oikeata ja riittävää.

Taulukko 17. Taloudesta saadun tiedon oikeellisuus ja riittävyys (%-osuus / henkilöryhmä)

Henkilöryhmä	Paljon puutteita	Jonkin verran puutteita	Joskus hyvin, joskus huonos-ti hoidettu	Jokseenkin hyvin hoidettu	Erittäin hyvin hoidettu	En osaa sanoa
Yksiköiden päälliköt (7 henk.)	0	28,6	0	42,9	14,3	14,3
Vastuualueiden esimiehet (11 henk.)	9,1	27,3	0	54,5	9,1	0
Valtakunn. yks. päälliköt ja sijaiset (8 henk.)	0	12,5	0	25 (2)	62,5	0
Poliisipäälliköt (12 henk.)	0	8,3	16,6	25 (3)	50	0
Yhteensä (38 henk)	2,6	18,4	5,3	36,8	34,2	2,6

Väittämä 6: Poliisin operatiivisesta toiminnasta saatu tieto on oikeata ja riittävää.

Taulukko 18. Operatiivisesta toiminnasta saadun tiedon oikeellisuus ja riittävyys (%-osuus / henkilöryhmä)

Henkilöryhmä	Paljon puutteita	Jonkin verran puutteita	Joskus hyvin, joskus huonos-ti hoidettu	Jokseenkin hyvin hoidettu	Erittäin hyvin hoidettu	En osaa sanoa
Yksiköiden päälliköt (7 henk.)	0	14,3	14,3	42,9	28,6	0
Vastuualueiden esimiehet (11 henk.)	8,3	25	0	58,3	0	8,3
Valtakunn. yks. päälliköt ja sijaiset (8 henk.)	0	12,5	12,5	50	25	0
Poliisipäälliköt (12 henk.)	0	16,7	25	50	8,3	0
Yhteensä (38 henk)	2,6	17,9	12,8	51,3	12,8	2,6

Verrattuna taloudesta saatavien tietojen oikeellisuuteen ja riittävyyteen operatiivisesta toiminnasta saatuihin tietoihin ei oltu yhtä tyytyväisiä, vaikka vain yksi vastaaja näki paljon puutteita. Jonkin verran puutteita näki kuitenkin melkein 18 prosenttia vastaajista ja vain 12,8 % katsoi asian erittäin hyvin hoidetuksi. **Koska kysymys on operatiivisen toiminnan tiedoista, on saatu tieto huolestuttava.** Vastaajat, joilla oli eniten virka-
vuosia (taulukkoa ei tässä), antoivat tilanteesta huonoimman kuvan. Tämä saattaa johtaa

johtopäätökseen, jota jälkepäin käydyt keskustelut ovat vahvistaneet, että tietojärjestelmien huonosta käyttäjäystävällisyydestä johtuen kaikkea tarvittavaa tietoa ei ole osattu ottaa käyttöön. Asia vaatii tarkempia selvityksiä. Sisäinen tarkastus on saattanut asian poliisihallinnossa tiedoksi ja kehittämistoimenpiteitä varten.

Väittämä 7: Poliisin tieto- ja seurantajärjestelmät toimivat luotettavasti.

Taulukko 19. Poliisin tieto- ja seurantajärjestelmien luotettavuus (%-osuus / henkilöryhmä)

Henkilöryhmä	Paljon puutteita	Jonkin verran puutteita	Joskus hyvin, joskus huonosti hoidettu	Jokseenkin hyvin hoidettu	Erittäin hyvin hoidettu	En osaa sanoa
Yksiköiden päälliköt (7 henk.)	14,3	0	28,5	42,9	14,3	0
Vastuualueiden esimiehet (11 henk.)	8,3	16,7	16,7	58,3	0	0
Valtakunn. yks. päälliköt ja sijaiset (8 henk.)	0	50	12,5	37,5	0	0
Poliisipäälliköt (12 henk.)	0	33,3	16,7	50	0	0
Yhteensä (38 henk.)	5,1	25,6	17,9	48,7	2,6	0

Vastausten hajonta oli melko suuri. Erittäin hyvin hoidettuna tieto- ja seurantajärjestelmien toimivuuden näki vain yksi vastaaja (yksikön päällikkö, esimiestehtäväkokemusta 6-15 vuotta, virkaikään perustuva taulukko ei tässä mukana). Minkään muun kysymyksen osalta ei saatu tähän kohtaan (erittäin hyvin hoidettu) näin epäedullista vastausta.

Tieto on huolestuttava, koska kaikki toiminta perustuu jatkuvasti laajenevassa määrin tieto- ja seurantajärjestelmistä saataviin tietoihin.

Väittämä 8: Johtamani yksikön käyttöomaisuus ja irtaimisto on turvattu.

Taulukko 20. Käyttöomaisuudesta ja irtaimistosta huolehtiminen (%-osuus / henkilöryhmä)

Henkilöryhmä	Paljon puutteita	Jonkin verran puutteita	Joskus hyvin, joskus huonosti hoidettu	Jokseenkin hyvin hoidettu	Erittäin hyvin hoidettu	En osaa sanoa
Yksiköiden päälliköt (7 henk.)	0	14,3	14,3	42,9	14,3	14,3
Vastuualueiden esimiehet (11 henk.)	0	9,1	0	72,7	9,1	9,1
Valtakunn. yks. päälliköt ja sijaiset (8 henk.)	0	0	25	50	25	0
Poliisipäälliköt (12 henk.)	0	16,7	8,3	66,7	8,3	0
Yhteensä (38 henk.)	0	10,5	10,5	60,5	13,2 (5)	5,3 (2)

Väittämä 9: Sisäinen valvonta kokonaisuudessaan on johtamassani yksikössä asianmukaisesti järjestetty.

Taulukko 21. Sisäisen valvonnan asianmukainen järjestäminen (%-osuus / henkilöryhmä)

Henkilöryhmä	Paljon puutteita	Jonkin verran puutteita	Joskus hyvin, joskus huonosti hoidettu	Jokseenkin hyvin hoidettu	Erittäin hyvin hoidettu	En osaa sanoa
Yksiköiden päälliköt (7 henk.)	0	14,3	0	71,4	14,3	0
Vastuualueiden esimiehet (11 henk.)	0	9,1	18,2	54,5	9,1	9,1
Valtakunn. yks. päälliköt ja sijaiset (8 henk.)	0	12,5	12,5	50	25	0
Poliisipäälliköt (12 henk.)	0	16,7	16,7	58,3	8,3	0
Yhteensä (38 henk.)	0	13,2	13,2	57,9	13,2	2,6

Esimiestehtäväkokemuksella ei ollut erityistä vaikutusta vastausten jakautumiseen. Vastauksista kuultaa se, ettei käsitteitä sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus ole ehkä erotettu riittävästi toisistaan. Huolestuttavaa on vastualueen esimiehen vastaus, että ”ei ole ollut erityisen huomion kohteena”. Huolestuttava on myös valtakunnallisen yksikön päällikön (tai hänen sijaisensa) vastaus, jonka mukaan ”Varsinaista sisäistä valvontaa ei ole asianmukaisesti järjestetty”.

Kysymys 10: Millä tavalla sisäistä valvontaa voitaisiin kehittää (johtamassani yksikössä ja/tai koko poliisihallinnossa)?

Vastaajien mielestä sisäistä valvontaa voitaisiin kehittää muun muassa laatimalla sisäisen valvonnan ohje, jossa laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen osuudet olisi määritelty. Ylin johto, yksiköiden päälliköt ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköt esittivät controller-toimintojen tehostamista. Sisäinen valvonta tehostuisi vastaajien mielestä myös, jos seurantatiedot saataisiin täsmällisemmiksi ja jos toimenkuvat olisivat tarkempia.

Raportoinnin riittävyyden ja oikeellisuuden seurantaan toivotaan (sekä talouden, toiminnan että työajan käytön osalta). Erityisesti virkamatkoilla kertyvän työajan seurantaan olisi kiinnitettävä huomiota. Alaiseen hallintoon suuntautuva valvonta ja tarkastustoiminta olisi suunniteltava kiinteämmin operatiivista toimintaa ohjaavien yksiköiden kanssa.

Ehdotuksista monet ovat sellaisia, joihin sisäinen tarkastus ei voi suoranaisesti vaikuttaa, mutta omilla suosituksillaan sisäinen tarkastus voi toimia monen asian ”unilukkariina”. Koko poliisihallinnossa alkanut konsultoiva ja neuvova sisäinen tarkastustoiminta sai kannatusta.

Hyödynnettäviä toteamuksia olivat:

- Sisäinen valvonta on kiinteä osa johtamistyötä, osa jokapäiväistä esimiestyötä.
- On oikeastaan johtamiskysymys, toteutuuko sisäinen valvonta.
- Valvontavastuun kohdentamisessa organisaation ja toimenkuvien selkeys on perusta vastuukysymysten selkeyttämisessä. Näihin voivat esimiehet itse vaikuttaa.

Kysymys 11: Millä tavalla sisäinen tarkastus voisi toimia johtamani yksikön sisäisen valvonnan apuna?

Vastaajien mielestä sisäinen tarkastus voisi toimia sisäisen valvonnan apuna mm. osallistumalla suunnitteluun, koulutustoiminnalla, osallistumisella esimiesfoorumeihin tietoisuilla, arvioimalla ja tekemällä toimintaprosessien kehittämissityksiä ja antamalla asiantuntijatukea. Edellä mainitut ehdotukset ovat esimerkkejä lisäarvon tuottamisesta,

johon vaikuttaminen on yksi sisäisen tarkastuksen päätavoitteista. Esimiesten apuna olisi seurattava eri yksiköiden menettelyitä ja suositeltava yhdenmukaisuuksia mm. varainkäyttöön. Sisäisen tarkastuksen olisi toimittava ohjaavana ja neuvovana asiantuntijajaysikkönä. Erityisesti valtakunnallisten yksiköiden päälliköt toivoivat yhteydenpitoa muulloinkin kuin tarkastustilaisuuksissa, kaksisuuntainen kommunikointi tukee sisäistä valvontaa.

Esimiehet toivoivat pääsevänsä vaikuttamaan tarkastussuunnitelman sisältöön.

Kysymys 12: Oletko ollut tekemisissä sisäisen tarkastuksen kanssa ja oletko silloin saanut sisäisen tarkastuksen ansiosta lisäarvoa/parannuksia oman yksikkösi toimintaan.

Vastaajista valtaosa koki sisäisen tarkastuksen tuottaneen lisäarvoa. Vastauksista kuului toivomus, että toimittaisiin esimerkiksi jo vuonna 2011 enemmän valtakunnallisten yksiköiden suuntaan (v. 2010 toiminta kohdistui erityisesti paikallispoliisiin). Vastausten perusteella vähiten sisäinen tarkastus on ensimmäisen toimintavuoden aikana ollut tekemisissä vastuualueiden esimiesten kanssa.

Kysymys 13: Millä tavalla sisäistä tarkastusta voitaisiin kehittää?

Sisäisen tarkastuksen kehittämisehdotuksista merkittävä oli toivomus jaettavan tiedon lisäämisestä. Sisäinen tarkastus voisi tehdä itseään tunnetummaksi. Esitettiin myös controller-toiminnan järjestämistä virastossa tukemaan sisäistä valvontaa (huomio: controller-toiminto on sisäisestä tarkastuksesta poikkeavaa toimintaa, mutta sisäisen tarkastuksen kumppanina controller-toiminto olisi hyvin tärkeitä). Myös yhdyshenkilöjärjestelmän kehittämistä esitettiin (huomio: jos yhdyshenkilöhenkilöjärjestelmälle annetaan liiaksi vastuuta, voi olla vaarana, että esimiehet luottavat liikaa yhdyshenkilöihin – ikään kuin delegoivat valvontavastuun, jota ei voi tehdä).

Yksittäisiä kehittämisehdotuksia:

- voimavarojen lisääminen, tarkastushenkilöstön määrän lisääminen
- tarkastussuunnitelmat voitaisiin vuosisuunnitelmien lisäksi laatia myös pidemmille aikajaksoille

- toiminnan laajentaminen päätöksentekomenettelyyn ja toimeenpanon valvontaan
- laillisuusvalvonnan tekemistä havainnoista olisi tiedotettava sisäiselle tarkastukselle, joka ottaisi havaitut epäkohdat tarkastuskohteikseen koko poliisihallinnossa.

Kysymys 14: Mikä on mielestäsi sisäisen tarkastuksen keskeisin tehtävä?

Poliisin sisäisen tarkastuksen keskeisimpinä tehtävinä (yleistetty havainto) yksiköiden päälliköt pitivät miltei yksiselitteisesti ohjeiden ja määräysten noudattamisen tarkastamista⁹⁹ sekä toiminnan ja päätösten oikeellisuuden selvittämistä, toisin sanoen toiminnan lainmukaisuuden varmistamista. Vastuualueiden esimiesten mielipiteet olivat samansuuntaisia, ehkä hieman enemmän taloudenpidon varmistamiseen suuntautuvia. Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden mielestä toiminnan laillisuuden tarkastamista pidettiin tärkeänä, mutta keskeisenä pidettiin myös johtamistoimintojen tukemista. Poliisipäälliköt pitivät keskeisenä tehtävänä yleensä toiminnan seuraamista, ei niinkään johtamisen apuvälineenä toimimista.

Mitä enemmän vastaajalla oli esimiestehtäväkokemusta, sitä enemmän hän painotti sisäisen tarkastuksen merkitystä johtamisen apuvälineenä ja toiminnan laillisuuden turvaajana.

Kysymys 15: Mihin haluaisit Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen kohdistavan toimenpiteitään? Valitse mielestäsi kolme tärkeintä. Tarkenna tarvittaessa.

Vastaajille oli annettu kymmenen vaihtoehtoa. Lisäksi annettiin mahdollisuus erillisiin lisäkommentteihin. Seuraavassa taulukossa esitetään valitut kohteet kaikkien vastaajien yhteenlasketun kannatuksen esittämässä tärkeysjärjestyksessä.

⁹⁹ Vrt. Ernst & Youngin Forbesilla teettämään globaaliin tutkimukseen, jossa todetaan, että ”perinteinen sisäinen tarkastus keskittyy ohjeiden ja säännösten noudattamisen ja taloudellisen tiedon oikeellisuuden varmistamiseen”. Tutkimuksen mukaan johto haluaa nykyisin sisäiseltä tarkastukselta tukea strategisten tavoitteiden saavuttamiseen ja riskien hallintaan.

Taulukko 22. Sisäisen tarkastuksen tarkastuskohteet

	Yksiköiden päälliköt (7 henk.)		Vastuualueiden esimiehet (11 henk.)		Valtakunn. yks. päälliköt ja sijaiset (8 henk.)		Poliisipäälliköt (12 henk.)		Kaikki vastaajat (38 henk.)	
Annetut vaihtoehdot	%-osuus / vaihtoehto	sija / ryhmä	%-osuus / vaihtoehto	sija / ryhmä	%-osuus / vaihtoehto	sija / ryhmä	%-osuus / vaihtoehto	sija / ryhmä	%-osuus / vaihtoehto	sija / ryhmä
Riskienhallinnan toimivuus	57,1	2.	58,3	1.	62,5	2.	25,0	7.	48,7	1.
Oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen taloudesta	57,1	2.	50,0	3.	37,5	4.	41,7	3.	46,2	2.
Talousasiat (määrärahojen asiallinen käyttö)	42,9	6.	41,7	4.	50,0	3.	50,0	2.	46,2	2.
Toimintaa ja taloutta ohjaavien ohjeiden ja määräysten noudattaminen	42,9	6.	58,3	1.	37,5	4.	33,3	6.	43,6	4.
Oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen toiminnasta	57,1	2.	41,7	4.	37,5	4.	41,7	3.	43,6	4.
Hankkeiden vaikutusten seuranta	57,1	2.	41,7	4.	75,0	1.	8,3	8.	41,0	6.
Mahdolliset virheet ja vääriinkäytökset	71,4	1.	16,7	7.	12,5	8.	41,7	3.	33,3	7.
Henkilöstöasiat (virkaehtosopi- musten noudattaminen)	14,3	8.	16,7	7.	25,0	7.	58,3	1.	30,8	8.
Muu kohde, mikä	14,3	8.	0	10.	12,5	8.	8,3	8.	7,7	9.
Tulosopimusten noudattaminen	0	10.	8,3	9.	0	10.	0	10.	2,6	10.

Tässä kysymyksessä tulivat esille suurimmat erot ryhmien välillä. Riskienhallinnan toimivuutta pidettiin kaikkien vastaajien yhteistuloksena kaikkein tärkeimpänä, vaikka poliisipäälliköt asettivat sen tärkeysjärjestyksessä vasta seitsemännelle sijalle. Hankkeiden vaikutusten seuranta pitivät valtakunnallisten yksiköiden päälliköt kaikkein tärkeimpänä kun puolestaan poliisipäälliköt asettivat hankkeiden vaikutusten seurannan vasta kahdeksannelle sijalle. Yksiköiden päälliköt pitivät kaikkein tärkeimpänä mahdollisten virheiden ja vääriinkäytösten seuranta kun valtakunnallisten yksiköiden päälliköt asettivat sen vasta kahdeksannelle sijalle. Poliisipäälliköt pitivät kaikkein tärkeimpänä

henkilöstöasioiden (virkaehtosopimusten noudattaminen) seurantaan kun puolestaan yksiköiden päälliköt asettivat sen vasta kahdeksannelle sijalle. Kaikissa virkaikäluokissa kaikkein vähiten haluttiin tukea tulossopimusten noudattamisen valvontaan.

Kysymys 16: Näetkö uuteen hallintorakenteeseen siirtymisvaiheessa vielä erityisiä riskejä, joita olisi seurattava?

Vastausten mukaan huomiota olisi kiinnitettävä suunniteltujen prosessien ja toimintamallien toimivuuteen. Muissakin kysymyksissä juuri prosessien toimivuus ja parantaminen on nähty tärkeänä. Myös taloudenpitoon on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Kysymys 17: Voiko sisäinen tarkastus mielestäsi toimia konsulttina (työryhmät, selvitysmiestehtävät yms.)? Arvioi kysymystä puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta.

Vastauksista suurin osa puoltaa konsulttina toimimista ja näkee sellaiselle toiminnalle tarvettakin. Sisäisen tarkastajan toivotaan toimivan rakentavana, ohjaavana virkamiehenä. On kuitenkin muistettava puolueettomuus, riippumattomuus ja resurssit.

Ammattistandardien mukaan konsultointi kuuluu sisäisen tarkastajan perustehtäviin, joten vastaukset eivät ole sen kanssa ristiriitaisia.

Kysymys 18: Mikä rooli sisäisellä tarkastuksella on/pitäisi olla riskienhallinnassa?

Kohdassa 15, kysyttäessä, ”mihin haluaisit Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen kohdistavan toimenpiteitään?”, sai eniten kannatusta nimenomaan riskienhallinta. Edellä mainittu vahvistaa sitä, että riskienhallintaa pidetään tärkeänä. Sisäinen tarkastus halutaan nähdä riskienhallinnassa ohjaavana ja opastavana, mutta myös riskienarviointiin osallistuvana. Vastaukset osoittavat kuitenkin myös sen, ettei riskienhallinnan kokonaisuus ole kaikille vielä täysin selvä. Kyselyssä tuli esille tärkeä yksityiskohta, joka kannattaa nostaa esille – nimittäin se, että mitään toimintoa ei saa jättää vain yhden tai kahden henkilön osaamisen varaan. Kaikilla henkilöillä ja toiminnoilla on aina oltava riittävä määrä varahenkilöitä. Mitä enemmän vastaajalla oli esimieskokemusta, sitä vah-

vemman roolin hän olisi valmis antamaan sisäiselle tarkastukselle riskienhallinnan kokonaisuudessa.

Väittämä 19: Sisäisen tarkastuksen yksikkö on hyvä koulutuspaikka organisaation johtotehtäviin siirtymiselle.

Lähtökohtana väittämälle on yleinen yritysmaailmassa oleva tavoite, jossa erityisesti taloushallinnon johtotehtävissä oleville annetaan mahdollisuus perehtyä yrityksen toimintaan sisäisen tarkastuksen tehtävien kautta. Myös julkishallinnossa sisäinen tarkastus saattaisi olla yksi hyvistä valmennuspaikoista.

Vastaajista suurin osa suhtautui väittämään myönteisesti, kriittisimpiä väittämälle olivat poliisipäälliköt. Tämän väittämän olisi voinut nimetä myös testiksi siitä, kuinka hyvin sisäisen tarkastuksen tehtävä tunnetaan. Poliisipäälliköt tuntuivat tietävän siitä vähiten ja suhtautuivat sen vuoksi väittämään kriittisimmin.

Väittämä 20: Organisaation johtotehtävissä toimineita henkilöitä olisi saatava sisäisen tarkastuksen palvelukseen, jotta sisäisellä tarkastuksella olisi osaamista mm. konsultointitehtävien laajentamiselle.

Väittämä ei saanut yhtä laajaa kannatusta kuin edellinen väite. Yleiseksi käytännöksi menettely ei ehkä sovi, yksittäistapauksin harkittuna kyllä. Myönteinen suhtautuminen perusteltiin työkiertomenettelyyn liittyen.

21: Muut mahdolliset kyselyn aihepiiriin liittyvät kommentit (voitko vaikuttaa riittävästi sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman sisältöön, kenellä mielestäsi on päävastuu tarkastusten jälkiseurannasta, mitä lisäarvoa sisäinen tarkastus tuottaa jne).

Tärkeänä pidettiin sitä, että sisäinen tarkastus on riittävästi resursoitu, arvostettu (ei pelätty), suoraan poliisiylijohtajan alainen yksikkö. Jälkiseurantaa pidettiin tärkeänä. Poliisipäälliköt esittivät huolestuneisuutensa siitä, etteivät ole voineet vaikuttaa vuosisuunnitelman sisältöön.

1-21: Yhteenveto esimieskyselyn osalta

Tavoitteenani oli, että esimiehille kohdistettu kysely olisi tutkimukseni pääkysely, jota muut kyselyt (yhdyshenkilöille, talousvastaaville sekä sisäisille tarkastajille osoitetut) tukisivat. Sisäinen tarkastus on johdon apuväline ja kysely lujitti johdon ja sisäisen tarkastuksen luottamusta toisiinsa. Kyselyn jälkeen sisäisen tarkastuksen toiminta on muuttunut entistäkin keskustelelevammaksi. Korkea vastausprosentti osoitti, että poliisin johto on kiinnostunut sisäisen tarkastuksen toiminnasta. Se onkin ehdoton edellytys sisäisen tarkastuksen onnistumiselle. Kyselyn tuloksista tiedottaminen on lisännyt kansakäymistä myös ulkoisen tarkastuksen kanssa.

Esimiehille kohdistettu kysely osoitti, että sisäinen tarkastus tuottaa virastolle lisäarvoa ja että sisäisellä tarkastuksella on selkeä rooli arviointi- ja varmistustehtävissä, sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden selvittämisessä sekä yleensä sisäisen valvonnan avustajan roolissa (raportoinnin luotettavuus, toimintojen tuloksellisuus ja tehokkuus, omaisuuden turvaaminen, säännösten noudattaminen, strategia ja suunnittelu, väärinkäytösten selvittely). Kyselyn tuloksilla oli oma vaikutuksensa myös siihen, että Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikköön voitiin 1.6.2011 lukien perustaa tuloksellisuustarkastuspäällikön virka, joka toivon mukaan lisää tutkimustoiminnan osuutta sisäisen tarkastuksen työssä. Kyselyn tulokset vaikuttivat oleellisesti vuodelle 2011 vahvistetun sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman sisältöön.

5.4 Kysely poliisihallinnon sisäisille tarkastajille

Kysely lähetettiin 2.11.2010 kaikille poliisin sisäisen tarkastuksen tehtävissä oleville (viisi henkilöä) ja vastaukset olivat koottuina 4.11.2010. Vastausprosentti oli 80 %.

Väittämä 1: Poliisihallituksen taloudesta saatu tieto on mielestäni riittävää.

Vastaajien mielestä selkeitä raportteja ei jaeta. Poliisihallitusvirastossa voisi talous tuottaa valmiiksi hieman tarkemmalla tasolla olevia raportteja. Vastaajista yksi oli sitä miel-

tä, että taloudesta saatavan tiedon osalta on jonkin verran puutteita. Kolmen vastaajan mielestä asia on jokseenkin hyvin hoidettu.

Väittämä 2: Poliisin toiminnasta saatu tieto on mielestäni riittävää.

Selkeitä raportteja ei jaeta, mutta tietoa on saatavissa, jos sitä haluaa. Vastaajista yksi oli sitä mieltä, että toiminnasta saatavan tiedon osalta on jonkin verran puutteita. Kolmen vastaajan mielestä asia on jokseenkin hyvin hoidettu.

Väittämä 3: Poliisin tieto- ja seurantajärjestelmät toimivat mielestäni luotettavasti.

Vastaajien mielestä tiedot ovat pääosin luotettavia, poikkeuksena työajan seurantatiedot. Viive kuukausikohtaisten tietojen päivittämisessä PolStat-järjestelmään on joskus pitkä. Järjestelmät sinällään toimivat luotettavasti. Siitä kuinka oikeellista data on, kuinka hyvin se on järjestelmiin syötetty, se pitäisi selvittää.

Vastaajista yhden mielestä järjestelmien toiminnassa on jonkin verran puutteita, yhden mielestä järjestelmät toimivat joskus hyvin ja joskus huonosti. Kahden vastaajan mielestä järjestelmien toiminta on jokseenkin hyvin hoidettu.

Väittämä 4: Poliisin sisäinen valvonta kokonaisuudessaan on järjestetty asianmukaisesti.

Valvonnan toimivuutta käytännössä on jatkuvasti seurattava kaikissa poliisiyksiköissä. Vastaajista kahden mielestä valvonta on joskus järjestetty hyvin ja joskus huonosti. Yhden mielestä sisäinen valvonta kokonaisuudessaan on hoidettu erittäin hyvin. Yksi vastaajista ei arvioinut tilannetta.

Kysymys 5: Millä tavalla sisäistä valvontaa voitaisiin kehittää koko poliisihallinnossa?

Vastausten mukaan kontrollien riittävyyttä on seurattava jatkuvasti, varsinkin uusia toimintoja kehitettäessä ja otettaessa käyttöön uusia menetelmiä. Riskienhallinnasta on tiedotettava jatkuvasti. Laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen suunnitelmia on

koordinoitava nykyistä enemmän. Yhdyshenkilötoimintaa on aktivoitava nykyisestään. Parhaita käytäntöjä on välitettävä yksiköiden välillä.

Kysymys 6: Millä tavalla sisäinen tarkastus voisi parhaiten toimia poliisin sisäisen valvonnan apuna?

Vastausten mukaan sisäinen tarkastus voisi parhaiten toimia sisäisen valvonnan apuna tiedottamalla toiminnastaan, tekemällä yhteistyötä laillisuusvalvonnan kanssa sekä käyttämällä apunaan yhdyshenkilöverkoston. On valittava tarkastettavaksi ja arvioitavaksi koko poliisihallinnolle merkityksellisiä kohteita.

Kysymys 7: Millä tavalla poliisin sisäistä tarkastusta voitaisiin kehittää?

On huolehdittava tarkastushenkilöstön riittävästä osaamisesta. On kehitettävä tarkastusmenetelmiä. On keskityttävä viraston ydintehtäviin. On laadittava tarkastussuunnitelma useammalle vuodelle. On huolehdittava yhdyshenkilöverkostotoiminnasta.

Kysymys 8: Millä tavalla sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöverkoston toimintaa voitaisiin kehittää?

Asianomainen yhdyshenkilö on otettava mukaan aina siihen tarkastustapahtumaan, joka kohdistuu yhdyshenkilön edustamaan yksikköön. Yhdyshenkilöille on jaettava omia selvitystehtäviä. On järjestettävä yhteinen seminaari laillisuusvalvontaverkoston kanssa.

Kysymys 9: Mihin Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen pitäisi kohdistaa toimenpiteitään seuraavalla tarkastuskaudella (2011)? (3 tärkeintä kymmenestä annetusta vaihtoehdosta, tai kohde oman valinnan mukaan).

Vastauksissa kannatettiin eniten seuraavia kohteita (ei tärkeysjärjestyksessä): Toimintaa ja taloutta koskevien ohjeiden ja määräysten noudattaminen, riskienhallinnan toimivuus, hankkeiden vaikutusten seuranta. Toiseen tärkeysasteeseen sijoitettiin (ei tärkeysjärjestyksessä): oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen toiminnasta, tulossopimusten noudattaminen, mahdolliset virheet ja väärinkäytökset, henkilöstöasiat (virkaehtosopimusten noudattaminen).

Tarkastuskohteiksi ei annetuista vaihtoehdoista esitetty seuraavia: Oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen taloudesta, talousasiat (määrärahojen asiallinen käyttö).

Kysymys 10: Näetkö uuteen hallintorakenteeseen siirtymisvaiheessa vielä erityisiä riskejä, joita olisi seurattava?

Johtamisjärjestelmän toimivuuden ja toiminnan yhdenmukaisuuden varmistaminen.

Kysymys 11: Voiko sisäinen tarkastus mielestäsi toimia konsulttina (työryhmät, selvitysmiestehtävät yms.)? Arvioi kysymystä puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta.

Voi toimia konsulttina ja pitääkin toimia, on standardien mukaista toimintaa.

Kysymys 12: Mikä rooli sisäisellä tarkastuksella pitäisi olla riskienhallinnassa?

Sisäinen tarkastus seuraa ja arvioi riskienhallinnan tehokkuutta sekä tukee ja edistää riskienhallinnan kehittämistä. Sisäinen tarkastaja on mukana riskienhallintaryhmässä, jonka tehtävänä on koordinoida Poliisihallituksen riskienhallintaa.

Väittämä 13: Sisäisen tarkastuksen yksikkö on hyvä koulutuspaikka organisaation johtotehtäviin siirtymiselle.

Väittämä ei saanut sisäisten tarkastajien varauksetonta kannatusta.

Väittämä 14: Organisaation johtotehtävissä toimineita henkilöitä olisi saatava sisäisen tarkastuksen palvelukseen, jotta sisäisellä tarkastuksella olisi osaamista mm. konsultointitehtävien laajentamiselle.

Väittämä sai laajan kannatuksen.

1-14: Yhteenveto sisäisille tarkastajille osoitetun kyselyn osalta

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävänä on huolehtia Poliisihallituksen ja sen alaisten yksiköiden sisäisestä tarkastuksesta sekä edistää niiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Tarkastusjohtajan lisäksi yksikössä on neljä sisäistä tarkasta-

jaa (yksi virkanimikkeellä poliisiylitarkastaja) ja yksikön sihteeriksi. Kysely lähetettiin sisäisten tarkastajien lisäksi yksikön sihteerille, koska hänen toimenkuvaansa kuuluu myös tarkastuksissa avustaminen.

Kolmella sisäisellä tarkastajalla on pitkäaikainen kokemus poliisihallinnon yleishallinnon, taloushallinnon ja henkilöstöhallinnon tehtävistä, yhdellä tarkastajalla on lisäksi pitkäaikainen kokemus poliisin tehtävistä. Kolmella tarkastajalla on pitkäaikainen kokemus sisäisen tarkastuksen tehtävistä. Yksi tarkastajista on riskienhallinnan asiantuntija. Yksikön sihteerillä on vahva taloushallinnon asiantuntemus. Vastaajien osaamisen ja kokemuksen perusteella vastauksille voidaan siksi antaa suuri painoarvo.

Sisäisillä tarkastajilla oli hyvä luottamus taloudellisten tietojen luotettavuuteen, koska sisäisten tarkastajien osaamistaso järjestelmien käyttämisessä on korkea. Sisäiset tarkastajat ovat tottuneet itse hakemaan tietoa eri järjestelmistä. Toisaalta toivottiin taloushallinnon tuottavan nykyistä enemmän valmiita raportteja sekä sisäisten tarkastajien että esimiesten käyttöön. Tieto- ja seurantajärjestelmien luotettavuutta sisäiset tarkastajat kyseenalaistivat muita enemmän siitä johtuen, että tarkastuksiin on sisällytetty myös tietojen järjestelmiin ”syöttämisen” tarkastuksia. Sisäiset tarkastajat toivoivat läheisempää yhteistyötä sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöverkoston kanssa, samoin laillisuustarkastuksen kanssa. Sisäiset tarkastajat pitivät tärkeänä osaamistasonsa säilymistä.

6 YHTEENVETO KYSELYISTÄ

6.1 Taulukkoyhdistelmä vastauksista

Edellä selostetut neljä kyselyä esittelen tässä aluksi taulukkoyhteenvetona. Sen jälkeen esitän vastausten perusteella tekemäni johtopäätökset.

Taulukko 23. Yhdistelmä kyselytutkimuksen keskeisistä tuloksista

Väittäjä	Keskeinen tulos
Taloudesta saatu tieto on riittävää.	Jokseenkin tai jopa erittäin hyvin hoidettu. Talouksyksikkö voisi tuottaa valmiiksi tarkemmalla tasolla olevia raportteja.
Toiminnasta saatu tieto on riittävää.	Jokseenkin hyvin, mutta paljon parantamisen varaa. Tietoa olisi saatava helpommin.
Tieto- ja seurantajärjestelmät toimivat luotettavasti.	Tietoa on, joskin viiveellä. Epäilyksiä tietojen luotettavuudesta eli ”syöttöjen” oikeellisuudesta. Tähän kohtaan saatiin epädullisimmat vastaukset.
Poliisin sisäinen valvonta on asianmukaista.	Sisäisen tarkastuksen on seurattava jatkuvasti valvonnan toteutumista. Sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen käsitteitä ei vielä kukaan täysin erotettu toisistaan.
Millä tavalla sisäistä valvontaa voitaisiin kehittää?	Kontrollien riittävyttä on seurattava otettaessa käyttöön uusia järjestelmiä ja menetelmiä. Parhaita käytäntöjä on välitettävä enemmän. On laadittava sisäisen valvonnan ohje, jossa eri toimijoiden roolit on määriteltävä. Controller-toimintojen tehostaminen. Toimenkuvat tarkemmiksi.
Millä tavalla sisäinen tarkastus voisi parhaiten toimia sisäisen valvonnan apuna?	Tiedottamalla toiminnastaan. Tekemällä yhteistyötä laillisuusvalvonnan ja eri yhdyshenkilöverkostojen kanssa. Tarkastuskohteiksi on valittava toiminnalle merkittäviä seikkoja. Sisäinen tarkastus mukaan suunnitteluun ja koulutustoimintaan. Odotetaan toimintaprosessien kehittämissuunnitelmia.
Millä tavalla sisäistä tarkastusta voitaisiin kehittää?	On taattava tarkastushenkilökunnan osaaminen. On keskityttävä ydintoimintoihin. Tarkastussuunnitelmat pidemmälle aikavälille. Tiedottamalla. Tarkastushenkilöstön määrää lisäämällä.
Mihin sisäisen tarkastuksen olisi ensisijaisesti kohdistettava toimenpiteitään?	Taloutta ja toimintaa koskevien ohjeiden ja määräysten noudattaminen eli toiminnan lainmukaisuuden noudattaminen. Yksittäisinä toimenpiteinä työajan käyttö ja virkamatkakäytännöt, riskienhallinta, hankkeiden vaikutusten seuranta, oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen.

6.2 *Mikä vaikutus sisäisellä tarkastuksella on ja tuottaako se lisäarvoa?*

Vastaajista 57,9 % arvioi, että sisäinen valvonta toimii jokseenkin hyvin. Luottavaisimpia tilanteeseen olivat Poliisihallituksen yksiköiden päälliköt ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköt. Vastauksista kuultaa kuitenkin epäily, ovatko käsitteet sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus erotettu riittävän hyvin toisistaan. Huolestuttava yksityiskohde oli yhden vastuualueen esimiehen vastaus, että ”ei ole ollut erityisen huomion kohteena”. Huolestuttava oli myös yhden valtakunnallisen yksikön päällikön (tai hänen sijaisensa) vastaus, jonka mukaan ”Varsinaista sisäistä valvontaa ei ole asianmukaisesti järjestetty”. Vastaaja siis arvioi, että yksi hänen omista tärkeistä vastuualueistaan (suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa) oli asianmukaisesti järjestämättä. Sisäisten tarkastajien vastauksista saattoi päätellä, että valvonnan toimivuutta käytännössä on jatkuvasti seurattava kaikissa yksiköissä. Sisäisen tarkastuksen pääasiallisin tehtävähän onkin tarkastaa sitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Sisäinen tarkastus arvioi valvonnan riittävyttä, tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta.

Kysymyksen, oletko ollut tekemisissä sisäisen tarkastuksen kanssa ja oletko silloin saanut sisäisen tarkastuksen ansiosta lisäarvoa/parannuksia oman yksikkösi toimintaan, osalta **valtaosa koki sisäisen tarkastuksen tuottaneen lisäarvoa**. Kyselyjä lähetettäessä lisäarvon käsitettä ei määritellyt. Valtaosa vastaajista koki sisäisen tarkastuksen tuottaneen lisäarvoa, mutta vastauksissa ei eritelty, mitä se lisäarvo olisi.

Marika Arena ja Giovanni Azzone esittävät¹⁰⁰ Italiassa tehtyyn tutkimukseen perustuen, että

- johto on saatava tietoiseksi heidän vastuustaan riskeistä ja kontrolleista¹⁰¹

¹⁰⁰ Ks. ”Identifying Organizational Drivers of Internal Audit Effectiveness”. Marika Arena ja Giovanni Azzone, *International Journal of Auditing* 13: 43-60, 2009.

¹⁰¹ SM:n sisäisen tarkastuksen alkaessa vuoden 2011 alussa suunnitella hallinnonalansa sisäisille tarkastajille tarkoitettua teemapäivää, oli painavimpana aiheena juuri tämä tavoite, jonka mukaan johto on saatava tietoiseksi heidän vastuustaan sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja kontrolleista.

- sisäinen tarkastus voi toimia konsulttina, joka seuraa riskejä, tunnistaa puutteita kontrollijärjestelmissä ja fasilitoi kokonaisvaltaisen riskienhallintajärjestelmän käyttöönottoa
- sisäinen tarkastus voi auttaa tarkastusvaliokuntaa ja ulkoisia tarkastajia tehtävissään, etenkin mikäli tarkastusvaliokunta on vastuussa sisäisen kontrollijärjestelmän valvomisesta.

Vuoden 2011 alussa voimaan tulleissa standardimuutoksissa lisäarvon tuottaminen määriteltiin seuraavasti: *Sisäinen tarkastus tuottaa lisäarvoa organisaatiolle tarjoamalla objektiivista ja olennaisuuteen keskittyvää varmistusta ja edistämällä johtamisjärjestelmien, riskienhallinnan ja kontrolliprosessien tehokkuutta ja toimivuutta.*

Yksinkertaisimman mallin mukaan lisäarvon laskemisessa voidaan lähteä siitä, paljonko sisäiseen tarkastukseen on sijoitettu eli paljonko sisäisen tarkastuksen yksikön menot ovat vuodessa. Sen jälkeen voidaan laskea, paljonko sisäisen tarkastuksen toiminnan kautta on voitu ottaa käyttöön taloudellisempia menetelmiä, paljonko on voitu estää ennalta menetelmiä, jotka edellyttävät ”liian paljon” taloudellisia panostuksia jne. On tuotettava enemmän informaatiota hyvän päätöksenteon tueksi, on päästävä parempaan tuloksellisuuteen, asioita on osattava hallita. Aina ei välttämättä tarvita mittareita, vaan parempia ajattelutapoja.¹⁰² Mutta onko lisäarvon tuottamisen todentamiseksi alettava tehdä laskelmia vastaavalla tavalla kuin rikostorjunnan alueella lasketaan takaisin saadun rikoshyödyn arvoa? Sellaista menettelyä ei tutkimus puoltanut.¹⁰³

Lisäarvon tuottaminen on ehdoton edellytys koko sisäisen tarkastuksen olemassaololle, erityisesti nykyisenä tuottavuuden tavoittelun aikakautena. Parhainkaan tarkastuskertomus ei tuota lisäarvoa ilman seurantaa. Sisäisen tarkastuksen johtajalla on oltava järjestelmä, jolla arvioinneissa annettujen toimenpidesuosituksen käsittely ja toteuttaminen varmistetaan. (Kuuluvainen. Teoksessa Sisäinen tarkastus 2010, 140)

¹⁰² Mitä ja missä on tarkastuksen lisäarvo? Taloudellinen näkökulma tarkastuksen lisäarvon ongelmaan. Jarmo Vakkuri Julkistalouden tarkastuksen symposiumissa 12.-13.6.2001.

¹⁰³ Vrt. Oravainen 2006. How to Measure the Performance of Internal Audit? Kuinka mitata sisäisen tarkastuksen suorituskykyä? Pro gradu –tutkimus. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Seurantajärjestelmä on Poliisihallituksen sisäisessä tarkastuksessa otettu käyttöön jo toiminnan aloitusvaiheessa ja järjestelmän tuottama tieto jaetaan esimiehille ainakin kaksi kertaa vuodessa. Suositukseen liitetään aina sitouttamisosa, jossa vastuuhenkilön kanssa varmistetaan, että asia on ymmärretty oikein ja että vastuuhenkilö sitoutuu toimenpiteisiin.

6.3 Talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus sekä varojen ja omaisuuden turvaaminen

Poliisin sisäisen tarkastuksen keskeisimpinä tehtävinä Poliisihallituksen yksiköiden päälliköt pitivät miltei yksiselitteisesti ohjeiden ja määräysten noudattamisen tarkastamista sekä toiminnan ja päätösten oikeellisuuden selvittämistä, toisin sanoen toiminnan lainmukaisuuden varmistamista. Vastuualueiden esimiesten mielipiteet olivat saman suuntaisia, ehkä hieman enemmän taloudenpidon varmistamiseen suuntautuvia. Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden mielestä toiminnan laillisuuden tarkastamista pidettiin tärkeänä, mutta keskeisenä pidettiin myös johtamistoimintojen tukemista. Poliisipäälliköt pitivät keskeisenä tehtävänä yleensä toiminnan seuraamista, ei niinkään johtamisen apuvälineenä toimimista.

Kysyttäessä, mihin Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen olisi kohdistettava toimenpiteitään, pidettiin riskienhallinnan toimivuutta tärkeimpänä, mutta myös talouden ja toiminnan laillisuuden tarkastamista pidettiin laajasti hyvin tärkeänä. Yksiköiden päälliköt pitivät kaikkein tärkeimpänä mahdollisten virheiden ja väärinkäytösten seurantaan, tosin valtakunnallisten yksiköiden päälliköt asettivat sen vasta kahdeksannelle sijalle. Poliisipäälliköt pitivät kaikkein tärkeimpänä henkilöstöasioiden (virkaehtosopimusten noudattaminen) seurantaan. Sisäisten tarkastajien mielestä tärkeintä olisi seurata toimintaa ja taloutta koskevien ohjeiden ja määräysten noudattamista, riskienhallinnan toimivuutta ja hankkeiden vaikutusta.

Sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöt toivoivat eniten virkamatkojen tarkastamista. Myös taksin käyttöä ja poliisin virka-autojen käyttöä haluttiin edelleen tarkastettavan. Nuo kolme kohdetta liittyvät toisiinsa, joten virkamatkojen tarkastaminen kannattaa edelleen pitää sisäisen tarkastuksen pysyväsiskohteena. Poliisihallinnon talousvastaavien vastauk-

sisästä oli sama ”suunta” kuin yhdyshenkilökyselyssä. Työajankäyttö ja työajanseuranta on sovittu otettavaksi pääosiltaan Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusohjelmaan. Talousasioista vastaavat henkilöt toivovat erityisesti hankintojen tarkastamista.

Talouden ja toiminnan laillisuuden tarkastaminen kuuluu sisäisen tarkastuksen ”vakio- tehtäviin”. Perinteisesti on katsottu, että sisäiselle tarkastukselle kuuluisi vain taloudenhoitoon liittyvien asioiden laillisuuden tarkastaminen. Se, mihin suuntaudutaan, on aina virastokohtaista. Poliisihallinnossa on toimiva laillisuusvalvonta, joka helpottaa tältä osin sisäisen tarkastuksen työtä. Erityinen tarkkailun kohde poliisihallinnossakin on edelleen hankintatoimen tarkastus. Hankintalainsäädäntö ja siihen liittyvät määräykset ja ohjeet ovat vaikeatulkintaisia. Poliisihallituksen olisi tutkimuksen perusteella palkattava päätoiminen henkilö, jonka osaamisen erityisalueena olisi hankintatoimi, erityisesti siihen liittyvä kilpailuttamismenettely.

6.4 Onko taloudesta ja toiminnasta saatu tieto oikeata ja riittävää sekä toimivatko tiedonkeruuta palvelevat tietojärjestelmät riittävän hyvin?

Kaikista esimiesvastaajista peräti 71 % arvioi taloudesta ja toiminnasta saatavan tiedon olevan oikeata ja riittävää (joko jokseenkin hyvin tai erittäin hyvin hoidettu). Samalla asteikolla valtakunnallisten yksiköiden päälliköt olivat luottavaisimpia eli heistä peräti 87,5 % piti tietoja oikeina ja riittävinä. Vastuualueiden esimiesten mukaan esimiehillä ei kuitenkaan ole riittävästi talousseurannan välineitä, esimies ei aina saa riittävän ajantasaista tietoa eikä tietojen perusteella voi tehdä riittävän hyviä ennusteita. Sisäisten tarkastajien mielestä talous voisi tuottaa selkeämpiä ja tarkemmalla tasolla olevia raportteja.

Verrattuna taloudesta saatavien tietojen oikeellisuuteen ja riittävyys **operatiivisesta toiminnasta saatuihin tietoihin ei oltu yhtä tyytyväisiä**, vaikka vain yksi vastaaja näki paljon puutteita. Jonkin verran puutteita näki kuitenkin melkein 18 prosenttia vastaajista ja vain 12,8 % katsoi asian erittäin hyvin hoidetuksi. Vaikka yli puolet kaikista vastaajista (51,3 %) oli sitä mieltä, että asia on jokseenkin hyvin hoidettu, ei asiaa voi pitää riittävän hyvänä, koska kysymys on operatiivisen toiminnan tiedoista, joiden perusteella poliisi suorittaa perustehtäviään.

Vielä huolestuttavampia vastauksia saatiin, kun kysyttiin, toimivatko poliisin tietojärjestelmät luotettavasti. Vastausten hajonta oli melko suuri. Erittäin hyvin hoidettuna tieto- ja seurantajärjestelmien toimivuuden näki vain yksi vastaaja. Minäkään muun kysymyksen osalta ei saatu tähän kohtaan (erittäin hyvin hoidettu) näin epäedullista vastausta. Tieto on huolestuttava, koska poliisin toiminta perustuu jatkuvasti laajenevassa määrin tieto- ja seurantajärjestelmien tuottamiin tietoihin. Huolestuttavuutta lisää sisäisten tarkastajien huoli siitä, onko järjestelmiin syötetty data oikeata. Tämä huoli kohdistui vahvimmin työajanseurantajärjestelmiin, joiden perusteella tehdään muun muassa kustannuslaskelmia. Tieto- ja seurantajärjestelmistä saatavien kuukausikohtaisten tietojen päivittäisessä on useissa tapauksissa liian pitkä viive.

Kyselytutkimuksen perusteella on pääteltävissä, että esimiehet ovat osanneet edellyttää valvontatehtäviensä tueksi taloudenpidon seurantatietoja ja ovat saaneetkin niitä jokoseenkin tai jopa erittäin hyvin. Tietojärjestelmät ovat toimivia ja niiden osalta on järjestetty koulutusta. Operatiivisen toiminnan osalta eri järjestelmistä saatavaa tietoa ei ole kyetty yhdistämään riittävästi ja järjestelmien käyttö on monimutkaisempaa. Tietojärjestelmien tekniseen toimivuuteen on yleistä tyytymättömyyttä.

Saattaa olla, että ratkaisevaa parannusta ei tapahdu ennen kuin kaksi merkittävän suurta hanketta, Kieku-hanke ja Vitja-hanke ovat käytettävissä¹⁰⁴. Tietotekniikan teknisen toimivuuden osalta poliisin saamat palvelut heikkenivät sen myötä kun Poliisin tekniikkakeskus aikanaan muuttui koko sisäasiainhallintoa palvelevaksi Hallinnon tietotekniikkakeskukseksi (Haltik). Kun palvelukeskukselle maksettavat maksut ovat lisääntyneet merkittävästi, on tilanne ainakin toistaiseksi erittäin vaikea. Ainakaan sisäisen tarkastuksen toimenpitein ei asiaa saada paremmaksi. Sisäinen tarkastus voi tietysti seurata hankkeiden etenemistä ja Poliisihallituksen sisäinen tarkastus ja riskienhallintatyöryhmä ovat mukana seuraamassa Vitja-hankkeen etenemistä. Sen sijaan itse tietojärjestelmien tarkastamiseen ei ole resursseja.

¹⁰⁴ Kieku on valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon yhtenäistämishanke, joka on tarkoituksena ottaa poliisin osalta käyttöön 1.1.2013. Vitja on poliisiasiain tietojärjestelmien kokonaisuudistushanke, joka on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2014.

Tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistamisen lisäksi sisäinen tarkastus voisi tehdä enemmän tutkimuksia, jotka tuottaisivat ympäristöanalyysyjä ja tarkempaa ennustetietoa johtamisen avuksi. Sisäinen tarkastus voisi siirtyä menneisyyden tarkastamisesta enemmän tulevaisuuden tutkijaksi.

6.5 Konsultointitehtävät

Tutkimuksessa kysyttiin, **voiko sisäinen tarkastus toimia konsulttina**, ottaen huomioon puolueettomuus- ja riippumattomuusnäkökohdat. Vastajista suurin osa puolsi konsulttina toimimista ja näki toiminnalle tarveakin. Sisäisen tarkastajan toivotaan toimivan rakentavana, ohjaavana virkamiehenä. On kuitenkin muistettava puolueettomuus, riippumattomuus ja ennen kaikkea käytettävissä olevat henkilöresurssit sekä määrän että osaamisen osalta. Sisäisten tarkastajien mielestä konsulttina toimiminen on luonnollista, sisäisen tarkastuksen ammattistandardien mukaista toimintaa. Poliisihallinnon talousvastaavien mielestä konsultointitoimintaa kannattaa kehittää. Kysymys on ennen kaikkea siitä, mihin sisäisen tarkastuksen voimavaroja on mahdollista suunnata, mihin tärkeysjärjestykseen sisäisen tarkastuksen tuottamat palvelut asetetaan.

Vaikka uusi määritelmä on tunnustanut varmistus- ja konsultointiroolin sisäisessä tarkastuksessa, on edelleen kannettu huolta siitä, että riippumattomuus ja puolueettomuus voivat vaarantua. Niinpä tammikuussa 2004 IIA täsmensi jälleen merkittävästi sisäisen tarkastuksen ammattistandardeja. Tässä päivityksessä katsottiin tarpeelliseksi pohtia riskienhallinnan ja hallinnon vaatimuksia ja myös käsitellä konsultointimahdollisuuksia. Tärkeimmät muutokset ja selvennykset olivat, ettei konsultointi ole pakollista sisäisille tarkastajille. Standardit tarjosivat tulkintamahdollisuuden, että sisäinen tarkastaja itse päättää, antaako se konsultointipalveluja vai ei. Tavoitteena olisi neuvonta ja siihen liittyvät asiakkaan palvelut, laatu ja laajuus, jotka sovitaan asiakkaan kanssa. Käytäntöön sovellettuna tuo toteamus on nykyaikainen ja innostava.

Konsultoinnin kautta sisäisellä tarkastajalla on hyvä mahdollisuus perehtyä yksittäiseen asiaan perusteellisesti. Toki konsultointia on monen tyyppistä. Se voi olla nopea kannanotto yksittäiseen kysymykseen, mutta se voi olla myös mielipiteen esittämistä kirjal-

lisesti ja siihen liittyvän perustelumuiston esittämistä. Vielä perusteellisempi perehtyminen yksittäiseen asiaan tai asiakokonaisuuteen voinee tapahtua silloin, jos sisäinen tarkastaja on selvitysmiehen asemassa. Selvitysmiehenä toimimisenkin katson kuuluvan konsultointitoimintaan. Siinäkin hän ei kuitenkaan menetä puolueettomuuttaan, koska hän esittää loppulausunnossaan vain oman mielipiteensä, jonka perusteella muu virkamies tekee harkintansa jälkeen lopullisen toteuttamishdotuksen, jonka jälkeen vasta tehdään selvitetystä asiasta päätös. Toisaalta, jos konsultointi tai selvitysmiestoiminta menee niin pitkälle, että tarkastaja on esimerkiksi ollut implementoimassa tiettyä järjestelmää, ja hän joutuu arvioimaan sen toimivuutta myöhemmin, tarkastajan voi olla vaikeaa arvioida järjestelmän toimivuutta riittävän kriittisesti (Jokipii 2005, 19).

Puhuttaessa sisäisen tarkastajan konsultointitehtävistä päätyy keskustelu usein siihen, ettei tarkastaja myöhemmin voi tarkastaa sellaista toimintaa, jossa on aikaisemmin ollut mukana. Omassa tutkimuksessani tällainen kaksoisrooli ei tullut esille sillä tavalla, että se ehdottomasti estäisi konsultointitoiminnan. Päinvastoin joissakin vastauksissa puolestettiin konsultointitoimintaa voimakkaasti ja toivottiin sen lisääntyvän.

6.6 Mikä rooli sisäisellä tarkastuksella on, tai pitäisi olla riskienhallinnassa?

Mikä rooli sisäisellä tarkastuksella on, tai pitäisi olla riskienhallinnassa? Tulostavoitteiden saavuttamista koskevat riskit oli esimieskyselyyn vastanneiden mielestä arvioitu jokseenkin hyvin (44,7 % kaikista vastaajista). Erittäin hyvin riskien etukäteisarviointi oli tehty kuitenkin vain kahden vastaajan mielestä ja vain yksi henkilö koko vastaajamäärästä arvioi puutteita olevan paljon. Vastausten perusteella voi arvioida, että riskien arvioinnin tärkeys tulostavoitteiden asettamisen yhteydessä on tiedostettu, mutta asiaan on vielä kiinnitettävä huomiota myös sisäisen tarkastuksen toimesta. Sisäiset tarkastajat vastasivatkin, että sisäisen tarkastuksen tehtävänä on seurata ja arvioida riskienhallinnan tehokkuutta sekä tukea ja edistää riskienhallinnan kehittämistä. **Poliisihallituksen sisäinen tarkastaja on mukana riskienhallintatyöryhmässä**, jonka tehtävänä on kehittää yhtenäiset, järjestelmälliset riskienhallinnan menettelytavat poliisihallinnolle. Prosessin edetessä riskienhallintatyöryhmä auttaa poliisiyksiköitä riskienhal-

linnassa tiedottamalla, kouluttamalla, avustamalla riskikartoituksissa, toimimalla tukena ja varmistamalla, että poliisiyksiköissä toimitaan kehitettyjen menettelytapojen mukaisesti. Poliisiyksiköt raportoivat riskeistään riskienhallintatyöryhmälle ja riskienhallintatyöryhmä kokoaa poliisiyksiköiden riskikartoitukset yhteen. Sisäisen tarkastajan rooli työryhmässä on ollut osaltaan organisoida toimintaa ja tuoda esille riskienhallinnan tietämystä sekä auttaa työryhmää kehittämään riskienhallintaa tarjoamalla vaihtoehtoja, joiden perusteella työryhmä on tehnyt päätöksiä. Sisäinen tarkastaja ei ole tehnyt riskienhallintaan liittyviä päätöksiä.

Kysyttäessä, ”mihin haluaisit Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen kohdistavan toimenpiteitään?”, sai eniten kannatusta nimenomaan riskienhallinta. Edellä oleva vahvistaa sitä, että riskienhallintaa pidetään tärkeänä. Sisäinen tarkastus halutaan nähdä riskienhallinnassa ohjaavana ja opastavana, mutta myös riskienarviointiin osallistuvana. Vastaukset osoittavat kuitenkin myös sen, ettei riskienhallinnan kokonaisuus ole kaikille vielä täysin selvä. Esimerkiksi hankkeisiin liittyvä riskienhallinta voisi olla hyvä aihe esimiesfoorumille. Sisäinen tarkastus ja riskienhallintatyöryhmä eivät voi ottaa vastuuta riskienhallinnasta, vaan esimiesten on tehtävä päätökset siitä, millä tavalla havaitut riskit hallitaan. Kyselyssä tuli esille tärkeä yksityiskohta, joka kannattaa nostaa esille – nimittäin se, että mitään toimintaa ei saa jättää vain yhden tai kahden henkilön osaamisen varaan. Kaikilla henkilöillä ja toiminnoilla on aina oltava riittävä määrä varahenkilöitä.

Kysymykseen, ”**näetkö uuteen hallintorakenteeseen siirtymisvaiheessa vielä erityisiä riskejä, joita olisi seurattava?**”, saatiin vastauksia, joiden mukaan olisi kiinnitettävä huomiota suunniteltujen prosessien ja toimintamallien toimivuuteen. Muissakin kysymyksissä juuri prosessien toimivuus ja parantaminen on nähty tärkeänä. Myös taloudenpitoon on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Poliisin sisäisessä tarkastuksessa riskienhallinnan merkitystä on tietoisesti korostettu heti toiminnan alusta alkaen rekrytoimalla yhdeksi sisäiseksi tarkastajaksi nimenomaan riskienhallinnan asiantuntija. Poliisin sisäisen tarkastuksen prosessien uudelleen kuvaaminen saattaa kuitenkin tulla melko nopeasti ajankohtaiseksi nimenomaan riskienhallin-

nan osalta, vaikka prosessit kokonaisuutena on kuvattu viimeksi vuoden 2009 syksyllä. Mitä enemmän riskienhallintaan perehdytään, sitä enemmän siihen on panostettava. Se on toimintaa, jossa ennalta estävyydellä on mitä suurin merkitys.

6.7 Miten sisäistä valvontaa ja sisäistä tarkastusta voitaisiin kehittää sekä millä tavalla sisäinen tarkastus voisi toimia sisäisen valvonnan apuna?

Vastaajien mielestä **sisäistä valvontaa voitaisiin kehittää** muun muassa laatimalla erityinen sisäisen valvonnan ohje, jossa sisäisen valvonnan eri toimijoiden roolit olisi täsmennetty. Ohjetta onkin jo valmisteltu sisäisen tarkastuksen yksikössä. Yksiköiden päälliköt ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköt esittivät controller-toimintojen tehostamista. Taloushallinnon henkilöstön toimenkuviiin sisältyy jo tällä hetkellä controller-toimintoja, mutta ne ovat ”aktivoimatta”. Sisäinen valvonta tehostuisi vastaajien mielestä myös, jos seurantatiedot saataisiin täsmällisemmiksi ja jos toimenkuvat olisivat tarkempia. Sisäisten tarkastajien mielestä kontrollien riittävyyttä on seurattava jatkuvasti, varsinkin uusia toimintoja kehitettäessä ja otettaessa käyttöön uusia menetelmiä. Riskienhallinnasta on tiedotettava vielä tehokkaammin. Laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen on tehtävä yhteistyötä nykyistä enemmän. Yhdyshenkilötoimintaa on aktivoitava nykyisestään. Parhaita käytäntöjä on välitettävä yksiköiden välillä.

Sisäisen tarkastuksen kehittämiseksi tehdyistä ehdotuksista merkittävä oli toivomus, jonka mukaan sisäisen tarkastuksen toiminnasta olisi jaettava enemmän tietoa. Yksittäisten tarkastusraporttien selostamisen lisäksi vuosiraportissa voitaisiin selostaa hyviä käytäntöjä ja siihen voitaisiin koota ennalta estävässä tarkoituksessa esimerkkejä huonoista käytännöistä. Vastauksissa ehdotettua controller-toiminnan perustamista kannattaneet harkita, koska sisäisen tarkastuksen kumppanina controller-toiminto olisi tärkeä. Myös yhdyshenkilöjärjestelmän kehittämistä esitettiin. Kuitenkin, jos yhdyshenkilöhenkilöjärjestelmälle annetaan liiaksi vastuuta, voi olla vaarana, että esimiehet luottavat liikaa yhdyshenkilöihin – ikään kuin delegoivat valvontavastuun, jota ei voi tehdä.

Myös sisäisen tarkastuksen voimavarojen lisäämistä ehdotettiin. Sisäisten tarkastajien mielestä on huolehdittava tarkastushenkilöstön riittävästä osaamisesta ja kehitettävä tarkastusmenetelmiä sekä keskityttävä viraston ydintehtäviin. Tarkastussuunnitelma olisi ehkä laadittava useammalle vuodelle. Sharepoint-järjestelmässä onkin luotu jo pohja sille. Yhdyshenkilöverkoston toiminnasta on huolehdittava tehokkaammin.

Vastaajien mielestä **sisäinen tarkastus voisi toimia sisäisen valvonnan apuna** mm. osallistumalla suunnitteluun ja koulutustoimintaan, osallistumalla esimiesfoorumeihin tietoisuuden, arvioimalla ja tekemällä toimintaprosessien kehittämisesityksiä ja antamalla asiantuntijatukea. Edellä mainitut ehdotukset ovat esimerkkejä lisäarvosta, johon vaikuttaminen on yksi sisäisen tarkastuksen päätavoitteista. Esimiesten apuna olisi seurattava eri yksiköiden menettelyitä ja suositeltava yhdenmukaisuuksia mm. varainkäyttöön. Sisäisen tarkastuksen olisi toimittava ohjaavana ja neuvovana asiantuntijayksikkönä. Erityisesti valtakunnallisten yksiköiden päälliköt toivoivat yhteydenpitoa muulloinkin kuin tarkastustilaisuuksissa, kaksisuuntainen kommunikointi tukee sisäistä valvontaa. Sisäiset tarkastajat korostivat tiedottamisen tärkeyttä, yhteistyötä laillisuusvalvonnan kanssa sekä tehokkaampaa yhdyshenkilöverkoston hyödyntämistä. Tarkastettavaksi ja arvioitavaksi olisi valittava koko poliisihallinnolle merkityksellisiä kohteita.¹⁰⁵

6.8 Voisivatko sisäiset tarkastajat ja ”muu henkilöstö” tehdä ajoittain toistensa tehtäviä?

Tutkimuksessa esitettiin väittämä, **että sisäisen tarkastuksen yksikkö on hyvä koulutuspaikka organisaation johtotehtäviin siirtymiselle**. Lähtökohtana väittämälle on yleinen yritysmaailmassa oleva tavoite, jossa erityisesti taloushallinnon johtotehtävissä oleville annetaan mahdollisuus perehtyä yrityksen toimintaan sisäisen tarkastuksen tehtävien kautta. Poliisihallinnossa sisäinen tarkastus on paljon muutakin kuin talousasioiden tarkastamista ja sen vuoksi sisäinen tarkastus saattaisi olla yksi hyvistä valmennuspaikoista. Vastaajista suurin osa suhtautui väittämään myönteisesti, kriittisimpiä väittämälle olivat poliisipäälliköt. Poliisihallinnossa ajatusta voisi viedä eteenpäin määräai-

¹⁰⁵ Ks. lisäksi esim. Jokipii 2007, Mikä vaikuttaa yrityksen sisäiseen valvontaan ja sen tehokkuuteen? Tilintarkastus 5/2007.

kaisilla, vapaaehtoisilla muutaman kuukauden mittaisilla komennuksilla sisäisen tarkastuksen tehtäviin.

Väittäjä ei saanut sisäisten tarkastajien varauksetonta kannatusta. Heidän mielestään määräaikainen toiminta sisäisen tarkastuksen tehtävissä toisi kuitenkin henkilöille kokemusta ja näkemystä viraston toiminnan eri osa-alueilta, joiltakin osa-alueilta jopa hyvinkin syvällistä tietoa. Määräaikainen sijoittuminen sisäiseen tarkastukseen voisi toimia hyvin erityisesti nuorempien, hyvän peruskoulutuksen omaavien henkilöiden kohdalla.

Väittäjä ”**Organisaation johtotehtävissä toimineita henkilöitä olisi saatava sisäisen tarkastuksen palvelukseen, jotta sisäisellä tarkastuksella olisi osaamista mm. konsultointitehtävien laajentamiselle**” ei saanut esimiehiltä yhtä laajaa kannatusta kuin edellinen väittäjä. Yleiseksi käytännöksi menettely ei ehkä sovi, tarkkaan yksittäistapauksin harkittuna kyllä. Sisäiset tarkastajat sen sijaan kannattivat väittämää laajasti.

Eräässä kansainvälisessä tutkimuksessa¹⁰⁶ tuli ilmi, etteivät sisäisen tarkastuksen johtajat varauksetta kannattaneet tätä roolia, koska se aiheuttaisi suurta vaihtuvuutta henkilöstössä. Eräiden asiantuntijoiden mukaan ”sisäisen tarkastuksen rooli uusien henkilöiden koulutuspaikkana ja ylimmän johdon urakierron osana kuuluu hyvään toimintatapaan” (mm. Kuuluvainen 2007, 18-19). Poliisihallituksen sisäisessä tarkastuksessa mahdollisuus kannattaisi selvittää, onhan yksikön kokonaisvahvuus kuitenkin kuusi henkilöä.

6.9 Muut kyselytutkimuksessa esille tulleet asiat

Yleisenä huolena oli poliisiyksiköiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu. Tässä asiassa sisäinen tarkastus voisi aktivoitua hyvien käytäntöjen levittäjänä. Tätä tarkoitusta varten onkin yhdyshenkilöverkoston Sharepoint-järjestelmään luotu oma alue, jota hyväksi käyttämällä hyvät käytännöt voivat levitä yksiköstä toiseen.

¹⁰⁶ Ks. tarkemmin tutkimusta koskeva artikkeli ”The Relationship between Internal Audit and Senior Management: A Qualitative Analysis of Expectations and Perceptions”. Gerrit Sarens and Ignace De Beelde, *International Journal on Auditing* 10: 219-241, 2006.

Poliisihallituksen yksiköistä hallintoyksikkö ja esikunta voivat omilla määräyksillään ja ohjeillaan edistää merkittävästi poliisihallinnon henkilöstön tasapuolista kohtelua, joskin menettely samalla vähentää poliisiyksiköiden itsenäistä päätösvaltaa ja joustavia käytäntöjä. Kyselyn jälkeen on annettu useita määräyksiä ja ohjeita, joiden tavoitteena on oikeudenmukaisuus ja tasapuolinen kohtelu. Kokemuksia niiden vaikutuksista ei vielä ole.

Pyydettyä sisäisen valvonnan apuvälineenä saattaisi helpoin ja käyttökelpoisin olla COSO-ERM -pohjainen arviointikehikko (kokonaisena tai lyhennettynä versiona). Pilotointivaiheessa on myös riskienhallintaa koko poliisihallinnossa edistävä atk-pohjainen ohjelma.

Yhdyshenkilöverkoston toiminnan kehittämisen osalta tärkeä johtopäätös on, että asianomainen yhdyshenkilö on otettava mukaan aina siihen tarkastustapahtumaan, joka kohdistuu yhdyshenkilön edustamaan yksikköön. Yhdyshenkilöille on jaettava myös omia selvitystehtäviä (ei kuitenkaan varsinaista sisäistä tarkastusta). Sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöverkoston kuuluville henkilöille on järjestettävä yhteisiä seminaareja lailisuusvalvontaverkoston kuuluvien henkilöiden kanssa.

Tutkimuksessa saatiin myös vastauksia, joissa tärkeänä pidettiin sitä, että sisäinen tarkastus on riittävästi resursoitu, arvostettu (ei pelätty), suoraan poliisiylijohtajan alainen yksikkö. Tarkastettujen kohteiden jälkiseuranta pidettiin tärkeänä. Sisäisen tarkastuksen yksikkö onkin kyselyn jälkeen kehittänyt seurantajärjestelmänsä merkittävästi ja käyttöön on otettu muun muassa taulukkopohjainen ajantasainen seurantaraportti, jota jokainen sisäinen tarkastaja voi itse päivittää.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU

7.1 Johtopäätökset

Poliisissakin jokaisen esimiehen tehtäväkuvaan kuuluva sisäinen valvonta tarkoittaa toimintayksikön ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja varojen turvaamisesta, toimintojen tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta. Sisäinen valvonta ei rajoitu pelkästään kontrolloiviin toimenpiteisiin, vaan valvonnassa kiinnitetään laajaa huomiota johtamiseen, tavoitteenasetteluun, riskienhallintaan sekä yleensä tuloksellista ja lainmukaista toimintatapaa edistäviin ja varmistaviin menettelyihin. Ulkoinen tarkastus on tähän tutkimukseen rajattujen vuosien aikana (2006-2010) huomauttanut joidenkin poliisivirastojen osalta sisäisen valvonnan puutteellisuuksista, mutta yleisesti ottaen sisäinen valvonta ja riskienhallinta on toiminut poliisissa hyvin.

Laillisuusvalvontaa suorittavaa henkilöstöä lukuun ottamatta poliisissakaan ei ole sisäistä valvontaa varten erillistä henkilöstöä. Jokainen henkilö, mutta erityisesti esimiesasemassa olevat, suorittavat päivittäisvalvontaa oman toimintayksikkönsä osalta ja siten toteavat, että toimintojen käsittelyketjut on järjestetty määräysten mukaisesti. Johto on velvoitettu tarkoituksenmukaisten ja yksiselitteisten ohjeiden antamiseen ja henkilökunta niiden noudattamiseen.

Poliisihallinnossa laillisuusvalvonta on osa sisäistä valvontaa, kohdennettua sisäistä valvontaa. Laillisuusvalvonta on erityisesti poliisihallinnossa käytössä oleva sisäisen valvonnan erityismuoto, jonka taustalla on pakkokeinolainsäädännön laajentunut ala. Toiminnan laillisuuden valvonta on kiinteä osa johtamista. Se kuuluu sisäänrakennetuksi kaikkeen sellaiseen toimintaan, jossa ollaan tekemisissä oikeudellisten normien kanssa. Tässä mielessä *laillisuusvalvonta on oikeudellisiin kriteereihin tapahtuvaa laadunvalvontaa*.

Tutkimus osoitti, että laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus ovat sisällöltään erilaisia toimintoja (ks. s. 56, taulukko 3. Laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen vertailua). Yhtä selvästi tutkimus osoitti myös, että laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen toivottiin tekevän tiiviimpää yhteistyötä. Toimintojen välille ei saakaan hakea eroja, vaan molempien toimintojen on pyrittävä samaan tavoitteeseen, joka on kaiken toiminnan lainmukaisuus ja se, että poliisin johto voi luottaa toimintojen laillisuuteen ja oikeisiin toimintatapoihin.

Sisäinen tarkastus on riippumatonta 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. Tämä *yleinen määritelmä soveltuu myös poliisin sisäisen tarkastuksen määritelmäksi*. Lyhyimmän määritelmän mukaan sisäinen tarkastus tarkastaa sitä, että sisäinen valvonta toimii. Poliisihallituksen sisäinen tarkastus arvioi valvonnan riittävyyttä, tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta koko poliisihallinnossa. Sisäinen tarkastus ei kuitenkaan vastaa sisäisestä valvonnasta eikä sen toimivuudesta.

Poliisin sisäinen tarkastus on aktiivista tarkastustoimintaa. Tutkimus vahvisti, että *sisäisen valvonnan avustajan roolissaan* sisäinen tarkastus voi tarkastustoiminnallaan vaikuttaa siihen, että poliisin

- toiminta ja talous on hoidettu tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti sekä lakeja, määräyksiä ja sopimuksia noudattaen
- toiminnasta ja taloudesta saatu tieto on oikeaa ja riittävää
- tieto- ja seurantajärjestelmät toimivat luotettavasti
- sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty ja
- omaisuus on turvattu.
- Lisäksi tavoitteena on ehkäistä ennalta virheitä ja väärinkäytöksiä tiedottamalla havainnoista kaikille poliisiyksiköille sekä tehdä poliisiylijohtajalle aloitteita ja ehdotuksia toimintojen kehittämiseksi.

Sisäinen tarkastus tarkoittaa erillistä toimintoa ja erillistä henkilöstöä ylimmän johdon välittömässä alaisuudessa. Sisäinen tarkastus ei osallistu päätöksentekoon, se on johtamisen apuväline. Sisäisellä tarkastuksella on avustava rooli, mutta silti sillä on itsenäinen ja riippumaton asema yksikköjaon ulkopuolella ylimmän johdon välittömässä alaisuudessa. Sisäinen tarkastus raportoi toiminnastaan suoraan viraston päällikölle ja tarvittaessa muulle johdolle.

Vuoden 2010 alussa toimintansa aloittanut Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikkö on perustettu normien ja suositusten mukaisesti suoraan poliisiylijohtajan alaisuuteen. Sisäinen tarkastus on siten asianmukaisesti järjestetty, koska toiminnassa noudatetaan talousarviolainsäädännön määräyksiä ja niiden perusteella annettuja suosituksia kansainvälisten ammattistandardien noudattamisesta. Poliisihallituksen sisäisellä tarkastuksella on kansainvälisten ammattistandardien suosittelu organisatorinen asema ja toimintamahdollisuudet. Tarkastushenkilöstöllä on hyvät mahdollisuudet kouluttautuminen, ammattikurssien ja seminaarien avulla pitää itsensä ammatillisesti ajan tasalla.

Poliisihallituksen sisäiselle tarkastukselle on tutkimustulosten mukaan olemassa perusteltu tarve. Tarkastus- ja arviointitoiminnan todettiin tuoneen lisäarvoa, koska sen avulla on voitu estää ennalta huonojen käytäntöjen leviämistä ja se on siirtänyt hyviä käytäntöjä yksiköstä toiseen. Riskienhallinta ja riskeihin varautuminen on vastausten mukaan parantunut ja riskienhallinnasta ollaan kiinnostuneita. Resurssien aiempaa parempaa kohdistamista on tietoisesti haettu kyselyillä ja uudistettu erityisesti hallinnollista byrokratiaa. Sitä kautta tuloksellisuus on parantunut.

Kyselytutkimus osoitti, että sisäisen tarkastuksen suorittama arviointi on osa viraston suunnittelu- ja seuranta järjestelmää ja viraston toiminnan kehittämisen väline. Sisäisen tarkastuksen tekemien tarkastusten ja arviointien pohjalta tehtävät johtopäätökset ohjaavat toimintaa, vaikuttavat uusien tavoitteiden asettamiseen tai entisten tarkistamiseen. Johdon apuvälineenä arvioinnin tehtävänä on osoittaa strategioiden tarkistamisen tarpeet ja kehittämisen kohteet. Arviointi on osa viraston jatkuvaa kehittämisprosessia ja siinä sisäisen tarkastuksen rooli on tunnustettu.

Tutkimus tuotti hyviä ideoita poliisin sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen kehittämiseksi. Sisäinen tarkastus ei ole kuitenkaan vain poliisiorganisaation sisäinen asia. Se, miten sidosryhmät tarkastelevat sisäistä tarkastusta, on tulossa entistä tärkeämmäksi. Uskottava sisäinen tarkastus kasvattaa luottamusta organisaatioon niin, ettei synny tarpeettomia epäilyjä yhteishankkeiden onnistumisen osalta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan prosessien toimivuuden varmistaminen ja sen näkyminen ulospäin on myös poliisin sidosryhmille (esimerkiksi Rajavartiolaitos ja Tulli) entistä tärkeämpää, koska eri viranomaisilla on samanlaisiin lopputuloksiin tähtääviä tavoitteita, joiden saavuttaminen edellyttää useiden viranomaisten onnistumista. Jos joku epäonnistuu, saattaa useiden virastojen yhteisesti tavoittelema tulos jäädä saavuttamatta.

Tutkimus osoitti, että Poliisihallituksen sisäisellä tarkastuksella on selkeät roolit arviointi- ja varmistustehtävissä, sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja riittävyyden selvittämisessä, sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman valmistelussa, sisäisen valvonnan avustajan roolissa (raportoinnin luotettavuus, toimintojen tuloksellisuus ja tehokkuus, omaisuuden turvaaminen, säännösten noudattaminen, strategia ja suunnittelu, väärinkäytösten selvittely). Sisäisellä tarkastuksella on oikea rooli myös riskienhallinnassa (ohjaava, kehittävä, asiaa esille tuova). Kaikkien näiden perusteella poliisin ylin johto voi olla kohtuullisen varma sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuudesta.

Tutkimuksen mukaan sisäisellä tarkastuksella on poliisihallinnossa tärkeä ja arvostettu asema ja sen rooli sisäisen valvonnan kokonaisuudessa on selkeä. Sisäisen tarkastuksen johtaja osallistuu yksikön päällikkönä jokaviikkoiseen päällikkökokoukseen ja hänellä on läsnäolo-oikeus Poliisihallituksen johtoryhmässä. Nämä oikeudet takaavat sen, että sisäisellä tarkastuksella on aina ajantasainen tieto viraston tapahtumista. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen tekemien ehdotusten toteutumisaste on ollut korkea. Sisäisen tarkastuksen toiminta on muuttunut yksipuolisesta toiminnasta keskustelevaksi toiminnaksi. Esimiehille osoitetun kyselyn jälkeen erityisesti konsultoinnin osuus on lisääntynyt.

Sisäinen tarkastus on nimenomaan ylimmän johdon apuväline ja sen vuoksi sisäisen tarkastuksen ja ylimmän johdon välinen luottamus on ehdoton edellytys sisäisen tarkastuksen tulokselliselle toiminnalle. Johdon vastuulla on luoda puitteet sisäiselle valvon-

nalle osana riskienhallintaa ja johdon on pidettävä nämä puitteet ajan tasalla riskien mahdollisesti muuttuessa. Johdon on pystyttävä osoittamaan valvonnan toimiminen sekä omalle henkilöstölleen että yhteistyökumppaneilleen. Poliisin toiminnan osalta valvonnan toimiminen on pystyttävä näyttämään myös kansalaisille, koska poliisi joutuu tehtäviensä hoitamiseksi puuttumaan kansalaisten perusoikeuksiin.

Tutkimus osoitti, että poliisin johto haluaa puolueetonta tarkastustoimintaa ja neuvoja riskienhallinta- ja valvontatehtävistä suoriutuakseen. Korkeat vastausprosentit osoittivat, että poliisin johto on myös kiinnostunut sisäisen tarkastuksen toiminnasta. Se onkin ehdoton edellytys sisäisen tarkastuksen onnistumiselle.

Sisäisen tarkastuksen edelleen kehittäminen kohtaa nykyisessä taloustilanteessa suuria haasteita. Sisäisten tarkastajien määrän pysyvistä lisäämisestä tuskin kannattaa edes keskustella. Tehokkuuden lisäämiselle parhaita keinoja ovat tarkastushenkilöstön osaamistason säilyttäminen lisä- ja täydennyskoulutuksen sekä sertifiointien kautta. Sisäistä tarkastusta voidaan tehostaa myös uusilla tarkastusmenetelmillä, uutta teknologiaa hyväksi käyttämällä ja ottamalla käyttöön uudenlaisia tarkastusohjelmistoja.¹⁰⁷

7.2 Keskustelu

Sisäisen tarkastuksen sisältöä on kuvattu kohdassa 2.4.1 (s. 36). Siinä on kuvattu sisäisen tarkastuksen siirtymistä 1950-1960 -lukujen sisäisestä tarkkailusta ja talousasioiden tarkastamisesta (ei juuri lisäarvoa) 1970-1980 -lukujen väärinkäytöstarkastuksiin ja operatiivisen toiminnan tarkastuksiin (jonkin verran lisäarvoa) sekä 1990 -luvun riskiperusteisiin tarkastuksiin (selvää lisäarvoa). 2000-luvulla nousi esille hyvä johtamis- ja hal-

¹⁰⁷ Ks. esim. artikkeli ”Information and Communications Technology and Auditing: Current Implications and Future Directions”. Kamil Omoteso, Ashok Patel and Peter Scott, *International Journal of Auditing* 14, Issue 2, 147-162, 2009. Artikkelin esittelemässä tutkimuksessa tutkittiin päätelmiä, joita on tehty ICT:n ja tarkastustoiminnan välisistä suhteista sekä siitä, mihin suhde on mahdollisesti tulevaisuudessa kehittymässä. Johtopäätöksenä todettiin, että ICT:n käyttäminen vaikuttaa merkittävästi tarkastajan rooleihin ja tuotoksiin sekä koko tarkastusorganisaation rakenteisiin. Havaittiin myös, että laaja ICT-työkalujen ja -tekniikkojen käyttäminen vähentää rutiinitehtäviä ja mekaanista työskentelyä ja näin ollen tarvittavan avustavan (toimisto) henkilökunnan ja nuorempien tarkastajien määrää ja vastaavasti lisää kokeneempien tarkastajien määrää. Tarkastusten automatisointi saattaa johtaa johtamisen hajauttamiseen, vastuiden ja velvollisuuksien hajauttamiseen ja sekä tiettyjen tarkastajien toimenkuvien muuttamiseen toimimaan erityisesti tietotekniikan tarkastajina (IT-tarkastajina).

lintotapa, corporate governance, etiikka ja yhteiskuntavastuu. Alettiin puhua johtamis- ja hallintojärjestelmien *tutkimisesta* (kursivointi EH) ja arvioinnista. Alettiin puhua merkittävästä lisäarvosta.

Elämme uutta vuosikymmentä ja poliisihallinnon on oltava mukana kehityksessä. Toivotavasti tutkimustoiminnalla tulee olemaan nykyistä vahvempi rooli poliisin sisäisen tarkastuksen toiminnan kehittämisessä. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikköön 1.6.2011 perustettu tuloksellisuustarkastuspäällikön tehtävä antaa tutkimustyön kehittämislle hyvät edellytykset. Tutkimustoiminnan olisi sisäisen tarkastuksen seuraavana isompana painopistealueena kehityttävä niin, että se tuottaisi hyviä välineitä poliisin sisäisen valvonnan ja johtamistoimintojen avuksi. Tutkimustoiminnan kautta sisäinen tarkastus voisi tuottaa uudenlaista lisäarvoa. Toivottavasti esimiehet, jotka vastasivat esittämiini tutkimuskysymyksiin, osallistuisivat sisäisen tarkastuksen kehittämiseen myös vastaisuudessa esittämällä kukin omaan toimintayksikköönsä liittyviä tutkimusaiheita.

Sisäisen tarkastuksen määritelmistä poliisin toimintaan sopii hyvin määritelmä, jonka mukaan sisäinen tarkastus on ylimmän johdon apuelin, joka tutkii, arvioi ja konsultoi corporate governancen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta ja parantamismahdollisuuksia. Hyvä olisi, että resursseja riittäisi nimenomaan edellä mainittujen kohteiden parantamismahdollisuuksien *tutkimiseen*. Kansainvälisissä tieteellisissä julkaisusarjoissa (erityisesti *International Journal of Auditing*) esiteltyt ulkomaiset tutkimukset ovat hyvin käyttökelpoisia myös poliisin sisäistä tarkastusta kehitettäessä, koska sisäinen tarkastus noudattaa maailmanlaajuisesti samoja kansainvälisiä ammattistandardeja, eettisiä sääntöjä ja käytännön ohjeita.

Tutkimuksessani esille tulleita kiinnostavia aiheita, joita voitaisiin tutkia enemmänkin, ovat esimerkiksi

- ylimmän johdon ja sisäisen tarkastuksen väliset suhteet (voisi olla tutkimuskohdeena yleisemminkin koko julkishallinnossa)
- riskienarvioinnin merkitys sisäisen tarkastuksen tuottamassa lisäarvossa

- hallinnonalakohtaisen sisäisen tarkastuksen (ja ulkoisen tarkastuksen välisen yhteistyön) kehittäminen.

Tietojen oikeellisuuden varmistaminen ja jälkikäteistarkastukset ovat edelleen tärkeitä, mutta enemmän olisi pitädyttävä tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseen ja suunnattava painopistettä strategisten riskien tunnistamiseen ja hallintaan. Tarkastuksia ja arviointeja ei välttämättä ole suunnattava tiettyihin poliisin yksiköihin, vaan prosesseihin, jotka ”kulkevat” useiden yksiköiden läpi ja jopa oman organisaation ulkopuolella. Tutkijan rooli on tärkeä, mutta siihen on liitettävä neuvonantajan rooli, joka ei kuitenkaan saa olla ”linjajohtajan” tehtävää vastaava ohjaajan rooli. Yleensä tavoitteena olisi oltava jälkikäteen reagoitavasta tavasta siirtyminen ”proaktiiviseen” toimintaan.

Sisäisen tarkastuksen rooli on muuttunut ja se muuttuu edelleen. Toiminta ei enää ole olennaisimmilta osiltaan tarkastamista, vaan se on entistä enemmän arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa. Painopistettä on poliisissakin siirrettävä vielä enemmän menneisyyden tarkastelusta nykyhetkeen ja tulevaisuuteen. Strategioitakin on arvioitava, eikä keskityttävä ainoastaan toimintaan. Maailman muuttuessa sisäisen tarkastuksen on löydettävä itselleen rooli, joka vastaa johdon uusia odotuksia ja organisaation tarpeita. Poliisin sisäistä tarkastusta voidaan tulevaisuudessa suunnata aikaisempaa enemmän myös ns. ad hoc -toimintoihin. Uusimmat muutokset sisäisen tarkastuksen ammattistandardeihin ja käytännön ohjeisiin näyttävät suuntaavan sisäisen tarkastuksen toimintoja enemmän operatiivisen tarkastuksen ja riskienhallinnan suuntaan.

Sisäisen tarkastuksen määritelmä on muuttumassa niin, että se korostaa sisäisen tarkastajan itsenäistä ammattiasemaa ja sisäisen tarkastuksen roolia. Sisäiset tarkastajat muodostavat oman ammattikuntansa¹⁰⁸ ja sisäinen tarkastus nähdään kaikilla tasoilla johdon

¹⁰⁸ Ks. lisää esim. ”The Jurisdiction of Internal Auditing and the Quest for Professionalization: The Danish Case”, Marika Arena ja Kim K. Jeppesen, *International Journal of Auditing* 14: 111-129, 2010. Artikkelin mukaan sisäisen tarkastuksen kansainvälinen kattojärjestö IIA on jo vuosikymmenten ajan edistänyt sisäisen tarkastuksen ammattimaistamista eli sisäisen tarkastuksen tunnustamista omaksi itsenäiseksi ammatikseen. Ks. myös Virkkunen 2008. Farmasian ammatillinen kenttä muuttuvassa sairaalassa.

kumppanina varmistamassa organisaation strategian toteuttamista.¹⁰⁹ Ammattistandardit ovat tärkeitä sisäisen tarkastuksen toiminnan ohjaajia, mutta niitä tulee soveltaa organisaatiokohtaisesti. Sisäinen tarkastus voi olla sellainen, kuin viraston päällikkö sen haluaa olevan. Poliisinkin sisäinen tarkastus voi kehittää sellaisia uusia toimintamalleja, jotka sopivat poliisin johtamisen apuvälineiksi ja sisäisen valvonnan tukemiseen, ja sopia poliisiylijohtajan kanssa niiden käyttöönottamisesta.

¹⁰⁹ Kumppanuudesta puhuminen voi olla ilmaisuna liioitteleva, koska kumppanuus tarkoittaa tasavertaista toimijaa. Jos sisäisen tarkastuksen ja ylimmän johdon väliset suhteet ovat kunnossa, voidaan kumppanuutta pitää hyvänä ilmaisuna.

8 LÄHTEET

Kirjallisuus:

- Abdolmohammadi Mohammad 2009. *Factors Associated with the Use of and Compliance with the IIA Standards. A Study on Anglo-culture CAEs*. International Journal of Auditing 13: 27-42.
- Arena Marika and Azzone Giovanni 2009. *Identifying Organizational Drivers of Internal Audit Effectiveness*. International Journal of Auditing 13: 43-60.
- Arena Marika and Jeppesen Kim 2010. *The Jurisdiction on Internal Auditing and the Quest for Professionalization. The Danish Case*. International Journal of Auditing 14: 111-129.
- Autero Ville 2006. *Sisäinen valvonta ja riskienhallinta valtionhallinnossa - erityisesti keskusrikospoliisissa*. Pro gradu -tutkielma (Julkisoikeus). Tampereen yliopisto.
- Blumme Nils, Karhu Päivi, Kontula Lisbet, Laitakari Jyri, Linna Mika, Nordin Jan, Sovasto Jussi, Tarvainen Jyri, Tikkanen Reino, Turakainen Olli, Urrila Antti, Vesa Janne 2005. *Corporate Governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta*. Helsinki: Edita Publishing Oy. (Blumme)
- Blomqvist Kirsimarja ja Kotonen Ulla 2005. *Luottamus sisäisen tarkastajan työssä*. Tilintarkastus 2/2005.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1999. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Jyväskylä: Gummerus.
- Haikonen Timo 2005. *Sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen välinen yhteistoiminta Suomessa (laskentatoimi)*. Pro gradu -tutkielma. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Halla Ilona 2007. *Miten yhtiössäsi on varmistettu, että sisäisen tarkastuksen työ on ohjattu tehokkaita keinoja käyttäen oikeisiin kohteisiin? – Ajankohtaisia teemoja sisäiselle tarkastukselle*. Tilintarkastus 5/2007.
- Halla Ilona 2009. *Pörssiyhtiön hallituksen tulisi säännöllisesti arvioida sisäisen tarkastuksen perustamistarve, ellei tällaista toimintoa organisaatiossa ole*. Tilintarkastus 1/2009.
- Hannukkala Pekka 2004. *Sisäinen tarkastus akateemisena aiheena*. Tilintarkastus 5/2004.
- Harrinvirta Markku, Uusikylä Petri, Virtanen Petri 1998. *Arvioinnin tila valtionhallinnossa*. Tutkimukset ja selvitykset 7/98. Valtiovarainministeriö: Helsinki.
- Heikkala Jan 2010. *Sisäisen tarkastuksen raportointi - arvio sisäisen valvonnan riittävydestä*. Tilintarkastus 1/2010.
- Herrainsilta Juha 2006. *Riskienhallinta valtionhallinnossa ja valtiokonttorin riskienhallintamenetelmän käyttöönotto*. Pro gradu -tutkielma (Vakuutustiede). Tampereen yliopiston oikeustieteen laitos.
- Holmberg Jan 2006. *Sisäinen valvonta ja riskienhallinta valtionhallinnossa*. Tilintarkastus 2/2006.
- Holopainen Atte & Koivu Eila & Kuuluvainen Antero & Lappalainen Keijo & Leppiniemi Jarmo & Mikola Matti & Vehmas Keijo 2010. *Sisäinen tarkastus*. Tietosanomaa Oy: Painopaikka Tallinna.

- Jokipii Annukka ja Miettinen Johanna 2005: *Riippumattomuuden ja objektiivisuuden merkitys sisäiselle tarkastajalle*. Tilintarkastus 3/2005.
- Jokipii Annukka 2007. *Mikä vaikuttaa yrityksen sisäiseen valvontaan ja sen tehokkuuteen?* Tilintarkastus 5/2007.
- Jokipii Annukka & Hautala Tiina 2009. *Sisäisen tarkastajan profiili*. Tilintarkastus 2/2009.
- Järvinen Annika 2007. *Sisäisen tarkastuksen laatu ja sisäisen tarkastuksen ammattikunnan määrittämä laadunvarmennus*. Pro gradu -tutkielma. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Kalliokoski Tapio 2003. *Viranomaistoiminta ja virkarikokset*. Tilintarkastus 2/2003.
- Kangas Merja 2010. *Luovuus sisäisen tarkastajan työssä*. Tilintarkastus 5/2010.
- Kannisto Merja 2010: *Mihin sisäistä tarkastusta tarvitaan?*. Tilintarkastus 2/2010.
- Kivelä Taina 2011. *Maailma muuttuu – samoin sisäinen tarkastus*. Tilintarkastus 2/2011.
- Koivu Eila 2000. *Laatu sisäisen tarkastuksen johtamisessa ja tarkastustyössä*. Tilintarkastus 3/2000.
- Koivu Eila 2007. *Tuloksia sisäisen tarkastuksen laadunvarmistustarkastuksista ja eväitä onnistuneelle arviointitoiminnalle*. Tilintarkastus 5/2007.
- Koivu Eila, Ranta-aho Markku, Vuoti Helge 2010. *Väärinkäytösriskit hallintaan*. Tietosanoma Oy: Painopaikka Tallinna.
- Koskinen, Ilpo & Alasuutari, Pertti & Peltonen, Tuomo 2005. *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Jyväskylä: Gummerus.
- Krokkfors Klaus 2004: *Julkishallinnon tarkastajien laadunvarmistus etenee*. Tilintarkastus 1/2004.
- Krokkfors Klaus & Sälli Timo-Veli 2009. *VTV varmistaa sisäisen valvonnan laatua*. Reviisori 2/2009 (Valtiontalouden tarkastusviraston asiakaslehti).
- Kurppa Johanna 2008. *Kirkkohallituksen ohjeet seurakuntien sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan – vertailu COSO-viitekehikoihin*. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Kuuluvainen Antero 2001. *Sisäisen tarkastuksen objektiivisuus, ammattimaisuus ja riippumattomuus*. Tilintarkastus 7/2001.
- Kuuluvainen Antero 2002. *Sisäinen tarkastus, organisaatioiden hyvän johtamis- ja hallintojärjestelmän olennainen osa*. Tilintarkastus 6/2002.
- Kuuluvainen Antero 2007. *Sisäisen tarkastuksen resursointi*. Tilintarkastus 5/2007.
- Kuuluvainen Antero 2009. *IIA:n vuosikokous 13.5.-16.5.2009 Johannesburgissa*. Tilintarkastus 5/2009.
- Kuuluvainen Antero 2010. *Hyvä organisaatiokulttuuri ja sisäinen tarkastus*. Tilintarkastus 4/2010.
- Laitinen Teija ja Jokipii Annukka 2005. *Haasteet sisäisen tarkastuksen ja valvonnan akateemisessa tutkimuksessa*. Tilintarkastus 2/2005.
- Marttila Veikko 1998. *Tehokas sisäinen tarkastus yritysjohton tukitoimintona*. Tampere: Pk-Paino Oy.
- Mikola Matti ja Sviili Tarja 2011. *Yritysjohton nuorentuminen korostanut sisäisen tarkastuksen asemaa*. Tilintarkastus 2/2011.
- Mäenpää Olli 2003. *Hallinto-oikeus*, Helsinki: WSOY 2003.
- Niiniluoto Ilkka 1983. *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Helsinki: Otava.

- Nikander Jyrki 2008. *Tarkastus ja valvonta suurissa suomalaisissa seurakuntayhtymissä erityisesti sisäisen tarkastuksen näkökulmasta*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Omoteso Kamil, Patel Ashok, Scott Peter 2009. *Information and Communications Technology and Auditing: Current Implications and Future Directions*. International Journal of Auditing. Volume 14, Issue 2, 147-162.
- Oravainen Petra 2006. *How to Measure the Performance of Internal Audit? Kuinka mitata sisäisen tarkastuksen suorituskykyä?* Pro gradu -tutkimus. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Oulasvirta Lasse 2004. *Sisäinen tarkastus finanssivaltion ja julkisyhteisöjen laskenta- ja tilintarkastuksen opinnäytetöissä*. Tilintarkastus 5/2004.
- Oulasvirta Lasse 2006. *Sisäisen tarkastajan ammattikunnan kehitys Suomessa*. Tilintarkastus 2/2006.
- Pirskanen Eija 2008. *Mikä on sisäisen tarkastuksen rooli taloudellisen raportointiprosessin arvioinnissa?* Tilintarkastus 1/2008.
- Puhakainen Jaana 2004. *Sisäisen tarkastuksen organisointi valtion tilivirastoissa*. Tilintarkastus 5/2004.
- Robson Colin (Suom. työryhmä Lindqvist, Maaniittu, Niemi, Paasio, Paija) 2001. *Käytännön arvioinnin perusteet*. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Rönkkö Antti 2010. *Kuvaus sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestelmien pääpiirteistä - listayhtiön ja tilintarkastajan näkökulmasta*. Pro gradu -tutkielma: Tampereen yliopisto.
- Sarens Gerrit & De Beelde Ignace 2006. *The Relationship between Internal Audit and Senior Management: A Qualitative Analysis of Expectations and Perceptions*. International Journal of Auditing 10:219-241.
- Sarens Gerrit 2009. *Internal Auditing Research: Where are we going? Editorial*. International Journal of Auditing 13: 1-7.
- Selim Georges & Woodward Sally & Allegrini Marco 2009. *Internal Auditing and Consulting Practice: A Comparison between UK/Ireland and Italy*. International Journal of Auditing 13: 9-25.
- Stefaniak Chad and Robertson Jesse C. 2009. *When Auditors Err: How Mistake Significance and Superiors' Likelihood to Admit a Mistake*. International Journal of Auditing 14: Issue 1.
- Storckovius Kari 2011. *Riippumattomuus ja objektiivisuus sisäisessä tarkastuksessa*. Tilintarkastus 3/2011.
- Sviili Tarja 2009. *Konsultoivampi ote sisäiseen tarkastukseen*. Tilintarkastus 1/2009.
- Tarvas Tuomo/Unionimedia 2009. *Rakenteellinen korruptio piiloutuu*. Reviisori 2/2009 (Valtiontalouden tarkastusviraston asiakaslehti).
- Tiainen Sami 2009. *Sisäisen tarkastuksen rooli yrityksen riskienhallinnan tukena: Case OP-Keskus osk*. Tampereen yliopisto.
- Toivola Tuire ja Ylistalo Elina 2004. *Laskentatoimen laajenuksesta johdon kumppaniksi. Tutkimus sisäisten tarkastajien ammattikunnan ja roolin kehityksestä ja nykytilasta professioteoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.
- Tuononen Tuulikki 2009. *Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma valtionhallinnossa*. Tilintarkastus -lehti 1/2009.

- Töttö Pertti 2000. *Pirullisen positivismin paluu*. Jyväskylä: Gummerus.
- Töttö Pertti 2004. *Syvällistä ja pinnallista*. Saarijärvi: Gummerus.
- Vakkuri Jarmo ja Pesonen Nina 2005. *Tarkastustoiminnan laatu julkisella sektorilla – käsitteellisiä näkökohtia ja näkemyksiä JHTT-laatulautakunnan toiminnasta ja tulevaisuuden haasteista*. Tilintarkastus 5/2005.
- Vakkuri Jarmo (toim.) 2009. *Paras mahdollinen julkishallinto*. Helsinki. Painopaikka Tallinna: Gaudeamus.
- Varis Christina 2011. *Näkökulmia työpapereiden laadinnan parhaisiin käytänteisiin*. Tilintarkastus 1/2011.
- Vasikainen Soili ja Holmberg Jan 2009. *Ei tilaisuutta varkaalle*. Reviisori 2/2009.
- Vehmas Keijo 2005. *Sisäisen tarkastuksen näkyvyys johtamis- ja hallintoprosessien edistämisessä organisaatioiden kotisivuilla*. Tilintarkastus 5/2005.
- Vento Reino 1966. *Yrityksen sisäinen tarkkailu*. Helsinki: Weilin & Göös.
- Vesalainen Antti 2007. *Sisäisen tarkastuksen laadunarviointi: sisäisen tarkastuksen näkökulma*. Kandidaatintutkielma Lappeenrannan teknillisen yliopiston Kauppateiden tiedekunnassa.
- Virkkunen Eila 2008. *Farmasian ammatillinen kenttä muuttuvassa sairaalassa*. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 2008:45.
- Vuorela Terho 1997. *Arvioinnin tilaajan opas*. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Hallinnon kehittämiskeskus.
- Vuoti Helge 2011. *Väärinkäytösten minimointi ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen yhteisenä tavoitteena*. Tilintarkastus 2/2011.

Komiteamietinnöt ja raportit:

- Hajautettu ja joustava palveluhanke, loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 5/2001.
- Jonkka Jaakko 2004. *Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004 (Sisäinen turvallisuus).
- Käyhkö Esa. *Mittaaminen ja mittarit (Mitä uutta opittavaa maailmalta)* Sisäasiainministeriön poliisiosaston suunnittelu- ja talousyksikössä julkaistu raportti 15.12.2007.
- Leppämäki Mikko 1998. *Johdatus Corporate Governance –teemaan*. Raportti Sitran Corporate Governance –seminaareista syyskuussa 1998. Helsinki: Suomen itenäisyyden juhlarahasto.
- Niemi Johanna & de Godzinsky Virve-Maria. *Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmä*. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 243. Helsinki 6.2.2009
- Oikeusministeriön työryhmäjulkaisu ”Toiminta ja hallinto 2009:15”. Tekijät Riitta Laitinen ja Kaisa Sistonen. Sisäisen tarkastuksen uudet järjestelyt. Helsinki 19.5.2009.
- Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen -hanke. Työryhmä I. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 2/2001, 9.1.2001.
- Rasismien ja syrjinnän vastaisen toiminnan sekä laillisuusvalvonta- ja perusoikeusasioiden työryhmän loppuraportti 13.12.2007. SM:n julkaisuja 56/2007.
- Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2005.
- Tulosohjauksen terävöittäminen. Valtiovarainministeriön työryhmäjulkaisu 9/2003.

- Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2001 - 2012 - Selvitysosa. Valtiovarainministeriön julkaisu 6/2003.
- Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi. Valtiovarainministeriö/Valtiovarain controller -toiminto 2005. VM 20.12.2005; VM 042/00/2004.
- Valtiovarain controller -toiminnan arviointityöryhmän ehdotus. VM121:00/2010 (20.12.2010).

Sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanotot:

Sisäasiainministeriön tilinpäätöskannanotot vuosilta 2006 - 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) kertomukset ja raportit, tutkimukset ja selvitykset

- Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Useita kirjoittajia, kokoajana ylijohtaja Vesa Jatkola. Helsinki 2010.
- Valtiontalouden tarkastusviraston väliraportit, vuosiyhteenvedot ja tilintarkastuskertomukset sisäasiainhallinnon alalta vuosilta 2006 - 2009.
- Väärinkäytökset valtionhallinnossa. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 163/2008. Edita Prima Oy. Helsinki 2008.

Luennot, luentomonisteet:

- Helenius Jutta: ”Toimivan tarkastusraportin kirjoittaminen”. Sisäiset tarkastajat ry:n kurssi ”Tarkastusraportin kirjoittaminen. Helsinki 5.11.2009.
- Kummila Sami, VTV: ”Tarkastushavainnot 2009 – Sisäasiainministeriön vuositilintarkastus”. Luento talousvastaavien kokouksessa 20.5.2010.
- Kummila Sami, VTV: ”Sisäasiainministeriön hallinnonalan tilintarkastuksessa ajankoh- taista”. Luento sisäisen tarkastuksen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan semi- naarissa 17.3.2011.
- Lehtonen Antti, SM. Sisäisen tarkastuksen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan semi- naari 22.10.2010. (Antti Lehtonen 22.10.2010)
- Muurinaho Piia: ”Vaaran merkit tarkastajien näkökulmasta”. Väärinkäytöstutkimus 2009 tuloksia. Luento sisäisten tarkastajien syysseminaarissa Tampereella 21.10.2009. (Muurinaho).
- Ojala Sari: ”Tarkastusraporttien kirjoittaminen”. Sisäiset tarkastajat ry:n kurssi ”Tarkas- tusraportin kirjoittaminen. Helsinki 5.11.2009.
- Paakkolanvaara Matti, MPV Consulting. STAK I -kurssi 17.10.2008.
- Pakarainen Eija, KPGM: ”Sisäisen valvonnan ohje sisäisen valvonnan kehittämisen välineenä”. Julkishallinnon kevätseminaari 4.6.2010.
- Pöysti Tuomas, VTV: ”VTV:n harjoittama ulkoinen tarkastus ja odotukset sisäiselle tarkastukselle”. VTV 2.4.2009.
- Ranta-aho Markku, KRP: ”Väärinkäytöksiltä suojautuminen”. Yritystoimintaan liittyvä rikollisuus. Sisäisten tarkastajien syysseminaari Tampereella 21.-22.10.2009.
- Staffans Aija: Tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmät. Luento 7.10.2009. Helsinki University of Tecnology, Department of Architecture.

- Stenman Martti, VTV: ”Ulkoisen tarkastus”. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöseminaari 4.5.2010.
- Stenman Martti, VTV: ”VTV:n keskeiset havainnot poliisitoimesta”. Luento ”POHAN Tulohajauksen parhaat käytännöt” -seminaarissa 18.5.2010.
- Stenman Martti, VTV: ”POHAN ulkoisen tarkastus 2010-2013”. Luento SM:n talousjohdon neuvottelupäivillä 19.-20.10.2010.
- Suikkanen Hanna, KPMG: ”Valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausumat 2005 - 2008.” Julkishallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seminaari 2.6.2009.
- Timonen Jaana, Palkeet: ”Palkeet - toiminnan käynnistäminen ja sisäinen valvonta”. Esitelmä Valtionhallinnon Tarkastajat ry:n järjestämässä seminaarissa 27.-28.5.2010.
- Vakkuri Jarmo, Mitä ja missä on tarkastuksen lisäarvo? Taloudellinen näkökulma tarkastuksen lisäarvon ongelmaan. Luento julkistalouden tarkastuksen symposiumissa Tampereella 12.-13.6.2001.
- Vesa Janne ja Kallio Juha, KPMG: ”Suuren IT-hankkeen tarkastaminen”. STAK I 24.9.2008.
- Viherkoski Väinö, VTV: ”Hyvät käytännöt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausumien valmistelussa ja hyödyntämisessä”. 4.6.2010.

Muut lähteet:

- Apulaisoikeusasiainmies Jukka Lindstedt. Opetushallituksen sisäisen tarkastajan asema ja menettely. 17.9.2008, Dnro 4127/2/06.
- Eurooppalaiset poliisin eettiset ohjeet. Euroopan neuvoston ministerikomitean 19.9.2001 hyväksymä suositus (2001)10 eurooppalaisiksi poliisin eettisiksi ohjeiksi ja perustelumuistio. F-67075 Strasbourg Cedex.
- Sisäasiainministeriön tiliviraston taloussääntö (ja siihen liittyvät virastojen antamat tarkentavat määräykset).
- The Institute on Internal Auditors (IIA) (2007). Sisäisen tarkastuksen kansainvälinen ammatillinen ohjeistus; ammattistandardit, eettiset säännöt, käytännön ohjeet. Oy Inreviso Ab, Helsinki.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2009. Helsinki 2010.
- Valtiovarainministeriö, valtiovarain controller 2007 (VM042:01/2004). Viraston sisäisen tarkastuksen malliohjesääntö 22.3.2007.

Tekstissä esiintyneitä lyhenteitä:

- ASPO** Organisaation toimintaan kuuluvien asioiden, asiakirjojen ja töiden hallinnan, valmistelun, päätöksenteon ja arkistoinnin tietojärjestelmä
- CoCo** Guidance on Criteria of Control
- COSO** Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Internal Control-Integrated Framework
- COSO-ERM** Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Internal Control-Integrated Framework Enterprise Risk Management
- Haltik** Sisäasiainhallinnon tietopalvelukeskus

Häke	Hätäkeskuslaitos on vuonna 2001 perustettu valtion valtakunnallinen organisaatio, johon kuuluvat sen esikuntatehtäviä hoitava keskushallinto Porissa sekä hätäkeskukset eri puolilla Suomea.
IIA	The Institute of Internal Auditors
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit
Kieku	Kieku on valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon yhtenäistämishanke, joka on tarkoituksena ottaa poliisin osalta käyttöön 1.1.2013.
KPGM	Maailmanlaajuinen asiantuntijayritysten verkosto, joka tarjoaa tilintarkastus-, vero- ja neuvontapalveluita.
KRP	Keskusrikospoliisi
LP	Liikkuva poliisi
Palkeet	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus aloitti toimintansa vuoden 2010 alussa, kun neljä aiempaa keskusta (Oikeushallinnon palvelukeskus, Sisäasiainhallinnon palvelukeskus, Puolustushallinnon palvelukeskus ja Valtiokonttorin tulosityksikkönä toiminut palvelukeskus) yhdistettiin hallinnollisesti yhdeksi valtiovarainministeriön alaiseksi virastoksi, josta käytetään kutsumanimeä Palkeet.
POHA	Poliisihallitus
Polamk	Poliisiammattikorkeakoulu
PolStat	Poliisin tulostietojärjestelmä
PTK	Poliisin tekniikkakeskus
Sharepoint	Sisäisen tarkastuksen yksikön ja sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöverkoston yhteydenpitoa varten avattu tietojärjestelmä. Sisäiset tarkastajat ry (The IIA-Finland, IIAF) on Suomen sisäisten tarkastajien yhteistyöjärjestö, jonka tavoitteena on edistää sisäisen tarkastustoiminnan kehittämistä, sisäisen tarkastajan ammatuullista osaamista, kannustaa jäseniä vuorovaikutukseen sekä vaikuttaa ja osallistua alaan liittyvään keskusteluun ja säädösvalmisteluun. (www.theiia.fi)
SOLID	Sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen tehtävänä on erityisesti vastata Euroopan Unionin yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan puiteohjelman mukaisten Euroopan pakolaisrahaston (ERF), ulkorajarahaston (EBF), paluurahaston (RF) ja kotouttamisrahaston (IF) tarkastusviranomaistehtävistä. Rahastoja kutsutaan yhteisellä nimellä SOLID rahastoiksi. Nimitys tulee puiteohjelman englanninkielisestä nimestä: General Programme for Solidarity and Management of Migration Flows
SUPO	Suojelupoliisi
Vitja	Poliisiasiain tietojärjestelmien kokonaisuudistushanke, joka on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2014.
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

9 LIITTEET

9.1 Kyselytutkimuksissa saadut vastaukset

Runsaan asiakirjamateriaalin ja ulkomaisten tutkimusten lisäksi olen käyttänyt tutkimuksessani hyväksi useita kyselyjä, joista kattavin on lokakuussa 2010 poliisihallinnon esimiehille (Poliisihallituksen yksiköiden päälliköt, Poliisihallituksen vastuualueiden esimiehet, valtakunnallisten yksiköiden päälliköt ja heidän ensimmäiset sijaisensa, poliisipäälliköt, yhteensä 60 henkilöä) suuntaamani kysely. Sen lisäksi olen käyttänyt tutkimuksessani hyväksi kolmea suppeampaa kyselyä, joissa vastaajina olivat poliisihallinnon sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöt, poliisihallinnon talousvastaavat sekä Poliisihallituksen sisäiset tarkastajat.

9.2 Kysely sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöille

Kysymys 10. Mitä muita tarkastuksia toivoisitte sisäisen tarkastuksen toteuttavan yksikössänne lähitulevaisuudessa?

Saadut vastaukset:

- Tärkeintä olisi selvittää valtakunnallisia yhdenvertaisuus- ja oikeudenmukaisuuskysymyksiä.
- PORA:n toimivuus käytännössä. Kevenikö hallinto, alenivatko kustannukset, tuliko kentälle lisää poliiseja.
- Resurssimallin toteuttaminen.
- Palkkausjärjestelmän toimivuus (vaativuustasoihin sijoitteluiden yhdenmukaisuus, vastuukysymykset kun linjauksista on poikettu).
- Poliisiyksiköiden erilaiset virkarakenteet (esim. ylemmän päällystön määrän huomattavat erot eri yksiköissä).
- Poliisiyksiköiden kulurakenteet (kenellä tehokkain organisaatio /tehtävät /virkarakenne/kustannukset).
- Työajan erittelyiden laatu.
- Laillisuusvalvonnan toimivuus (valvonnan ohjeistus), säännölliset tarkastukset.
- Palveluiden keskittämisen edut ja haitat kansalaisten ja poliisiyksikön kannalta (Palkeet, puhelin-keskusuudistus ym.).
- Lupahallinnon ja aselain aiheuttamat turvallisuusriskit (aseiden jatkuva tuonti poliisiin tiloihin tarkastuksia varten ym.).
- Palveluverkoston ja palvelutason riittävyys haja-asutusalueilla. Palveluiden tasapuolisuuden tarkastelu.
- Ohjaavaa tarkastusta, jossa yhdessä pohditaan asioita ja saatetaan ne paremmalle "tolalle".
- Toiminnallisten tarpeiden ja taloudellisuuden toteutuminen työvuorosuunnittelussa.
- Oman yksikön osalta ei erityisiä toivomuksia. Poliisihallintona kokonaisuutena tarkastellen palkkausjärjestelmän yhdenmukainen soveltaminen.
- VES-asiat.
- Ns. harmaan ylityön tekeminen/teettäminen, esim. toimistohenkilökunta. Asia on todellinen, mutta ei näy virallisasiakirjoissa.
- LP:n liikennevalvonnan ajallinen kohdistuminen liikenneturvallisuustyön näkökulmasta. Tausta poliisin tietojohtoisen toiminnan tukeminen.

- *Barometrin tulosten jalkauttaminen yksiköissä, toimenpiteiden toteuttaminen ja vaikuttavuuden seuranta.*
- *Hankinta-asiat.*
- *Kilpailutukset.*
- *Arkistomääräysten noudattaminen. Eri toimintojen perusteena tulee olla lainvoimaiset päätökset.*
- *Takavarikoidun omaisuuden säilytys.*
- *Takavarikoidun tai löytötavarana saadun rahan käsittely, säilytetäänkö kirjjekuoressa kassakaapissa vai pannaanko pankkitilille.*

Kysymys 11. Missä muissa asioissa toivoisitte sisäisen tarkastuksen auttavan teitä yksikössänne?

Saadut vastaukset:

- *Johtamis- ja hallintojärjestelmien toimivuus.*
- *Poliisilaitoksen henkilöstöresurssien oikeudenmukaisuuden toteutuminen suhteessa muihin samankokoisiin poliisilaitoksiin. (Oikeudenmukaisuus, yhdenvertaisuus, yhdenmukaisuus ja tasapuolisuus tulivat esille jo edellisen kohdan vastauksissa).*
- *Voisi koordinoita tietojen vaihtoa, jotta prosessit poliisilaitoksittain olisivat yhdenmukaiset.*
- *Säännöllinen koulutus, esim. teemoittain, suunnittelu-, tarkastus ja raportointipohjat.*
- *Sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle hyvien työkalujen keskitetty varmistaminen.*
- *Valtakunnallisen käytännön yhtenäistäminen. Selkeä ohjeistus ja mahdollisesti valtakunnallinen lomakkeisto.*
- *Vakiintuneiden käytäntöjen "ravisteleminen" siten, että pohditaan niiden oikeutusta.*
- *Vaarallisten ketjujen kartoitus.*
- *Hankintatoimen oikeudelliset kysymykset.*
- *Hankintatoimen ja kilpailutuksen asiantuntijapalvelut (vainajien kuljetukset, hinauspalvelut).*
- *Sopimusseurannan kehittämisessä ja valvonnassa.*
- *Toivon, että sisäinen tarkastus olisi ainakin nyt alkuvaiheessa hyvin pitkälti ohjaavaa ja opastavaa toimintaa kuitenkin siten, että selkeisiin virheellisiin menettelytapoihin ja käytäntöihin puututtaisiin.*

Kysymys 13. Odotukseni yhdyshenkilötoiminnalta

Saadut vastaukset:

- *Tukea ja ohjausta sisäisen tarkastuksen tehtäviin paikallispoliisissa.*
- *Tuen saaminen kuitenkin koko poliisihallinnolle vielä uudessa toiminnassa.*
- *Ohjeet valvonnan suorittamiseen.*
- *Ohjeistuksen saaminen, lomakkeisto.*
- *Vastuukysymykset.*
- *Koulutus tehtävään, neuvoja ja apua ongelmiin.*
- *Verkoston tulee toiminnallaan AVARTAA ja AMMATILLISTAA jäsentensä näkökulmia ja toimintaa.*
- *Verkostokokoukset.*
- *Tietojen päivitys.*
- *Keskitettyä, yhteisesti sovittua ja yhteismitallista sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan kysymyksenasettelua virastossa tapahtuvan kehittämistyön lähtökohdaksi ja tueksi.*
- *Yhdenmukainen toiminta ja hyvien mallien hyväksikäyttö.*
- *Yhdyshenkilötoiminnan "tuotteiden" sisällyttämistä hallinnonalan ja virastojen ohjausjärjestelmään.*

- *Tietoisuuden lisääntyminen sisäisestä tarkastuksesta. Mahdollisuus vaikuttaa yksikössäni toimintaprosessien kehittämiseksi entistä paremmaksi.*
- *Ymmärryksen lisääminen sisäisen tarkastuksen tavoitteista ja prosesseista.*
- *Poliisihallituksen osallistuminen yksikön koulutuspäiville.*
- *Tarkastustoiminnan yhdenmukaistaminen ja sitä kautta myös eri toimintojen yhdenmukaistaminen.*
- *Valtakunnallisen käytännön yhtenäistäminen ja luominen koko maahan, jos mahdollista.*
- *Tarkastusapu.*
- *Osallistuminen ristiin yksiköiden toiminnan tarkastuksen havainnointiin.*
- *Valvontakohteet.*
- *Kauas on pitkä matka, joten toivon yhteydenpidon painottuvan sähköisiin välineisiin.*
- *Aika näyttää, toivottavasti ei työllistä runsaasti kaikkien muiden yhdys/vastuuhenkilötehtävien lisäksi.*

Kysymys 15. Mitä toivoisit yhdyshenkilöiden yhteisen sivuston sisältävän?

Saadut vastaukset:

- *Sivustoa ei tarvita*
- *Vaikea sanoa, erilaisia sivustoja alkaa olla jo liikaakin. Onko joka porukalla oltava oma.*
- *Tehtävässä tarvittavia tai muuten hoitamisen kannalta hyödyllisiä tietoja ja tiedostoja.*
- *Vertailutietoja, tuloksellisuutta ja kustannustehokkuutta kuvaavia tietoja.*
- *Valtakunnallinen tarkastussuunnitelma.*
- *Muiden viranomaisten tarkastushavainnot poliisihallinnon tarkastuksista (esim. valtion tilintarkastajat).*
- *Tiedot valmisteilla olevista asioista, tarkastushavainnoista.*
- *Keskeiset tiedot tarkastushavainnoista yleisellä tasolla.*
- *Kaikki tarkastusraportit.*
- *Asiaa koskevat säädökset ja muut määräykset, sisäistä tarkastusta ohjaavat asiakirjat . Pääsy sisäisen valvonnan keskeisten normittajien sivuille. Linkit keskeisiin normeihin ja oppaisiin tai osa näistä asianomaiselle erityissivustolle.*
- *Lomakkeet. Työkalusivu, jossa sisäisen valvonnan eri osa-alueiden perustyökalut, sähköiset kar-toituslomakkeet.*
- *Parhaat käytännöt, ainakin ns. hyviä käytäntöjä. Jonkun kehittämät uudet prosessit / - kuvaukset jne. Poliisilaitoksissa käytössä olevia, sisäisen tarkastuksen hyväksi toteamia käytäntöjä.*
- *Tietoa prosesseista eri poliisilaitoksilla.*
- *Toimintaohjeita ja -vinkkejä, joiden avulla toimintaa on helpompi viedä eteenpäin. Kaikkea ei tarvitse keksiä itse, koska samassa veneessä on muitakin.*
- *Avoin tiedottaminen kussakin yksikössä olevista ongelmista, että muiden ei välttämättä tarvitsisi kävellä samaan "miinaan".*
- *Havaitut epäkohdat ilman paikanmäärittystä.*
- *Keskustelua. Yleistä ohjausta ja keskustelua.*
- *Valtakunnan uutiset, ajankohtaista osio, ajantasaisen tiedon levittäminen.*
- *Suunnittelun ja toiminnan vuosikello tapahtumatieltoinen.*
- *Kirjallisuustietoa.*
- *Yhteystiedot, verkoston kokoonpano.*
- *Verkostotapaamisten materiaalit.*
- *Koulutusmateriaalia ja luentoesityksiä.*
- *Automaattinen ilmoitus uudesta sisällöstä.*
- *Hyvin jäsenmely etusivu sisäisen valvonnan osa-alueiden mukaisesti + ajankohtaista osio. Erillinen linkkilokero keskeisten normittajien sivuille. Työkalusivu.*
- *Sovitaan päivillä tarkemmin.*

Kysymys 16. Mikäli toivot yhteydenpidossa ja tiedotuksessa käytettävän muita keinoja, mitä nämä voisivat olla?

Saadut vastaukset:

- *Puhelin ja sähköposti kohdennetussa yhteydenpidossa. Henkilökohtainen sähköposti tärkeimmistä asioista.*
- *Henkilökohtaiset tapaamiset, koulutuspäivät, puhelinsoitot.*
- *Ei tarvitse muita keinoja, vain Sharepoint-hälytykset.*
- *Ajoittain koulutusta.*
- *Seitti.*

Kysymys 19. Mistä asioista toivoisit lisää tietoa ennen yhdyshenkilötoiminnan varsinaista aloittamista?

Saadut vastaukset:

- *Kirjallisuudesta, verkkosivustoista ja muusta työtä tukevasta aineistosta.*
- *Sisäisen valvonnan ja siihen liittyvien toimintojen ohjausjärjestelmän ja prosessien kuvaus, paitsi jos on tarkoitus ottaa ne käsiteltäväksi yhdyshenkilöpäivillä.*
- *Sen verran pihalla koko toiminnasta, ettei osaa tässä yhteydessä mainita mitään.*
- *Keskeiset perusasiat, ellei käydä läpi koulutuksessa toukokuussa.*
- *Vaikea sanoa, kun tehtäväkenttä on käytännössä kokonaan ennestään tuntematon. Kaikki kelpaa.*
- *Mikä yhdyshenkilön toimenkuva eli mitä tehtävä tarkasti ottaen sisältää. Yhdyshenkilöiden tehtävistä ja heille asetetuista toiveista/odotuksista.*
- *Roolijako ja verkostoituminen.*
- *Selkeitä linjauksia sisäisen tarkastuksen toimittamisesta.*

Kysymys 20. Mitä asioita toivoisit käsiteltävän yhdyshenkilöpäivillä?

Saadut vastaukset:

- *Ensimmäisellä kerralla perusteellisesti substanssi, eli mistä on kyse, mihin se perustuu, toimintaperiaatteet, lainsäädäntö, seuraamusjärjestelmä, minimivaatimukset.*
- *Sisäisen tarkastuksen ajankohtaiset asiat. Sisäisissä tarkastuksissa tehdyt havainnot ja mahdolliset toimenpiteet virheellisten menettelyjen korjaamiseksi (jotta mahdollinen virheellinen menettely myös muussa yksikössä voidaan oikaista). Kentän näkemykset sisäisestä tarkastuksesta.*
- *Tulevia tarkastusteemoja ja kohteita.*
- *Yhdyshenkilön käytännön työ, kuinka paljon vaatii työaikaa, mitä yhdyshenkilöiltä odotetaan.*
- *Yhdyshenkilön roolista tarkastuksissa.*
- *Alkuvaiheessa tulisi esitellä sisäisen tarkastuksen käytäntöjä.*
- *Yleensä sisäisen tarkastuksen toimintaperiaatteita ja sitä, mitä meiltä yhdyshenkilöinä odotetaan.*
- *Hyviä malleja ja työtä helpottavia työjakoja.*
- *Vaativuustasoihin sijoitteluita, vahingonkorvausasioita sekä muita vastaavia ajankohtaisia asioita, joista POHA on tehnyt kyselyitä yksiköihin sekä johdon tietojärjestelmät.*
- *Valtiontalouden tarkastusviraston raportin havainnot esim. turvallisuusasioiden käsittelystä poliisissa.*
- *Läheltä piti tilanteiden raportointimalli.*
- *Sähköinen turvallisuustoiminnon esittely (raportointi, ilmoitukset Valtiokonttorille, seuranta; käytössä Rajavartiostossa tai Puolustusvoimilla).*

21. Muut kommentit ja toiveet

Saadut vastaukset:

- *Hyvä asia, antaa uskottavuutta ja jänteveyttä johdon toiminnalle uudessa, hajautetussa, isossa organisaatiossa ja edistää kaikkien esimiestehtävissä toimivien asennetta valvontaan.*
- *Turhia kyselyitä pitäisi välttää, koska niitä tulee joka puolelta uupumukseen asti. Vastaaminen tahtoo unohtua, kun on "ihan oikeitakin töitä" riittävästi.*
- *Olen aloittanut tässä poliisilaitoksessa vasta vuoden alusta, joten poliisilaitoksen toiminta ja sen "heikot kohdat" ovat edelleen hakusessa.*
- *Ongelmana on varmaan se, että yhdys henkilöiden tieto- ja taitopohja on hyvin erilainen. Käytännön työn kautta alkaa vasta muodostua käsitys aihealueesta.*

9.3 Kysely poliisihallinnon talousvastaaville

Kysymys 2. Mitä muita tarkastuksia toivoisitte sisäisen tarkastuksen toimittavan yksikössänne lähitulevaisuudessa?

Saadut vastaukset:

- *Hankinnoissa Hanselin puitesopimusten käyttöaste poliisiyksiköittäin sekä hankinnat PTK:lta.*
- *Voisiko tarkastaa eri yksiköistä, miten hyvin on noudatettu yleensäkin Hanselin puitesopimuksia ja niiden perusteella tehty kilpailutuksia poliisin yksiköissä. Esimerkiksi tilataanko sähköenergia nykyisin Fortumista? Ensi vuodelle tulee uusi toimittaja - vanhat sopimukset on uusittava ja milloin ne ovat katkolla? Uusi sopimustoimittaja on Bergen Energi AS Fmland ja Vantaan Energia.*
- *Hankinnat.*
- *Hankinnat (Hansel-uskollisuus, kilpailuttaminen, ohjeistus, tuki), muut kuin poliisivälineistöön liittyvät.*
- *Budjettikuri. Tulossopimuksen talous- ja henkilöstökehityksen sitovuus.*
- *Toimitilaverkosto ja työvuorosunnittelu (työvuorolistojen laatiminen ja toteutuminen).*
- *Ensi vuoden laillisuusvalvontasuunnitelma on valmisteilla. Näkisimmekin järkeväksi suunnitella sisäisen tarkastuksen ja laillisuusvalvonnan siten, että ne tukisivat toisiaan.*

Kysymys 3. Olisiko sisäisen tarkastuksen konsultointitoimintaa mielestänne lisättävä ja millä tavalla?

Saadut vastaukset:

- *Voisi varovasti lisätä. Riskienhallinnassa jo toteutuu.*
- *Voisiko sisäiseltä tarkastukselta pyytää esimerkiksi lausuntoja menettelytavoista?*
- *Miten olisi mukana olo jollain tavalla tässä uudessa Kiekun käyttöönotossa?*
- *KRP:ssä on jo hyvät kokemukset.*
- *Apua ja tukea on jo ollut myös POHA:n sisäisestä tarkastuksesta.*
- *Toivon, että tarkastustoiminnan tuloksista voitaisiin laittaa tietoa laajemminkin käytäntöjen yhtenäistämiseksi.*
- *Mielestämme sisäisen tarkastuksen merkitystä, vaikutusta ja toimintatapoja tulisi selkeyttää poliisilaitosten suuntaan ja kehittää sisäisen tarkastuksen ja poliisilaitoksien välistä yhteistyötä.*
- *Toiminto on vasta alussa. Myöhemmin ensi vuoden puolella pohditaan konsultoinnin osuutta.*
- *Vaikka sisäisen tarkastuksen toiminnan funktio on edellä kerrottu, niin tarkastajien tulisi keskustella ja he ovat keskustelleetkin niistä käytännöistä, joita ovat kokeneet hyväksi muissa yksiköissä.*
- *Ainakaan tällä hetkellä en näe lisäämistarvetta.*

- *Tarkastustoiminnassa havaituista tai muuten esille tulleista asioista ja ongelmista, joilla on merkitystä kaikkien poliisilaitosten toiminnassa, olisi hyvä antaa informaatiota ja mahdollisia linjauksia mahdollisimman pian niiden tultua tietoon. Näin muutkin poliisilaitokset voivat huomioida havainnoista tehdyt johtopäätökset omassa toiminnassaan ja muuttaa mahdollisia virheellisiä käytäntöjään.*
- *Tähän asti konsultointitoimintaa ei juurikaan ole ollut, joten vaikea arvioida. Ehkä hieman lisäävä.*

9.4 Kysely poliisihallinnon esimiehille

Väittämä 3. Johtamani yksikön tulostavoitteiden saavuttamista koskevat riskit on arvioitu etukäteen.

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköt ja valtakunnallisten yksiköiden päälliköt eivät esittäneet lisäkommentteja.

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Ennalta arvattavuus uuden organisaation tehtävävastuista ei ollut loppuun saakka harkittu toiminnan alkaessa, tulee vieläkin yllätyksellisiä vastuita.*
- *Organisaation rakenteiden muutosten johdosta osa hyvistä käytännöistä jää ainakin väliaikaisesti huomiotta. Korjaantunee ajan kanssa, kun käytännöt selkiytyvät.*
- *Riskeistä keskustellaan, mutta niitä ei useinkaan kirjata.*
- *Riskejä on arvioitu lähinnä henkilöstön ja talouden näkökulmasta.*
- *Suurin riski on henkilöresurssit.*
- *Tietoista arviointia ei ole tehty.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Useimmat riskit vaikeasti arvioitavissa, eivätkä toimimme ulottuvissa.*
- *Tulostavoitteet ovat hyvin konkreettiset, myös uhkaavat riskit ovat nähtävissä kohtuullisen hyvin.*

Väittämä 4: Johtamani yksikön talous on hoidettu tarkoituksenmukaisesti.

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Ei omaa budjettia.*
- *Vaikea kysymys. Hyvin suunniteltu ja vastuutettu. Ongelmana kuluvana vuonna määrärahojen selvä alimitoitus.*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Tehtävissä on organisaatiouudistuksen jälkeen paljon uusia ihmisiä (mm. entisten lääninjohtojen väkeä), joiden perehdytystä tehtävään ei ole hoidettu.*
- *Ajantasaisen tiedon saamisessa HY:stä viiveitä, ja talouraportin formaatti ei täysin palvele tarpeita.*
- *Ainakin näin 1. vuonna taloudelliset resurssit ovat kunnossa.*
- *Ehkä etupainotteinen ajattelu pelastaa.*

- *Nykyisen työjärjestyksen mukaan yksikön päällikkö hyväksyy kulut, mutta esimies johtaa vastuualuettaan. Tällöin esimies ei esimerkiksi toimintaa suunnitellessaan tiedä, millaisiin kulueriin yksikön päällikkö on jo sitoutunut, eikä vastuualueen suunnittelu ole täysin varmalla pohjalla.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Verrattuna muuhun hallintoon. Parantamisen varaa on aina.*
- *Vuoden 2010 talous on hyvä esimerkki. Olemme raamissa, kuten monena vuonna aiemminkin.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Määrärahaseuranta ja -käytön suunnittelu ongelmallista.*
- *Poha/paikallisyksiköt, tilanne uusi, hakee vielä muotoaan.*

Väittämä 5: Johtamani yksikön taloudesta saatu tieto on oikeata ja riittävää:

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Oma taloushallinto ratkaisevassa roolissa.*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Ennalta-arvattavuus vajavaista joissakin kohdin ei tietoa tai tietoa liian vähän talousasioista.*
- *Vastuualueiden esimiehillä ei ole käytössään talousseurannan välineitä.*
- *Esimies ei saa ajantasaista tietoa vastuualueensa taloudellisesta tilanteesta.*
- *Raportointi riittävän tiheää.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Parantunut viime aikoina merkittävästi.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Taloustiedot parantuneet, mutta vieläkin on tarvetta reaaliaikaisempaan tietoon nykytilanteesta, myös tulevan osalta tarvitaan lisää osaamista.*
- *Oma seuranta on kunnossa, valtakunnallisesti toivottaisiin parannusta.*
- *Oman yksikön seurantaan voi luottaa huomattavasti paremmin kuin POHAN seurantaan.*

Väittämä 6: Poliisin operatiivisesta toiminnasta saatu tieto on oikeata ja riittävää.

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Puutteita tilannetietoisuudessa ja tilastoissa.*
- *Vaikeutena massiivisen tietomäärän käsittely*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Ollaan pääosin tiedotusvälineiden antaman tiedon varassa.*
- *Tilastot eivät anna yksiselitteistä kuvaa, esim. toimintavalmiusajoista.*
- *Tietojärjestelmät ovat osittain täysin vanhentuneita toiminnan seuraamisen näkökulmasta.*

- *Poliisihallinnon tilannekuvatoiminnan kehittämistarpeet on tunnistettu ja toimenpiteisiin on ryhdytty.*
- *Polstat järjestelmä on hyvä.*
- *Tietoa saa riittävästi kun halua hakea.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Kehittyy analyysitoiminnan käynnistämisen vaikutuksesta, mutta edelleen puutteellista.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Tietoa on paljon, mutta tiedon hallinnassa, analyysissa, sen soveltamisessa päätöksentekoon paljon puutteita.*
- *Kattava ja yksityiskohtainen tilastointijärjestelmä.*

Väittäjä 7: Poliisin tieto- ja seurantajärjestelmät toimivat luotettavasti.

Saadut kommentit:

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Tietojärjestelmistä saatava tieto on usein toiminnan seurannan ja suunnittelun kannalta riittämätöntä ja usein myös epäoleellista.*
- *Polstatista mahdollista saada eri sisältöistä tietoa riippuen hakutavasta.*
- *Edellyttää tiedon oikeaa syöttämistä. Joskus syötöt puutteellisia.*
- *Ongelmia ainakin aikaisemmin Häken tietojen oikeellisuudessa.*
- *Seurantajärjestelmät sikäli, kun niitä on luotu ja otettu käyttöön.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Perusongelma näyttää olevan eri järjestelmien tuottamien tietojen ristiriitaisuus.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Käytössä on kohtuulliset seurantajärjestelmät, edelleen se mistä tieto otetaan ja mitä on tiedon takana aiheuttaa ongelmia.*

Väittäjä 8: Johtamani yksikön käyttöomaisuus ja irtaimisto on turvattu.

Saadut kommentit:

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Oma seuranta kunnossa ja yhteistyö Palkeiden kanssa OK.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Toimitilaturvallisuudessa on paljon puutteita, useita rakenteellisia, vaikeasti korjattavissa.*

Väittäjä 9: Sisäinen valvonta kokonaisuudessaan on johtamassani yksikössä asianmukaisesti järjestetty.

Saadut kommentit:

Vastuualueiden esimiehet

- *Ei ole ollut erityisen huomion kohteena.*
- *Yksikön tasolla valvonta lienee hyvin hoidettu, tosin uudessa organisaatiossa uusien käytäntöjen omaksuminen ottaa oman aikansa. Alaiseen hallintoon suuntautuva toiminnallinen laillisuusvalvonta kaipaa kehittämistä.*
- *Sisäisen tarkastuksen yksikkö asiantunteva.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköt

- *Tosiasiassa talouteen ja tietoturvallisuuteen on panostettu eniten. Varsinaista sisäistä valvontaa ei ole asianmukaisesti järjestetty.*
- *Vaihtelee resurssien myötä.*

Poliisipäälliköt

- *Paljon on kehitettävää, valvontaa on mutta mutta. Organisaatioturvallisuudessa paljonkin puutteita ym.*
- *9 toimipistettä -> seurannan ongelma.*

Kysymys 10: Millä tavalla sisäistä valvontaa voitaisiin kehittää? (Johtamassani yksikössä ja/tai koko poliisihallinnossa)

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Controllertöimintää voitaisiin tehostaa, muuten hyvin hoidettu.*
- *Johtamassani laitoksessa asiaan on panostettu paljon sen keskeisen merkityksen vuoksi.*
- *Ongelmana on mielestäni uuden organisaation osittain päällekkäiset toiminnot, lyhyellä varoitusaajalla tulevat lukuisat kyselyt, jotka kohdistuvat erityisesti johtoon. Riskinä on "tukehtuminen", asioihin ei kyetä keskittymään riittävästi. Sisäisen valvonnan ei pitäisi enää lisätä tätä taakkaa vaan pyrkiä karsimaan kuormitusta ja selkeyttämään prosesseja.*
- *Suunnitelmat on laadittu. Toteutumista seurataan, mutta sisäisen valvonnan vastuuttaminen voisi olla tiukempaa.*
- *Talouden raportointi on puutteellisinta. Määräaikainen projektikohtainen (menolajikohtainen) raportointi puuttuu eikä sitä tule säännönmukaisesti.*
- *Työajan seurantajärjestelmä kohdistuu virastotyöskentelyyn. Viraston ulkopuolella, mm. virkamatkoilla tapahtuvaa työajan seurantaa ei juurikaan tueta. Työajan seurantajärjestelmän puutteet estävät käytännössä mm. kansainväliseen toimintaan liittyvän työpanoksen laskentaa ja seurannan.*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Teemoittaisia tarkastuksia erilaisissa yksiköissä, tarkastushavaintojen perusteella kohdennettua koulutusta esimiehille/informaatiota yksiköiden päälliköille.*
- *Esimiesten, kaikilla tasoilla, valvontavastuuta korostamalla. Esimiesten henkilökohtaisiin tulostavoitteisiin tavoite sisäisen tarkastuksen alalta ja tavoitteen toteutumisen aito seuranta!*

- *Huomion suuntaaminen myös erilaisten riskien arviointiin on hyvä ja tarpeen. Olemassa olevat järjestelmät tulisi saattaa yhteensopiviksi (vrt. kertakirjautuminen) helpottamaan dokumentointia – esim. työajanseurannan, matkalaskutuksen ja ajopäiväkirjojen osalta.*
- *Esimiesten oman osaamisen turvaamiseksi esitän harkittavaksi koulutustilaisuuden järjestämistä.*
- *Talousseuranta voisi palvella paremmin yksikön tarpeita. Työajan käyttö voisi olla joustavampaa, ja työpaikallaolon seurannasta voitaisiin siirtyä saavutettujen tavoitteiden seurantaan.*
- *Alaiseen hallintoon suuntautuva valvonta ja tarkastustoiminta tulisi suunnitella kiinteämmin operatiivista toimintaa ohjaavien yksiköiden kanssa.*
- *Asiasta tulisi antaa informaatiota. Valvonta tulisi määritellä selkeästi ja karkealla tasolla. Nyt menevät sekaisin laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus.*
- *Poliisin hankerahoituksen sisäinen tarkastus vakioitava 30 prosenttia rahankäytöstä vuosittain tarkastettava riskianalyysin pohjalta.*
- *Vastuujao eri yksiköiden välillä selvitettävä viimeistään ensimmäisen toimikauden jälkeen.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Hyvin laadituilla työsuunnitelmilla ja niiden toteuttamisella.*
- *Lähiesimiesten roolia tulisi korostaa sisäisessä valvonnassa osana johtamistoimintaa. Puuttumiset toimintaan tulisi tarvittavalla tavalla kirjata myöhemmän spekulatiion välttämiseksi.*
- *Painopisteen voisi suunnata konsultoivaksi controller-toiminnaksi.*
- *Sisäisen valvonnan tulisi itsessään olla dynaamista, riittävän oma-aloitteista sekä toimia mahdollisimman lähellä ylintä johtoa. Ylimmän johdon tulisi myös aktiivisesti hyödyntää sisäistä valvontaa.*
- *Sisäisen valvonnan yhteys muuhun toimintaan tulisi hahmottaa paremmin. Mikä suhde sis. valvonnalla on organisaatioturvallisuuteen, talous- ja henkilöstöhallintoon tms. Ja erityisesti, miten sis. valvonta vaikuttaa operatiiviseen toimintaan?*
- *Sisäinen valvonta on kiinteä osa esimiestyötä. Esimiesvalmiuksien teroittaminen tuntuu olevan jatkuva aihe – kestoteema – sisäisessä valmennuksessa.*
- *Korostamalla sen jokapäiväisyyttä, hyvät suunnitelmat, kouluttamalla henkilöstöä.*
- *Sisäinen valvonta on poliisissa hyvällä tasolla. Rakenteet ovat olemassa ja on oikeastaan johtamiskysymys, toteutuuko sisäinen valvonta, niin kuin on ajateltu.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Jatkossakin on osa yksikön omaa toimintaa, osa ylemmän hallinnon ”sisäistä valvontaa”. POHA-uudistuksen myötä katosivat ”tutut” lääninhallituksen esimiestoimijat, mikä on tuonut mm. osaamisvajetta.*
- *Sisäinen valvonta nyky muodossaan kovin ”nuorta”, mutta oikean suuntaista. Yhtenäiset seuranta- ja raportointijärjestelmät varmistaisivat toimintaa.*
- *Sisäisen valvonnan kokemukset uudessa organisaatiossa vähäiset, käsitykseni mukaan omassa yksikössä on toiminut kohtuullisen hyvin.*
- *Pohalla keskitetysti poliisilaitoskohtaiset toimintamallit, konkreettiset sellaiset. Tähän liittyy vahvasti myös resurssikysymys, nykyisellä resurssilla ei onnistu hyvin. Tilannetta ei korjaa edes mahdolliset ratkaisut jatkossa yhteistoiminnan kehittämiseksi nykyisiä yksiköitä laajemmalla alueella vaan yksinkertaisesti tarvitaan henkilöresursseja ellei sitten tietojärjestelmiä kehittämällä samalla voida toteuttaa uudistusta myös tähän liittyen.*
- *Kaikilla esimiestasoilla tulisi mieltää sisäisen valvonnan olevan osa jokapäiväistä esimiestyötä.*
- *Valvontavastuun kohdentamisessa organisaation ja toimenkuvien selkeys on perusta vastuukysymysten selkeyttämisessä. PORA I toi selvästi esiin johtaminen ja vastuu –kysymyksen kuntoonsaattamisen tarpeen. Kun johtaminen on kunnossa, pohja sisäisen valvonnan toteuttamiselle tulee myös paremmin hoidettua. Eli selvät toimenkuvat ja vastuut kuntoon.*
- *Paikallistasolla ei ole muuta konstia kuin vastuuttaa se esimiesputkeen ja SEURATA sitä, että esimiehet todella tekevät ja raportoivat kirjallisesti heille kuuluvat tarkastukset. Tarkastusten laatua pitää paikallistasolla arvioida koko ajan siitä näkökulmasta, että onko tarkastus todellista vai vain muodollista (pakonomaisesti tehtyä). Koko poliisihallinnossa nyt alkanut konsultoiva ja neuvova sisäinen tarkastustoiminta on tervetullutta. Muistua pitää hyvin tarkoin se, että siitä toimin-*

nasta ei saa tulla ”putkiaivoista pilkkuerotiikkaa”. Jos sisäisellä tarkastuksella ruvetaan snobbailemaan se menettää sen palvelevan ja ohjaavan elementtinsä, joka sille ehdottomasti kuuluu.

- *Laatimalla sisäisen valvonnan ohjesääntö. Työn alla.*
- *Sisäisen valvonnan osalta johtamani poliisilaitos tarvitsisi tukea erityisesti erilaisten prosessien arvioinnissa ja kehittämisessä.*

Kysymys 11: Millä tavalla sisäinen tarkastus voisi toimia johtamani yksikön sisäisen valvonnan apuna?

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Toiminnot on meillä koplattu yhteen. Muutoinhan koko juttu on fuulaa.*
- *Talouden raporttien selkiinnyttäminen. Budjetoinnin ohjeistaminen. Valvonnan kohdistaminen sinne, missä on suuria hyötyjä löydettävissä. Esim. raskas, lakisäätäinen valvonta toimii työajan seurannan rutiinien ympärillä, kun todellisuudessa monet tekevät paljon ilmaista työtä, ja vain pieni joukko vaatisi em. valvontaa. Suurten projektien valvontaan taas ei kyetä ilman erityisasiantuntemusta.*
- *Käyvät suurelta osalta käsi kädessä ja koordinaatio on yksikön lakimiehellä. Esimiestyö ja erityisesti lähiesimiestyö korostuvat.*
- *Sisäinen tarkastus voisi tarkastaa Poliisihallituksen sisäisiä käytäntöjä rohkeammin ja ottaa kantaa yhdenmukaisiin menettelyihin. Esimerkkinä matkustaminen, sen tarkoituksenmukaisuus, kulkuvälineet (taksit) jne sekä yksiköiden rahankäyttö omiin sisäisiin pippaloihin ym.*
- *Esim. tukemalla puutteellisten seurantajärjestelmien kehittämistä tarkoituksenmukaisempaan ja laaja-alaisempaan suuntaan. Nykyisin kuulemme liian usein, että ”järjestelmä ei taivu” jonkin melko tyyppillisen asiantilan seurantaan tai hoitamiseen.*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Tarkastuskertomusten läpikäynti, muu tarpeellinen keskustelu tarkastuksen jälkeen.*
- *Selkeät ja hyvissä ajoin laaditut suunnitelmat, vaikkapa yksikkökohtaisesti. Suunnitelmissa vuosittain tietyt prioriteetit, joiden valvonnan toteutumisesta yksikkö/esimies raportoi joko erillisellä raportilla tai henkilökohtaisen tulostarkastelun yhteydessä (henkilökohtaiset tulostavoitteet).*
- *Arvioimalla, että tarvitaanko kaikkea hyvinkin yksityiskohtaista, ja paljon työtä teettävää sisäistä byrokratiaa.*
- *Olisi hyvä, jos aktiivisesti järjestettäisiin lyhyehköjä tietoiskuja joistain kohteista esimiesfoorumien yhteydessä. Tällaiset tietoiskut voisivat olla yksinkertaisimmillaan esimerkiksi ”laskun hyväksyjän vastuu”, ”matkustussäännön keskeiset kohdat” tai ”TAIMI-kirjaukset kuntoon”.*
- *Yhdessä voitaisiin laatia toimintasuunnitelma, jota osapuolet toteuttaisivat toimialoillaan.*
- *Laaditaan yhdessä sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelma, jota toteutetaan yhdessä.*
- *Analysoimalla ja kartoittamalla kohteita sekä toimintoja joiden toteutumista tarkasteltaisiin kokonaisuutena koko hallinnon osalta, ei yksittäisenä toimintona. Tehokkuus ja taloudellisuus.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Toteuttamalla työnjaon mukaisesti hyvin tehtyjä työsuunnitelmia.*
- *Sisäinen tarkastus tunnistaa rakenteellisia heikkouksia, joihin voi sen jälkeen johtamisella puuttua.*
- *Analyysin ja valvonnan työkaluja tarjoamalla – säännöllistä sparrausapua.*
- *Päivittäisen työn kautta sopivalla tavalla ohjattuna.*
- *Aktiivisella tarkastustoiminnalla ja keskinäisellä rakentavalla konsultaatiolla.*
- *Yhteydenpidolla muulloinkin kuin tarkastustilaisuuksissa, kaksisuuntainen kommunikointi tukee sisäistä valvontaa.*

- *Sisäinen tarkastustoiminta tuo ulkopuolisen näkemyksen ja tulosten analysoinnin pohjat on hyvä siirtää havainnot yksikön kehittämissuunnitelmiin.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *POHA-uudistuksen myötä esitetyt suunnitelmat toimintamuodoista antavat hyvää suuntaa.*
- *Luvatun koulutuksen toteuttaminen sekä sisäisen valvonnan ”verkoston” ylläpitäminen.*
- *Ohjauksellinen rooli, yhtenäistäminen.*
- *Pistokokein, ulottamalla tarkastus riittävän ”syvälle” itse toimintaan.*
- *Ohjaavana, neuvovana yksikkönä.*
- *Sisäisessä tarkastuksessa havaitut puutteet auttavat korostamaan esimiehille valvonnan tärkeyttä.*
- *Tietojohtoinen toimintamalli antaa mielestäni hyvän lähestymistavan aiheeseen. Poliisilaitoksen tulee pystyä havaitsemaan ja välittömästi toimimaan ongelmatilanteisiin. Ohjeet tulee olla selvät. Kun laitoksen sisäinen valvonta on saatu sisäistettyä yhdeksi normaaliksi laitoksen toiminnan osaksi, sisäisen tarkastuksen roolin tulee sen jälkeen olemaan enemmän laitoksen toimintaa tukeva.*
- *Kouluttamalla ja tukemalla sekä konsultoimalla hyviä paikallispoliisin sisäisiä tarkastuskäytäntöjä, jotka ovat oikein ja tarkoituksenmukaisesti mitoitettu (sisäisestä tarkastuksesta ei saa tulla muuta toimintaa hidastavaa ja halvaannuttavaa toimintaa).*
- *Asiantuntijatukea antamalla.*
- *Sisäisen tarkastuksen tuki olisi tarpeen toimintaprosessien arvioinnissa ja kehittämisessä.*
- *Ensimmäinen tarkastus oli varsin hyvä ja tarkkuutta löytyi. Tämä auttaa poliisiyksikköä löytämään puutteita tai mahdollisesti vääriä tulkintoja toiminnoistaan. Pitäkää pystyssä.*

Kysymys 12: Oletko ollut tekemisissä sisäisen tarkastuksen kanssa ja oletko silloin saanut sisäisen tarkastuksen ansiosta lisäarvoa/parannuksia oman yksikkösi toimintaan.

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Olen ollut tekemisissä. Dialogi on ollut kehittämisen näkökulmasta hyödyllistä.*
- *Kyllä. Sisäinen tarkastus oli ennen pahaan siirtymistä suoraan alaisuudessa.*
- *Kyllä, ehdottomasti tuo lisäarvoa.*
- *Poliisihallituksen sisäinen tarkastaja suoritti poliisilaitoksessa tarkastuksen syksyllä 2010.*
- *Kyllä, tärkeitä ja arvokkaita näkökulmia.*
- *Olen ollut tekemisissä jonkin verran. Asiat ovat olleet yleensä pienimuotoisia ja olen saanut tukea niiden ratkaisemisessa.*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Kyllä, talousvastaavana läänissä, laillisuustarkastusten yhteydessä.*
- *Ei vielä käytännön kokemusta.*
- *Kanssakäymistä ei ole ollut.*
- *Olen ollut tietoinen yksikön toimenpiteistä.*
- *En ole ollut konkreettisesti tekemisissä sisäisen tarkastuksen kanssa.*
- *Sisäisen tarkastuksen raporteista on ollut hyötyä oman substanssialan kehittämisessä.*
- *Tunnen sisäisen tarkastuksen funktion. Sisäinen tarkastus ei ole kohdistunut vastuualueelleni.*
- *Jatkuva yhteistyö. Hyödyt merkittäviä.*
- *Olen yleisellä tasolla vielä en pysty lausumaan lisäarvosta, mutta tulevaisuus varmasti tuo asiaan selvyttä.*
- *Kyllä olen.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Uudessa järjestelmässä en ole ollut.*
- *Kyllä olen. Parannuksia on saatu sisäisen tarkastuksen raporttien muodossa.*
- *Kyllä.*
- *Aiemmin kyllä ja siitä on ollut hyötyä. Nykymallissa en vielä.*
- *Sisäinen tarkastus on tarkoittanut meillä vaihtelevaa määrää (2-4 kpl) tarkastuskertomuksia johdon määrittämistä aiheista vuosittain. Kahtena viime vuotena raportteja ei ole tehty. Toiminta ei ole nyt edes välttävällä tasolla. Lisäarvoa on toki saatu silloin, kun tarkastuksia on tehty.*
- *Kyllä. Myös tietoa siitä, että asiat on jokseenkin hyvin hoidettu. Tarkastusten tarkoituksena ei lieneäkään saada pitkää puutelistaa, vaan kehittää toimintaa, jakaa kokemuksia, konsultoida.*
- *Kyllä, tarkastus on ollut asiallista ja neuvovaa = positiivista, minkä johdosta on pystytty kehittämään ja kehittämään toimintaa.*
- *Olen ollut tekemisissä. Tarkastus on tuonut tarpeellista lisäarvoa ja tarvittavaa "ulkopuolista" näkemystä toiminnan kehittämiseen.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *POHA JI:n tarkastuskäynti (heinäkuu -10) vei monilta osin eteenpäin omaa toimintaamme.*
- *Tarkastushavainnot ovat auttaneet parantamaan ja kehittämään toimintaa.*
- *Olen ollut ja olen saanut jonkin verran yhtenäistämisohjausta.*
- *Olen ollut tekemisissä, yksi tarkastus on toteutettu yksikössäni. Kokemukset ovat hyvät, yllättävänkin hyvät. Tähän suuntaan toivoisin toimintaa kehitettävän.*
- *En ole ollut. Ensimmäinen tarkastus on marraskuussa 2010.*
- *Kuulun yhdyshenkilöverkkoon. Sisäinen tarkastus auttaa kohdentamaan toimenpiteitä oikeisiin kohteisiin.*
- *Sisäinen tarkastus on käynyt tarkastuskierroksella. Jos laitoksen ja tarkastuksen roolitus selkeytyy edellä olevan ajatuksen mukaan, asiantilalla tulee olemaan hyvä lisä ohjaamaan laitoksen laillista menoa.*
- *Yksikköni on ollut sisäisen tarkastuksen kohteena. Tarkastus aiheutti oikeita ja tervettä asioiden tsekkaamisia omassa yksikössäni. Oikein tervetullut tapahtuma.*
- *Kyllä. Hyvää laadunvalvontaa.*
- *Sisäinen tarkastus kykenee parhaimmillaan tuottamaan objektiivista tietoa poliisitoimintaan sekä talous- ja henkilöstöhallintoon liittyvistä toimintamalleista siten, että yksikön kehittämistoimet voidaan kohdentaa perustellummin.*
- *Kyllä. Tarkastuskäynti heinäkuussa 2010.*
- *Yksi tarkastus on tehty ja pidin sitä erittäin hyvänä.*

Kysymys 13: Millä tavalla sisäistä tarkastusta voitaisiin kehittää?

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Voimavaroja lisäämällä, controller-toimintaa kehittämällä.*
- *Nähtäväksi jää miten pohja etähommana asian hoitaa.*
- *Yhteistyöllä, voitaisiin hakea "täsmäaseita" kunkin yksikön tilanteeseen.*
- *Tuntui toimivan varsin hyvin.*
- *Nyt on hyvä vire päällä. Toiminnan vakiintuessa sen rooli vain kasvaa.*
- *Sisäisen tarkastuksen havainnot ja toimenpiteet/toimenpide-ehdotukset tiedoksi poliisihallituksessa/poliisissa laajemminkin kuin tarkastuksen kohteelle. Asioilla on yleistä ulottuvuutta lähes aina. Toisaalta sisäinen tarkastus voisi vierailla esittäytymässä ja kertomassa tehtävästään sekä kiinnostuksen kohteistaan yksiköissä (yksikkökokousten puitteissa).*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Tarkastuskohteita laajentaa resurssien mukaan.*
- *En tunne sisäisen tarkastuksen prosesseja niin hyvin, että voisin esittää kehittämissuhteita.*
- *Ohjaavaan, laatua varmistavaan ja ennalta estävään suuntaan.*
- *Tarkastustoimintaa voitaisiin kehittää siten, että käydään tarkastettavan poliisiyksikön toiminta läpi kaikkien toimialojen osalta. Näin saataisiin kokonaiskuva yksikön toiminnasta sekä toimintojen kehittämistä tukevat omat havainnot.*
- *Hyvä alku olisi toiminnan esittely, sillä tällä hetkellä ero laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen välillä on monelle, itseni mukaan lukien, epäselvä.*
- *VN:n määräyksen/ohjeen ja POHAN määräyksen/ohjeen pohjalta voisi laatia pitemmän aikavälin tarkastussuunnitelman, joka olisi hallinnon sisällä avoin ja julkinen. Jo pelkkä suunnitelman julkaiseminen edesauttaa tarkastustoiminnan kehittämistä.*
- *Talouden tarkastuksesta voitaisiin laajentaa Poliisihallituksen päätöksentekomenettelyyn ja toimeenpanon valvontaan.*
- *Sisäinen tarkastus voisi toimia ennakkoon tärkeänä asiantuntijana sekä analyysoivana ja kehittäväenä yksikkönä eri toimintojen käynnistyessä tai kehitettäessä niitä. Siis ennalta estävä toiminta !*
- *Jakamalla tietoa keskeisistä havaituista puutteista linjavastuulla oleville tahoille. Sama koskee laillisuusvalvontaa. Ottamalla asiantuntijoita tarkastuskäynneille mukaan tarpeen mukaan keskeisen valvonnassa käytettävän tiedonhankintakeinon tehostamiseksi ja tiedon jakamiseksi.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Laillisuusvalvonta suoritetaan aika kattavasti nykyään ja sieltä pitäisi koko hallintoa ajatellen tulla viestiä sisäiselle tarkastukselle niistä puutteista/heikkouksista, jotka koskevat useita eri yksiköitä. Nämä aiheet tulisi päätyä sisäisen tarkastuksen kohteiksi, jolloin ne saadaan korjattua ja yhdenmukaistettua.*
- *Säännölliset yhteydenotot ja vuosittaiset työohjelmat.*
- *Voisi olla suunnitellumpaa ja yhtenäisempää koko poliisihallinnon osalta.*
- *Sen tulisi kohdistaa tarkastuksia riskianalyysin avulla valittuihin kohteisiin.*
- *Koulutus ja ohjaaminen ovat tärkeitä.*
- *Kehitystä on tapahtunut paljon, vaikea sanoa miten pitäisi kehittää. Ehkä neuvovan roolin lisääminen.*
- *Sisäinen tarkastus on jo nyt hyvällä tolalla. Ehkä vielä yhteistä näkemystä arvioinnin kohteen ja sisäisen tarkastuksen (=suunnitelma) pitkän aikavälin toimintasuunnitelmaksi olisi hyvä saada.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Koulutuksella ja sisäisen tarkastuksen vastuuhenkilöjärjestelmän ja sen osaamisen ylläpitämisellä.*
- *Jatkamalla ja kehittämällä toiminnan sisältöä.*
- *Sisäinen tarkastus tulee olla laitoksen sisäistä valvontaa ohjaava ja tukeva järjestelmä.*
- *Yksi kehittämiskohde voisi olla, jonkinlainen yhteenveto tai johtopäätökset sisäisen tarkastuksen raporteista. Nyt emme kentällä tiedä mitään, minkälaisia johtopäätöksiä niistä tehdään. Siis PALAUTE kentälle yleisellä tasolla.*
- *Yhteisiä malleja hyvistä käytänteistä kaikkien käyttöön keräämällä ja jakamalla niitä.*
- *Paikallispoliisiyksiköiden tulisi saada nykyistä paremmin tukea sisäiseltä tarkastukselta muutenkin kun vain talous- ja henkilöstöhallintoon liittyen.*
- *Ottamalla muutama teema vuosittain tarkastusohjelmaan ja tekemällä niistä vertaileva raportti eri poliisilaitosten kesken yhdenmukaisuuden lisäämiseksi eri toiminnoissa.*
- *Aiheiden tulisi vaihdella joka vuosi.*

Kysymys 14: Mikä on mielestäsi sisäisen tarkastuksen keskeisin tehtävä?

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Taloudenpidon jälkikäteinen valvonta.*
- *Puuttua asioihin ennen kuin ne joudutaan siirtämään poliisirikostutkintaan tai vahinko on jo päässyt syntymään.*
- *Löytää tuottavuushyötyjä ja varmistaa toiminnan lainmukaisuus. Turvaa taloutta ja henkilöstöä.*
- *Toiminnan ja päätösten oikeellisuuden selvittäminen. Prosessien tarkistaminen.*
- *Ensisijaisesti työjärjestyksen, taloussäännön ja näiden nojalla annettujen määräysten noudattamisen valvonta tekemällä kohdennettuja tarkastuksia ja raportoimalla niistä virastopäällikölle. Edellä olevan mukaisesti keskeistä on rahankäytön tarkoituksenmukaisuuden ja oikeellisuuden valvonta niin perustoiminnassa kuin hankemenettelyssäkin.*
- *Tukea viraston johtoa kaikin puolin laillisen ja säännösten sekä määräysten mukaisen toiminnan varmistamisessa, lähinnä suunnitellun tarkastustoiminnan kautta. Lisäksi toimia selvittelyelimenä selvitystä vaativien asioiden osalta poliisiylijohtajan tukena.*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Taloustarkastukset, vaarallisten yhdistelmien selvitys, projektien ja hankkeiden tarkastus.*
- *Toiminnan laillisuuden varmistaminen.*
- *Johtamisen ja tuloksellisuuden tukeminen. Rikollisen tai moitittavan toiminnan ennalta estäminen. Epäkohtien ja rikkeiden paljastaminen. Korkean työmoraalin tukeminen.*
- *Tunnistaa osaltaan riskit ja pyrkii estämään niiden toteutuminen ennalta.*
- *Asianmukaisen taloudenpitämisen tarkastaminen.*
- *Seurata, että valtion omaisuutta/varallisuutta hoidetaan ja käytetään asianmukaisella tavalla.*
- *Lainmukaisuuden valvonta menettelyissä ja oikeat ja riittävät tiedot raportoinnissa.*
- *Toimintoja tukeva ohjaus ja asiantuntija ”tietopankki tulkintakysymyksiä ratkaistaessa”.*
- *koota johdolle ajantasaista tietoa valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Tukea johtamista.*
- *Tunnistaa prosessien ja rakenteiden heikkouksia, jotka saattavat vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen.*
- *Varmistaa ja tukee viraston/yksikön toiminnan sekä hallinnon kehittämistä hyvän hallintotavan ja annettujen säästöjen ja ohjeiden mukaisesti.*
- *Tuottaa ylimmälle johdolle oikea-aikaista ja luotettavaa tietoa asioista ja prosesseista sekä niiden kulusta erityisesti siinä mielessä, tuleeko joihinkin seikkoihin puuttua. Hyvässä tilanteessa sisäisellä valvonnalla varmistetaan, että kaikki on kunnossa.*
- *Täydentää yksikön omaa laadunarviointia ja laillisuusvalvontaa, osana yksikön valvonnan ja kehittämisen kokonaisuutta. Itse en pidä sisäistä tarkastusta pelkästään toiminnan laillisuuteen liittyvänä tarkastustoimintana, vaan mukana on mm. toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointi.*
- *Yksiköiden tukeminen ja positiivisen kehittämismielialan ylläpitäminen.*
- *Ohjeiden ja määräysten noudattaminen, sekä määrärahojen oikeaan käyttöön liittyvät asiat (hankinnat, sopimukset yms.).*
- *Keskeisin tehtävä on olla viraston johdon asiantuntija-apuna toiminnan kehittäjänä.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Ohjata toimintaa oikeaan suuntaan ja varmistaa toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja oikeellisuus.*

- Käytäntöjen yhtenäistäminen.
- Varmistaa, että toimintamme on säännösten ja ohjeiden mukaista ja että asiakkaamme saavat mahdollisimman hyvät palvelut. Lisäksi se, että tarkastus voisi paljastaa epäkohdat ja tehdä ratkaisuehdotuksia. Tarkastustoiminta on yksi väline laadun varmistamiseksi.
- Löytää toiminnoista toistuvat systeemivirheet. Neuvoa oikeisiin käytäntöihin.
- Tuoda esiin epäkohtia toiminnan kehittämiseksi.
- Ohjaava, tukeva ja tarkastava.
- Neuvonta ja toiminnan ohjaus oikeaan suuntaan. Koordinointi ja konsultointi. Ei siis viisastelu ja pikkuerotiikan harrastaminen (”jokainenhan tekee tahattomasti pikku virkavirheitä joka päivä”). Sen sijaan tahallisiin harkittuihin virkavirheisiin tulee puuttua kovalla kädellä.
- Poliisin organisaatioiden toiminnan laadun ja laillisuuden valvonta.
- Poliisiyksikön toiminnan kehittämisen tukeminen ja laadun varmistaminen.
- Parantaa poliisiyksiköiden taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta.
- Toiminnan ja talouden yhteensovittaminen kaiken muun ohella.

Kysymys 15: Mihin haluaisit Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen kohdistavan toimenpiteitä? Valitse mielestäsi kolme tärkeintä. Tarkenna tarvittaessa.

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- (kohtaan muu kohde) Etupainotteinen analyttisempi ote eikä saivartelu jo tehdyillä mokilla.

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- (kohtaan toimintaa ja taloutta koskevien ohjeiden ja määräysten noudattaminen) Esim. työjärjestyksen yksiselitteisyys.
- (hankkeiden vaikutusten seurantaan) Mitä rahalla saatu aikaan.

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- (hankkeiden vaikutusten seurantaan) Hankkeista pitää luopua kokonaan.
- (henkilöstöasiat, VES:n noudattaminen) Valtakunnallisen yhtenäisyyden toteutumisen varmistaminen.
- (muu kohde) On muistettava kohtuus niin tarkastajien kuin virastojenkin näkökulmasta.

Poliisipäälliköiden kommentit:

- (oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen toiminnasta) Tärkeä elementti siinä mielessä, että vaikuttaa tosi paljon esim. voimavarojen suuntaamiseen.
- (oikeiden ja riittävien tietojen varmistaminen taloudesta) Ainakin tähän asti budjetointi (ja osittain myös seuranta) ovat olleet poukkoilevia ja etenkin budjettiperusteiden poukkoilu vuosittain on vaikeuttanut suunnittelua ja toimintaa pitkällä jännteellä.
- (hankkeiden vaikutusten seurantaan) Näissä on niin paljon rahaa, että seuranta olisi todella tarpeen. On tosin erittäin vaikea ja herkkä alue. Näkeehän sen jo VTV:n raportoinneista.
- (virkaehtosopimusten noudattamiseen) Vaativuustasojen soveltaminen.
- (muu kohde) En usko, että hallinossamme esiintyisi siinä määrin virheitä ja väärinkäytöksiä, että niiden esille kaivamiseen käytetty työpanos hyödyttäisi koko hallintoa. Sen sijaan sisäisen tarkastuksen panos/hyöty saataisiin ehdottomasti paljon suurempana yllä valitsemiä kohteiden kautta¹¹⁰. Tiedän, että ne ovat suuritöisiä ja ehkäpä niihin ei aina halutakaan sivullista näkemystä.

¹¹⁰ (Vastausohjelma ei anna mahdollisuutta nähdä, mihin yllä valitsemiinsa kohteisiin kirjoittaja viittaa. 1- 4 kohdetta)

Kysymys 16: Näetkö uuteen hallintorakenteeseen siirtymävaiheessa vielä erityisiä riskejä, joita olisi seurattava?

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Hajautetun hallinnon aiheuttamien lisäkustannusten hallinta.*
- *Sisäinen tarkastus ei saa käpertyä pohaan ja erkaantua elävästä elämästä.*
- *Varmaankin, koska kokonainen toimintavuosiakaan ei ole vielä kulunut. Esim. budjetoinnissa ei ole varmaankaan osattu ottaa kaikkea huomioon, kun koko toimintavuoden tulosta ei vielä ole nähty.*
- *Kaksiportaisuuden puhtasoppinen toteuttaminen tulisi varmistaa siirtymävaiheen jälkeen.*
- *Poliisihallituksen alaisten yksiköiden autonomia on kasvanut. Niiden taloushallintoon ei kohdistu enää ns. lähivalvontaa poliisin lääninjohtojen eikä entisten lääninkonttorien taholta. Taloudelliset epätarkoituksenmukaisuudet rahankäytössä ja jopa väärinkäytökset ovat mahdollisia. Sisältäen myös matkustamiseen liittyvät menot.*
- *Yhtenäisten käytäntöjen varmistaminen eri puolilla valtakuntaa olevien yksiköiden kesken.*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Toimintatavat muuttuvat henkilöiden myötä. Liiallinen hajautus talous- ja henkilöstöasioissa.*
- *En näe erityisiä siirtymävaiheeseen liittyviä riskejä.*
- *Uusiin tehtäviin perehdyttäminen (erityisesti talousasioissa) on laiminlyöty.*
- *Organisaatiot ovat edelleen muutoksessa. Sen yhteydessä on varmistettava, että kaikilla keskeisillä toiminnoilla ja prosesseilla on omistajansa.*
- *Hajautettu asiantuntijaorganisaatio on riski, jota tulisi seurata henkilökunnan yhdenvertaisuuden näkökulmasta (työajan riittävyys, työtehtävien monipuolisuus, uralla eteneminen ja työssä kehittymisen mahdollisuudet jne).*
- *Hallintorakenteen toimivuus asetetut tavoitteet huomioiden.*
- *Vanhoissa poliisilaitoksissa oli erilaisia kulttuureja varainkäytössä, hankinnoissa jne., jotka pitäisi saada yhdenmukaisiksi.*
- *Jäi nuo tulosohjauksen prosessit kuvaamatta ja nyt ollaan tekemässä ohjauksen ja talouden prosesseihin muutoksia, jotka eivät välttämättä toimi oikein.*
- *Yksiköiden välisten vastuiden seuranta ja mahdollisten rajapintojen selvittäminen vastuukysymyksissä.*
- *Uusien toimintamallien soveltaminen käytännössä. Erityisesti toiminnan ja talouden suunnittelu sekä budjetointi yhteistyössä eri yksiköiden kanssa hakee vielä muotoaan.*
- *Asioiden käsittelyn ketjuissa on heikkoja lenkkejä, jotka varantavat asioiden luotettavan ja nopean käsittelyn. Sähköpostin massiivinen tulva on selkeä riskitekijä. Tärkeimpiä käsiteltäviä ei pitäisi vastuuttaa pelkästään sähköisesti, koska sähköiset järjestelmät ovat aina haavoittuvia. Sähköposti sisältää myös melko suuria tietoturvariskejä, jos luottamuksellisia asiakirjoja menee esim. ns. näppivirheen takia väärin osoitteisiin.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Prosessien toimivuus ja rajapinnat kuvattava ja määriteltävä päällekkäisen toiminnan estämiseksi ja mahdollisten aukkojen täyttämiseksi.*
 - *Kyllä. Ohjausjärjestelmän toimivuus akselilla Poha – Poliisin yksiköt. Poliisiylijohtajan ottaman yleisen ratkaisuvallan suhde poliisin hallinnosta annetun lain 4a pykälän tarkoittamaan ratkaisuvallan pidättämiseen yksittäistapauksissa.*
 - *Yksiköiden määrärahojen käytön ja seurannan menetelmät.*
 - *Ei erityistä sisäisen valvonnan kannalta. Valtakunnallisen yhtenäisyyden toteutumiseen kannattaa kiinnittää huomiota kaikilla sektoreilla.*
-

- *Poha on edelleen vasta järjestymässä, sama ilmiö näkyy laimeampana paikallistasolla. Tämä edellyttää sen varmistamista, että kaikki keskeiset tehtävät on vastuutettu ja hoidossa. Toisaalta on varmistettava, ettei samoja asioita tehdä useassa paikassa.*
- *En näe, varmaan jotain kuitenkin on.*
- *Toiminnan ja talouden yhteensovittamisen ennakointi.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Uskoakseni monissa laitoksissa sisäisen valvonnan prosessien haltuunotto vielä vaiheessa. Erityinen huoli 9 toimipisteen laitoksessa käyttöomaisuuden ja toimitilojen hallinnassa.*
- *Poliisihallituksen ja SM:n poliisiosaston välinen yhteistyö ja roolien selkeys. Pohan maantieteellinen hajaannus ja asioiden liiallinen keskittyminen ylimmälle johdolle.*
- *Peruspoliisitoiminnan tarkastus. Tarkoitan, että kansalaisten näkökulmasta tärkeintä on, että onnistumme ydintehtävässämme, etenkin muutoksessa tässä on suuri riski, miten onnistumme perustoiminnassa.*
- *No ei ehkä suoranaisia riskejä, mutta paikallispoliisin näkökulmasta budjetoinnin hajautus/keskittäminen hakee vielä muotojaan ja mitä keskitetympi on rahoitus, sitä vähemmän se antaa liikkumavaraa paikallispoliisille. Viimeisimpänä esimerkkinä lupatuottojen keskittäminen, joka merkitsi noin 5 miljoonan ”tulonsiirtoa” paikallispoliisilta konsernille. (tällaisia tulonsiirtoja ei nähdäkseen tapahdu valtakunnallisten yksikköjen ja konsernin välillä)*
- *Mitenkähän on Pohan oman toiminnan sisäinen tarkastus järjestetty?*
- *Lääninhallituksen poliisiosaston lakkauttaminen edellyttää poliisilaitoksilta aikaisempaa kehittyneempiä omia seurantamenetelmiä. Voimavarojen vähentyessä nämä toiminnot jäävät helposti huomioimatta.*
- *Ainakin poliisilaitostasolla laitosten keskinäisen yhteydenpidon heikkous, joka vie laitoksia liian erilaisiin toiminnallisiin linjauksiin ja ratkaisuihin kaikessa toiminnassaan.*
- *Poliisilaitostasolla tilanne on jo rauhoittunut (ainakin melkein). POHA:sta en ole varma.*

Kysymys 17: Voiko sisäinen tarkastus mielestäsi toimia konsulttina (työryhmät, selvitysmiestehtävät yms.)?

Arvioi kysymystä puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta.

Saadut kommentit:

Ylimmän johdon ja yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Voi toki, ja pitääkin pyrkiä vaikuttamaan ennalta. Tarkastustoiminta on sitten asia erikseen. Järjestettävissä henkilöitä vaihtamalla.*
- *Totta kai voi ! Sisäinen tarkastaja ei ole mikään kapo vaan rakentava, ohjaava virkamies. Tarvittaessa jatkotoimet on siirrettävä kurinpito/juristi/poliisirikos- tutkintatasolle eli muille kuin tarkastustoimijoille.*
- *Mielestäni voi kunhan vastuut määritellään selvästi ennen tehtävän aloittamista. Pitäisin tätä toivottavanakin.*
- *Tarkastustoiminta on jo osaltaan konsultatiivista. Sisäinen tarkastus ei voi toimia suoranaisena konsulttina.*
- *Sisäisen valvonnan tulisi sisältää virheiden ja väärinkäytösten ennaltaehkäiseviä elementtejä. Tästä näkökulmasta oikeiden menettelytapojen edistäminen on vain hyvä asia. Sisäinen tarkastus ei saa olla liian ”oikeusasiamiehen toimisto” –tyyppinen virastosta irti oleva toiminto. En näe tässä riippumattomuusongelmaa.*
- *Ei ehkä konsulttina, mutta voitaneen kuulla asiantuntijana joissakin tilanteissa pohdittaessa eri etenemisvaihtoehtoja. Ei neuvonantajana asioissa, joissa saattaa joutua selvittämään vastuukysymyksiä myöhemmin.*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- Kyllä
- Mikäli työjärjestykset ovat selkeät, on vaikea kuvitella selvitysmiehen tarvetta. Mutta periaatteessa ”yksikkösidonnaisuuden” ulkopuolella olevalla instanssilla on mahdollisuus tarkastella asioita juuri kysymyksessäkin mainitulla tavalla, lähinnä puolueettomasti.
- Pitäisi toimia – en näe tässä ongelmia puolueettomuuden tai riippumattomuuden osalta.
- Toki.
- Kyllä voi.
- Jos sisäisen tarkastuksen tehtävänä on huolehtia siitä, että virasto tekee tehtävänsä asianmukaisesti, taloudellisesti ja tehokkaasti, miten se voi suoriutua tehtävästään, ellei se toimi myös eräänlaisena konsulttina ja kerro toimijoille, miten näiden pitäisi toimintaansa parantaa.
- Voi toimia, ei liene ongelmia riippumattomuuden suhteen.
- Voisi toimia neuvonantajana, kouluttajana ja ohjeiden tulkitsijana, sikäli kuin on kysymys tarkastusjärjestelmien luomisesta.
- Neutraalisti kyllä, kunhan eivät sitten joudu arvioimaan omien neuvojensa vaikutusta.
- EHDOTTOMASTI ja sen pitääkin toimia. Ennaltaestävyys.
- Voi kertoa parhaista käytännöistä ja ehdottaa toimintamalleja neuvojen muodossa, mutta ei voine olla mukana päätöksenteossa. Eli ei voi etukäteen sitoutua tiettyyn ratkaisuun, koska ei tällöin voisi puolueettomasti arvioida sen toimintaa ja laillisuutta jälkikäteen.
- Sisäinen tarkastus soveltuu konsultointiin erinomaisesti. Puolueettomuus on turvattu toiminnon organisatorisen aseman pohjalta.

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- Voi toimia konsulttinakin, mutta ensisijassa toimintojen oikeellisuuden ja hyvien käytäntöjen kuvaajana ja vaihtoehtoisten toimintamallien esittelijänä, päätökset kuuluvat toimivalle johdolle.
- Kyllä voi. Kyse on poliisin omasta sisäisestä tarkastuksesta eikä poliisin ulkopuolisesta arvioijasta. Sisäisen tarkastuksen tulee vain pyrkiä konsultoimaan mahdollisimman puolueettomasti.
- Kyllä voi ja olisi suositeltavaa, koska se lisäisi sisäisen tarkastuksen näkökulmaa ja sitä kautta kasvattaisi ammattitaitoa. Sisäisellä tarkastuksella tulee olla organisaatiossa mahdollisimman riippumaton rooli joka on pyrittävä järjestämään ohjesäännöin jne.
- En näe sille mitään estettä, mutta yhtäläillä puolueettomana/riippumattomana konsulttina voi toimia jokin muukin taho.
- Nopeasti ajateltuna ei voi, ainakaan sisäisen tarkastuksen roolissa. Mutta asiantuntijana voi: esim. työryhmä voi kuulla asiantuntijana.
- Ainakin jäsenenä joissakin työryhmissä voisi olla asiantuntemuksen tuojana ja tuottajana. Toisaalta riippumattomuus on arvo sinänsä.
- Suunniteltujen muutosten vaikutusten (mm. talous) arvioinnissa – ehdottomasti sitoumuksetta kyllä. Arvioinnin käytettävyys ei vaaranna puolueettomuutta, kun ei osallistuta päätöksentekoon.
- Mielestäni voi, koska jääviyskysymys konsultointi ei ole.

Poliisipäälliköiden kommentit:

- Kyllä. Konsultatiivinen ja valvova/tarkastava toimintamuoto ovat uskoakseni yhdistettävissä tavalla, joka luo yksiköille hyvän pohjan kehittää toimintaansa.
- Vaikuttaa harkitsemisen arvoiselta, mutta vaikea ottaa muutoin kantaa.
- Kyllä.
- Ilman muuta. Minusta sisäisen tarkastuksen toimintaa pitäisi laajentaa myös konsulttitehtävien puolelle, kehittämisenäkökulma.
- Pitäisi pystyä toimimaan myös konsulttina. Jos alamme vaan kulkea toistemme perässä virheitä etsien, pystymme kyllä hyvin työllistämään toisemme omalla sisäisellä byrokriallamme.
- Voi.
- Arvion antaminen on järjestelmän tuoreudesta johtuen vielä lähinnä arvailua. Joissakin tapauksissa voisi olla ehkä tarvetta.

- *Mielestäni voi, kunhan huolehtii ja muistaa tuon puolueettomuus-näkökulman. Ja jos siihen toimintaan myöhemmin suoritetaan virallista sisäistä tarkastusta, sen tekevät eri virkamiehet, kuin ne, jotka ovat osallistuneet työryhmätyöskentelyihin.*
- *Kyllä. Hyvä ajatus.*
- *Mielestäni sisäinen tarkastus voi suorittaa toiminnan ja laadun kehittämiseksi erilaisia selvitysmiestehtäviä ilman, että toiminnon objektiivisuus vaarantuu.*
- *Enpä näe hyvänä. Tarkastus on tarkastus ja neuvonta on neuvontaa.*
- *Voi hyvinkin ja varmaan tulisikin.*

Kysymys 18: Mikä rooli sisäisellä tarkastuksella on/pitäisi olla riskienhallinnassa?

Saadut kommentit:

Ylimmän johdon ja yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Suuri eli tässä mitataan tämän porukan ammattitaito.*
- *Erittäin tärkeä. Sisäinen tarkastus havaitsee toteutuneita riskejä, toivottavasti myös väitetyjä = mahdollisuuksia. Tiedon pitäisi siirtyä toiminnan ohjeistukseen.*
- *Suunnitelmien ja niiden toteuttamisen arviointi.*
- *Riskien hallintaa tehdään oikeilla menettelytavoilla ja ennakoimalla mahdollisia riskejä. Sisäisen tarkastuksen pitää olla kiinteästi mukana tässä toiminnassa.*
- *Riskien kartoittaminen on yksiköiden ja toimijoiden vastuulla. Sisäinen tarkastus voisi arvioida riskiarvioiden kattavuutta ja kohdentuvuutta ja ohjata sitä tarvittaessa.*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *Keskeinen.*
- *Varmistaa riskienhallinnan ajantasaisuus ja käytäntöön huomioiminen.*
- *Riskien arviointiin, tästä vedettävien johtopäätösten tekemiseen ja tarvittavien toimenpiteiden tekemiseen ohjaava rooli.*
- *Sillä pitäisi olla toiminnan ohjaus- ja seurantavastuu yhdessä turvallisuustoimialan kanssa.*
- *Varmistaa, että yksikössä on riittävästi arvioitu riskit.*
- *Varsinkin kehittämishankkeisiin liittyy sellaisia osin ennakoimattomia riskejä, jotka pitäisi yksiköissä pystyä ennakoimaan. Tähän ei välttämättä ole osaamista. Sisäinen tarkastus voisi opastaa yksiköitä riskienhallinnassa hyvin käytäntöihin.*
- *Tulisi seurata ja ohjata, että riskikartoitukset on tehty ja riskienhallintaa koskevaa ohjeistusta noudatetaan.*
- *Ennakoiva, eli prosessien ja ohjauksen pohjalta.*
- *Aktiivinen seuranta ja tarpeellisten linjausten tekijä.*
- *En osaa sanoa.*
- *Riskitekijöiden esille tuominen ja konsultointi riskien poistamiseksi lienevät tärkeimpiä. Asiantuntijaorganisaationa Pohassa on merkittävä määrä sellaista huippuosaamista, joka on yhden virkamiehen varassa. Kokemus on jo osoittanut, että edes henkilön ennalta tiedetty eläkkeelle lähtö ei ole aiheuttanut riittäviä ja riittävän ajoissa toimia tiedon ja osaamisen säilyttämisessä organisaatiossa. Tämä ongelma lienee hyvin yleinen koko poliisihallinnossa. Asiantuntijan äkillinen vakava sairastuminen, kuolema tai nopea siirtyminen pois hallinnosta on aiheuttanut viime vuosina useita toiminnan häiriöttömän jatkumisen kannalta vaikeasti hallittavia tilanteita poliisin ylijohdossa.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Eri yksiköiden yhdenmukaisten kriteerien kehittäjä ja seuraaja.*
- *Neuvoa ja opastaa riskienhallinnan kehittämisessä osaksi normaalia johtamista.*
- *Riskienhallinnan konsultti ja ohjaaja ensi vaiheessa. Kun organisaation osaaminen on lisääntynyt voi rooli siirtyä enemmän varmistavaksi sekä koordinoivaksi.*
- *Varmistaa, että riskienhallinta on asianmukaisesti hoidettu.*

- Riskienhallinta on melko alkuvaiheessa edelleen. Sisäisen tarkastuksen rooli lienee asiantuntija-rooli riskienhallinnan kehittämisessä.
- Ohjaava.
- En oikein osaa vastata. Tärkeä asia.
- Asiantuntija/konsulttirooli, koska vastuu on virastolla.

Poliisipäälliköiden kommentit:

- Keskeinen.
- Tuoda johdon tietoon niitä tilanteita, joissa riskejä voi olla eli tiedostaminen.
- Varmistaa, että yksikkö on osannut tunnistaa riskit riittävän kattavasti, sekä huolehtia, että uhkia myös torjutaan aktiivisesti.
- Ohjaava, neuvova rooli.
- Tukeva ja valvova.
- En osaa oikein hahmottaa. Ehkä päällekkäisten toimintojen karsimis-tehtävä. Tuntuu vain siltä, että esim. riskienhallinta on yksi esimerkki ns. ”putkiaivoisuudesta” eli siis siitä, että vaikka toiminto sinänsä on tarpeen ja hyväksyttävää, se on kasvanut ”itsetarkoitukseksi” ja liian suureksi.
- Kartoittava ja hyviä, yhdenmukaisuutta edistäviä laadukkaita malleja jakava.
- Poliisiyksiköillä tulisi olla itsenäinen kyky toteuttaa omaan toimintaansa liittyvää riskienhallintaa, mutta sisäisen tarkastuksen tulisi tukea tähän liittyvien toimintamallien kehittämisessä.
- Varmistaa, että kaikissa yksiköissä riskien hallinta on jalkautettu osaksi jokavuotista perustoimintaa.
- Sisäinen tarkastus voisi ottaa asiassa johtavan, koordinoivan ja ohjaavan roolin.

Väittämä 19: Sisäisen tarkastuksen yksikkö on hyvä koulutuspaikka organisaation johtotehtäviin siirtymiselle.

Saadut kommentit:

Ylimmän johdon ja yksiköiden päälliköiden kommentit:

- Osittain totta, talousasioiden tuntemus yleisestikin ottaen välttämätöntä johtotehtävissä.
- Hyvä pointti.
- Muun muassa.
- Sisäisellä tarkastajalla pitää olla kokonaisvaltainen ja laaja näkemys toiminnasta, joten voisi olla toisin päin. Sisäisellä valvojalla on oltava kokemusta johtotehtävistä.
- Voi olla, riippuen tehtävistä. Johtotehtävissä on välttämätöntä, että tuntee organisaation menettelytavat, mutta kokemusta saa muualtakin.
- Voi olla. Varsinkin, jos sisäisen tarkastuksen näkökulma on laaja eli siellä toimivat näkevät syvältä sisältä yksikön koko toiminnan tai merkittäviä osia siitä.

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- Vähintään hyvä tutustuminen, ei pakollinen kohde pysyvämmiin.
- Väittämä ainakin osin ok, koulutusjakson pituus ja tarve riippuu kandidaatin saadusta koulutuksesta ja kokemuksesta.
- Varmasti näin!
- Näköalapaikka se varmaan on, ehkei kuitenkaan sinällään koulutuspaikka.
- Sisäinen tarkastus on varmasti hyvä paikka ennen johtotehtäviä siinä kuin monen muunkin yksikön tehtävät. Johtotehtävissä tarvitaan monenlaista osaamista.
- Sisäisen tarkastuksen antamat valmiudet johtamiselle epäselvät.
- Voi olla eduksi, jos saa kokonaisnäemyksen organisaation toiminnasta ja budjetoinnista.
- Kyllä talouden kanssa.
- Välttyttäisiin monelta murheelta ja väärinkäsitykseltä jos näin toimittaisiin.

- *En osaa sanoa.*
- *Jos ei nyt aivan koulutuspaikka niin työskentely- ja tutustumiskohteenä osana perehdyttämistä.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Hyvien käytänteiden kouluttamiseen, kyllä.*
- *Sisäisen tarkastuksen merkityksen ymmärtäminen johtotehtäviin siirtyville on tärkeää, mutta johtotehtäviin siirtyvien osaamista on arvioitava kokonaisuutena eikä sen mukaan, onko joku tietty yksikkö mainittu CV:ssä. Hyvää kokemusta sisäinen tarkastus tuo esimiestehtäviin.*
- *Kyllä, erittäin hyvä idea. Voitaisiin järjestää esim. työkirtona potentiaalisille johtajille.*
- *Yhtä hyvä siinä, missä mikä tahansa muukin "konserninäkemystä" korostava paikka.*
- *Sisäinen tarkastus on asiantuntijatehtävä, ei niinkään johtotehtävä. Varmasti täydentää osaamista, mutta ei sinänsä riitä päteväntämään johtajaksi.*
- *Yksi muiden joukossa hankkia pätevyyttä.*
- *Ei varmaan haittaakaan ole, mutta johtotehtäviin vaadittavilta edellytetään muitakin avuja. Johto saa tukea yksiköltä ja muiltakin yksiköiltä sekä asiantuntijoilta.*
- *Ei ainakaan haitaksi.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Yhdyn väitteeseen.*
- *Varmasti näin.*
- *Kyllä siitä jonkin verran on apuja.*
- *On varmasti yksi niistä osa-alueista, joista johtotehtäviin rekrytoitavilla tulisi olla hyvä käsitys.*
- *Pitää varmasti paikkansa, koska saa kokonaisvaltaisen kuvan organisaation toiminnasta, toimintatavoista ja taloudesta.*
- *Yksiköstä voi saada koulutusta, mutta tarkastus edellyttää kokemusta käytännön työstä.*
- *Ei ole. Tukena voi olla, mutta ei edellytys. Tarkastella toisten toimintaa virheitä hakemalla on aina jälkikäteistä toimintaa ikään kuin argelokin ja koirana sekoitusta; kaivella vanhoja ja haukka niitä. Johtamiseen tarvitaan asiaan kuuluvat henkilökohtaiset ominaisuudet, hyvä koulutus ja pitkä kokemus tulessa ja tuiskussa kentällä henkilökunnan kanssa. Tilannetta voidaan kuvata puolustusvoimien ja rajavartioston ja poliisin ylimpien virkojen johtajarekrytoinneissa. PV:ssä ja rajalla everstiksi tullaan kentän kautta, kun taas poliisissa voi vieläkin prikaatin komentajaksi tulla suoraan yliopistosta. Tosin ja onneksi näin ei enää liene juurikaan mahdollista. Pitää oppia tuntemaan henkilökunnan ajattelumaailma. Kirjoista ja kursseilla sitä ei opita. Siperia on paras opetta- ja muovaamaan johtajaksi pyrkivän ajatusmaailmaa. Toisista on, toisista taas ei. Yksittäisen osa-alueen hallinta ei anna valmiutta johtamiseen.*
- *No en nyt sanoisi aivan noin suoraan. Sisäisen tarkastuksen toiminnot on eräitä osioita johtotehtävissä, mutta ei johtotehtävien hoitaminen kuitenkaan ole pelkkää reviisori-ajattelua. Kyllä päähuomio johtotehtävissä on kuitenkin ihmisten johtamisessa, ei asioiden johtamisissa. Eihän sisäisen tarkastuksen tietopohjasta mitään haittaakaan ole, mutta jos sisäisen tarkastuksen näkökulma ohjaa ihmisten käsittelyä, niin ajaututaan pian työpaikalla ongelmiin.*
- *Voisi tietty olla näinkin. Mielenkiintoinen ajatus.*
- *Näin varmaan olisi.*
- *Suhtaudun väittämään varauksella.*

Väittämä 20: Organisaation johtotehtävissä toimineita henkilöitä olisi saatava sisäisen tarkastuksen palvelukseen, jotta sisäisellä tarkastuksella olisi osaamista mm. konsultointitehtävien laajentamiselle.

Saadut kommentit:

Yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Miksei.*

- *Kyllä, edellyttää että Poha pystyy hankkimaan ko porukalle riittävän arvostuksen/palkkauksen.*
- *Yleensäkin tehtäväkierto sopivin välein on eduksi organisaatiolle, samoin ulkopuolelta tulevat uudet voimat ja näkökulmat.*
- *Väite on oikea.*
- *Ei välttämättä, sisäinen tarkastus toimii organisaation sisällä ja sen tulee keskustella johdon kanssa jatkuvasti.*
- *Olisin varovainen käyttämään sisäistä tarkastusta konsulttina kun sen tehtävä on ongelmien ilmaantuessa objektiivisesti selvittää asioita. Eri asia on, jos mahdollisia esteellisyyskysymyksiä tarkastellaan henkilötasolla eikä yksikötasolla. Tällöin kokenut henkilökunta voisi tarvittaessa toimia myös konsultoinnin kaltaisissa tehtävissä.*

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- *En ole samaa mieltä.*
- *Jotta yksikkö voisi toimia odotetulla ja tehokkaalla tavalla, riittävä resurssi on turvattava ja asiantuntijain korkean tason tietämys vaadittava. Toimivan johdon rekrytointi toiseen tehtävään ????*
- *Tällainen työkierto olisi varmaan hyödyllinen – millä 19-kohdassa mainitun lisäksi luodaan/edistetään halukkuutta siirtymiselle*
- *Työnkierto sen kaikissa muodoissa on suositeltavaa, jotta henkilön itsensä ja organisaation osaaaminen kasvaisi.*
- *Kyllä näin on.*
- *Toisaalta voi olla myös niin, että sisäisessä tarkastuksessa on hyötyä eräänlaisesta kyvystä katsoa asioita ulkopuolisen silmin. Saman organisaation johtotehtävissä olleet eivät ehkä erota oman organisaation riskejä ja huonoja käytäntöjä, vaan tämä on helpompaa kokonaan talon ulkopuolelta tulleelle.*
- *Näinkin voi ajatella.*
- *En osaa sanoa.*
- *En näe sisäistä tarkastusta jäähdyttelyvirkoina eläkeikää odotellessa. Sisäisen tarkastuksen pitää olla innovoiva ja dynaaminen*
- *Veisi kehitystä varmasti oikeaan suuntaan ja lisäisi ”asiakaspuolen” asiantuntemusta.*
- *Osaamisen vaihtoa puolin ja toisin tulisi suosia, kunhan huolehditaan siitä että tehtävistä toiseen siirtyjä ymmärtää uuden roolinsa asettamat vaatimukset.*
- *Pitää paikkansa. Ei voi tehokkaasti tarkastaa sitä mitä ei riittävästi tunne.*

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- *Pitää osittain paikkansa.*
- *Varmasti olisi hyväksi kierto myös näin päin.*
- *Kyllä. Sisäisessä tarkastuksessa tulisi olla riittävästi senioriteettiä ja näkemystä, jolloin asioita voitaisiin tarkastella ja lähestyä tarvittaessa laajemminkin kuin pelkästään perinteisestä ”reviisorinäkökulmasta”.*
- *Hyvä ja kannatettava ajatus, jos se voidaan toteuttaa.*
- *Kyllä näin voi hyvin ajatella.*
- *Varmasti vahvistaisi tarkastuksen substanssia. Kannatan.*
- *Toisikohan menettely hirveästi lisäarvoa. Johtotehtävissä hallitaan eri kokonaisuuksia karkeam- malla tasolla.*

Poliisipäälliköiden kommentit:

- *Yhdyn väitteeseen.*
- *Ehdottoman tärkeää.*
- *Tuohan se aina lisäarvoa.*
- *Olen samaa mieltä.*
- *Sisäisen tarkastuksen henkilöiden tulee tuntea osa-alueensa substanssi hyvin. Poliisin työssä alkaa olla jo niin paljon spesiaalitietoa vaativia tehtäviä, että yleistuntumalla ei pärjätä. Eli allekirjoitan väitteen.*

- Tarkastuksella pitää olla kokemusta käytännön töistä.
- Ajatuksena ihan hyvä. Johtotehtävissä toimivilla on käytännön kokemusta miten temput tehdään ja mitkä sen tekemisessä ovat suurimmat sudenkuopat.
- Pitää paikkansa. Mitä enempi organisaatioiden todellista toimintaa tunnet sen paremmin osaat hahmottaa tarkastustehtäväsi oikeisiin asioihin, etkä sekaannu lillukanvarsiin.
- Ei huono tämäkään ajatus, jos tehtävät olisivat määräaikaaisia ja/tai työkiertotyypisiä.
- Sisäisen tarkastuksen osaamisen tulee kattaa poliisiyksiköiden toiminta kokonaisuudessaan, mutta se ei edellytä välttämättä johtotehtävissä toimivien rekrytointia. Tuoreeseen työkokemukseen perustuva asiantunteisuus on kuitenkin välttämätöntä ja tämän perusteella osa sisäisen tarkastuksen tehtävistä voisikin perustua määräaikaisiin virkasuhteisiin.
- Vaikea toteuttaa käytännössä. Ketkä olisivat valmiita siirtymään?
- Osasta olisi, osasta ei. Täysin kategorisesti ei asiaan voi vastata.

21: Muut mahdolliset kyselyn aihepiiriin liittyvät kommentit (voitko vaikuttaa riittävästi sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman sisältöön, kenellä mielestäsi on päävastuu tarkastusten jälkiseurannasta, mitä lisäarvoa sisäinen tarkastus tuottaa jne)

Saadut kommentit:

Ylimmän johdon ja yksiköiden päälliköiden kommentit:

- On tärkeitä, että sisäinen tarkastus on riittävästi resursoitu, arvostettu (ei pelätty) suoraan poliisijohdajan alainen yksikkö.
- Päällikkö kantaa aina viime kädessä vastuun sekä taloudellisesta että operatiivisesta toiminnasta. Vastuu on päällikkövirastossa jakamaton.
- Voisi ajatella sisäisen tarkastuksen päivää kenties tämän kyselyn tulosten pohjalta. Suurin lisäarvo olisi löytää toisaalta todennäköisyydeltään ja vaikutukseltaan suureja riskejä ennen kuin ne toteutuvat ja vastaavasti mahdollisuuksia, innovaatioita. Määräysten noudattamisen varmistaminen. Tämän kautta voi löytyä esim. tietojärjestelmien ominaisuuksia, jotka ohjaavat tekemään virheitä, näiden poistaminen saattaa olla erittäin tuottavaa. Jälkiseurantaa pitäisi viedä aiheen mukaan kaikkiin yksiköihin. Päävastuu esikunnalla?
- Voin vaikuttaa riittävästi. Päävastuu jälkiseurannasta on sen yksikön esimiehillä, jotka ovat toimenpiteen kohteena.

Vastuualueiden esimiesten kommentit:

- Prosessien taloudellisuuden selvittely, asiantuntijat tekevät liikaa rutiineja.
- Kokemukset vielä niin vähäiset tästä organisaatiossamme uudehkosta asiasta, joten ei kommentoitavaa.
- Jälkiseuranta on tärkeä ja päävastuu kohdentuu esimies- ja esimiehen esimie –tasoon. Tärkeää on myös saattaa koko organisaation tietoon sisäisen tarkastuksen toimet ja asiat, joiden osalta on tehty havaintoja tai toimenpide-esityksiä (=tarkastuskertomus).
- On mahdollisuus vaikuttaa. Päävastuu on päälliköllä, jolle raportoidaan. Tuottaa informaatiota, jota muutoin ei tulisi järjestelmistä.
- Haluaisin vaikuttaa enemmän sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman valmisteleeseen. Ylijohtajan tulisi huolehtia laajasta valmistelusta.
- Käsitteäkseni mahdollisuus vaikuttaa sisältöön on olemassa ja jälkiseuranta tulee olla vastuuyksiköllä ja viimekädessä tietysti aina esimiehellä, sisäisen tarkastuksen lisäarvo näkyy toiminnan varmuuden kehittämisessä poistaa tiettyjä epävarmuustekijöitä ja sitä kautta taloudellisuus ja tehokkuus lisääntyy. KIITOS !
- Koko tarkastustoiminta, siis myös Pohan ohjaus- ja kehittämistehtävän näkökulmasta, pitäisi organisoida ja koordinoita tehokkaammin. Tämä työ kuuluisi selkeästi esikunnalle. Nyt poliisilaitoksissa käy eri sektoreiden virkamiehiä tarkastus- ja ns. ”kenttäkynneillä” eri aikoina ja eri asiois-

sa. Kokonaisuus pitäisi ottaa haltuun jo alaisen hallinnon toiminnan liiallisen häiritsemisen kannalta.

Valtakunnallisten yksiköiden päälliköiden kommentit:

- Päävastuu on toimivalla johdolla.
- Jälkiseuranta kuuluu yksiköiden johtoryhmille ja päällikköpäiville.
- Olen kokenut sisäisen tarkastuksen erittäin tarpeelliseksi toiminnoksi. Varsinkin aikanaan aloittelevana viraston päällikkönä koin yhteistyön sisäisen tarkastajan kanssa merkittäväksi ja hedelmälliseksi. Ehkä vuosisuunnitelmien sisällön kehittämiseen voisi miettiä työtapoja. Yhtä kaikki vuosisuunnitelmien mukaan toimiminen tuo sisäiseen tarkastukseen jännettä ja motivoi tehokkaasti.
- Virasto vastaa toiminnastaan, myös mahdollisesta jälkiseurannasta. Raportteihin pitää laittaa sellaiset asiat tai kokonaisuudet, joille aidosti pitää tehdä jotakin. Lillukanvarsia ei kannata tutkia eikä kirjata.
- Sisäinen tarkastus on tärkeä lenkki hyvän ja laadukkaan toiminnan turvaamiseksi.

Poliisipäälliköiden kommentit:

- Ao. yksikön johdolla ja sen jälkeen sisäisen tarkastuksen varmistuksella.
- Paikallispoliisin näkökulmasta katsottuna yhteistyö taitaa jäädä tarkastustapahtumiin.
- En voi vaikuttaa riittävästi vuosisuunnitelman sisältöön.
- En ole vielä hahmottanut, millaisen roolin ja käytännöt sisäinen tarkastus on ottamassa. Millä tarkkuudella tullaan menemään. Nykyisin en voi vaikuttaa vuosisuunnitelman sisältöön.
- Päällikkö vastaa yksikkönsä kaikesta toiminnasta.
- En voi vaikuttaa POHAN vuosisuunnitelmaan, oman poliisilaitokseni kyllä. Päävastuu jälkiseurannasta paikallispoliisissa on poliisilaitoksen esikuntalinjalla ja siellä olevalla apulaispoliisipäälliköllä, joiden tulee koordinoida jälkiseurannan toimenpiteitä, ja tarvittaessa tuoda päätettävät asiat johtoryhmään.
- En ole päässyt vaikuttamaan ainakaan aiemmin. Päälliköllä ja apupäälliköillä, eritoten esikuntapäälliköllä. Kuten yllä totesin laatua poliisin toimintaan.
- Voin vaikuttaa jonkin verran. Jälkiseurannasta päävastuu on päälliköllä. Tarkastus auttaa löytämään niitä sokeita pisteitä ja kuolleita kulmia, mitä jokaisen yksikön toiminnassa väistämättä löytyy.
- Eipä ole kukaan kysellyt mielipiteitä. Liekö tuo tarpeenkaan.

9.5 Kysely poliisihallinnon sisäisille tarkastajille

Väittämä 1: Poliisihallituksen taloudesta saatu tieto on mielestäni riittävää:

Lisäkommentteina kirjattiin seuraavaa:

- (jonkin verran puutteita) Selkeitä raportteja ei jaeta. PolStat-järjestelmästä voi tietoja itse hakea, mutta ne vaativat analysointia.
- (jokseenkin hyvin hoidettu) Poliisihallitusvirastossa voisi talous tuottaa valmiiksi hieman tarkemmalla tasolla olevia raportteja. Nyt vain projektitason käyttö. Tuottokululaskelmat tosin PolStatin päivitysviiveen johdosta kulkevat eri tahtiin kuin Meritt-järjestelmä, jonne yksityiskohtaiset raporttipohjat on kyllä tehty.

Väittämä 2: Poliisin toiminnasta saatu tieto on mielestäni riittävää.

Lisäkommentteina kirjattiin seuraavaa:

- (jonkin verran puutteita) Selkeitä raportteja ei jaeta. PolStat-järjestelmästä voi tietoja itse hakea, mutta ne vaativat analysointia.

- *(jokseenkin hyvin hoidettu) Numeraalista toimintatietoa on runsaasti saatavilla, mm. PolStatin johdon portaalissa olevat raporttipohjat. Seurantamittarien tiedot eri järjestelmistä (PolStat – Netra) tai suunnittelun/raportoinnin asiakirjoissa saattavat samalta vuodelta olla eriävät. Toimintakertomukset myös laajoja.*

Väittämä 3: Poliisin tieto- ja seurantajärjestelmät toimivat mielestäni luotettavasti

Lisäkommentteina kirjattiin seuraavaa:

- *(jonkin verran puutteita) Tiedot ovat pääosin luotettavia, poikkeuksena työajan seurantatiedot. Viive kuukausikohtaisten tietojen päivittäisessä PolStatiin on joskus pitkä.*
- *(jokseenkin hyvin hoidettu) Järjestelmät sinällään kai toimivat luotettavasti. Siitä kuinka oikeellista data on, kuinka hyvin se on järjestelmiin syötetty. Siitä en osaa sanoa.*

Väittämä 4: Poliisin sisäinen valvonta kokonaisuudessaan on järjestetty asianmukaisesti.

Lisäkommentteina kirjattiin seuraavaa:

- *(joskus hyvin, joskus huonosti) Valvonnan periaatteet ja organisointi ovat kunnossa, käytännön toteutuksen toimivuutta eri poliisiyksiköissä on seurattava.*

Kysymys 5: Millä tavalla sisäistä valvontaa voitaisiin kehittää koko poliisihallinnossa?

Saadut vastaukset:

- *Esim. käymällä läpi kontrollien riittävyttä. Tiedottamalla asiasta, mitä sisäinen valvonta on. Onko johto näistä asioista tarpeeksi tietoinen? Riskienhallinnan kuntoon saattaminen, mikä onkin meneillään.*
- *Laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen yhteistyön parantaminen, yhdyshenkilöiden toiminnan aktivoiminen, osaamisen ylläpito ja parantaminen, yhteistyön kehittäminen ulkoisten valvojen kanssa.*
- *Ohjeistamalla ja ohjaamalla sekä välittämällä parhaita käytäntöjä poliisiyksiköiden kesken.*
- *Sisäisen valvonnan ja tarkastuksen osuutta poliisipäällystön koulutusjärjestelmässä voisi tarkastella ja sisäisen tarkastuksen yksikkö voisi tarjoutua kouluttamaan sekä tuottamaan materiaalia Polamkille. Toiveita poliisin sisäisen valvonnan yhteisestä ohjeistamisesta on silloin tällöin tullut.*

Kysymys 6: Millä tavalla sisäinen tarkastus voisi parhaiten toimia poliisin sisäisen valvonnan apuna?

Saadut vastaukset:

- *Antamalla tietoa sisäisestä valvonnasta, auttamassa kontrollien ja prosessien tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden ja riittävyyden arvioimisessa ja parantamisessa.*
- *Laillisuusvalvonnan ja sisäisen tarkastuksen yhteistyön parantaminen esim. toiminnan suunnittelussa ja tarkoituksenmukaisesti ja mahdollisuuksien mukaan käytännön työssä, yhteinen vuosittainen seminaaripäivä laillisuusvalvontaverkoston kanssa.*
- *Ohjeistamalla ja ohjaamalla sekä ylläpitämällä sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöiden motivaatiota säännöllisen yhteydenpidon ja tapaamisten avulla. Neuvomalla ja vastaamalla kysymyksiin.*
- *Objektiivisten ja laadukkaasti toteutettujen, tulevaisuuteen tähtäävien tarkastusten kautta. Poimimalla tarkastuksen sekä riittävän jälkiseurannan kohteiksi koko poliisihallinnolle merkityksellisiä kohteita. Nostaa esille asioita. Riittävästi myös muita kuin perinteisiä taloushallinnon asioita.*

Kentällä pitäisi näkyä, olla yhteydessä, keskustella ja luoda luottamukselliset yhteydet poliisiyksiöihin.

Kysymys 7: Millä tavalla poliisin sisäistä tarkastusta voitaisiin kehittää?

Saadut vastaukset:

- *Sisäisen tarkastuksen henkilöstön riittävästä osaamistasosta huolehtiminen - sisäisen tarkastuksen henkilöstön keskinäisen yhteistyön lisääminen ja kehittäminen - tarkastusmenetelmien opiskelu ja työvälineiden hankkiminen - siirtyminen enenevässä määrin yksittäisistä pikkuselvityksistä laajoihin, organisaation ydintehtävän onnistumisen varmistavaan tarkastukseen so. säälstä olennaisiin.*
- *Laatimalla pitkän aikavälin tarkastussuunnitelma, josta valittaisiin kunkin vuoden vuosisuunnitelmaan tärkeimmät tai tarkoituksenmukaisimmat tarkastuskohteet.*
- *Jatkaa edelleen henkilöstön kouluttamista laadukkaaseen tarkastustoimintaan. Huolehtia siitä, että käytettävissä on poliisitoimintaa riittävästi tuntevia henkilöitä, jotka pystyvät porautumaan asiaan riittävän syväälle. Yhdyshenkilöverkoston henkilöt tulisi tavata kasvokkain pari kertaa vuodessa. Verkostoitumista ei muuten tapahdu.*

Kysymys 8: Millä tavalla sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöverkoston toimintaa voitaisiin kehittää?

Saadut vastaukset:

- *Tarkastuksessa esitettyjen suositusten/korjaavien toimenpiteiden läpimeno varmistaminen yhdyshenkilöitten kautta/avulla – yhteinen seminaari laillisuusvalvontaverkoston kanssa (osin samat henkilöt) – yhdyshenkilöitten mukanaolo oman yksikön tarkastuksissa (lähes velvoittava).*
- *Ylläpitämällä sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöiden motivaatiota säännöllisen yhteydenpidon ja tapaamisten avulla. Antamalla yhdyshenkilöille pienimuotoisia selvitystehtäviä.*
- *Tapaamisia tulisi järjestää kaksi kertaa vuodessa. Verkoston jäsenille voisi järjestää sisäiseen valvontaan liittyvää koulutusta, jossa mukana olisi myös riittävän konkreettista poliisiyksiköiden omaan toimintaympäristöön liittyvää asiaa.*

Kysymys 9: Mihin Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen pitäisi kohdistaa toimenpiteitään seuraavalla tarkastuskaudella (2011)? (3 tärkeintä kymmenestä annetusta vaihtoehdosta, tai kohde oman valinnan mukaan).

Esitetyt lisäkommentit:

- *(riskienhallinnan toimivuus) Periaatteiden ja toimintatapojen suunnittelu, ohjeistaminen ja konsultointi. Tarkastusten yhteydessä tehtävä riskien tunnistamisen ja toteutumisen ehkäisemistoimenpiteiden riittävyyden arviointi.*
- *(riskienhallinnan toimivuus) Uuden riskienhallintajärjestelmän toimivuus, riittävyys ja tarkoituksenmukaisuus.*
- *(hankkeiden vaikutusten seuranta) Toteutettujen hankkeiden jälkiseuranta ja saavutettujen tulosten todentaminen.*
- *(muu kohde) Hankintaprosessi.*
- *(muu kohde) Poliisin tulosohjausjärjestelmän toimivuus/tehokkuus. Voi tosin POHAn ensimmäisen toimintavuoden jälkeen olla liian pikaista.*

Kysymys 10: Näetkö uuteen hallintorakenteeseen siirtymisvaiheessa vielä erityisiä riskejä, joita olisi seurattava?

Saadut vastaukset:

- *Varmaan yleisesti toiminnan yhdenmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden varmistaminen.*
- *PORA I: Johtamisjärjestelmän toimivuuden varmistaminen; mm. siirtymäkauden johtamisjärjestelmistä siirtyminen ns. perusmallin mukaiseen johtamisjärjestelmään ja kenttä-, tutkinta-, ja lupa-toiminnan onnistumisen varmistaminen (mm. johtoryhmä, ylin johto, linja- ja yksikköjohto, tutkinnanjohto, kenttäjohto, hallinnollinen ryhmäjohto, päivittäisjohto, yleisjohto, poliisiaseman esimies, toiminnallinen ryhmäjohto). Poliisilaitosten kokoerot ja toimintamahdollisuudet edelleen varsin eritasoiset, esim. Koillismaa vain 8 % Varsinais-Suomesta, 8,6 % Pirkanmaasta ja 42 % toiseksi pienimmästä Kainuusta. Jos ei laitosten määrää vähennetä, niin ainakin on varmistettava, että toimintaedellytykset ovat kaikilla samat, vaikka rahanjakomalli ei ihan tasapuolisesti toimitakaan. PORA II: Varmistaa POHAssa osaaminen yksiköiden ja tiimien sisällä. Näyttää kovin haavoittuvalta, kun joku on poissa niin kukaan ei osaa eikä voi tehdä toisen hoidossa olevalle asialle mitään. Kipupaikat korjattava (mm. kirjaamon resurssit).*
- *Uusien poliisilaitosten muodostamisessa ja erilaisen toimintakulttuurien yhdistämisessä mahdollisesti syntyneiden ongelmien tunnistaminen.*

Kysymys 11: Voiko sisäinen tarkastus mielestäsi toimia konsulttina (työryhmät, selvitysmiestehtävät yms.)?

Arvioi kysymystä puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta.

Saadut vastaukset:

- *Voi toimia konsulttina ja pitääkin toimia. Konsultointitehtävä voisi olla hyvinkin erilaisia. Riippumattomuus ja puolueettomuus on toki arvioitava tapauskohtaisesti ennen toimeksiannon hyväksymistä.*
- *Kyllä voi ja pitääkin toimia. Tehtäväalaa voisivat kuulua mm. neuvonta, ohjaus, koulutus, kehitysprojekteihin osallistuminen (ehkä reunaehdoin). Mukana olo on järjestettävä niin, että päävastuu ja eritoten päätöksenteko on jollakin muulla taholla kuin sisäisellä tarkastuksella.*
- *Konsultointi ei aiheuta riippumattomuutta, jos se kohdistuu alueelle, jota ei lähiaikoina tule tarkastamaan tai arvioimaan.*
- *Riippuu siitä, kuinka merkittävä rooli esim. työryhmässä sisäisellä tarkastajalla on. Selvitysmiestehtävät eivät ehkä niin herkkiä. Voi pienessä yksikössä kuitenkin olla haasteellista. Vaikka ei itse tarkastaisikaan oman konsultointinsa jälkiä, n muillakin yksikön tarkastajilla ehkä vaikea olla toiminnassaan puolueettomia/riippumattomia.*

Kysymys 12: Mikä rooli sisäisellä tarkastuksella pitäisi olla riskienhallinnassa?

Saadut vastaukset:

- *Seurata ja arvioida riskienhallintajärjestelmän tehokkuutta sekä tukea ja edistää kehittämistä. Lisäksi rooli on näin alkuvaiheessa ainakin koordinoiva.*
- *Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on mm. varmistaa, että organisaatiolla on olemassa menetelmä riskien hallintaan, tehdä riskiarvioita, kehittää riskienhallintatyökaluja, toimia riskienhallinnan asiantuntijana ja pitää organisaation johto tietoisena olemassa olevista ja uhkaavista riskeistä sekä tehdä esityksiä/suosituksia keinoista riskien vähentämiseksi ja poistamiseksi.*
- *Sisäinen tarkastus voi kehittää, konsultoida ja ohjata riskienhallintamenettelyä sekä tarkastustensa yhteydessä arvioida riskien tunnistamisen ja toteutumisen ehkäisemisen menettelyjä.*
- *Tarkastusten kautta pitää riskienhallintaa esillä.*

Väittämä 13: Sisäisen tarkastuksen yksikkö on hyvä koulutuspaikka organisaation johtotehtäviin siirtymiselle.

Saadut vastaukset:

- *Enemmän olen samaa mieltä väittämän 14 kanssa.*
- *On ja ei ole. On siinä mielessä, että tehtävän laaja-alaisuuden vuoksi tulee kokemusta ja näkemystä toiminnan eri osa-alueilta ja joistakin osa-alueista saa syvällistäkin tietoa. Ei siinä mielessä, että yksikön päällikköä lukuun ottamatta tehtävästä ei tule johtamiskokemusta.*
- *Toimii hyvin nuorempien, hyvän peruskoulutuksen omaavien henkilöiden kohdalla.*

Väittämä 14: Organisaation johtotehtävissä toimineita henkilöitä olisi saatava sisäisen tarkastuksen palvelukseen, jotta sisäisellä tarkastuksella olisi osaamista mm. konsultointitehtävien laajentamiselle.

Saadut vastaukset:

- *Samaa mieltä. Ainakin muutama tämmöinen on hyvä olla jotta varmistetaan laaja-alainen ja syvävälinen osaaminen ja tietämys organisaatiosta.*
- *Kyllä. Johtotehtävissä olevilla on sitä osaamista ja asiantuntemusta, jota sisäisen tarkastuksen käytännön työssä tarvitaan.*
- *Toimii hyvin, kunhan sisäistä tarkastusta ei käytetä ns. hyllytyspaikkana.*
- *Tämä on minusta tärkeätä. Näin pystyttäisiin ko. henkilön osaamista hyödyntäen syventämään arviointeja. Pitäisi päästä aina valitsemaan käyttökelpoisia yksilöitä. Voisiko poliisipäällystöpiskelijoita saada käyttöön.*

