

MIKKO LILJA

Hyötyä vai haittaa?

Kolme näkökulmaa
suomalaisten sairaanhoitopiirien
sisäiseen valvontaan





MIKKO LILJA

Hyötyä vai haittaa?

Kolme näkökulmaa
suomalaisten sairaanhoitopiirien
sisäiseen valvontaan



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA
Esitetään Tampereen yliopiston
johtamiskorkeakoulun johtokunnan suostumuksella
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston Pinni A:n
Paavo Koli -salissa, Kanslerinrinne 1, Tampere,
16. päivänä joulukuuta 2016 klo 12.

TAMPEREEN YLIOPISTO

MIKKO LILJA

Hyötyä vai haittaa?

Kolme näkökulmaa
suomalaisten sairaanhoitopiirien
sisäiseen valvontaan

Acta Universitatis Tamperensis 2242
Tampere University Press
Tampere 2016

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla
Tampereen yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti.

Copyright ©2016 Tampere University Press ja tekijä

Kannen suunnittelu
Mikko Reinikka

Acta Universitatis Tamperensis 2242
ISBN 978-952-03-0301-3 (nid.)
ISSN-L 1455-1616
ISSN 1455-1616

Acta Electronica Universitatis Tamperensis 1742
ISBN 978-952-03-0302-0 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://tampub.uta.fi>

Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2016



ESIPUHE

Sairaanhoitopiirin sisäisen tarkastuksen tehtävissä, suuren listatun yhtiön pääkonttorin konsernilaskennassa sekä erilaisten organisaatioiden tilintarkastustehtävissä lähes kahdenkymmenen vuoden aikana saamani kokemuksen jälkeenkin kysymys organisaation sisäisen valvonnan tuottamasta hyödystä ja sen aiheuttamasta haitasta on mielestäni edelleen kiinnostava. Tämä kiinnostus näkyy tutkimuksen taustalla.

Valitsin tämän tutkimuksen tarpeisiin kvalitatiivisen tutkimusmenetelmän. Saksassa Paderbornin yliopistossa viettämäni kuukaudet saivat minut kuitenkin kiinnostumaan aikaisempaa enemmän myös kvantitatiivisesta tutkimustavasta tällä tutkimusalueella. Arvioni mukaan kvantitatiivisella tutkimustavalla tullaan saamaan erittäin kiinnostavia tutkimustuloksia sisäisestä valvonnasta, ja näin lisätään edelleen ymmärrystä tästä vaikeasti rajattavasta ilmiöstä. Mainittakoon vielä tässä yhteydessä, että erityisen kiinnostavina koin professori Wendelin Schnedlerin tutkimustyön koskien valvonnan aiheuttamaa haittaa. Lisäksi hänen tutkimuksensa liittyen ryhmän valvontaan (group governance) voinevat kerryttää uutta tietoa temasta.

Haluan tässä yhteydessä kiittää kaikkia ohjaajiani eli Jarmo Vakkuria, Lasse Oulasvirtaa ja Jan-Erik Johansonia, jotka tukivat ja kannustivat minua tässä tutkimustyössä. Heidän asiantuntemuksensa innoitti minuakin tekemään parhaani. Heidän ohjaustyönsä merkitystä ei voi liioitella. Aloittaessani tämän tutkimuksen Jarmo totesi, että sisäisen valvonnan alueella on tilaa monenlaiselle tutkimukselle. Päättyessäni tätä useiden vuosien tutkimustyötäni olen entistäkin varmemmin samaa mieltä hänen kanssaan.

Professori Pertti Ahonen ja dosentti Sakari Möttönen toimivat esitarkastajina tälle väitöskirjalle. Kiitän heitä kaikista niistä kommenteista, jotka olivat osaltaan saattamassa tätä väitöstyötä valmiiksi. Samalla kiitän vielä dosentti Möttöstä toimimisesta vastaväittäjänä.

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin johtoa kiitän kannustuksesta ja kaikista myönnytyistä opintovapaista. Ilman niiden lukuisten kuukausien kirjoitusrauhaa

tämän väitöskirjan valmistuminen olisi siirtynyt kauas tulevaisuuteen. Kiitos myös muille väitöstyötä tukeneille, joita on niin paljon, että en mainitse heitä nimeltä. Toivottavasti kaikki nämä tärkeät ihmiset tietävät itse tukeneensa väitöstyötäni.

Erityisen suuret kiitokset osoitan vanhemmilleni, jotka ovat antaneet minulle hyvän pohjan ponnistaa elämän raitille. Rakkaimmat kiitokset suuntaan tietysti vaimolleni Ullalle, joka on tukenut minua kaikki nämä yhteiset vuodet. Hänen ansiostaan tämäkin oli mahdollista.

Pirkkalassa loppuvuodesta 2016

Mikko Lilja

TIIVISTELMÄ

Erikoissairaanhoidon kulujen voimakas kasvu on todettu olevan yksi kuntien taloudenpidon suurimmista ongelmista (Kuosmanen et al. 2004, 7; Suomen Kuntaliitto 2014). Kustannusten nousu ei aina ole ollut suunniteltua, vaan sairaanhoitopiirien talousarviot ovat ylittyneet varsin usein (vrt. esim. Punnonen 2013, 1). Toisaalta lienee selvää, että sairaanhoitopiirit eivät ensisijaisesti tavoittele tietyn rahamäärän kuluttamista. Ne ennemminkin pyrkivät tarjoamaan asianmukaista hoitoa hyödyntäen tarkoituksenmukaisella tavalla käytettävissä olevia voimavaroja eli toimimaan mahdollisimman tuloksellisesti. Julkisen erikoissairaanhoidon luonteesta johtuen mahdollisimman tuloksellisen toiminnan varmistaminen on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi. (Kaplan & Porter 2011). Tässä väitöskirjassa tutkitaan sisäistä valvontaa sairaanhoitopiirikontekstissa. Tutkimuksen läpikäyväenä teemana on sisäisen valvonnan tuottaman hyödyn ja haitan ajattelu.

Sisäinen valvonta voidaan määritellä prosessiksi, jonka avulla pyritään varmistamaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta (Sisäiset tarkastajat ry 2012b). Laajasti käytössä olevan COSO¹:n (2013, 3) sisäisen valvonnan mallin mukaan sisäisen valvonnan järjestämiseen vaikuttavat ainakin organisaation rakenne, sen toiminta ja toimintaympäristö. Käytössä ei kuitenkaan ole tutkittua tietoa siitä, miten näiden tekijöiden tulisi vaikuttaa sisäiseen valvontaan yhteiskunnallisesti merkittävässä sairaanhoitopiirikontekstissa. Tutkimuksen kolme rinnakkaista teoreettista lähtökohtaa kytkeytyvät näihin kolmeen tekijään. Sairaanhoitopiirien rakenteeseen liittyvä teoria hyödynnetään monitoimialaisen organisaation johtamiseen liittyvää parenting-teoriaa. Toimintaa jäsentävänä teoriana tutkimuksessa on monitulkintaisuus, koska erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden tulkitseminen on nähty usein ongelmallisena (vrt. esim. Niiranen et al. 2005, 29; Silvennoinen-Nuora 2010, 5). Julkisen erikoissairaanhoidon toimintaympäristössä on

¹ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

havaittavissa monen tyyppisiä tilivelvollisuussuhteita. Tilivelvollisuutta jäsennetään tutkimuksessa päämies-agenttiteoriaa hyödyntäen.

Tutkimuksen keskeisenä empiirisenä aineistona toimivat kunnallisen erikoissairaanhoidon sisäisen valvonnan asiantuntijoiden haastattelut. Tätä aineistoa täydentävät lääkärijohtajien haastattelut. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan dokumentteja. Monipuolinen empiirinen aineisto mahdollistaa tutkimuksen tavoitteiden saavuttamisen. Tässä väitöskirjassa tutkitaan ensimmäistä kertaa Suomessa laadullisella tutkimusotteella sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa. Laadullinen tutkimusote mahdollistaa sekä monipuolisen että syvällisen tarkastelutavan. Tutkimuksen tuloksena esitetään nykytilaa täydentäviä ajatuksia sairaanhoitopiirien sisäiseen valvontaan. Tutkimuksen mukaan on muun muassa tarpeen arvioida nykyistä systemaattisemmin sisäisestä valvonnasta mahdollisesti aiheutuvia hyötyjä ja haittoja.

Avainsanat: sisäinen valvonta, tilivelvollisuus, päämies-agenttiteoria, monitulkintaisuus, parenting-teoria, sairaanhoitopiiri

ABSTRACT

The increase in the costs of public health care is one of the major economic problems for municipalities in Finland (Kuosmanen et al. 2004, 7; Suomen Kuntaliitto 2014). This increase has not always been planned, and the costs have quite often exceeded the budgets of hospital districts (Punnonen 2013, 1). But costs are not the only issue. The hospital districts are committed to offering effective and quality health care using the appropriate resources. However, controlling the effectiveness and cost efficiency of public health care has been a problematic task (Kaplan & Porter 2011). The object of this study is to research internal control in the context of hospital districts. The theme of the study relates to the advantages and disadvantages of internal control.

Internal control is defined as a process designed to provide assurances regarding the achievement of objectives (Sisäiset tarkastajat ry 2012b). The widely used COSO² Internal Control Framework (2013, 3) states that different entity structures, industries and operational environments can affect the application of the internal control process. However, the theoretical discussion is limited with respect to the impact of these factors on internal control in the context of hospital districts. The three parallel theoretical starting points for this study are connected to the three factors identified by the COSO framework. The theory that is related to the structure of hospital districts is parenting theory. This theory originates from the research work of corporate headquarters of multi-business companies. The theory that relates to the industry of public health care is ambiguity because the efficiency of public health care is often considered difficult to assess (Niiranen et al. 2005, 29; Silvennoinen-Nuora 2010, 5). The operational environment of public health care organisations includes many types of accountabilities. The theory that is connected to accountability in this study is principal-agent theory.

The key empirical data consists of interviews with internal control specialists. This is supported by interviews with physicians who work as a head of department. The

² The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

study also benefits from the internal control documents of hospital districts. The use of versatile empirical data enables the study to reach its goal. This is the first qualitative study in Finland concerning internal control in public health care organisations. The qualitative approach enables the study to be both diverse and deep. As a result, the study reveals complementary considerations and thoughts about internal control in health care organisations. Among the conclusions of the study is that it is necessary to assess more systematically the potential advantages and disadvantages of internal control.

Key words: internal control, accountability, parenting theory, ambiguity, principal-agent theory, hospital district

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE	3
TIIVISTELMÄ	5
ABSTRACT	7
SISÄLLYSLUETTELO	9
1. Tutkimusasetelma	13
1.1 Sisäisen valvonnan tutkimus sairaanhoitopiirikontekstissa	13
1.1.1 Tutkimusvirike.....	13
1.1.2 Sisäisestä valvonnasta sairaanhoitopiireissä.....	15
1.1.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamisen prosessista	22
1.2 Tutkimuskysymys, tutkimuksen tavoite ja johtoajatus	24
1.3 Menetelmä- ja teoriavalinnoista	29
1.3.1 Laadullinen tutkimus	30
1.3.2 Systemaattinen dokumenttianalyysi sisäisen valvonnan nykytilan analysoimiseksi.....	33
1.3.3 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat.....	35
1.3.4 Asiantuntijoiden teemahaastattelu tiedonhankintamenetelmänä	39
1.3.5 Lääkärijohtajien lomakehaastattelu täydentävänä tiedonhankintamenetelmänä	46
1.4 Empiirinen aineisto.....	47
1.5 Aikaisempi tutkimus aihealueella	49
2. Sisäinen valvonta sairaanhoitopiirikontekstissa.....	55
2.1 Sisäisen valvonnan määrittelyä	56
2.1.1 Sisäisen valvonnan rajoitteista.....	59
2.1.2 Kuntakontekstin merkityksestä sisäisessä valvonnassa.....	61
2.1.3 Alihankinnan valvonnasta sairaanhoitopiireissä.....	65
2.2 Sisäisen valvonnan suhde johtamiseen ja hyvään hallintoon.....	67
2.2.1 Sisäisen valvonnan suhde johtamiseen.....	68
2.2.2 Hyvän hallinnon käsitteen yhteys sisäiseen valvontaan	73

2.2.3	Kokoavia ajatuksia sisäisestä valvonnasta osana johtamista ja hyvää hallintoa	75
2.3	Sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa kuvaavia piirteitä.....	76
2.3.1	Sairaanhoitopiirien organisaatiot ja formaalit sisäisen valvonnan järjestelmät.....	78
2.3.2	Kansallinen lainsäädäntö luo valvonnan perustaa.....	79
2.3.3	Sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa ohjaavat kansainväliset normit ja mallit	87
2.3.4	Ohjeistus sairaanhoitopiirikontekstissa	88
2.3.5	Selonteot ja arviointikertomukset käytäntöjen kuvauksina.....	94
2.3.6	Kokoavia ajatuksia sisäisen valvonnan nykytilasta sairaanhoitopiireissä	99
3.	Kolme teoreettista näkökulmaa sisäiseen valvontaan sairaanhoitopiireissä.....	104
3.1	Sisäinen valvonta parenting-teoria näkökulmasta.....	105
3.1.1	Parenting-teorian viitekehys.....	107
3.1.2	Hyödyistä ja haitasta.....	109
3.1.3	Sisäinen valvonta parenting-teorian viitekehyksessä	111
3.1.4	Strateginen sisäinen valvonta	114
3.1.5	Motivaation ja luottamuksen yhteydestä sisäiseen valvontaan	115
3.1.6	Sisäinen valvonta eri organisaatorakenteissa	118
3.1.7	Parenting-teorian anti sairaanhoitopiirin sisäiselle valvonnalle	120
3.2	Monitulkintaisuus kunnallisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuudessa	122
3.2.1	Monitulkintaisuuden teoriasta	124
3.2.2	Tavoitteiden monitulkintaisuudesta	125
3.2.3	Tuloksellisuuden monitulkintaisuudesta	128
3.2.4	Erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden erityispiirteistä.....	132
3.2.5	Monitulkintaisuuden anti sairaanhoitopiirin sisäisen valvonnan ymmärtämiseksi.....	134
3.3	Agenttiteoria ja erikoissairaanhoidon kuntayhtymäkonsernin sisäinen valvonta	136
3.3.1	Agenttiteorian taustaoletukset	139
3.3.2	Tilivelvollisuus teoreettisena käsitteenä.....	150
3.3.3	Luottamus ja avoimuus osana tilivelvollisuussuhdetta	156

3.3.5	Agenttisuhteet sairaanhoitopiirissä ja konsernissa	158
3.3.6	Agenttiteorian kritiikkiä.....	165
3.3.7	Agenttiteorian antia sairaanhoitopiirin sisäiseen valvontaan.....	166
4.	Sairaanhoitopiirien sisäinen valvonta asiantuntijoiden näkökulmasta.....	169
4.1	Tutkimuksen haastatteluista tiivistetysti	169
4.2	Tuloksellisuuden merkityksestä ja johdon valvontatehtävästä	170
4.3	Parenting-teoria asiantuntijahaastatteluiden tulkintapohjana.....	175
4.3.1	Parenting-termin yhteys vanhemmuuteen	176
4.3.2	Keskusjohto strategisena sisäisenä valvojana.....	179
4.3.3	Sisäisestä valvonnasta hyötyä ja haittaa	181
4.3.4	Luottamuksen merkityksestä	184
4.3.5	Valvonnan mahdollisuudesta vaikuttaa motivaatioon.....	186
4.3.6	Toimintayksikön sisäinen valvonta kohdistamassa keskusjohdon valvontaa.....	188
4.3.7	Kokoavia ajatuksia parenting-teoriaan pohjautuvista haastatteluista.....	194
4.4	Tavoitteiden ja tuloksellisuuden monitulkintaisuus sairaanhoitopiireissä	196
4.4.1	Strategia tukemassa sairaanhoitopiirien valvontaa	198
4.4.2	Monitulkintaisuus tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa	201
4.4.3	Sisäisen valvonnan mahdollisuuksista monitulkintaisessa toimintaympäristössä	204
4.4.4	Kokoavia ajatuksia monitulkintaisuuteen pohjautuvista haastatteluista.....	205
4.5	Sairaanhoitopiirien moninaiset päämies-agenttisuhteet	207
4.5.1	Moninaisista tilivelvollisuuden tulkinnoista julkisessa erikoissairaanhoidossa	209
4.5.2	Sairaanhoitopiirin organisointitavan merkityksestä	212
4.5.3	Avoimuus informaalien valvonnan mahdollistajana	217
4.5.4	Osaamisella oikeutusta sisäiselle valvonnalle	220
4.5.5	Kokoavia ajatuksia agenttiteoriaan pohjautuvista haastatteluista.....	223
5.	Tulokset ja päätelmät	225
5.1	Tutkimustulokset.....	225
5.2	Päätelmät ja pohdintaa.....	234
5.2.1	Tutkimuksen tieteellinen anti	236

5.2.2 Tutkimuksen käytännöllinen anti	238
5.2.3 Tutkimuksen tavoitteiden saavuttaminen	240
5.2.4 Tutkimuksen laatu ja luotettavuus.....	242
5.2.5 Jatkotutkimusaiheita	247
LÄHDELUETTELO.....	250
Liite 1. Asiantuntijahaastattelujen kysymykset	277
Liite 2. Lääkärijohtajien haastattelukysymykset.....	279
Liite 3. Sairaanhoidopiirit, erityisvastualueet ja niiden asukasluvut	281
Liite 4. Sairaanhoidopiirien toimintatuotot ja –kulut 2014.....	282
KUVALUETTELO	
Kuva 1 Esimerkki sairaanhoidopiirikonsernista	17
Kuva 2 Pirkanmaan sairaanhoidopiirin (2015) organisaatiokaavio esimerkkinä sairaanhoidopiirin organisaatiosta.....	21
Kuva 3 Sairaanhoidopiiri eri sidosryhmien pyrkimysten kohteena	28
Kuva 4 Tutkimuksen eteneminen	30
Kuva 5 Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoidopiiri (2015) esimerkkinä sairaanhoidopiirin organisaatiokaaviosta.....	79
Kuva 6 Sisäinen valvonta osana johtamista.....	100
TAULUKKOLUETTELO	
Taulukko 1 Tietoja asiantuntijahaastatteluista.....	48
Taulukko 2 Tietoja lääkärijohtajien lomakehaastatteluista.....	48
Taulukko 3 Tutkimuksen sairaanhoidopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa kuvaavia piirteitä.....	102
Taulukko 4 Tilivelvollisuussuhteisen tyypit (Romzek & Ingraham 2000, 242; Romzek & Dubnick 1987, 229).....	152
Taulukko 5 Tilivelvollisuussuhteiden tyyppien painotukset ja odotettu käyttäytymismalli (Romzek & Ingraham 2000, 242)	152
Taulukko 6 Tilivelvollisuuden dimensiot (Koppell 2005, 94-99)	154
Taulukko 7 Sairaanhoidopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa kuvaavia piirteitä vertailukohtana tutkimustuloksille.	227
Taulukko 8 Sairaanhoidopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentäviä näkökohtia.	228

1. Tutkimusasetelma

1.1 Sisäisen valvonnan tutkimus sairaanhoitopiirikontekstissa

1.1.1 Tutkimusvirike

Valtiovarainministeriön (2010) julkaiseman raportin mukaan talouskriisi ja heikko työllisyystilanne yhdessä väestön ikääntymisen kanssa ovat syventäneet julkisen talouden kestävyysvajetta³. Valtiovarainministeriön laskelmat antavat ymmärtää, että ilman sopeutustoimia ja myönteistä tuottavuuskehitystä julkinen talous ajautuu kestävämpään tilanteeseen. Kysymykset, miten turvataan terveyspalvelujen määrä, laatu ja saatavuus muuttuvassa yhteiskunnassa ja miten julkisten palvelujen tuloksellisuutta voidaan parantaa, näyttävätkin olevan jatkuvasti esillä (Vakkuri 2009a, 5). Ongelmaan on pyritty löytämään ratkaisua myös kansallisella tasolla. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistetaan tarkoituksenmukaisten palvelujen saatavuuden varmistamiseksi (Valtioneuvoston kanslia 2011, 56). Uudistaminen on kuitenkin osoittautunut varsin ongelmalliseksi tehtäväksi, joten työtä ei ole saatu toteutettua esitetyssä aikataulussa. Kunnallisen erikoissairaanhoidon organisointia ollaan kuitenkin myös keväällä 2015 valitun eduskunnan toimesta muuttamassa osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista (Valtioneuvoston kanslia 2015). Sisäisen valvonnan näkökulmasta organisaatorakenteisiin kohdistuvien muutostilanteiden on usein arvioitu vaikuttavan riskeihin, jolloin myös sisäisen valvonnan järjestämiseen

³ Pöyhösen (2012, 14) mukaan kestävyysvajella hallitus tarkoittanee sitä, että kuntien menot eivät saa olla tuloja suuremmat tästä ikuisuuteen.

mahdollisimman tuloksellisen toiminnan varmistamiseksi saattaa syntyä muutostarpeita (ks. esim. Gleim 2009, 141-143).

Julkinen terveydenhuolto muodostaa merkittävän osan julkisesta taloudesta, joten taloustilanteen kiristyessä toiminnan tehostamisen arvioidaan olevan välttämätöntä⁴. Erikoissairaanhoidon menojen voimakkaan kasvun on toki jo aiemmin todettu olevan yksi kuntien taloudenpidon suurimmista ongelmista (Kuosmanen et al. 2004, 7). Kustannusten nousu ei kuitenkaan aina ole ollut suunniteltua, vaan sairaanhoitopiirien talousarviot ovat ylittyneet varsin usein (Punnonen 2014; 2013, 1). Samalla erikoissairaanhoidon vaikuttavuus on arvioitu monitulkintaiseksi (Silvennoinen-Nuora 2010, 5; Vakkuri 2010). Nämä kaksi edellä esitettyä erikoissairaanhoidon sisäiseen valvontaan linkittyvää ongelmaa herättävätkin kysymyksen, että puuttuuko sisäisen valvonnan ajattelutavoista sairaanhoitopiirikontekstissa vielä jotain? Tuloksellisuutta⁵ aiempaa paremmin edistävän sisäisen valvonnan⁶ järjestäminen monimuotoisessa kunnallisen erikoissairaanhoidon toimintaympäristössä näyttäisi olevan tarpeen, mutta siitä on olemassa vain vähän tutkimustietoa. Aihe on siten ajankohtainen, mutta samalla myös ajaton, koska erikoissairaanhoidon organisaatioiden ja toiminnan kehittäminen sekä tuloksellisuuden haasteet näyttäisivät jatkuvan myös lähivuosina.

Tutkijan omasta näkökulmasta sisäinen valvonta on ollut aiheena kiinnostava jo lähes kaksikymmentä vuotta, sillä tämä vaikeasti hahmotettava aihe laittoi pohdiskelemaan jo aloittelevan tilintarkastajan työssä. Vaihtuneiden työtehtävien kautta (tilintarkastaja, Financial Analyst ja sisäinen tarkastaja) kiinnostus on ajan mittaan vain lisääntynyt. Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä työskennellessäni olen pyrkinyt ymmärtämään sisäistä valvontaa juuri sairaanhoitopiirikontekstissa ja päätenyt myös käytännön näkökulmasta ajattelemaan, että uudelle täydentävälle tiedolle olisi tarvetta. Samalla mieltä on askarruttanut ajatus, että ajoittain sisäisestä

⁴ Taloussanomien 7.7.2008: ”Terveydenhuollossa miljardien tehostamisvara: Konsultointiyritys BearingPoint väittää, että tehostamisvaraa on edelleen miljardien edestä.”

⁵ Julkishallinnon onnistumista toiminnassaan kutsutaan useissa tulkintamalleissa tuloksellisuudeksi. Tällaisessa toiminnassa tuloksellisuuden alakäsitteinä ovat taloudellisuus, tuottavuus/tehokkuus ja vaikuttavuus. Näistä ensimmäiset kuvaavat tuotosten ja panosten suhdetta. Vaikuttavuus koskee tuotoksilla aikaansaatuja vaikutuksia. (Meklin 2009, 45-47).

⁶ Esim. Anttosen (2011, 148) mukaan yhtenä ratkaisevana tekijänä kuntien menestyksessä on johtamiskulttuuri ja vahva taloudenpito, joka sisältää tiukan menokurin.

valvonnasta näyttäisi olevan haittaa. Vuosien pohdinnan jälkeen tämän työn tutkimuskysymykseksi valikoitui: Millaisia sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa täydentäviä näkökohtia voidaan esittää kontekstiin soveltuvien teoreettisten näkökulmien ja näihin näkökulmiin liittyvien sisäisen valvonnan asiantuntijoiden haastattelujen avulla?

1.1.2 Sisäisestä valvonnasta sairaanhoitopiireissä

Julkiset palvelut voidaan toteuttaa monin eri tavoin: valtion ja kuntien tuottamana, kolmannella sektorilla, yksityisesti tai kotitalouksien toimesta. Suomessa, kuten muissakin pohjoismaissa, pääosa julkisista palveluista on toteutettu julkishallinnon tuottamina. (Harisalo et al. 2007, 127). Erikoissairaanhoidon kunnat ovat järjestäneet yhdessä, sillä toimiakseen taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti se vaatii riittävän suuren väestöpohjan (Oulasvirta & Brännkärr 2001, 43). Erikoissairaanhoidon palvelujen kysyntä ylittää kuitenkin usein tarjonnan, mikä sinänsä on subventoidulle suoritteelle ominaista. Tarjontaa rajoittaa erityisesti käytettävissä olevat varat. (Åkerberg 2006, 51). Kuntien omistamat sairaanhoitopiirit ovat näin ollen merkittäviä julkisten palveluiden tuottajia ja samalla julkisten varojen käyttäjiä, joten osana terveydenhuollon uudistamista myös erikoissairaanhoidon järjestämisen muutostarpeet ovat olleet julkisen keskustelun kohteena⁷.

Sairanhoitopiirit on alun perin perustettu järjestämään alueensa julkinen erikoissairaanhoido.⁸ Tätä tehtävää varten ne tuottavat väestön tarpeisiin perustuvia erikoissairaanhoidon palveluja täydentäen terveyskeskusten sairaanhoidollisia palveluja. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon ympärivuorokautinen päivystys on keskitetty sairaanhoitopiirien sairaaloihin, kuten useilla alueilla myös perusterveydenhuollon yöaikainen ja viikonloppujen päivystys. Ne huolehtivat lisäksi alueensa tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoiminnasta yhteistyössä terveyskeskusten

⁷ Esim. Ylen Suora Linja 31.5.2012: ”Sairanhoitopiirit lakkautetaan, muuttuuko mikään?” ja toisaalta esimerkiksi Pihlajaniemen (2012, 68) näkemyksen mukaan erikoissairaanhoido tulisi siirtää valtion kustannusvastuulle ja järjestäminen maakunnille.

⁸ Terveydenhuoltolain (1326/2010) 3 §:n mukaan erikoissairaanhoidolla tarkoitetaan lääketieteeseen ja hammaslääketieteeseen erikoisalojen mukaisia sairauksien ehkäisyyn, tutkimiseen, hoitoon, ensihoitoon, päivystykseen ja lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluvia terveydenhuollon palveluja.

kanssa. Monet sairaanhoitopiirit huolehtivat edellisten lisäksi myös erityishuollon palveluista. (Suomen Kuntaliitto 2012).

Sairaanhoitopiirien lainsäädännöllinen tausta tulee erikoissairaanhoitolaista (1062/1989), jonka 7 §:n perusteella Suomi on jaettu sairaanhoitopiireihin ja saman lain 3 §:n mukaan kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiirin kuntayhtymään⁹. Koska sairaanhoitopiiriin kuuluminen on pakollista, muodostuu tästä kaikki kunnat käsittävä erikoissairaanhoidon kokonaisuus, jossa kunnat omistavat alueensa sairaanhoitopiirin. Erikoissairaanhoitolaki nojautuu taas perustuslain 19 §:än, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Yleisellä tasolla kuntayhtymien tarkoitusta voidaan tarkastella kahdella ulottuvuudella. Muodollisesti niiden tarkoituksena on kuntien välisen yhteistyön organisointi itsenäiseksi kokonaisuudeksi, jolla on siten oma talous ja hallintoelimet. Sisällöllisesti kuntayhtymät toteuttavat samankaltaisia tehtäviä kuin kunnatkin, yleensä vain rajatuimmilla ja selkeämmin määritellyillä aloilla, kuten erikoissairaanhoidossa. (Valkama 2004, 81).

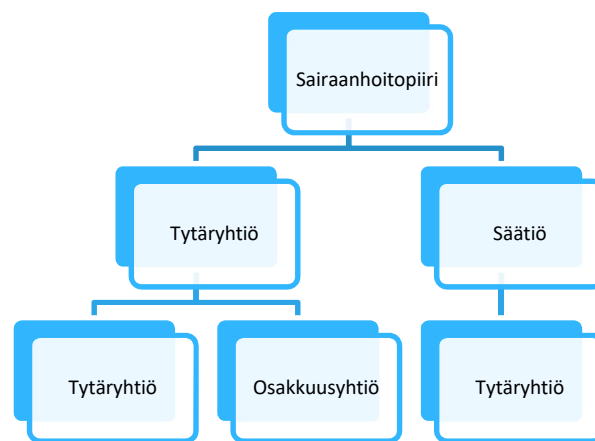
Manner-Suomi on jaettu 20 sairaanhoitopiiriin, jonka lisäksi Ahvenanmaan maakunta vastaa erikoissairaanhoidosta alueellaan. Suurimman eli Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin väestöpohja oli vuoden 2011 lopussa runsas 1 545 000 asukasta ja pienimmän, eli Itä-Savon sairaanhoitopiirin, reilut 45 000 asukasta. Jäsenkuntien määrä vaihtelee sairaanhoitopiirien välillä merkittävästi ja on vuoden 2012 alusta vähimmillään kuusi (Itä-Savo, Kymenlaakso ja Länsi-Pohja) ja enimmillään 35 (Pohjois-Pohjanmaa). Suomalaisista noin 1,7 miljoonaa käyttää vuoden aikana sairaanhoitopiirien palveluja. Suurimmassa sairaanhoitopiirissä (HUS) henkilökuntaa oli vuonna 2011 yli 21 000 ja pienimmässä noin 550. Sairaanhoitopiirien vuoden 2011 erikoissairaanhoidon toimintatuotot olivat 6 329 miljoonaa euroa ja toimintakulut yhteensä 6 068 miljoonaa euroa. Toimintakuluista suurimman (HUS) osuus oli noin 1 585 miljoonaa ja pienimmän noin 70 miljoonaa euroa. (Suomen Kuntaliitto 2012).

Sairaanhoitopiirien ylimmät toimielimet ovat valtuusto ja hallitus. Kunnat vaikuttavat sairaanhoitopiirien toimintaan lähinnä omistajaohjauksen keinoin, kuten tuomalla esiin tavoitteitaan ja päättämällä talousarviosta valtuustossa. Virkamiesjohto

⁹ Kuntalaki (365/1995) sovelletaan kuntayhtymiin

on keskeisessä asemassa päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa. (Lauslahti 2007, 40-41). Erikoissairaanhoidon järjestämistä kuntayhtymärakenteella on viime vuosina kritisoitu. On esitetty, että erityisesti pienen kunnan vaikutusmahdollisuudet ovat varsin vähäiset, toisaalta on kuitenkin havaittu, ettei erikoissairaanhoidoa voida järjestää tehokkaasti kovin pienissä yksiköissä¹⁰. Kuntien ja kuntayhtymien on myös arvioitu muodostavan liian monimutkaisen palvelutuotannon rakenteen, jotta ohjaus- ja vastuusuhteet pysyisivät selkeinä. (Pöysti 2012, 104). Niiranen et al. (2005, 14) näkevätkin, että jo organisointimuotona kuntayhtymä eroaa kunnasta. Heidän mukaansa suhde kuntalaisiin jää taustalle, jolloin korostuu suhde palveluja käyttäviin asiakkaisiin ja erilaisiin sidosryhmiin. Lisäksi kuntayhtymien poliittinen päätöksenteko suhteessa kuntalaisiin voidaan nähdä välillisempänä, koska kuntayhtymien luottamushenkilöt ovat omistajakuntien valitsemia.

Sairaanhoitopiirit ovat muuttuneet paljon vuodesta 1991, jolloin viimeisetkin sairaanhoitopiirit aloittivat toimintansa. Monet sairaanhoitopiirit ovat nykyään monitoimialaisia kuntayhtymiä tai kuntayhtymäkonserneja. Alla olevassa kuvassa on tutkijan havainnollistamistarkoituksessa laatima esimerkki mahdollisesta sairaanhoitopiirikonsernista (ks. Kuva 1: vrt. esim. Pirkanmaan sairaanhoitopiiri). (Suomen Kuntaliitto 2012).



Kuva 1 Esimerkki sairaanhoitopiirikonsernista

¹⁰ Esimerkiksi Tuori (2012, 119) on esittänyt, että maakuntaitsehallinto, joka mahdollistaisi kuntayhtymien purkamisen, on suositeltavampi vaihtoehto kuin sote-alueet, jotka hänen mukaansa vain lisääisivät kuntien yläpuolisen hallintotason hajanaisuutta.

Nykyisin sairaanhoitopiireihin muospainetta tuo osaltaan myös terveydenhuoltolaki (1326/2010), joka antaa potilaalle aiempaa suuremman vapauden valita hoitopaikkansa. Jotta valinnanvapaus voisi aidosti toteutua, potilaat ja muut osalliset tarvitsevat vertailutietoa valinnan perusteeksi. Ennakoitu kilpailun lisääntyminen ja uudenlaisen luotettavan tiedon tarve aiheuttavat sairaanhoitopiireille kannusteen kehittää toimintaansa ja osoittaa sekä laadullista että taloudellista tehokkuutta.

Sairaanhoitopiirien kuvaaminen ja rajaaminen ymmärrettävästi on ongelmattomampaa kuin sisäisen valvonnan, jolle ei kovin ole yksiselitteistä määritelmää (Ahokas 2012, 11-13). Kuntaliiton "Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa" –ohjeen (2009, 39) mukaan sisäinen valvonta on osa johtamista. Toisaalta esimerkiksi kuntalaki määrittelee kuitenkin hyvin yleispiirteisesti mitä johtaminen kuntakentällä tarkoittaa. (Niskakangas et al. 2011). Sisäiset tarkastajat ry:n (2012b) mukaan sisäinen valvonta on prosessi, jonka avulla pyritään varmistamaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta. Tavoitteet ryhmitellään tällöin seuraaviin neljään luokkaan eli strategiset, toiminnalliset, raportointia koskevat ja vaatimustenmukaisuutta koskevat. Sisäinen valvonta käsittää tämän määritelmän mukaan kaikki ne toimenpiteet ja menettelyt, joiden avulla tavoitteiden saavuttaminen pyritään varmistamaan. Sisäiseen valvonnan osa-alueiksi määritellään tällöin organisaation sisäinen toimintaympäristö, tavoiteasetanta, riskienhallinta, valvontatoimenpiteet, tiedonkulku ja viestintä sekä seuranta (vrt. COSO 2004).¹¹ Mikään kontrollijärjestelmä ei kuitenkaan voi taata täyttä varmuutta toiminnan tehokkuuden osalta (COSO 2012). Siten on tarpeen samalla arvioida, mikä on oikea tai riittävä valvonnan määrä. Ennakoitujen hyötyjen tulisi ainakin olla haittoja suuremmat.

COSO ja muut yleisesti käytetyt sisäisen valvonnan viitekehykset tarjoavatkin lähtökohtaisesti kaikille organisaatioille tarkoitettuja laajoja ja generisiä valvonnan malleja, mutta ymmärrettävästi ne eivät pyri tavoittelemaan erilaisten kompleksisten toimintaympäristön soveltamisen edellytyksiä. Geneerisyys voidaan nähdä tällöin sekä hyötynä että haittana. Myöskään lainsäädännöstä, kuten esimerkiksi kuntalaista, ei ole saatavissa syvällisiä tulkintoja sisäisen valvonnan järjestämisestä kunnallisessa

¹¹ Sisäiset tarkastajat ry:n kuvaus perustuu Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) julkaisemaan viitekehitykseen.

erikoissairaanhoidossa. COSO:n (2013, 3) mukaan sisäisen valvonnan järjestämiseen vaikuttavat kuitenkin kontekstikohtaiset tekijät¹² eli organisaation rakenne, sen toiminta ja toimintaympäristö. Tällöin voidaan näistä lähtökohdista todeta tarve normistoa syvemmälle ymmärrykselle.

Sairaanhoitopiirit ovat laatineet ohjeistuksia sisäisen valvonnan asianmukaiseksi hoitamiseksi. Sisäisen valvonnan ohjeistuksessa niillä onkin keskenään varsin samankaltaiset COSO Internal Control -malliin pohjautuvat lähtökohdat. Hyvän hallinnon ja sisäisen valvonnan ohjeiden lisäksi on laadittu myös paljon muita ohjeita, joiden yhtenä tarkoituksena on ohjaaminen hyvään sisäiseen valvontaan, koska ohjeilla varsin yleisesti pyritään ohjaamaan tavoitteenmukaisiin toimintatapoihin. Laadittujen sisäisen valvonnan ohjeiden soveltaminen käytäntöön on kuitenkin osoittautunut usein ongelmalliseksi (vrt. Kiviaho et al. 2014).

Tuloksellisuuden varmistaminen on ollut yleisesti jo pitkään¹³ sisäisen valvonnan¹⁴ tavoitteena. Erikoissairaanhoidossa¹⁵ erityisesti vaikuttavuuskomponentti on kuitenkin osoittautunut varsin ongelmalliseksi valvottavaksi (vrt. Silvennoinen-Nuora 2010, 5). Toisaalta mahdollisimman tuloksellisen toiminnan selkeä määrittely kunnallisessa erikoissairaanhoidossa on itsessään ongelmallista, kuten on myös tavoitteiden muotoileminen sellaisiksi, että niitä voidaan tehokkaasti valvoa¹⁶. Jos tavoitteita ei onnistuta asettamaan selkeästi ja ymmärrettävästi, niiden toteutumisen varmistaminen ei myöskään ole ongelmattonta. Lisäksi on tarpeen tunnistaa, että poliittisesti ohjatussa organisaatiossa, kuten sairaanhoitopiirissä, tavoitteista voidaan ylimmissä toimielimissä olla

¹² Esimerkiksi strukturaalisen kontingenssiteorian mukaan ei ole olemassa yhtä organisaatorakennetta, joka toimisi kaikissa organisaatioissa ja olosuhteissa. Strukturaalinen kontingenssiteoria esittää, että optimaalinen organisaatorakenne on riippuvainen muun muassa organisaation toimintastrategiasta ja koosta. (Koivumäki 2007, 27)

¹³ Esimerkiksi COSOn (1992) määrittelemän Internal Control - Integrated Frameworkin mukaan sisäisen valvonnan avulla pyritään tavoitteiden varmistamaan tavoitteiden saavuttaminen.

¹⁴ Ks. lisää sisäisen valvonnan määrittelystä 2.1.

¹⁵ Kuntaliiton (2012b) mukaan sairaanhoitopiirien strategioiden perustana ovat toimintaa ohjaavat arvot, joista keskeisimpinä ovat potilaslähtöisyys, ihmisen arvostaminen, oikeudenmukaisuus, vastuullisuus ja tuloksellisuus.

¹⁶ Hiironniemi (1992, 131) on todennut: "täydellistä tuloksellisuuden arviointijärjestelmää ei tehdä ensimmäisellä kerralla eikä koskaan".

jäsenkohtaisesti hyvinkin erimielisiä, jolloin myös tulkinnat asetetuista tavoitteista voivat poiketa toisistaan.

Viime vuosina kunnallisissa organisaatioissa on keskusteltu varsin paljon hyvästä hallinnosta. Kirjallisuudessa hyvää hallintoa on pyritty määrittelemään monin tavoin, mutta hyvin hoidettu sisäinen valvonta¹⁷ näyttää pääsääntöisesti olevan johtamisen ohella osa hyvää hallintoa (esim. Suomen Kuntaliitto 2009). Riskienhallintaa kohtaan nousseen kiinnostuksen myötä on tuotu aikaisempaa painokkaammin esiin ajatus sisäistä valvontaa laajempaa esitetystä kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta (ks. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission 2004). Tässä tutkimuksessa lähtökohtana pidetään kuitenkin ajatusta, että sisäisen valvonnan käsitettä tulkitaan laajasti ja siihen sisältyy myös riskienhallinta. Sisäisen valvonnan käsite määritellään tämän tutkimuksen tarpeeseen tarkoituksenmukaiseksi arvioidussa laajuudessa luvussa 2.

Sisäinen valvonta sairaanhoitopiireissä tyypillisesti rakentuu organisaatiohierarkiassa ylimpänä olevien poliittisten toimielimien eli valtuuston ja hallituksen asettamalle perustalle (ks. Kuva 2). Käytännössä tämä perusta muodostuu ensisijaisesti valtuuston päättämistä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja hallituksen tätä täydentävästä sisäisen valvonnan ohjeistuksesta¹⁸. Seuraavana sisäisen valvonnan tasona voidaan nähdä sairaanhoitopiirin organisatorisesti ylimpien viranhaltijoiden johtama yhtymä- tai keskushallinto (tmv.), joka taas johtaa niiden alaisia toimintayksiköitä, joissa toteutetaan sairaanhoitopiirin ydintoimintaa. Tämä yksinkertaistetusti esitetty rakenne kuvaa sisäisen valvonnan näkökulmasta valvontavastuun perusrakenteen ja samalla hierarkkisen tilivelvollisuusrakenteen. Sairaanhoitopiireissä voidaankin siten kuntaorganisaatioille tyypilliseen tapaan erottaa toisistaan poliittinen, hallinnollinen ja suorittava taso¹⁹ (Oulasvirta 1996, 75).

¹⁷ Hallituksen esityksessä kuntalain muuttamisesta (24/2012) on esitetty, että sisäisen valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia.

¹⁸ Katso lisää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista ja hallituksen tätä täydentävästä sisäisen valvonnan ohjeistuksesta luvusta 2.

¹⁹ Poliittinen taso tarkoittaa poliittisesti valittuja toimielimiä, jotka kunnallisen demokratiamallin mukaan ohjaavat organisatorisesti alempien tasojen toimintaa. Suorittava taso on palvelujen tuottaminen ja hallinnollinen taso on edellisten välissä (Oulasvirta 1996, 75).



Kuva 2 Pirkanmaan sairaanhoitopiirin (2015) organisaatiokaavio esimerkkinä sairaanhoitopiirin organisaatiosta

Sairaanhoitopiirin keskushallinto pyrkii näin ollen varmistamaan koko konsernin tuloksellisuuden asetelmassa, jossa sen edustajat eivät suoraan osallistu varsinaiseen erikoissairaanhoidon palvelutuotantoon. Tätä varten keskushallinnon tulee järjestää sisäinen valvonta²⁰ siten, että voitaisiin varmistaa tärkeiksi arvioitujen tavoitteiden²¹ saavuttaminen. Keskushallinnon olemassaolon valtuutus tulee siten osoittaa välillisesti, esimerkiksi tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena olevan sisäisen valvonnan avulla. Mahdollisimman hyvä onnistuminen tehtävässä edellyttää kuitenkin sisäisen valvonnan ymmärtämistä juuri kunnallisen erikoissairaanhoidon kontekstissa.

²⁰ Sisäiset tarkastajat ry:n (2012b) mukaan sisäinen valvonta on prosessi, jonka avulla pyritään varmistamaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta. Sisäisen valvonnan tavoitteet jaotellaan usein tavoitteiden saavuttamisen, raportoinnin oikeellisuuden ja vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen (ks. esim. COSO 2013).

²¹ Tavoitteita sairaanhoitopiirille asetetaan esimerkiksi perussopimuksessa, strategiassa ja talousarviossa.

1.1.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamisen prosessista

Viime vuodet Suomessa on pyritty uudistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen rakenteelliseksi perustaksi hahmoteltiin vahvoja peruskuntia. Uudistus oli kytketty osaksi kuntarakenteen uudistamisesta (Valtioneuvoston kanslia 2011, 56).

Sosiaali- ja terveydenhuollon laadukkaiden, vaikuttavien ja oikea-aikaisten palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta osana kuntarakenteen uudistamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu säilytetään kunnilla. Laadukkaiden sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuuden varmistamiseksi ja rahoituksen turvaamiseksi tulee muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuuseen kykeneviä vahvoja peruskuntia. (Valtioneuvoston kanslia 2011, 56).

Kataisen hallitusohjelmaa seuranneessa pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmassa työtä oli tarkoitus jatkaa. Uudistuksen keskeisenä osana olivat viisi sote-alueetta, joilla olisi ollut kyseisessä organisointimallissa sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon ohjaamisessa merkittävä asema. (Valtioneuvoston kanslia 2014, 2).

Hallitus sitoutuu pääministeri Kataisen hallituksen yhdessä oppositiopuolueiden kanssa tekemään linjaukseen, jonka mukaisesti suomalaisten keskeiset hyvinvointipalvelut turvataan toteuttamalla perusteellinen sosiaali- ja terveystalvelu-uudistus. Kansallisella ja sote-alueiden ohjauksella varmistetaan, että uudistukselle asetettu tavoite kestävyysvajeen supistamisesta saavutetaan. (Valtioneuvoston kanslia 2014, 2).

Uudistaminen on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi, joten merkittäviä muutoksia ei saatu kevääseen 2015 mennessä toteutettua. Puolueet ovat kuitenkin sopineet uudistuksen valmistelun jatkamisesta laajalla pohjalla kevään 2015 vaalien jälkeen. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistaminen onkin tärkeä tavoite (Valtioneuvoston kanslia 2015).

Sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen tavoitteena on terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. Uudistus toteutetaan palveluiden täydellisellä horisontaalisella ja vertikaalisella integraatiolla sekä vahvistamalla järjestäjien kantokykyä. Tällä on merkittävä vaikutus julkisen talouden kestävyysvajeeseen. Tavoitteena on ihmisen hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeä palveluketjujen saumaton kokonaisuus.

Hallitus valmistelee sosiaali- ja terveystalouden (SOTE) järjestämiskäytännön kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta. Alueita on yhteensä enintään 19. Alueet vastaavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä alueellaan. Hallitus uudistaa sairaaloiden työnjakoa siten, että osa vaativasta erikoissairaanhoidosta keskitetään sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa erityisvastuualueille. Kansanvaltaisuuden turvaamiseksi SOTE-alueita johtavat vaaleilla valitut valtuustot. (Valtioneuvoston kanslia 2015, 26).

Terveydenhuollon organisoinnin muuttaminen on ollut Suomen hallituksen keskeisiä tehtäviä siten jo useiden vuosien ajan. Tämän perusteella voidaan pitää siis selvänä, että nykyistä organisointia ei pidetä keskeisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta tyydyttävänä. Toisaalta uudesta tuloksellisuutta aikaisempaa paremmin edistävästä organisoinnistakaan ei ole viime vuosina löydetty yhteistä ymmärrystä.

1.2 Tutkimuskysymys, tutkimuksen tavoite ja johtoajatus

Tutkimuskysymyksellä²² suunnataan tutkimusta ja vaikutetaan siten keskeisesti siihen, mitä syntyneestä aineistosta käsitellään ja julkistetaan valmiissa tutkimuksessa (Salonen 2007, 88-89). Tämän väitöstyön tavoitteena on lisätä tietoa sisäisestä valvonnasta kunnallisessa erikoissairaanhoidon organisaatiossa. Laajasti käytössä olevan COSO:n (2013, 3) sisäisen valvonnan mallin mukaan sisäisen valvonnan järjestämiseen vaikuttavat ainakin organisaation rakenne, sen toiminta ja toimintaympäristö. Käytössä ei kuitenkaan ole yleistä tasoa täydentävää kontekstikohtaista tutkittua tietoa siitä, miten näiden tekijöiden tulisi vaikuttaa sisäiseen valvontaan yhteiskunnallisesti merkittävässä sairaanhoitopiireissä. Tämä luo perustan tutkimuskysymyksen asettamiselle. Tulkintani mukaan sisäinen valvonta ymmärretään usein varsin rationaalisena prosessina, jossa hyvin pelkistetysti esitettynä voidaan ajatella, että valittaessa oikea keino saadaan pääsääntöisesti haluttu tulos²³. Koska sisäiseen valvontaan liittyy kuitenkin monitulkintaisuutta, on ilmiöstä näin ollen lähtökohtaisesti tehtävissä uusia tulkintoja. Tietoa ilmiöstä pyritään lisäämään ensisijaisesti valitun teoreettisen aineksen ja haastattelujen avulla suhteessa sairaanhoitopiirien sisäisestä valvonnasta kertovien dokumenttien avulla tehtyyn analyysiin kyseisten organisaatioiden valvonnan nykytilasta²⁴.

Tutkimuskysymys ja alakysymykset:

Millaisia sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa täydentäviä näkökohtia voidaan esittää kontekstiin soveltuvien teoreettisten näkökulmien ja näihin näkökulmiin liittyvien sisäisen valvonnan asiantuntijoiden haastattelujen avulla?

- Millaisia sisäiseen valvontaan kytkeytyviä näkökohtia voidaan esittää valittujen teorioiden avulla sairaanhoitopiirikontekstissa?

²² Tutkimuskysymyksen muotoilussa on kiinnitettävä huomiota sen esittämiseen teoreettisesti relevantilla tavalla, mikä tarkoittaa samalla koko tutkimusongelman asettamista teoreettiseen viitekehykseen. (Saukkonen 2012).

²³ Tällaiseen tulkintaa viitataan tässä tutkimuksessa termillä tekninen.

²⁴ Tulkintoihin voi lisäksi vaikuttaa tutkijan noin kuusi vuotta kestänyt (2009->) sisäisen tarkastuksen työtehtävä Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä. Viimeisenä noin kahtena vuotena tarkastuskohteena on ollut myös Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri yhteistyösopimuksen perusteella.

- Miten asiantuntijahaastattelut tarkentavat valittuja sisäiseen valvontaan liittyviä näkökulmia?

Tämän tutkimuksen läpikäyvä teemana on sisäisen valvonnan tuottaman hyödyn ja sen aiheuttaman haitan ajattelu. Tutkimuksen tarkoituksena on lisätä tieteellistä tietoa sisäisestä valvonnasta kunnallisen erikoissairaanhoidon kontekstissa. Tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole luoda uutta teoriaa tai täydentää jotain olemassa olevaa teoriaa. Tutkimuksessa ei myöskään pyritä luomaan uutta viitekehystä sisäiselle valvonnalle. Toisaalta tutkimuksessa esitetään kuitenkin yksi ajattelutapa, jonka avulla voidaan pyrkiä ymmärtämään sisäistä valvontaa valitussa kontekstissa. Pyrkimys sisäisen valvonnan parempaan ymmärtämiseen yhteiskunnallisesti merkittävässä julkisen terveydenhuollon organisaatioissa tuo kiinnostavan lisän sisäisestä valvonnasta käytävään tieteelliseen keskusteluun. Käytännön kontribuutiona toimivat tutkimuksen tuottamat ajatukset mahdollisista kehitystarpeista julkisten erikoissairaanhoidon organisaatioiden sisäisen valvonnan suunnitteluun ja järjestämiseen. Tutkimuksessa yleisesti sisäiselle valvonnalle määritellyistä tavoitteista²⁵ painottuu tuloksellisuustavoitteiden saavuttamisen turvaaminen.

Tutkimuksen johtoajatus voidaan tutkimuksen keskeisten teorioiden²⁶ näkökulmasta ja vanhemmuuden²⁷ metaforaa hyödyntäen esittää seuraavanlaisesti: Julkisessa erikoissairaanhoidossa sisäinen valvonta voidaan tulkita vanhemmuudeksi, jota määrittää kaksi keskeistä ongelmaa. 1) Miten vanhemmat (keskushallinto) kykenevät valvomaan tyttäriään (yksiköt), joiden tavoitteet ovat monitulkintaisia ja keskenään eri suuntaan vetäviä? 2) Miten vanhempien toteuttamaan valvontaan vaikuttaa se, että tytärien tilivelvollisuussuhteet eivät ole yksiselitteisiä? Vanhempienhan voidaan ajatella valvovan tyttäriään, jotta heidän toimintansa olisi mahdollisimman tuloksellista (jolloin tulkintana on, että tuloksellinen toiminta on tytärien edun mukaista). Samalla heidän tarkoituksenaan on tuottaa valvonnalla mahdollisimman vähän haittaa tyttärilleen. Tutkimuksessa hyödynnetään

²⁵ Ks. esim. COSO 2013.

²⁶ Parenting-teoria, monitulkintaisuus ja agenttiteoria (ks. laajemmin luku 3)

²⁷ Parenting-termistä käytetään tässä tutkimuksessa suomenkielisenä vastineena vanhemmuutta (ks. lisää 4.3.1).

vanhemmuuden metaforaa jäsentämään sisäistä valvontaa lähinnä empirian yhteydessä. Sisäisen valvonnan rinnastaminen vanhemmuuteen nostaa esiin ajatuksen mahdollisuudesta tulkita tutkittavaa ilmiötä uusilla tai täydentävillä tavoilla.

Nykyisin sairaanhoitopiirien sisäinen valvonta perustuu ensisijaisesti lainsäädännön ja yleisesti hyväksytyjen kansainvälisten mallien (ensisijaisesti COSO Internal Control) perustalle. Sisäisen valvonnan malleilla on pyritty jäsentämään tätä vaikeasti määriteltävää ilmiötä selkeämmin ymmärrettäväksi, mikä sinänsä lienee tarpeellista. Voi kuitenkin olla, että tässä erityisessä kontekstissa voimakkaasti lainsäädäntöön ja malleihin nojautuva varsin tekninen²⁸ tulkinta sisäisestä valvonnasta ei tuota kaikilta osin tyydyttävää tulosta. Näin ollen onkin tarpeen kysyä, että voitaisiinko sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan ymmärrystä täydentää tieteellisen tutkimuksen keinoin (vrt. Hopwood & Miller 1994).²⁹ Tutkimuksessa pyritään lisäämään sisäisen valvonnan ajattelutapoihin teoreettista ja empiiristä sisältöä kunnallisen erikoissairaanhoidon kontekstissa. Teoreettisen sisällön lisääminen tapahtuu teoreettisten näkökulmien avulla ja empiirisen sisällön lisääminen kunnallisen erikoissairaanhoidon kontekstiin sidonnaisen empiirisen aineksen eli lähinnä asiantuntija- ja lääkärihaastatteluiden avulla. Sisäisen valvonnan osaaminen kunnallisen erikoissairaanhoidon kontekstissa on tärkeää resurssien niukkuuden näkökulmasta (vrt. esim. Meklin 2007; Sinervo 2011), koska juuri sisäisen valvonnan avulla pyritään varmistamaan resurssien tarkoituksenmukainen kohdistaminen, jotta toiminta olisi mahdollisimman tuloksellista.

COSO:n (2013, 3) mukaan sisäiseen valvontaan vaikuttavat organisaation rakenne, toimiala ja toimintaympäristö. Sairaanhoitopiirit näyttäytyvät kaikkien näiden kolmen tekijän osalta kiinnostavana kontekstina. Sairaanhoitopiirien moninaisen toiminnan³⁰ johdosta rakenteet ovat varsin kompleksisia. Sairaanhoitopiirien rakenteen vaikutuksen syvempää ymmärtämistä tavoitellaan ensisijaisesti parenting-

²⁸ Tulkintani mukaan sisäinen valvonta ymmärretään usein varsin rationaalisen prosessina, jossa ajatellaan, että valittaessa oikea keino saadaan pääsääntöisesti haluttu tulos.

²⁹ Vertaa Hopwoodin ja Millerin (1994) teokseen ”Accounting as social and institutional practice”, jossa kirjanpitoa ja yleisemminkin laskentatoimintaa tulkitaan aikaisempaa yleistä ajattelua syvemmin tai laajemmin, jolloin voidaan löytää uusia näkökulmia tai merkityksiä. Tämän tutkimuksen metodinen juoni näyttäytyy vastaavanlaisena.

³⁰ Esimerkkejä sairaanhoitopiirien toiminnan moninaisuudesta ovat muun muassa ensiapu, tekonivelleikkaustoiminta, psykiatria, apteekkitoiminta, synnytystoiminta ja laboratoriot toiminta.

teorian³¹ näkökulmasta. Rakenteiden kompleksisuuden ohella erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden arviointi on nähty ongelmallisena (Vakkuri 2010). Sairaanhoidopiirit julkisen erikoissairaanhoidon tuottajina toteuttavat tarkoitustaan lähinnä julkisella rahoituksella ja tällöin niiden keskeisenä tavoitteena on tuottaa mahdollisimman vaikuttavaa hoitoa eli terveyshyötyä³² (vrt. Kaplan & Porter 2011). Tämän tavoitteen toteutumisen arviointi on kuitenkin todettu hyvin ongelmalliseksi, koska terveydenhuollon vaikuttavuudesta ja laajemmin myös tuloksellisuudesta, voidaan tehdä monia toisistaan eroavia tulkintoja. Tähän toiminnan tuloksellisuuden ongelmaan kiinnittyy tässä tutkimuksessa erityisesti monitulkintaisuus.

Toiminnan ja organisaatorakenteen lisäksi myös toimintaympäristöllä on COSO:n (2013, 3) mukaan merkitystä sisäisen valvonnan järjestämiseen. Koska toimintaan merkittävästi vaikuttavia tahoja on useita, tavoitteiden asettamiselle muodostuu moniarvoinen perusta (vrt. Nivala 2006, 129). Sairaanhoidopiirin toimintaan vaikuttaminen voi tapahtua kaikilla organisaation tasoilla, koska erikoissairaanhoidon asiantuntijaorganisaatioluonteesta johtuen tosiasiallista päätösvaltaa on kaikilla tasoilla³³. Seuraavassa olevassa kuvassa³⁴ (ks. tutkijan havainnollistamistarkoituksessa laatima esimerkki, Kuva 2) onkin pyritty havainnollistamaan sairaanhoidopiiriä erilaisten sidosryhmien ajamien, osittain yhtenevienkin, pyrkimysten kohteena. Samalla on hyvä huomata, että kuva on vain esimerkki, eli myös muita merkityksellisiä sidosryhmiä voidaan tulkita olevan olemassa, kuten lääketeollisuus. Potilaat on esitetty kuvan alalaidassa kuvaamassa sitä, että heidän pyrkimyksensä kohdistuvat ensisijaisesti palveluja tuottavaan henkilökuntaan. Sairaanhoidopiirit toimivat siten ympäristössä, johon kuuluu useita merkittäviä sidosryhmiä. Siten kuvassakin on havaittavissa moninaisia päämies-

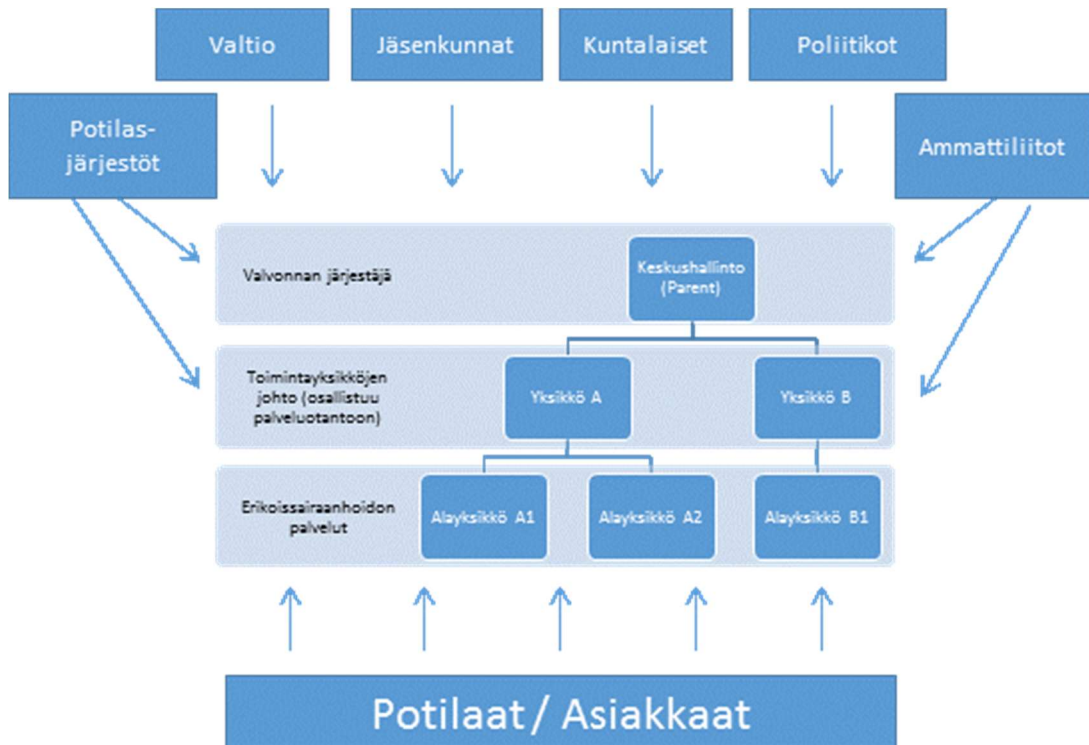
³¹ Ks. lisää teoreettisesta viitekehuksesta 1.3.3. ja luku 3.

³² Teperin (2015, 3) mukaan terveyshyötyä voidaan kuvata seuraavalla yhtälöllä: intervention jälkeinen terveydentila – terveydentila ilman interventiota samalla hetkellä = intervention terveyshyöty

³³ Sairaanhoidopiireissä kustannuksia aiheuttavia päätöksiä tehdään organisaation kaikilla tasoilla, esimerkiksi osana terveydenhuollon ammattilaisten jokapäiväistä työtä. Toisaalta osa kustannuksista syntyy ilman omaa päätöksentekoa, esimerkiksi hoitokäytäntöjen muuttuessa tai vapaan hoitopaikan valinnan kautta.

³⁴ Kuvassa esitettyjen tahojen avulla ei ole pyritty kertomaan tyhjentävästi kaikkia sidosryhmiä, vaan lähinnä kuvaamaan asetelmaa, jossa sairaanhoidopiirissä työskentelevät henkilöt voivat kokea eri tahoja päämiehikseen, jolloin tavoitteet ja niiden tulkinatkin voivat poiketa toisistaan.

agenttisuhteita. Näitä tilivelvollisuuden erilaisia muotoja mahdollisesti luovia suhteita on sekä organisaation sisällä että sidosryhmien kanssa. Sisäiseen valvontaan liittyvää tilivelvollisuutta jäsennetään tässä tutkimuksessa ensisijaisesti päämies-agenttiteorian avulla. Tällöin päämies-agenttiteoria auttaa tulkitsemaan keskusjohdon ja toimintayksikön välistä suhdetta, mutta samalla se auttaa myös ymmärtämään tilivelvollisuutta laajemmin suhteessa sisäiseen valvontaan.³⁵



Kuva 3 Sairaanhoidopiiri eri sidosryhmien pyrkimysten kohteena.

Sairaanhoidopiiriin viitataan tutkimuksessa myös käsitteellä kunnallisen erikoissairaanhoidon organisaatio³⁶, koska kiinnostus kohdistuu kyseistä toimintaa tuottaviin organisaatioihin, jotka on organisoitu tämän tutkimuksen aikana

³⁵ Ks. lisää alaluvuista 3.3.2 Tilivelvollisuus teoreettisena käsitteenä ja 3.3.3 Luottamus ja avoimuus osana tilivelvollisuussuhdetta.

³⁶ Termillä organisaatio viitataan tässä tutkimuksessa yhteistyön järjestäytyneeseen organisointiin, koordinointiin ja yhteistyöjärjestelmään. Organisaatiolla on rakenteet, toimintaprosessit, henkilöstö ja kulttuuri. (Salminen 2004, 11). Organisaatiolla viitataan samalla kahden tai useamman oikeushenkilöiden muodostamaan taloudelliseen kokonaisuuteen eli konserniin, koska organisaatiossa päätösvaltaa käyttävien valitsema organisoitumistapa voi sisältää useita oikeushenkilöitä.

sairaanhoitopiireiksi. Keskushallinnolla ja keskusjohdolla viitataan sairaanhoitopiirin varsinaisen toiminnan yläpuolella olevaan johtoon kokonaisuutena (ks. lisää parenting-teoriaa käsittelevästä osuudesta). Tutkimuksen ydinkäsite on sisäinen valvonta.

1.3 Menetelmä- ja teoriavalinnoista

Tutkimuksen menetelmällisten valintojen kokonaisuutta voidaan kutsua myös tutkimusstrategiaksi³⁷. Tällä viitataan periaatteellisiin valintoihin, jotka ohjaavat tutkimuksen menetelmien valintaa ja käyttöä sekä teoreettisella että käytännöllisellä tasolla. (Salonen 2007, 90; ks. myös Jyväskylän yliopisto 2012). Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2013, 132) määrittelevät tutkimusstrategian tutkimuksen menetelmällisten ratkaisujen kokonaisuudeksi. Tutkimusstrategiset valinnat taas riippuvat valitusta tutkimustehtävästä. (Salonen 2007, 90).

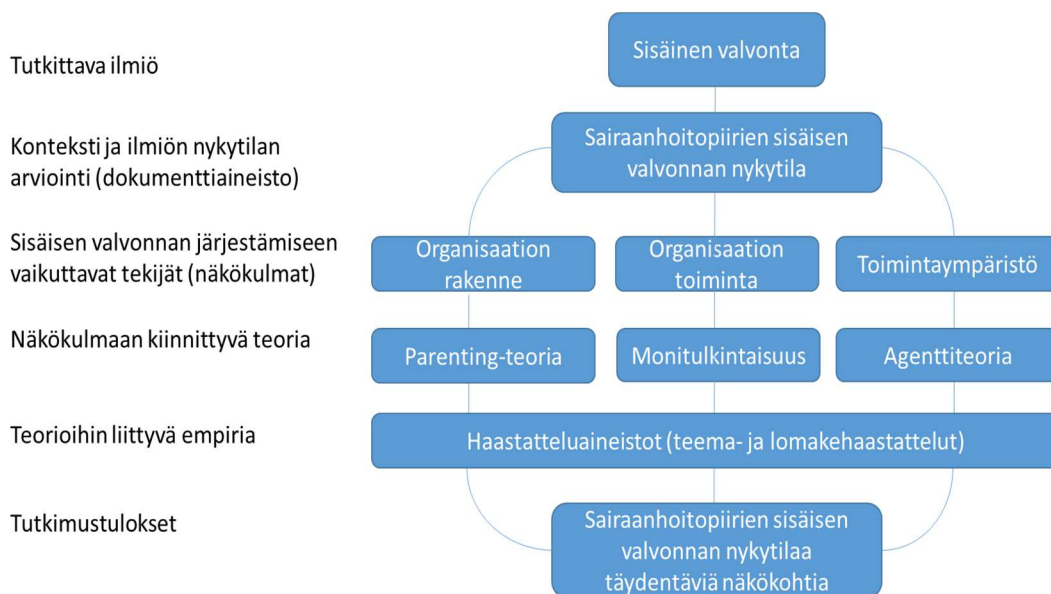
Tutkimusprosessi on osin tiedekohtainen asia, joten tämäkin tutkimus sisältää kunnallistieteelle tyypillisiä piirteitä. Kuitenkin eri tieteiden välillä on empiiristen tutkimusten alueella myös paljon yhtäläisyyksiä. Tällaisissa empiirisissä tutkimuksissa on ajatuksena kohdata todellisuus, jotta saadaan tarvittavia havaintoja. Tätä tutkimusprosessia voidaan keskeisimpien kohtien osalta kuvata seuraavana jatkumona: tutkimusongelma – menetelmät – teoria ja empiria – havainnot – tulokset. (Salonen 2007, 86-87; Tuomi & Sarajärvi 2013, 19-22; Salmi & Järvenpää 2000, 266-267). Tutkimus ei silti etene suoraviivaisesti, vaan tehty tutkimustyö vaikuttaa tutkimuksen muihin osioihin. Tämän tutkimuksen keskeiset osa-alueet ovat pääpiirteissään siten seuraavat:

- 1) Tutkimusongelman asettaminen
- 2) Tutkimusmenetelmien valitseminen
- 3) Yliopistollisten sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan keskeisen kirjallisen dokumentaation analysoiminen
- 4) Aihealueen teoreettiseen aineistoon perehtyminen
- 5) Teoreettisen tulkintapohjan kokoaminen

³⁷ Termejä tutkimusstrategia ja tutkimusote käytetään usein synonyymeina kuvaamaan kokonaisvaltaisesti sitä, kuinka tutkimuksessa tuotetaan tietoa (Henttonen 2008, 1).

- 6) Yliopistollisten sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan asiantuntijoille suunnatun teemahaastattelun suunnittelu ja toteutus. Tätä täydennetään lääkärijohtajien lomakehaastatteluilla
- 7) Tutkimustulokset
- 8) Päätelmät ja pohdintaa

Tutkimuksen rakennetta ja sisällöllistä etenemistä voidaan puolestaan kuvata seuraavalla kaaviolla. Kaavio kuvaa sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilan analyysin lähtökohdaksi, jota täydentämään tutkimustulokset rakentuvat kolmen rinnakkaisen ja toisiaan täydentävän näkökulman kautta.



Kuva 4 Tutkimuksen eteneminen

Tässä alaluvussa kuvataan tämän tutkimuksen keskeiset menetelmälliset valinnat. Peruslähtökohdiltaan kyseessä on sisäiseen valvontaan kohdistuva kunnallistalouden alan laadullinen tutkimus.

1.3.1 Laadullinen tutkimus

Tässä tutkimuksessa kiinnostus kohdistuu sisäisen valvonnan ymmärtämiseen kunnallisessa erikoissairaanhoidon organisaatiossa. Tutkimus suuntautuu siten sairaanhoitopiireissä tapahtuviin luonnollisiin ja todellisiin tilanteisiin, joita ei voida järjestää koetilanteiksi eikä kaikkia vaikuttavia tekijöitä voida kontrolloida (vrt. esim.

Metsämuuronen 2008, 14). Kohdetta pyritään tutkimaan kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 161), joten kvalitatiivinen tutkimus on luonteva valinta tämän tutkimuksen tarpeisiin. Koska tutkimuksen aineistoksi tarvitaan näin ollen asiantuntijanäkemyksiä sisäisestä valvonnasta kunnallisen erikoissairaanhoidon kontekstissa, tutkimuksessa haastateltavien kohdejoukko valittiin tarkoituksenmukaisuuden periaatetta noudattaen. Tätä ensisijaisesti haastateltavien joukko laajennettiin vielä lääkärijohtajien haastatteluilla vahvistamaan asiantuntijahaastattelujen aineistoa.

Viimeisten vuosikymmenten aikana yleistynyt jaottelu erottaa toisistaan yhtäältä kvantitatiiviset³⁸ eli määrälliset ja toisaalta kvalitatiiviset³⁹ eli laadulliset menetit. Erottelu saattaa olla harhaanjohtava, sillä yksittäisissä tutkimuksissa esiintyy usein kumpaakin metodista lähestymistapaa. (Ahonen 2006). Jakoa kvantitatiivisiin eli määrällisiin ja kvalitatiivisiin eli laadullisiin menetelmiin käytetään kuitenkin usein ja sitä voidaan kritiikistä huolimatta pitää varsin kuvaavana (Kakkuri-Knuutila & Heinlahti 2006, 12). Kvalitatiivisessa tutkimuksessa painopiste on siirtynyt aikaisemmista aineiston keruuseen painottuneista pohdinnoista aineiston analyysiin eli toisin sanoen laadullisessa tutkimuksessa on siirrytty syvemmälle. Tämä edellyttää samalla tutkimuksen aineiston ja analyysin suhteen pohtimista. Aineiston keräämistä ja analyysia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan, vaikka laadullinen tutkimusote mielletään tässäkin tutkimuksessa enemmän aineiston analyysin kuin sen keruun kautta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 68; ks. myös Töttö 2000).

Laadullisessa tutkimuksessa ei voida irtautua arvolähtökohdista, koska arvot muokkaavat sitä, miten ymmärrämme tutkittavaa ilmiötä⁴⁰. Täyttä objektiivisuutta ei

³⁸ Lähtökohtaisesti kvantitatiivisessa tutkimuksessa aineisto muokataan matemaattiseen muotoon ja pyritään yleistämään sen tulokset. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa fokuksessa on merkitys, joka tutkittavalla ilmiöllä on omassa asiayhteydessään. (Kakkuri-Knuutila & Heinlahti 2006, 12).

³⁹ Kvalitatiivisille tutkimuksille tyypillisiä piirteitä löytyy erilaisten dikotomialuetteloiden avulla paljonkin. Tyypillisinä piirteinä edellä mainittujen lisäksi ovat esimerkiksi laadullisten metodien käyttö aineiston hankinnassa (kuten teemahaastattelu), tarkoituksenmukaisen kohdejoukon valinta (ei siis satunnaisotosta), tutkimuksen joustava toteuttaminen, suunnitelmien muuttaminen olosuhteiden mukaisesti sekä aineiston käsittely ainutlaatuisena, jolloin tulkinta on sen mukaista. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 164).

⁴⁰ Yhteiskuntatieteissä tutkittavat ilmiöt ovat usein ihmisten valintojen seurauksia, eivätkä ole näin ollen luonnonilmiöihin verrattavissa. Kun todellisuus nähdään subjektiiviseksi määräytyneeksi,

kuitenkaan tässäkään tutkimuksessa voida saavuttaa, koska tutkija eli tietäjä ja se, mitä tiedetään yhdistyvät toisiinsa. Näin ollen on mahdollista saada vain ehdollisia selityksiä aikaan ja paikkaan rajoittuen. (Hirsjärvi et al. 2013, 161).

Laadullisessa tutkimuksen kokonaisuuden hahmottaminen konkretisoituu luotettavuuskysymyksenä eli mitä lopullisen raportin tulee sisältää ollakseen luotettava? Tämä kysymys voidaan palauttaa ymmärtämisen ongelmaan eli miten toista ihmistä voidaan ymmärtää. Laadullisessa tutkimuksessa kysymys on kaksisuuntainen. Toisaalta tutkijan mahdollisuus ymmärtää haastateltavaa ja toisaalta kolmannen ihmisen mahdollisuus ymmärtää tutkijan lopullista tutkimusraporttia. Tässä tutkimuksessa pyritään tätä ongelmaa pienentämään esittämällä menetelmävalinnat mahdollisimman avoimesti tässä ensimmäisessä luvussa, jotta lukija voisi ymmärtää tehdyt valinnat. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 68-69).

Tässä tutkimuksessa empiirisinä tapauksina toimivat kaikki viisi suomalaista yliopistollista sairaanhoitopiiriä, joita kuitenkin käsitellään yhtenä kokonaisuutena⁴¹. Tutkimuksessa ei siis pyritä löytämään eroja sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan painotusten välillä, vaan ymmärtämään ilmiötä tässä valitussa kontekstissa mahdollistaen siten nykytilaa täydentävien ajatusten löytämisen. Tätä tarkoitusta varten kerätään näkemyksiä sisäisestä valvonnasta edellä mainituissa suurissa kunnallisen erikoissairaanhoidon organisaatioissa. Tapauksista kertovina informanteina toimivat kunnallisen erikoissairaanhoidon sisäisen valvonnan asiantuntijat, joita on haastateltu kaikissa näissä viidessä yliopistollisessa sairaanhoitopiirissä. Kaikki viisi yliopistollista sairaalaa⁴² sijaitsevat oman erityisvastuualueensa suurissa kaupungeissa ja niihin on keskitetty erityistason

samalla oletetaan, että ihmisten arvostuksissa on eroja. Tämä taas johtaa siihen, että ihmiset voivat reagoida eri tavoin samaan ongelmaan. Tällöin samalla tukeudutaan ymmärtävään menetelmään analysoitaessa todellisuutta. Tutkimusmenetelmien valinnan näkökulmasta tämä ohjaa siihen, että subjektiivista todellisuutta korostavat kvalitatiiviset menetelmät ovat lähtökohtana. (Harisalo et al. 2006, 32-33).

⁴¹ Näillä viidellä yliopistollisella sairaanhoitopiirillä on toisiaan vastaava lainsäädännössä määritelty peruslähtökohta ja –tavoite toimia oman alueensa laaja-alaista erikoissairaanhoidoa ja yliopistollista koulutusta antavana sairaalana, jolloin sairaanhoitopiirit muodostavat tämän tutkimuksen tarpeisiin eheän kokonaisuuden.

⁴² Erikoissairaanhoidolain (1062/1989) mukaan sairaanhoitopiireissä, joiden alueella Helsingin, Turun, Oulun, Tampereen ja Kuopion yliopistot sijaitsevat, tulee olla yliopistollinen sairaala.

sairaanhoitoa, joten on luonnollista, että sairaanhoitopiirit, joihin kyseiset sairaalat kuuluvat, ovat työntekijämääriltään ja kuluiltaan suurimmat. Näin ollen myös resurssit panostaa sisäiseen valvontaan ovat lähtökohtaisesti verrattain hyvät. Kaikissa edellä mainituissa sairaanhoitopiireissä on myös oma sisäisen tarkastuksen yksikkönsä, jota läheskään kaikissa sairaanhoitopiireissä ei ole.⁴³ Valitsemalla haastateltavat asiantuntijat kyseisistä viidestä sairaanhoitopiiristä, saadaan samalla valtakunnallista kattavuutta.

1.3.2 Systemaattinen dokumenttianalyysi sisäisen valvonnan nykytilan analysoimiseksi

Sairaanhoitopiirit eivät ole läheskään aina saavuttaneet tavoitteitaan⁴⁴, joten on syntynyt perusteltu käsitys, että sisäisen valvonnan nykytilaa on mahdollista täydentää uusilla ajatuksilla. Sisäisen valvonnan nykytilasta on näin ollen suoritettava tätä tarkoitusta varten analyysi. Yliopistollisten sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilasta voidaan saada tietoa sairaanhoitopiirien keskeisten sisäistä valvontaa ohjaavien, kuvaavien tai arvioivien dokumenttien avulla, koska julkisina ja lainsäädännön edellyttäminä asiakirjoina nämä ovat saatavissa kaikista sairaanhoitopiireistä. Tässä tutkimuksessa tämän aineiston analyysimenetelmänä käytetään dokumenttianalyysia. Dokumenttianalyysi on systemaattinen menetelmä dokumenttiaineiston analysointiin. Analyysin kohteena voivat olla hyvin monenlaiset dokumentit, kuten valittujen organisaatioiden erilaiset kirjalliset aineistot. Menetelmä sisältää aineiston etsimisen, valinnan, arvioinnin ja yhdistelemisen. Menetelmä soveltuu hyvin tällaiseen laadulliseen tutkimukseen. (Bowen 2009). Analyysin luotettavuuden näkökulmasta tärkeää on prosessin selkeys ja aineiston saavutettavuus myös lukijalle. Tällöin lukija voi arvioida sekä prosessia että päästä käsiksi alkuperäiseen aineistoon. (Guba & Lincoln 1994). Sairaanhoitopiirin sisäisen valvonnan nykytilan kuvauksessa hyödynnettävät dokumentit ovat kaikki julkisia ja lukijoiden saavutettavissa. Itse analyysiprosessi on pyritty pitämään hyvin selkeänä ja havaintoja tukemaan on liitetty suoria lainauksia dokumenttiaineistosta.

⁴³ Tutkija työskentelee Pirkanmaan sairaanhoitopiirin sisäisessä tarkastuksessa (suoritetut tarkastusalan tutkimukset: KHT-tutkinto 2002, CIA-tutkinto 2013 ja CGAP-tutkinto 2013).

⁴⁴ Ks. esim. Punnonen 2014; 2013

Dokumenttianalyysin onnistumiselle tärkeää on dokumenttien löytämisen⁴⁵ lisäksi oikeiden dokumenttien valinta. Tässä tutkimuksessa dokumenteiksi valitaan kaikki pakolliset sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa ohjaavat, kuvaavat tai arvioivat dokumentit. Näitä ovat kuntalain perusteella näissä organisaatioissa laadittavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, tätä tarkentavat sisäisen valvonnan ohjeet, tilinpäätöksen sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan selonteot sekä tarkastuslautakunnan arviointikertomukset. Nämä muodostavat omat alaryhmänsä. Tällöin rajaavana perustelu on, että sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa arvioidaan niiden ilmiöstä kertovien dokumenttien perusteella, jotka lainsäätäjä on velvoittanut nämä organisaatiot laatimaan, jotta näiden julkisten organisaatioiden sisäisestä valvonnasta saataisiin riittävä kuva. Rajausta tukee se, että samalla varmistetaan, että kaikista sairaanhoitopiiristä saadaan vertailukelpoiset aineistot. Lisäksi voidaan todeta, että sairaanhoitopiirit ovat toimineet jo yli 20 vuotta, joten on todennäköistä, että merkittävimmät lainsäädännön puutteet tältä osin olisi korjattu. Jos kaikilta viideltä sairaanhoitopiiriltä lasketaan mukaan yksi dokumentti per edellä lueteltu ryhmä, tulee kokonaisuudeksi 25 kappaletta⁴⁶. Arvioni mukaan tämä on riittävä määrä nykytilan arviointiin. Tässä tutkimuksessa nykytilan arviointia vahvistetaan vielä taustoittamalla sisäistä valvontaa relevantin normiston avulla.

Samalla kun normisto taustoittaa analyysia, sen avulla asetetaan myös arviointinäkökulma analyysia varten. Keskeinen ohjaava lainsäädäntö eli kuntalaki määrittelee sisäisen valvonnan työvälineeksi⁴⁷. Ajattelumallina tätä voidaan pitää varsin teknisesti orientoituneena, mikä voi heijastua myös itse dokumentteihin. Lainsäädäntöhän määrittää, mitkä sisäistä valvontaa käsittelevät dokumentit tulee laatia ja mitä niiden tulee ainakin sisältää. Analyysissa etsitään ja kerätään näin ollen kunkin viiden aineistoalaryhmän osalta sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa kuvaavia piirteitä, jonka jälkeen arvioidaan, että näyttäytyykö kyseinen piirre lähinnä

⁴⁵ Löytämisen mahdollistaa näiden dokumenttien julkisuus (Ks. julkisuuslaki).

⁴⁶ Vrt. Kvalen (1996, 102) mukaan tyypillinen haastateltujen määrä kvalitatiivisissa tutkimuksissa on viisitoista henkilöä.

⁴⁷ HE 268/2014, 145 ja 167: ”Sisäinen valvonta on osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä.” ja ”Sisäinen valvonta on selkeästi johtamisen väline ja sen keinovalikoimaan kuuluu muun muassa sisäinen tarkastus, jonka tehtävänä on varmentaa sisäisen valvonnan toimivuus”

teknisenä (T) vai ei-teknisenä (ET). Tekniseksi arvioitiin piirteet, jotka toteuttivat ajattelua, että tekemällä tietty toimenpide saavutetaan haluttu lopputulos. Rajanveto vaatii toki tutkijan arviointia, mutta arvioinnin toistettavuutta tuetaan esittämällä keskeiset piirteet ja niiden taustat selkeänä taulukkona. Tätä taulukkoa pidetään tutkimuksessa arviona piirteistä, jotka määrittävät sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa. Arviota ei toki voi pitää täydellisenä kuvauksena kyseisen ilmiön nykytilasta, vaan ennemminkin riittävänä arviona tämän tutkimuksen tarpeisiin⁴⁸.

1.3.3 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Teoreettiset lähtökohdat luovat tässä tutkimuksessa ajatuspohjan, joka auttaa tutkijaa tutkimuskysymyksen ratkaisemisessa ja lukijaa aiheen ymmärtämisessä sekä sen arvioinnissa, miten tutkimus sijoittuu alan tutkimuskenttään (Viskari 2009, 35-36). Teoriat on samalla määriteltävissä käsitteellisiksi malleiksi, jolloin käsitteiden ilmaistavat kysymykset ovat tärkeitä ja kieli vastaavasti jää välineen asemaan. Teoriat näin ollen mallintavat todellisuutta käsitteellisesti, eivätkä kielellisesti. (Töttö 2004, 51). Teorioiden luonteeseen kuuluu lisäksi se, että samasta ilmiöstä voi olla useita teorioita ja ne voivat olla myös ristiriitaisia keskenään. Tutkijan tehtävänä onkin valita omaan tutkimukseensa sopivat teoreettiset lähtökohdat. (Metsämuuronen 2000, 26).

Tämän tutkimuksen lähtökohdan ja teorioiden valintaa ovat ohjanneet monet tutkimuksen alkuvaiheessa ja myöhemmin käyty keskustelut, perehtyminen aihealueen tieteelliseen kirjallisuuteen sekä tutkijan yli viidentoista vuoden eri näkökulmia sisäiseen valvontaan sisältävä työkokemus. Sisäisen valvonnan nykytilan täydentämisen perusajatuksena on COSO-viitekehyksen lähtökohta, jossa sisäiseen valvontaan vaikuttavat ainakin organisaation rakenne (1), sen toiminta (2) ja toimintaympäristö (3)⁴⁹ (COSO 2013, 3; ks. myös Otley 1999; Chenhall 2003; Fisher 1998). Näihin jokaiseen edellä mainittuun tekijään on kytketty tekijää ilmentävät teoriat, jotka muodostavat tutkimuksen kolme rinnakkaista näkökulmaa, jotka yhtyvät

⁴⁸ Varsinkin kun huomioidaan, että tämän tutkimuksen ansioksi voidaan laskea esille tuotu mahdollisuus monipuolistaa tieteellistä keskustelua sisäisestä valvonnasta erityisessä kontekstissa.

⁴⁹ Tämä ei ehdottomasti sulje pois, etteikö muitakin olennaisia tekijöitä voisi olla. Tämän tutkimuksen tarpeisiin nämä kolme tekijää tuottavat kuitenkin riittävät kolme näkökulmaa.

takaisin uutena tietona sairaanhoitopiirin sisäisen valvonnan nykytilaa täydentäviksi tutkimustuloksiksi. Tutkimusaihetta lähestytään ylimmän operatiivisen johdon eli keskushallinnon näkökulmasta, jossa organisaation rakenteen merkityksen tulkintaan hyödynnetään vastaavan näkökulman omaavaa monialaisen organisaation johtamista käsittelevää parenting-teoriaa (1). Sairaanhoitopiirien toimintaa kuvaa tutkimuksessa sen tuloksellisuuden arvioinnin ongelmallisuus. Tällöin tuloksellisuus nähdään tutkimuksessa monitulkintaisena (2). Toimintaympäristöön kiinnittyvää teoriavalintaa on ohjannut ajatus, että sisäisen valvonnan – hyödyllisenä⁵⁰ osana julkisen erikoissairaanhoidon organisaation toimintaa – tulisi olla useiden eri tahojen, kuten esimerkiksi potilaiden, työntekijöiden ja kuntalaisten, edut huomioivaa toimintaa. Tällöin kiinnostuksen kohteena ovat moninaiset tilivelvollisuussuhteet päämies-agenttiteoriaa (3) hyödyntäen. Asetelmassa rinnakkaisina näkökulmina toimivat siten parenting-teoriaan⁵¹ linkittyvä organisaation strategisen tason sisäinen valvonta, kunnallisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden monitulkintaisuus sekä moninaiset päämies-agenttisuhteet.

Parenting-teorian, monitulkintaisuuden ja päämies-agenttiteorian aineksista muodostetut näkökulmat mahdollistavat uudella tavalla sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentävien tutkimustulosten löytämisen. Kokonaisuus yhdistää siten teoreettisia aineksia kolmen keskeisen sisäistä valvontaa eri konteksteissa määrittävän tekijän, eli toiminnan, organisoitumisen ja toimintaympäristön, osalta mahdollistaen uusien havaintojen tekemisen sisäisestä valvonnasta sairaanhoitopiireissä. Käytettyjä teorioita ei siis pyritä varsinaisesti kytkemään toisiinsa, vaan nämä kolme käytettyä teoriasuuntausta toimivat toisiaan täydentävinä näkökulmina. Näin saadaan tuotettua valitussa kontekstissa keskeisten tekijöiden kautta monimuotoinen tutkimustulos sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentämään.

Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistetaan sisäiseen valvontaan ylimmän operatiivisen johdon eli organisaation sisäisen valvonnan järjestämisvastuullisen tahon näkökulmasta. Tutkimuksen kontekstina on sairaanhoitopiiri eli suuri ja kompleksinen julkisen erikoissairaanhoidon organisaatio. Näin ollen keskushallinnon

⁵⁰ Samalla sisäisestä valvonnasta ei saisi koitua aiheetonta haittaa.

⁵¹ Parenting-teoria on edelleen ajankohtainen pyrittäessä ymmärtämään keskusjohdon ja toimintayksikköjen suhdetta (ks. Hannus 2015 ja Kunisch et al. 2015).

ja sen alaisten toiminnasta vastaavien yksiköiden välisiä suhteita käsittelevä parenting-teoria on tämän tutkimuksen kontekstissa kiinnostava teoria. Parenting-teoria pohjautuu erityisesti Michael Gooldin, Andrew Campbellin ja Marcus Alexanderin tekemälle tutkimustyölle (ks. esim. Goold & Campbell 1992, 2002; Campbell & Goold 2000; Goold, Campbell & Alexander 1994, 1995, 1998). Parenting-teorian ydin käsittelee keskusjohdon ja toimintayksiköiden välistä suhdetta monitoimialaisen taloudellisen kokonaisuuden kontekstissa (Goold et al. 1995, 170). Parenting-teorian mukaan keskusjohdolla on olennainen merkitys organisaation menestyksessä, koska sen tehtävänä on muun muassa suunnitella tarkoituksenmukaiset ohjaus- ja valvontajärjestelmät (Nilsson 2000, 89-90). Keskusjohdolla terminä viitataan organisaation tai konsernin ylimpään sisäiseen johtoon, joka toimii yksiköiden ulkopuolella (ks. Goold et al. 1994, 399). Vaikka parenting-teoriaa hyödynnetään tutkimuksessa ensisijaisesti sen teoreettisen aineksen johdosta sairaanhoitopiirien strategisen tason sisäisen valvonnan tulkinnassa, tunnistetaan samalla mahdollisuus vanhemmuuden käsitteen hyödyntämisestä sisäisessä valvonnassa.

Kunnalliset organisaatiot ovat luonteeltaan moniulotteisia sosiaalisia järjestelmiä, jotka joutuvat jatkuvasti reagoimaan erilaisiin tarpeisiin (Harisalo 1995, 11-14). Päätöksenteon oikeellisuuden arvioimiseksi ei enää riitä lainmukaisuus, vaan sen tulee ottaa huomioon erilaiset intressit kohtuullisella tavalla ja tuottaa näin optimaalinen tulos. On myös huomattava, että kompleksiset yhteisöt edellyttävät hallinnon ratkaisujen mahdollisimman suurta hyväksyttävyyttä. (Ryynänen 2012, 217). Samalla on voitu arvioida, että erikoissairaanhoidon vaikuttavuuden arviointi on ongelmallista (Vakkuri 2010). Julkisen terveydenhuollon tavoitteiden asettajien ja niiden tulkitsijoiden joukko on laaja ja moniarvoinen. Näistä lähtökohdista kunnallisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuus on nähtävissä monitulkintaisena. Teoreettiseksi lähtökohdaksi kunnallisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden ymmärtämiselle onkin tässä tutkimuksessa valittu monitulkintaisuuden (ambiguity) teoria. Esimerkiksi Meklin (2009) onkin pyrkinyt jäsentämään tuloksellisuuskäsitteistöä julkishallinnossa monitulkintaisuusajattelun kautta. Monitulkintaisuuden teoria on jatkoa rajoittuneen rationaalisuuden tutkimukselle. Rajoittuneen rationaalisuuden käsitteen tutkimukseen laajasti toi 1940-luvulla Herbert A. Simon. Hänen tohtorioppilaansa James G. March on jatkanut

tutkimustyötä aihealueella ja kehittänyt monitulkintaisuusajattelua. (Vakkuri 2009b, 20-21).

Vakkurin (2001, 183) mukaan monitulkintaisuusajattelussa organisaatiotaloutta koskevia olettamuksia väljennetään suhteessa rationaalisen valinnan malliin, koska ihmisten ja organisaatioiden toiminta ei aina täytä rationaalisen valinnan mallin periaatteita. Rationaalisen valinnan osalta keskeisenä olettamuksena on toimijoiden suoriutuminen optimaalisesti monenlaisissa olosuhteissa, kun taas monitulkintaisuusajattelussa oletetaan, että toimijat ovat kyllä pyrkimyksissään rationaalisia, mutta kuitenkin toimissaan vain vaillinaisesti. Tutkimuksen kannalta teoria tarjoaa käsitteellisen viitekehyksen sairaanhoitopiirin monitulkintaisen tuloksellisuuden vaikutusten jäsentämiseksi sisäisen valvonnan näkökulmasta. (ks. Vakkuri 2009b, 30).

Tutkimuksessa hyödynnetään agenttiteoriaa kunnallisen erikoissairaanhoidon toimintaympäristön monitahoisen tilivelvollisuusasetelman ymmärtämiseen⁵². Agenttiteoria on keskeinen sisäistä valvontaa käsittelevä teoreettinen viitekehys. Sen mukaan toiminta kuvataan päämiehen ja agentin väliseksi vaihtosuhteeksi, jossa päämies intressinsä saavuttaakseen tarvitsee agentin palveluja. Mikäli agenttina toimiva johto ei kuitenkaan huomioi riittävästi päämiehen etuja, syntyy ongelmia. (Jensen & Meckling 1976, 2-5; Oulasvirta 1994, 150-151; Martikainen, Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2002). Agenttiteorian mukaan yleisenä lähtökohtana⁵³ on, että sisäinen valvonta (kuten yleensä muukin organisoitu toiminta) tulisi suorittaa tuloksellisesti, koska päämies haluaa toiminnasta kokonaisuutena arvioiden mahdollisimman hyvän tuloksen.

Eisenhardtin (1989, 71) mukaan agenttiteorialla on selkeät hyvät puolensa, mutta se ei kykene huomioimaan organisaatioiden kompleksisuutta riittävässä määrin (ks. myös Cuevas-Rodriguez et al. 2012, 15 ja Ingraham & Kneidler 2000, 239). Tämä näkemys ohjaa ajattelemaan, että agenttiteorian yhteyteen voidaan joissain tilanteissa tarvita myös muuta teoreettista ainesta. Tässä tutkimuksessa agenttiteorian lisäksi hyödynnetään, kuten edellä todettiin, parenting-teoriaa ja monitulkintaisuutta. Sekä parenting-teorian että agenttiteorian yhteydessä esitetään, että sisäinen valvonta tulee

⁵² Agenttiteoriaan liittyvät informaation epäsymmetria ja tavoiteristiriidat ovat samoin tähän tutkimukseen kytkeytyviä teemoja.

⁵³ Lähtökohta on yhtenevä parenting-teorian kanssa.

olla hyödyllistä toimintaa. Tämä johdattaa samalla tulkitsemaan, että sisäisestä valvonnasta voi koitua myös haittoja (ks. esim. Schnedler ja Vadovic 2011, 986 ja Campbell & Faulkner 2003, 4). Valitut teorialähtökohdat tukevat siten ajatusta, että sisäistä valvontaa voidaan ymmärtää monin tavoin nostaan tutkimuksen läpikäyväksi teemaksi hyödyn ja haitan ajattelun.

Tutkimuksessa hyödynnetään siis kolmea rinnakkaista näkökulmaa, joihin kuhunkin kytkeytyy oma teoriasuuntauksensa: parenting-teoria, monitulkintaisuus ja agenttiteoria. Kun agenttiteoria juontuu taloustieteen valtavirran piiristä, voidaan monitulkintaisuuden tutkimuksen suhtautuvan tuohon valtavirtaan jossain määrin kriittisesti. Parenting-teoria puolestaan rakentuu ensisijaisesti Gooldin ja Quinin monialaisten konsernien pääkonttorien ja toimintayksiköiden välisiä suhteita käsittelevien tutkimusten perustalle (Goold & Quinn 2002). Valittujen teorioiden lähtökohdat eroavat siis toisistaan. Tutkimuksessa ei kuitenkaan pyritä yhdistämään tai edes vertailemaan valittuja teoriasuuntauksia, vaan ennemminkin hyödyntämään niitä tarkoituksena täydentää moninäkökulmaisesti sisäisen valvonnan ajattelua sairaanhoitopiirikontekstissa. Samalla hyödynnettyjen teoreettisten näkökulmien moninaisuus korostaa mahdollisuutta tehdä sisäisestä valvonnasta monia tulkintoja. Kolmen teoriasuuntauksen asema suhteessa toisiinsa voisi tutkimuksessa toki lähtökohtaisesti olla toisenlainenkin. Esimerkiksi tiukkojen rationaalisuusolettamusten alainen agenttiteoria voisi olla tietynlainen käsitteellinen lähtötaso, sen ahdasta näkökulmaa laajentaen voitaisiin siirtyä soveltamaan monitulkintaisuusteoriaa. Näkökulmaa voitaisiin edelleen laajentaa parenting-teorialla. Tätä tutkimusta varten valituksi tuli kuitenkin kolmen näkökulman rinnakkaisuus, joka sopii hyvin tutkimuksessa hyödynnettyyn COSO-viitekehyksen lähtökohtaan, jossa sisäiseen valvontaan vaikuttavat ainakin organisaation rakenne, sen toiminta ja toimintaympäristö (COSO 2013). Kun näihin kytketään edellä mainitut teorit, saadaan tutkimuksen kolme rinnakkaista näkökulmaa. Arvioin valitun asetelman olevan varsin selkeä ja toteuttavan tutkimuksen tavoitetta.

1.3.4 Asiantuntijoiden teemahaastattelu tiedonhankintamenetelmänä

Sisäistä valvontaa voidaan kuvata esimerkiksi olemassa olevaksi prosessiksi, joka tapahtuu jatkuvasti ja osin jopa tiedostamatta (vrt. COSO 2013). Sisäisen valvonnan

sisällön määrittelemisen onkin osoittautunut ongelmalliseksi: erityisesti kun huomioidaan kontekstikohtaisen tulkinnan tarve⁵⁴. Tutkimuskysymys suuntaa kiinnostuksen yliopistollisissa sairaanhoitopiireissä toimivien asiantuntijoiden arvioihin⁵⁵ sisäisen valvonnan järjestämisestä julkisen erikoissairaanhoidon kontekstissa. Aineistonhankintamenetelmänä tämän tutkimuksen tarpeisiin soveltuu teemahaastattelutyypinen asiantuntijahaastattelu⁵⁶. Vaikka teemahaastattelussa tutkija määrää aihepiirit ja teemat, on siinä myös joustavuutta. Tätä kuvaa esimerkiksi se, että teemahaastattelussa edetään haastateltavan esiintuoman tiedon avulla lisäkysymyksiä tekemällä ja pyytämällä vastauksiin tarkennuksia. (Harisalo et al. 2006, 28-29). Teemahaastattelu ottaa siten huomioon ihmisen ajattelevana olentona, mikä on tarpeen tällaisen vaikeasti hahmottuvan ilmiön ymmärtämisessä. (Hirsjärvi & Hurme 1995, 8).

Haastattelu⁵⁷ on perusmenetelmä, joka sopii monenlaisiin tutkimuksiin. Erityisesti haastattelu sopii tilanteisiin, joista ei ole käytettävissä objektiivisia testejä, kuten tällaiseen tutkimukseen, jossa pyritään löytämään sisäisen valvonnan nykytilaa täydentävää tietoa. (Metsämuuronen 2008, 39). Tutkittaessa ihmisten tapaa hahmottaa tai jäsentää asioita, tulee aineiston olla sellaista tekstiä, jossa haastatellut henkilöt kertovat omin sanoin (Alasuutari 2001, 83). Tämä tulkinta on omiaan sulkemaan strukturoidun kyselyhaastattelun mahdollisuuden pois tämän tutkimuksen ensisijaista haastattelutapaa valittaessa.

Strukturoitujen ja strukturoimattomien haastattelujen väliin voidaan sijoittaa puolistandardoidut tai puolistrukturoidut haastattelut. Teemahaastattelu sisältää kaikkien haastateltavien osalta nimensä mukaisesti samat teemat, mutta käsiteltyjen aiheiden järjestystä tai muotoilua voidaan vaihdella. (Tiittula & Ruusuvoori 2005, 11;

⁵⁴ Ks. lisää luku 2.

⁵⁵ Kiinnostus kohdistuu tällöin esitettyjen tulkintojen sisältöön (ei siis ilmaisun tapaan).

⁵⁶ Alastalon (2012, 20) mukaan asiantuntijahaastattelujen tekotapana voidaan käyttää kasvokkainen tapahtuvaa haastattelua, puhelinhaastattelua tai sähköpostihaastattelua. Tästä voidaan erottaa lomaketutkimus, jolla usein viitataan numeroaineistoja käyttävään yhteiskunnalliseen tai sosiologiseen tutkimukseen (Alastalo 2005b, 14).

⁵⁷ Yksinkertaisimmillaan haastattelu voidaan määritellä keskusteluksi, jolla on ennalta päätetty tarkoitus (Hirsjärvi & Hurme 1995, 25). Alastalo (2005a, 76-77) toteaa, että tutkimushaastattelun käytännöissä on 1900-luvun aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia, joista ehkä merkittävin oli siirtymä tietojen keräämiseen suoraan tutkimuksen kohteilta.

Hirsjärvi & Hurme 2011, 47). Teemahaastattelu ohjaa siten haastateltavaa puhumaan aihealueesta, josta halutaan tietoa, mutta mahdollistavan silti tietyn joustavuuden, jotta haastateltavalla on mahdollisuus tuoda esiin tärkeäksi kyseisellä aihealueella kokemansa seikat. Teemahaastattelu onkin paljon käytetty haastattelumenetelmä tämän tyyppisissä kvalitatiivisissa tutkimuksissa. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 208). Teemahaastattelurungon rakentamiseen tarvitaan tietoa tutkittavasta kohteesta, joten tutkijan lähes kaksikymmentä vuotta jatkunut työkokemus sisäisestä valvonnasta moninaisissa organisaatioissa tukee osaltaan teemahaastattelun valintaa (Eskola & Suoranta 2008, 78).

Keskeisenä informaation lähteenä, eli informanteina, toimivat tässä tutkimuksessa sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan asiantuntijat. Ennakkoarvioni mukaan kysymykset on tarkoituksenmukaista esittää juuri asiantuntijoille, koska ilmiön moninaisuuden ja määrittämisen vaikeuden johdosta esimerkiksi satunnaisten haastateltujen vastaukset eivät todennäköisesti olisi tuoneet tässä tutkimuksessa tarvittua tietoa (Saunders 2012, 39; vrt. myös Tammi 2006). Tutkimuksessa informanteiksi valittiin näin ollen tutkimuksen konteksti huomioiden julkisen erikoissairaanhoidon sisäisen valvonnan asiantuntijoita. Ensimmäisenä kriteerinä oli siten vaatimus, että henkilö on yliopistollisen sairaanhoitopiirin palveluksessa. Toisena kriteerinä oli, että henkilön työnkuvaan liittyy sisäisen valvonnan asiantuntemus. Arvioni mukaan ainakin sairaanhoitopiireissä toimivat tarkastajat ja pitkään taloushallinnon kontrollointiin liittyvissä tehtävissä toimivat täyttävät nämä edellytykset. Haastateltaviksi valikoitui siten yksitoista tarkastajaa ja neljä taloushallinnon tehtävissä olevaa. Tällöin asiantuntijuus perustuu ensisijaisesti sisäisen valvonnan ilmiön tuntemiseen tutkimuskontekstissa. Merkitykselliseksi arvioin lisäksi sen, että keskushallinnon näkökulma on haastatelluille osa työnkuvaa. Tämä toteutui kaikkien haastateltujen kohdalla, koska haastateltujen tarkastajien ja taloushenkilöstön työ kohdistui sairaanhoitopiireihin kokonaisuutena.

Tässä tutkimuksessa asiantuntijahaastattelulla viitataan näin ollen toimintatapaan, jossa tavoitellaan valistunutta tietoa tutkittavasta ilmiöstä suoraan haastateltavilta. Tällöin kiinnostus ei ensisijaisesti kohdistu asiantuntijaan itseensä, vaan henkilöllä haastatellaan hänellä olevan tiedon vuoksi. Haastateltavien valinta perustuu tässä tutkimuksessa pääasiassa heidän asemaansa organisaatiossa, jolloin asiantuntija on hallitsemansa informaation johdosta vahvassa asemassa (Alastalo & Åkerman 2011, 373; Tienari et al. 2005, 104). Haastateltavien asiantuntijuus syntyy siis siitä, että he

ovat osallisia ja todistajia tutkittavassa ilmiössä. Haastateltavat ovat lisäksi hyvin rajallisesti vaihdettavissa (Alastalo 2012, 3). Näin ollen oli tärkeää jo tutkimuksen alkuvaiheessa varmistaa, että halutut asiantuntijat suostuivat osallistumaan tähän tutkimukseen (Saunders 2012, 36-38). Koska tässä tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan ennemminkin kerryttämään uutta ymmärrystä, aineiston koko on vähäinen suhteessa määrälliseen tutkimukseen. Näin ollen tutkimuksessa tärkeäksi nousee se, että haastateltavat tietävät tutkimuksen kohteesta mahdollisimman paljon. Tästäkin johtuen haastateltavien joukko on tarkoituksenmukaista olla harkittua ja juuri tähän tutkimukseen sopivaa. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 85-86). Tällaisessa kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei siis tavoitella tilastollisia yleistyksiä, vaan pyritään ymmärtämään tutkimuksen kohteena olevaa ilmiötä. Mielenkiinto kohdistetaan siten suhteellisen pieneen määrään tapauksia⁵⁸, koska aineiston tieteellisyyden kriteeri on laatu⁵⁹. (Eskola & Suoranta 2008, 18 ja 61).

Henkilöt, joita voidaan mahdollisimman objektiivisesti arvioida olevan edellä kuvattuja asiantuntijoina, on Suomessa suhteellisen vähän. Tämä johtaa siihen, että useimmat haastateltavat tuntevat tai vähintään tietävät toisensa, kuten myös haastattelijana toimivan tutkijan. Sekä tämän että tutkimuskysymysten vaikeuden johdosta halusin antaa haastatelluille aikaa tutustua kysymyksiin itsenäisesti. Arvioin, että tämä ennakkoon toteutettu tutustuminen mahdollistaisi harkitumman ajatusten jäsentämisen. Arvioin lisäksi, että tämä itsenäinen valmistautuminen suoja jossain määrin riskiltä, että haastattelutapaamisemme sisältämät keskustelut vaikuttaisivat merkittävästi vastauksiin. Kerroin haastateltaville myös, että mielestäni kysymyksiin ei ole oikeita vastauksia, jotta vastaajat vastaisivat oman käsityksensä mukaisesti. Vaikka kysymykset lähtökohtaisesti olivat kaikille samanlaiset, oli tarkoituksena luoda tilanne, jossa haastateltava voi tuoda esiin laajasti ajatuksiaan tutkimusaiheesta. Samalla arvioin tarpeelliseksi luottamuksen saavuttamiseksi luvata haastatelluille

⁵⁸ Siinä missä kvantitatiivisesta tutkimuksesta usein etsitään tilastollisia yhteyksiä, niin kvalitatiivisessa tutkimuksessa tavoitteena on tyypillisesti jonkin ilmiön ymmärtäminen. Tämän on puolestaan katsottu johtavan siihen, että tutkimusaineiston ei tarvitse laadullisessa tutkimuksessa välttämättä olla suuri. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

⁵⁹ Toki suurista kvalitatiivisista aineistoista on löydettävissä positiivisiakin puolia, mutta niiden kerääminen ja analysointi on lähtökohtaisesti varsin työlästä. On lisäksi olemassa riski, että aineiston suuri koko saattaa johtaa analyysin pinnallisuuteen. (Pyörälä 1995, 20).

anonymiteetin, koska sisäistä valvonnan työtehtäviin keskittyvät henkilöt ovat arvioni mukaan lähtökohtaisesti varsin varovaisia tulkinnoissaan. Pyrkimyksenä kun oli mahdollistaa laajasti erilaiset tulkinnat tutkittavasta ilmiöstä. Perusajatuksenahan oli kuulla asiantuntijoiden omia tulkintoja sisäisestä valvonnasta ilmiönä tutkimuksen kontekstissa. Tällöin on samalla hyvä huomioida, että kiinnostus ei ensisijaisesti kohdistu siihen, mikä tilanne tosiasiallisesti vallitsi kussakin sairaanhoitopiirissä haastatteluajana, vaikkakin sillä luonnollisesti voi olla vaikutusta asiantuntijan tulkintaan.

Koska itse toimin osana erikoissairaanhoidon sisäisen valvonnan kokonaisuutta, pidän mahdollisen liiallisen läheisyyden aiheuttaman objektiivisuuden puutteen uhkan takia tärkeänä pyrkimystä minimoida tutkijan vaikutusta vastaajien vastausten sisältöön. Toisaalta haastattelussa on tarkoitus käyttää riittävän avoimia kysymyksiä, jotta asiantuntijat voivat ilmaista harkitun näkemyksensä kulloinkin kysytyyn teemaan. Myös nämä näkökohdat tukevat teemahaastattelun valintaa. Haastattelut toteutetaan siten asiantuntijoiden teemahaastatteluina, joiden runko⁶⁰ muodostetaan aikaisemmin kuvattujen teoreettisten näkökulmien antaman tulkintapohjan tukemana.

Haastattelut tehtiin syksyn 2013 ja kevään 2014 välisenä aikana kaikissa niissä viidessä sairaanhoitopiirissä, joihin kuuluu yliopistollinen sairaala. Haastattelujen kokonaiskesto oli reilusta 37 minuutista vajaaseen puoleentoista tuntiin. Haastattelut nauhoitettiin ja sitten litteroitiin nauhojen perusteella. Ensimmäiset kolme haastattelua tein Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä keskushallintoon kuuluville sisäisen valvonnan asiantuntijoille. Tämän jälkeen arvioin haastattelukysymyksiä siitä näkökulmasta, että tulevatko haastattelut todennäköisesti antamaan sitä tietoa, mitä tutkimusta varten tarvitaan. Pääsääntöisesti kysymykset täyttivät tarkoituksen, mutta tein kuitenkin pieniä muutoksia, koska vastauksissa esimerkiksi syntyi mielestäni tarpeetonta päällekkäisyyttä. Haastatteluteemat toki pysyivät täysin samoina jo siksi,

⁶⁰ Laadullisen tutkimuksen tekotapojen voidaan ajatella noudattavan operationalismin logiikkaa. Empiiristä aineistoa hankittaessa joudutaan pohtimaan sitä, miten hankkia havaintoja teoreettisista käsitteistä ja tällöin joudutaan kääntämään sanat arkikielelle. (Eskola & Suoranta 2008, 77). Teemahaastatteluun valmistautuessaan tuleekin laatia haastattelukysymykset etukäteen. Koska haastateltavat eivät suoraan kerro tutkimuksen tuloksia, johtaa tämä siihen, että tässäkin tutkimuksessa tutkimuskysymys tulee operationalisoida haastattelukysymyksiksi. (Ruusuvoori & Nikander & Hyvärinen 2011, 9-10).

että pääteemat rakentuivat kolmen valitun teoreettisen näkökulman ympärille. Alateemoiksi jäsenyivät sisäisen valvonnan uutta tietoa lähestyvät kysymykset. Tämä lähtökohta tarjosi selkeän lähtökohdan teoreettisen aineksen tukemaan aineiston analyysiin.

Tutkimuksen aineiston koon määrittämiseksi on hyödynnettävissä muutamia käytännössä koeteltuja sääntöjä. Aineisto voidaan katsoa riittäväksi, kun uusista tapauksista ei saada ongelman ratkaisemiseksi uutta tietoa. Tähän liittyen voidaan puhua saturaatiosta eli kylläntymisestä. (Eskola & Suoranta 2008, 62; Pyörälä 1995, 20). Saturaatiosta puhuttaessa on huomioitava, että haetaanko tutkimuksessa samuutta ja yhdenmukaisuutta vai erilaisuutta. Samuus tulee esiin tiettyjen teemojen toistona. Jos haetaan erilaisuutta, saturaation ajatus on ongelmallisempi, jolloin on usein tarpeen kerätä suurempi aineisto. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 89-90). Tässä tutkimuksessa haetaan samuutta, jolloin saturaation ajatus on relevantti. Tuomen ja Sarajärven (2013, 87) mukaan noin viisitoista vastausta näyttää tällöin riittävän aineiston kylläntymiseen, vaikka he toteavatkin lisäksi, että kokemukset kylläntymispisteestä ovat vaihtelevia (ks. myös Eskola & Suoranta 2008, 62). Myös Hirsjärvi ja Hurme (2011, 58-60) ottavat esiin saturaation käsitteen, mutta samalla näkevät, että on monesti hyvin vaikeaa tietää, milloin tapaukset eivät tuota enää uutta tietoa. He viittaavat kuitenkin esimerkinomaisesti Kvaleen (1996, 102), jonka mukaan tyypillinen haastateltujen määrä kvalitatiivisissa tutkimuksissa on jo edellä esitetty viisitoista henkilöä. Taustalla on aristoteelinen ajatus, että yksityisessä toistuu yleinen, vaikka aineistosta ei lähtökohtaisesti tehdäkään päätelmiä yleistettävyyttä ajatellen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 183). Näin ollen tämän tutkimuksen haastateltujen⁶¹ määräksi on valittu viisitoista⁶². Saundersin (2012, 45) selvityksen perusteella tällaisessa varsin samantyyppisiä henkilöitä koskevassa teemahaastattelussa haastateltavia voisi olla vähemmänkin, jolloin jo 12 haastattelua voisi hyvinkin olla riittävää.

Haastatteluaineiston analyysimenetelmää suunniteltaessa tulee ratkaista, että kiinnostaako kieli kommunikaation välineenä vai kulttuurina. Tässä tutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on kieli kommunikaation välineenä ja tarkastelun kohteena

⁶¹ Ks. lisää alaluvusta 1.3.

⁶² Kansallisen kattavuuden saamiseksi haastateltaviksi pyydettiin edustus kaikista viidestä yliopistollisesta sairaalasta.

on kommunikaation sisältö. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 47). Haastatteluaineiston analyysissä on tällöin hyödynnettävissä erilaisia analyysikeinoja, kuten teemoittelua, laskemista ja yhteyksien tarkastelua. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään teemoittelua, joka sopii luontevasti teemahaastattelun yhteyteen (Tuomi & Sarajärvi 2013, 93). Teemoittelussa tarkastellaan aineistosta esiin nousevia piirteitä, jotka ovat usealle haastateltavalle yhteisiä. On tärkeää huomata, että valitut teemat ovat tutkijan tulkintoja haastateltavien sanomisista. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 153-173). Koska tutkimuksen teemahaastattelurunon rakentamisessa on hyödynnetty teoreettista aineistoa, käytetään tätä runkoa apuna analyysissä. Tämän rungon avulla tekstimassasta etsitään ja erotellaan tutkimusongelman ratkaisun kannalta olennaiset asiat (Eskola & Suoranta 2008, 152). Aineisto on näin ollen tarpeen käydä läpi siten, että siitä saadaan esiin tietoa, jota ei suorissa lainauksissa vielä sellaisenaan ole (Ruusuvoori, Nikander & Hyvärinen 2011, 19). Samalla on huomioitava, että teemahaastattelurunko ei välttämättä ohjaa kaikkea kyseiseen teemaan liittyvää tekstimassaa ennalta laaditun rungon mukaiseen järjestykseen (Krippendorff 2013, 109). Tämän tutkimuksen teemoittelu perustuu kolmen valitun teorian mukaisesti jaoteltujen osioiden ja niiden alaosioiden perustalle (ks. Liite 1). Informanttien sitaatteja hyödynnetään tässä tutkimuksessa sekä perustelemaan tutkijan tekemää tulkintaa että aineistoa kuvaavina esimerkkeinä. (Eskola & Suoranta 2008, 174-175). Aineiston analyysissä tuodaan tutkimuksen aineistoon selkeyttä, jotta kyetään tuottamaan uutta tietoa. Tiivistäminen tehdään näin ollen siten, että informaatioarvoa kasvatetaan saattamalla aineisto selkeäksi ja mielekkääksi. (Eskola & Suoranta 2008, 137).

Tällaisissa laadullisissa tutkimuksissa on tarvetta arvioida myös analyysin jatkaminen kvantifioimalla aineisto. Käytännössä ongelmaksi kuitenkin usein muodostuu se, että aineistot ovat haastateltujen lukumäärien näkökulmasta suhteellisen pieniä, joten kvantifiointi ei tuo erityistä lisätietoa tutkimusta varten. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 120-121). Tässäkään tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista painottaa kvantifiointia, koska pyrkimyksenä on löytää uusia tai vallitsevaa tulkintaa syventäviä tulkintoja. Tästä huolimatta tutkimuksessa on toki merkitystä sillä, että jokin tutkimuksen kannalta kiinnostava tulkinta esiintyy eri haastatteluissa. Tällöin on ilmeistä, että myös tutkija pyrkii analysoimaan laajemmin kyseisen usein toistuvan näkemyksen merkitystä.

1.3.5 Lääkärijohtajien lomakehaastattelu täydentävänä tiedonhankintamenetelmänä

Täydentävänä haastatteluaineistona tutkimuksessa käytetään Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä 2016 alkuvuonna tehtyjä lääkärijohtajien lomakehaastatteluja. Haastattelulomakkeella (Ks. Liite 2) pyrittiin selvittämään sisäisen valvonnan toteuttamista ja kehitystarpeita kunkin lääkärijohtajan johtamalla alueella. Kaikkiin kysymyksiin tuli esittää lyhyt sanallinen vastaus. Haastattelukokonaisuus toteutettiin ensisijaisesti Pirkanmaan sairaanhoitopiirin tarpeisiin, mutta on menetelmältään ja sisällöltään hyvin tämän tutkimuksen aineistoa täydentämään sopiva. Tässä tutkimuksessa tällä aineistolla haluttiin monimuotoistaa sinänsä kattavaa sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan asiantuntijahaastattelu- ja dokumenttiaineistoa ottamalla mukaan myös johtajina toimivien terveydenhuollon ammattihenkilöiden näkemyksiä. Tästä aineistosta ei kuitenkaan tehdä suoria lainauksia (kuten asiantuntijahaastatteluista), koska haastateltavilta ei ole kysytty tällaisiin lainauksiin lupaa etukäteen.

Tiittulan ja Ruusuvuoren (2005, 11) mukaan strukturoitujen haastattelujen ääripäässä on lomakehaastattelu valmiine kysymyksineen ja vastausvaihtoehtoineen, ja jotka vielä esitetään kaikille haastateltaville samanlaisina ja samassa järjestyksessä. Tällöin pyritään varmistamaan, ettei haastattelijat vaikuta haastateltavan vastauksiin omilla mielipiteillään. Tämän tutkimuksen hyödyntämässä lomakehaastattelussa haluttiin kuitenkin antaa vastaajalle mahdollisuus vapaasti kertoa omia arvioitaan esimerkiksi sisäisen valvonnan kehittämistarpeista, joten vastauskentät olivat kaikkien kysymysten osalta avoimia. Tämä ominaisuus tuki aineiston hyödyntämistä tässä tutkimuksessa, koska tutkimuksessa tavoitellaan uutta tietoa sisäisen valvonnan nykytilan täydentämiseksi.

Käytetyn menetelmän hyötyihin voidaan lukea vastaajan mahdollisuus vastata oman aikataulunsa mukaisesti. Samalla myönteistä on, että kysymyksiin on nopeaa vastata ja vastaukset ovat haastattelijan näkökulmasta valmiiksi kirjallisessa muodossa. Lomakehaastattelua voidaan näin ollen hyvin käyttää tässäkin laadullisessa tutkimuksessa lisäaineistona (Hirsjärvi & Hurme 2001). Myös näiden haastattelujen analysointiin hyödynnetään teemoittelua (ks. edellinen alaluku teemoittelusta).

1.4 Empiirinen aineisto

Tässäkin väitöskirjatutkimuksissa tutkija kerää oman aineistonsa⁶³. Tämä empiirinen tietoa sisältää välitöntä tietoa tutkimuskohteesta (primaariaineisto). Lisäksi tutkimuksessa käytetään myös muiden keräämiä aineistoja (sekundaariaineisto). (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 186). Tällaisessa laadullisessa tutkimuksessa voidaan siten käyttää monenlaisia aineistotyyppisiä. Koska tutkimuskohdetta kuitenkin tutkitaan valittujen tutkimusasetelmien ja aineistojen avulla, on tarpeen etukäteen pohtia, minkälaisella aineistolla voidaan vastata juuri tämän tutkimuksen tutkimuskysymykseen. (Pyörälä 1995, 17).

Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto käsittää haastatteluaineistoja ja valmista kirjallista materiaalia. Haastatteluaineistoihin luetaan sekä teemahaastattelujen että lomakehaastattelujen avulla kerätyt aineistot (Hirsjärvi & Hurme 2011, 44). Teemahaastatteluilla on tarkoitus kerätä tutkimusaiheesta ajatuksia yliopistollisissa sairaanhoitopiireissä työskenteleviltä sisäisen valvonnan asiantuntijoilta koskien julkisen erikoissairaanhoidon sisäistä valvontaa.

Tieto	Kuvaus
Haastattelija	Tutkija
Haastattelujen tapahtumapaikka	Haastateltavien omalla työpaikalla
Haastattelun muoto	Puolistrukturoitu teemahaastattelu
Haastateltujen määrä	15
Haastatteluajankohdat	16.9.2013, 16.9.2013, 16.9.2013, 28.10.2013, 28.10.2013, 31.10.2013, 31.10.2013, 1.11.2013, 1.11.2013, 6.11.2013, 6.11.2013, 7.11.2013, 7.3.2014, 7.3.2014, 27.2.2014
Haastattelukysymykset	Liite 1
Haastattelujen kestot	lyhin 37 min 19 s, pisin 1 h 26 min 21 s
Haastateltavan työnantaja haastatteluhetkellä	HUS, PSHP, VSSHP, PPSHP tai PSSHP
Haastateltavien jakautuminen eri sairaanhoitopiireihin	2 – 6 henkilöä/sairaanhoitopiiri
Haastateltavan keskeinen ominaisuus	Sisäisen valvonnan asiantuntija sairaanhoitopiirikontekstissa
Haastateltavien työkokemus tutkimuksen aiheeseen liittyen	Useiden vuosien kokemus sairaanhoitopiirissä sisäisen tai ulkoisen

⁶³ Yleisimmät aineistokeruumenetelmät laadullisessa tutkimuksessa ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja monenlaisiin dokumentteihin perustuva tieto. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 71).

	tarkastuksen tehtävissä tai vaihtoehtoisesti kontrollertehtävissä.
Mahdollisuus tutustua haastattelukysymyksiin etukäteen	Tutkija lähetti kysymykset haastateltaville sähköpostitse etukäteen.

Taulukko 1 Tietoja asiantuntijahaastatteluista

Lomakehaastatteluja käytetään täydentämään teemahaastatteluaineistoa hyödyntäen saatuja ajatuksia sairaanhoitopiirin sisäisestä valvonnasta valituista kolmesta näkökulmasta. Teemahaastatteluaineistot ovat tutkijan pelkästään tätä tutkimusta varten keräämää aineistoa, kun taas lomakehaastattelut on kerätty ensisijaisesti Pirkanmaan sairaanhoitopiirin sisäisen valvonnan arviointia ja kehittämistä varten. Tutkija on osallistunut aktiivisesti näiden kysymysten laadintaan osana omaa työnkuvaansa sairaanhoitopiirin sisäisenä tarkastajana hyödyntäen tässä väitöskirjatyössä saatua tietoa. Vastaajina näihin lomakehaastatteluihin ovat toimineet toimintayksiköiden johtajat, jotka ovat kaikki esimiesasemassa olevia lääkärijohtajia. Lomakehaastattelun kysymykset perustuvat Pirkanmaan sairaanhoitopiirin sisäisen valvonnan ohjeistukseen, jonka taustalla on kansainvälinen COSO Internal Control -viitekehys. Tätä samaa viitekehystä on hyödynnetty sekä nykytilaa taustoittamaan että kolmea nykytilaa täydentämään tarkoitettua näkökulmaa valittaessa.

Tieto	Kuvaus
Haastattelija	Tutkija (osallistumalla lomakkeiden laadintaan)
Haastattelujen tapahtumapaikka	Haastateltavien omalla työpaikalla
Haastattelun muoto	Strukturoitu lomakehaastattelu sähköpostin välityksellä
Haastateltujen määrä	11
Haastatteluajankohdat	alkuvuosi 2016
Haastattelukysymykset	Liite 2
Haastateltavien työnantaja haastatteluhetkellä	PSHP
Haastateltavan keskeinen ominaisuus	Lääkärijohtaja
Haastateltavien työkokemus tutkimuksen aiheeseen liittyen	Useiden vuosien kokemus esimiehenä
Mahdollisuus tutustua haastattelukysymyksiin etukäteen	Kysymykset lähetettiin haastateltaville sähköpostitse kuten aikaisempinakin vuosina.

Taulukko 2 Tietoja lääkärijohtajien lomakehaastatteluista

Valmis kirjallinen aineisto käsittää sairaanhoitopiirien sisäiseen valvontaan liittyvät keskeiset dokumentit. Tätä kirjallista aineistoa hyödynnetään ensisijaisesti sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilan arviointiin. Tämä arviointi luo pohjan täydentävän ajattelun mahdollisuudelle. (Eskola & Suoranta 2008, 62). Tässä tutkimuksessa nykytilan arviointitarkoitukseen valittiin dokumenteiksi kaikki olennaiset pakolliset sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa ohjaavat, kuvaavat tai arvioivat dokumentit. Näitä ovat kuntalain perusteella näissä organisaatioissa laadittavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, tätä tarkentavat sisäisen valvonnan ohjeet, tilinpäätöksen sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan selonteot sekä tarkastuslautakunnan arviointikertomukset. Jos kaikilta viideltä sairaanhoitopiiriltä lasketaan mukaan yksi dokumentti per edellä lueteltu ryhmä, tulee kokonaisuudeksi 25 kappaletta⁶⁴. Arvioni mukaan tämä on riittävä määrä nykytilaa kuvaavien piirteiden arviointiin.

1.5 Aikaisempi tutkimus aihealueella

Kunnallistaloutta on ollut toimintana niin kauan, kuin on ollut olemassa itsenäistä paikallishallintoa (Meklin 2001, 6). Kunnallistalouden oppiaineen kehitykseen Suomessa ovat vaikuttaneet niin yhteiskuntapoliittinen muutos kuin Tampereen yliopiston linjaukset opetukseensa liittyen (Johansson et al. 2011, 144). Hallintotieteisiin sisältyvä kunnallistalouden oppiaine kuuluu samalla kunnallistieteiden piiriin, samoin kuin kunnallispolitiikka ja kunnallisoikeus. Kunnallistalous oppiaineena on siis hallintotiedettä, mutta sillä on myös yhteytensä taloustieteeseen, laskentatoimeen ja kansantaloustieteeseen. (Sinervo 2011, 58). Hallintotieteessä kohdistetaan mielenkiinto tyypillisesti hallinnon toimintaan ja sen kehittämiseen. Samalla huomiota kiinnitetään myös hallinnollisten prosessien tuloksellisuuden parantamiseen. (Salminen 2004, 10). Julkisen sektorin kasvun rajoittamistavoitteistakin huolimatta kunnallisten toimijoiden merkitys yhteiskunnan kehittäjänä ja ylläpitäjänä on suuri, joten kuntasektorin taloutta tulee hoitaa hyvin.

⁶⁴ Vrt. suuruusluokan hahmottamiseksi, että Kvalen (1996, 102) mukaan tyypillinen haastateltujen määrä kvalitatiivisissa tutkimuksissa on viisitoista henkilöä.

Tämä edellyttää kuntataloudesta jatkuvaa ja monipuolista tutkimusta. (Näsi 1996; Anttiroiko et al. 2007, 352).

Kunnallistalouden alan tutkimusta voidaan määrittää myös kuntanäkökulmasta eli esimerkiksi kunta paikallistalouden osana, kunnallisen konsernin talousjohtaminen ja valtio–kunta-suhde sekä erilaiset vaikuttavuustutkimukset (Anttiroiko et al. 2007, 355). Kunnallistalouden tutkimuksen tarkoituksena on kuvata, selittää ja ennustaa talouden perusongelmiin, kuten niukkuuteen, pohjautuvia ilmiöitä. Niukkuuden ongelma eli se, että tarpeita on aina voimavarojen enemmän, on ratkaisematta ymmärrettävästi myös kuntien toiminnan kontekstissa. (Meklin 2007, 352-353). Myös tämä kunnallistalouden alaan kuuluva tutkimus pyrkii auttamaan tämän ongelman hallinnassa. Ensisijaisesti sisäisen valvonnan järjestämistä sairaanhoitopiireissä ja sairaanhoitopiirikonserneissa ei ole tieteellisesti tutkittu, mikä on hieman yllättävää, varsinkin kun suhteuttaa asian sairaanhoitopiirien suureen taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen merkitykseen. Toisaalta on toki huomioitava, että suomalainen voimakkaasti hajautettu ja kuntien ensisijaisesti rahoittama kuntayhtymäpohjainen erikoissairaanhoidon organisointi on kansainvälisesti arvioituna poikkeuksellinen. Seuraavissa kappaleissa käydään tiiviisti läpi sisäistä valvontaa sairaanhoitopiireissä sivuavia tieteellisiä tutkimuksia sekä kuvataan lyhyesti tutkimukseen valittujen teoreettisten näkökulmien taustaa.

Sisäiseen valvontaan liittyvää tutkimusta on kansainvälisesti tehty ensisijaisesti yksityiseen sektoriin liittyen, joista yhtenä tähän tutkimukseen vaikuttavana voidaan mainita Jan A. Pfisterin ”Managing Organizational Culture for Effective Internal Control: From Practice to Theory” vuodelta 2009. Sarbanes-Oxley Actin voimaantulon jälkeen taloudelliseen raportointiin liittyviä valvonnan puutteita on tutkittu monissa tutkimuksissa, kuten Ge ja McVay vuonna 2007 artikkelissa ”The disclosure of material weaknesses in internal control after the Sarbanes-Oxley Act” ja Ashbaugh-Skaife, Collins, Kinney Jr. ja LaFond vuonna 2008 ”The effect of SOX internal control deficiencies and their remediation on accrual quality”. Suomessa yritysten sisäisestä valvonnasta on väitöstutkimuksen tehnyt Annukka Jokipii (2006) otsikolla ”The Structure and Effectiveness of Internal Control: A Contingency Approach” ja Emma-Riikka Myllymäki (2015) ”Essays on Internal Control and External Auditing in the Context of Financial Reporting Quality”. Jokipiin (2006) tutkimuksen mukaan sisäisen valvonnan rakenteeseen vaikutti eniten strategiavalinta ja toimintaympäristön epävarmuus. Myllymäen (2015) tutkimus nostaa esiin tietoa

sisäisen valvonnan puutteisiin liittyvistä ongelmista. Lähiäihealueilta, kuten esimerkiksi tilintarkastuksesta, väitöskirjoja on tehty useita. Sairaanhoidopiirikontekstissa laadullisella tutkimusotteella toteutettuja sisäiseen valvontaan keskittyviä väitöstutkimuksia ei ole tehty. Huomioiden kuntien talouden suuri merkitys, erikoissairaanhoidon kustannuskehitys ja aikaisemmin tehdyn julkisten organisaatioiden sisäisen valvonnan tutkimusten varsin vähäinen määrä, on tällaiselle tutkimukselle mielestäni tarvetta (vrt. Anttiroiko et al. 2007, 360-361).

Sairaanhoidopiirikontekstissa väitöskirjatutkimuksen kunnallistalouden alalla on kustannushallintaa käsitellen tehnyt Sanna Lauslahti (2007) otsikolla ”Kunnan erikoissairaanhoidon kustannushallinnan keinot ja niiden käyttämisen esteet”. Lauslahden mukaan kunnilla on monenlaisia erikoissairaanhoidon kustannusten hallinnan keinoja, vaikkakin hänen mukaansa varsinaiset projektit ja järjestelmällisyys kustannusten hallintaan puuttuvat. Erikoissairaanhoidon sopimusohjauksen aihealueella tutkimusta ovat tehneet Ihalainen (2007) otsikolla ”Sopimusohjaus erikoissairaanhoidon palvelujen tuottamisen ohjauksessa” sekä Kuosmanen, Meklin, Rajala ja Sihvonen (2004) otsikolla ”Kunnat erikoissairaanhoidosta sopimassa”. Ihalaisen (2007) tutkimuksessa todetaan, että sopimusohjaus on erikoissairaanhoidon ohjausmenettelynä varsin toimiva. Menettely on tutkimuksen mukaan lisännyt avoimuutta ja kustannustietoisuutta. Kuosmanen et al. (2004) toteavat huomion kiinnittyvän erityisesti organisaatioissa työskentelevien merkitykseen. Osaaminen näyttää heidän mukaansa korostuvan kriittisenä tekijänä uudistetuissa palvelujärjestelmissä. Nämä tutkimukset poikkeavat yhtenevästä kontekstistaan huolimatta tavoitteiltaan merkittävästi tästä tutkimuksesta.

Valvontaan ja tarkastukseen liittyvää kansainvälistä tutkimusta sairaalakontekstissa on myös tehty jonkin verran. Esimerkiksi Nyland ja Pettersen vuonna 2015 aiheesta ”Hybrid controls and accountabilities in public sector management: Three case studies in a reforming hospital sector”, Kurunmäki ja Miller vuonna 2006 ”Modernising government: the calculating self, hybridisation and performance measurement”, Pridgen ja Wang vuonna 2012 ”Audit Committees and Internal Control Quality: Evidence from Nonprofit Hospitals Subject to the Single Audit Act”, Keclíková ja Bris vuonna 2011 ”Risk Management and Internal Audit in Integrated Process Management of Hospitals” sekä Urbancic ja Hauser vuonna 1991 ”Hospital Audit Committees: A Comparative Analysis of Structural and Functional Characteristics”. Jälkimmäisissä tutkimuksissa keskitytään ensisijaisesti

tarkastustoimintaan (lähinnä tarkastusvaliokunta tai vastaava ja sisäinen tarkastus), mutta esimerkiksi Nylandin ja Pettersenin edellä mainittu tutkimus tuo hyvin esiin joitakin julkisen terveydenhuollon organisaation tilivelvollisuussuhteisiin liittyviä ongelmia hallinnon reformien yhteydessä ja toisaalta toiminnan tuloksellisuuteen liittyvän monitulkintaisuuden. Kurunmäen ja Millerin edellä mainitussa artikkelissa taas käsitellään julkisen sairaanhoidon tuloksellisuuden mittaamisen ongelmaa muuttuvassa toimintaympäristössä. Vaikka näiden tutkimusten tavoitteet ja näkökulmat ovat tästä tutkimuksesta poikkeavia, ovat niiden havainnot olleet osaltaan tämänkin tutkimuksen taustalla.

Sairaanhoidon varsinaisen toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseen kytkettyä tutkimusta voidaan määritellä tehtävän ainakin ”medical audit”⁶⁵ –termin alla. Toiminta liittyy silloin enemmänkin lääketieteellisten prosessien laadun arviointiin. Keskeisenä tarkoituksena tällöin on ajateltu olevan toiminnan kehittäminen ja kouluttaminen, jolloin auditoijina toimivat lähinnä lääkärit. (Pollitt 1993, 209). ”Medical auditia” voidaan pitää osana sisäisen valvonnan laajaa kokonaisuutta ja kohdistuvan lähinnä sairaanhoidon ydintoiminnan prosesseihin. Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu sitä vastoin ensisijaisesti organisaatitasoisen sisäisen valvonnan arviointiin ja jäsentämiseen, jolloin ”medical audit” –tutkimuksen merkitys ei lähtökohtaisesti tämän tutkimuksen näkökulmasta ole kovin suuri.

Agenttiteoriaa on tutkittu 1970-luvulta alkaen varsin paljon. Esimerkiksi Jensenin, Faman, Eisenhardtin, Arrow:n, Holmströmin ja Maystonin tekemät tutkimukset ovat olleet pohjana useille myöhemmille tutkimuksille. Agenttiteoriaa on hyödynnetty useilla tutkimuksen alueilla, myös valvonnan ja tarkastuksen aihepiireissä. Toisaalta laaja tutkimus on osoitus teorian käyttökelpoisuudesta, varsinkin kun teorian yhdistäminen joihinkin muihin teorioihin lisää aina uusia mahdollisuuksia hyödyntää teoriaa ja lisätä siten hyödyllisen tiedon määrää. Suomessa paikallishallintoa tai laajasti tulkiten valvontaa käsitteleviä tutkimuksia, joissa agenttiteoria on keskeisenä teoreettisena viitekehysenä, on kuitenkin varsin rajallinen määrä. Ainakin seuraaviin teemoihin liittyen tutkimusta on kuitenkin tehty: tilintarkastuksen hinnoittelu (Nikkinen & Sahlström 2004) ja kunnallishallinto (Oulasvirta 1994, Möttönen 2000,

⁶⁵ Google Scholar löysi 18 300 tulosta sisältäen tarkan ilmauksen ”medical audit”

Meklin 2000 ja 2002). Agenttiteoriaan pohjautuvia väitöskirjoja suomalaisessa julkisen hallinnon kontekstissa ovat laatineet Tampereen yliopistossa kunnallistaloudessa Pekka Valkama otsikolla ”Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla” vuonna 2004, hallintotieteen alalla Jussi Kivistö käsitellen valtion ja yliopiston suhdetta otsikolla ”Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship” vuonna 2007, kansanterveystieteen alalla Rauno Ihalainen edellä kerrotusti ja kunnallispolitiikan alalla Ilona Lundström otsikolla ”Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä.” Valkaman (2004) toteaa, että hänen tutkimuksensa perusteella voidaan esittää, että teorit eivät voi sellaisenaan toimia radikaaleina muutosvoimina taloudellisissa toimeksiantojärjestelmissä. Kivistö (2007) havaitsi tutkimuksessaan, että agenttiteoria sisältää paljon heikkouksia. Tällaisina hän mainitsee esimerkiksi puutteelliset oletukset ihmisluonnosta ja motivaatiotekijöistä.

Monitulkintaisuus on jatkoa rajoittuneen rationaalisuuden käsitteelle, jota erityisesti Herbert A. Simon hyödynsi monilla tieteenaloilla (Vakkuri 2009b, 20). Aidemark (2001) on kirjoittanut monitulkintaisuudesta terveydenhuollon hyvän hallinnon ja tasapainotetun mittariston yhteydessä. Vakkuri on tutkinut monitulkintaisuutta ja merkittävänä kiinnostuksen kohteena hänellä on ollut julkishallinnon tehokkuus (ks. Vakkuri & Meklin 2006 ja Vakkuri 2006, 2008, 2009b). Väitöskirjoja, joissa monitulkintaisuus on ollut keskiössä, ovat laatineet ainakin Lotta-Maria Sinervo otsikolla ”Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä” vuonna 2011 ja Anniina Autero otsikolla ”Ambiguity of Performance Measurement in the Fire Safety Policy of Finland” vuonna 2012. Sinervon (2011) mukaan kuntien talouden tasapainoa on mahdollista tulkita monin tavoin, vaikkakaan nämä tulkinnat eivät ole samanarvoisia. Tasapainossa tulee hänen mukaan painottaa pitkän aikavälin resurssien riittävyttä. Autero (2012) nostaa tutkimuksessaan esiin, että tulipalokuolemien vähentämisessä tärkeässä asemassa ovat ennaltaehkäisevät toimenpiteet.

Parenting-teorian merkittäviä tutkijoita ovat esimerkiksi Michael Goold, Andrew Campbell ja Marcus Alexander (ks. esim. Goold & Campbell 2002 ja 1992; Campbell & Goold 2000; Goold, Campbell & Alexander 1998, 1995 ja 1994). Parenting-teoria ei ole ollut mukana suomalaisessa kontekstissa tehdyssä tutkimuksessa kovinkaan paljoa, mutta esimerkiksi Tuija Virtanen (2005) on sisällyttänyt artikkelin

”Konsernijohtaminen parenting-teorian näkökulmasta” väitöskirjaansa ”Johdon ohjausjärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä”. Lisäksi Matti Lainema (1996) on väitöskirjassaan ”Monialayrityksen johtaminen - Miten monialayrityksen johto voi lisätä tulosryhmiensä tai yksikköjensä arvoa” viitannut parenting-teoriaan strategisen johtamisen yhteydessä. Virtasen (2005) tutkimuksen mukaan yritykset voivat hyödyntää erilaisia johdon ohjausjärjestelmiä siitä huolimatta, että niiden strategiat olisivat varsin samankaltaisia. Tutkimuksen kolmeen näkökulmaan kytkeytyviä edellä tiiviisti esitettyjä teorioita ja niihin liittyvää aikaisempaa tutkimusta käsitellään tämän tutkimuksen tarpeisiin laajemmin luvussa 3.

Aikaisempi tutkimus luo perustaa uudelle tutkimukselle. Näin ollen tämäkin tutkimus hyödyntää varsin suurta määrää aikaisempia tutkimuksia, kuten lähdeluettelosta voidaan havaita. Samalla tämän väitöskirjan on tarkoitus tuoda oman lisänsä tieteelliseen tutkimukselle kohdistuen sisäiseen valvontaan erityisessä julkisen erikoissairaanhoidon kontekstissa. Aikaisemman tutkimuksen läpikäynti osoittaa, että tällaista laadullista sisäisen valvonnan tutkimusta sairaanhoitopiirikontekstissa ei ole aikaisemmin tehty, joten tältä osin voidaan todeta olevan selkeä tutkimusaukko.

2. Sisäinen valvonta sairaanhoitopiirikontekstissa

Sisäisen valvonnan käsitettä⁶⁶ on tarpeen käsitellä monipuolisesti tämän tutkimuksen tarpeisiin. Valvonta (Control⁶⁷) on Druckerin (2006, 347) mukaan monitulkintainen sana. Se voi viitata sekä toisen henkilön hallintaan että kykyyn ohjata omaa toimintaa. Moniaineksisena ja vaikeasti rajattavana ilmiönä sisäisen valvonnan selkeä määrittäminen on ollut ongelmallista. Vaikka sisäisen valvonnan käsitteelle ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä yksiselitteistä määritelmää (Drucker 2006, 347; Ahokas 2012, 11), on sisäiselle valvonnalle toki luotu useita määritelmiä. Käsitteen ymmärtämistä tukee sen kiinnittäminen osaksi suurempaa kokonaisuutta. Johtamiskirjallisuudesta (ks. 2.2) sisäinen valvonta on jo pitkään tulkittu osaksi julkisen organisaation johtamista, vaikka painotukset ovat vaihdelleet eri koulukunnilla (vrt. esim. Salminen 2004; Evered & Selman 1989, 31; Welch 2005, 342-346; Anttiroiko et al. 2007, 71-73). Myös nykyinen ja edellinen kuntalaki (410/2015 ja 365/1995) esittävät sisäisen valvonnan osana johtamista. Näin ollen johtaminen on nähtävissä tällaisena suurempana kokonaisuutena. Tämäkin osaltaan vahvistaa käsitystä ilmiön moninaisuudesta ja useiden tulkintojen mahdollisuudesta. Tässä tutkimuksessa lähestytään sisäisen valvonnan käsitteen määrittelyä siten, että ensin kuvataan termin sisältöä, jonka jälkeen selvitetään sen suhdetta johtamiseen ja hyvään hallintoon.

⁶⁶ Käsitteet ovat ihmisen muodostamia ajatusmalleja, jotka vastaavat tiettyjä ympäröivän todellisuuden kohteita ja joita käytetään tiedon jäsentämiseen. Käsitteen sisältö kuvataan kielellisesti määritelmän avulla. Termit taas ovat käsitteiden kielellisiä nimityksiä, joiden avulla voidaan lyhyesti viitata käsitteen koko sisältöön, mikäli se on tunnettu. (Terminologian sanasto 2006, 6-10).

⁶⁷ Tässä tutkimuksessa käytetään termiä sisäinen valvonta vastaamaan englanninkielistä internal control -termiä. On kuitenkin mahdollista, että termi ”control” koetaan proaktiivisemmaksi toiminnaksi kuin termi ”valvonta”. (ks. Pfister 2009, 15)

Sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan tulkintaa ohjaavat erityisesti pakottava lainsäädäntö, kansainvälisesti yleisesti käytetyt sisäisen valvonnan mallit (kuten COSO IC, COSO ERM ja ISO 31000 -standardi), kansallinen muu ohjeistus (kuten Kuntaliiton laatimat ohjeet) sekä sairaanhoitopiirien oma ohjeistus. Luvussa 2.3 esitetään kuvaavia piirteitä sisäisen valvonnan nykytilasta sairaanhoitopiireissä. Esitetyt piirteet perustuvat siten keskeisiin sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa ohjaaviin ja kuvaaviin kirjallisiin aineistoihin. Toki analyysiin vaikuttaa myös tutkijan yli viidentoista vuoden kokemus sisäisestä valvonnasta eri näkökulmista (tilintarkastaja, Financial Analyst, sisäinen tarkastaja) sisältäen kuuden vuoden kokemuksen sisäisestä valvonnasta juuri sairaanhoitopiireissä (Pirkanmaan sairaanhoitopiiri ja Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri). Tutkimuksessa on tästä huolimatta pyrkimys esittää kirjallisen aineksen perusteella mahdollisimman objektiivisesti kuvaus yliopistollisten sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilan piirteistä, mikä on myös tutkimuksen onnistumisen kannalta tarkoituksenmukaista.

2.1 Sisäisen valvonnan määrittelyä

Monet tunnetut sisäisen valvonnan viitekehykset, kuten COSO Internal Control, COSO ERM, ISO 31000 -standardi, CoCo⁶⁸ ja Turnbull Guidance⁶⁹ sisältävät määritelmän sisäisestä valvonnasta (Pfister 2009; Jokipii 2009; Purdy 2010). Kaikissa edellä mainituissa malleissa sisäinen valvonta nähdään prosessina, joka tukee tavoitteiden saavuttamista. Tällaisina tavoitteina näissä malleissa on pääsääntöisesti toiminnan tuloksellisuus, vaatimustenmukaisuus ja raportointi. Yhteistä on myös ajatus siitä, että sisäinen valvonta on integroitu osaksi toimintaa. (IFAC 2006, 5). Sisäiset tarkastajat ry:n (2012b) mukaan sisäinen valvonta voidaan kuvata prosessina, jonka avulla pyritään varmistamaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta. Tavoitteet ryhmitellään tässä määritelmässä neljään luokkaan eli strategiset, toiminnalliset, raportointia koskevat ja vaatimustenmukaisuutta koskevat. Sisäinen

⁶⁸ CoColla viitataan CICA:n Criteria of Control Board Guidance on Control –ohjeistukseen

⁶⁹ Ks. Financial Reporting Council: FRC Internal Control Revised Guidance for Directors on the Combined Code (Turnbull Guidance) (October 2005)

valvonta käsittää tämän kuvauksen mukaan kaikki ne toimenpiteet ja menettelyt, joiden avulla tavoitteiden saavuttaminen pyritään varmistamaan. Määritelmä on siis hyvin laaja. Sisäisen valvonnan tavoitteisiin luetaan usein myös väärinkäytösten estäminen tai havaitseminen (Farber 2005). Väärinkäytökset ovat kuitenkin vain yksi ala-osa tavoitteiden vastaisen toiminnan kokonaisuudessa. Näin ollen tässä tutkimuksessa ei erityisesti keskitytä väärinkäytöksiin, vaan niiden mahdollisuuden huomioiminen on ennemminkin osa kokonaisuutta.

Sisäiseen valvontaan sisältyy COSO:n (2012) mukaan organisaation sisäinen toimintaympäristö, riskienarviointi, valvontatoimenpiteet, tiedonkulku ja viestintä sekä seuranta.⁷⁰ COSO:n mukaan sisäinen valvonta ei voi olla pelkästään erilaisiin ohjeisiin dokumentoituja tehtäviä, vaan ennemminkin organisaation kaikilla tasoilla toimivien henkilöiden toimintaa, joka kytkeytyy tavoitteiden saavuttamiseen yhdellä tai useammalla erillisellä, mutta mahdollisesti limittyvällä osa-alueella. Tällaisessa laajassa määritelmässä kaikki johdon ohjausjärjestelmät, joiden tarkoituksena on taata toiminnan tuloksellisuus ja laillisuus, sisältyvät sisäiseen valvontaan. Sisäinen valvonta on kaikissa organisaatioissa erilainen riippuen muun muassa koosta, rakenteesta ja toimialasta. Se voidaan myös jaotella käsittämään monenlaisia osa-alueita, kuten hyväksymisvaltuudet, työtehtävien jako ja erilaiset kontrollit. Sisäisen valvonnan järjestämistapaa ei moninaisuudestaan johtuen juurikaan säännellä lainsäädännöllä. (Ahokas 2012, 11-13).

Euroopan komissio (2011) toteaa lähinnä valtioiden tasolle keskittyvässä raportissaan, että Euroopan Unionin valtioissa on käytössä kaksi tapaa määritellä julkisen organisaation sisäinen valvonta (internal control). Näitä tapoja voidaan kuvata hajautetuksi ja keskitetyksi sisäiseksi valvonnaksi. Useimmissa valtioissa julkinen sisäinen valvonta ymmärretään hajautetuksi ja kattavaksi hallinnon lähestymistavaksi, jolla varmistetaan, että kaikki julkisen hallinnon palveluksessa olevat esimiehet luovat, ylläpitävät ja valvovat yhtenäisiä johtamisprosesseja. Näissä maissa sisäinen valvonta on suunniteltu havaitsemaan riskejä ja tarjoamaan kohtuullisen varmuuden tavoitteiden saavuttamisesta. Näitä tavoitteita ovat toiminnan eettisyys, taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus, tilivelvollisuuden täyttäminen, lakien ja määräysten noudattaminen, sekä varojen turvaaminen.

⁷⁰ Sisäiset tarkastajat ry:n kuvaus perustuu Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) julkaisemaan sisäisen valvonnan viitekehitykseen.

Muutamissa maissa sisäinen valvonta ymmärretään kuitenkin painokkaammin keskitetyn valvontayksikön tekemäksi julkiseen hallintoon kohdistuvaksi valvontatyöksi. (Euroopan komissio 2011, 13). Suomalaisessa kunnallisessa toimintaympäristössä, jota tämä tutkimus koskee, on tässä Euroopan komission luokittelutavassa käytössä hajautettu toimintatapa.

Sisäinen valvonta (internal control) ja sisäinen valvontajärjestelmä (internal control system) on tarpeen erottaa toisistaan. Sisäisellä valvonnalla viitataan ilmiöön yleisesti sisältäen sekä formaalin että informaalin⁷¹ valvonnan, kun taas järjestelmällä tai systeemillä viitataan lähtökohtaisesti formaaliin valvontaan. Esimerkkinä formaalista valvonnasta ovat muun muassa suunnitelmanmukaiset dokumentoidut täsmäytykset. Informaalista valvontaa ovat sitä vastoin esimerkiksi tavoitteiden varmistamiseen pyrkivät satunnaiset keskustelut organisaation sisällä. (Pfister 2009, 24).

Sisäinen valvonnalla ja arvioinnilla on toisiaan lähellä olevia tehtäviä. Arvioinnilla tai evaluaatiolla tarkoitetaan jonkin asian arvon määrittämistä valittujen kriteerien mukaan (Robson 2001, 24). Arvioinnin ydintehtävä on siis asian arvottaminen. Arviointi on määriteltävissä myös systemaattiseen tiedonkeruuseen perustuvaksi arvon määrittelyksi (Silvennoinen-Nuora et al. 2003, 8-9). Hallituksen esityksessä kuntalain muuttamisesta (24/2012) on esitetty, että sisäisen valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Prahalad (2011, 272-273) ei niinkään puhu valvonnasta, mutta pitää johtamisen kannalta tärkeänä, että organisaatiolla on tarkkoja mittareita, joilla voidaan mitata tavoitteiden saavuttamista. Tällöin valvonta lähestyy toimintana arviointia. Sisäisellä valvonnalla pyritään siis varmistamaan informaation oikeellisuutta myös arvioinnin tarpeisiin, toisaalta arviointitietoa voidaan hyödyntää sisäisessä valvonnassa. Sisäisellä valvonnalla ja arvioinnilla voidaan näin ollen nähdä olevan kiinteä yhteys.

Mitään valvontajärjestelmää ei voida arvioida toiminnasta irrallisena. Sen tehokkuus riippuu ensisijaisesti siitä, miten se soveltuu organisaation toimintaan. (Collis ja Montgomery 1998, 78). Koska organisaatiot ovat keskenään ainakin jossain

⁷¹ Mintzbergin, Ahlstrandin ja Lampelin (2010, 13) mukaan paljon tärkeää tietoa on informaalisissa muodossa raportoinnin ulkopuolella. Hänen mukaansa tämä johtaa siihen, että esimiehet käyttävät paljon aikaa suulliseen dokumentoimattomaan kommunikaatioon.

määrin erilaisia ja sisäinen valvonta ei ole itsetarkoituksellista toimintaa, ei voitane ajatella löydettävän yhtä käytännönläheistä sisäisen valvonnan systeemiä, joka olisi paras kaikille organisaatioille. Tällöin eri organisaatioiden sisäistä valvontaa ei voida suoraan verrata toisiinsa, vaan tulee huomioida muitakin tekijöitä, kuten organisaation rakenne, toimiala ja toimintaympäristö (COSO 2013, 3). Valvonta perustuu lisäksi aina jossain määrin subjektiiviseen arviointiin valvonnan kohdistamisesta. Valvontajärjestelmät eivät ihmisten rakentamina siten ole neutraaleja tai objektiivisia. Näin ollen määrätyn ilmiöjoukon valitseminen valvottavaksi viestii sidosryhmille, että mitattavaa asiaa pidetään tärkeänä. Siten valvonta vaikuttaa sekä organisaatioon että sidosryhmiin. Tästäkin syystä on tärkeää pyrkiä jatkuvasti arvioimaan että seurantajärjestelmällä valvotaan tärkeiksi arvioituja asioita. (Drucker 2006, 292).

Sisäisen valvonnan käsite voidaan näin ollen tulkita hyvin laajana, koska mikä tahansa toiminta, systeemi, järjestelmä tai jokin muu, joka edesauttaa, tai jonka tarkoituksena on edesauttaa, tavoitteiden saavuttamisen varmistamista, voidaan lukea osaksi sisäistä valvontaa. Tällainen määritelmä mahdollistaa hyvin monenlaisten asioiden lukemisen osaksi sisäistä valvontaa, jolloin sisäisestä valvonnasta voidaan myös tehdä monia tulkintoja. Tällainen lähtökohta mahdollistaa ilmiön tutkimisen hyvin monista näkökulmista.

2.1.1 Sisäisen valvonnan rajoitteista

Sisäisen valvonnan käsitteen ymmärtämisessä on tärkeää pyrkiä hahmottamaan millaisia rajoitteita tai puutteita ilmiöön liittyy. Sisäisen valvonnan puutteiden ymmärtäminen voi auttaa osaltaan ratkaisemaan niitä tai ainakin vähentämään niiden negatiivisia vaikutuksia. Peruslähtökohtana voidaan pitää sitä, että mikään valvontajärjestelmä ei voi taata täyttä varmuutta esimerkiksi toiminnan tehokkuuden ja väärinkäytösten estämisen osalta. (COSO 2012). Hyvinkään järjestetty sisäinen valvonta ei siis välttämättä estä kaikkien riskien toteutumista, koska sisäinen valvonta antaa vain kohtuullisen varmuuden (COSO 2004, 6). Näin ollen jäljelle jää aina residuaali riski (Pfister 2009, 30).

Sisäisen valvonnan rajoitteet juontuvat monista tekijöistä, kuten esimerkiksi päätöksentekokyvyn puutteista, valvonnan hyötyjen ja haittojen ennakoinnin

vaikeudesta, virheistä, mahdollisuudesta kiertää valvonta useiden ihmisten yhteistyöllä ja organisaation johdon mahdollisuudesta ohittaa valvonta (COSO 2004, 6). Näin ollen sisäistä valvontaa suunniteltaessa tulee siis huomioitavaksi riski, että valvonta ei varmista tavoitteiden saavuttamista. Tämä ominaisuus vaikeuttaa osaltaan sisäisen valvonnan suunnittelua, mutta on omiaan lisäämään riskienarvioinnin merkitystä. Lisäksi on tarpeen tunnistaa, että kaikkea ei voida kontrolloida. Tällaisia julkisiin terveydenhuollon organisaatioihin merkittävästi vaikuttavia asioita ovat esimerkiksi vaalit, erilaiset taloudelliset ja sosiaaliset olosuhteet sekä media (Ingraham & Kneeder 2000, 251).

Sisäisen valvonnan luontaisista rajoitteista johtuen on tarpeen pyrkiä hahmottamaan, miten voidaan määritellä oikea tai riittävä valvonnan määrä. Sisäiset tarkastajat ry:n (2010, 23) mukaan valvonta on riittävää, kun johto on suunnitellut ja järjestänyt toiminnan tavalla, joka antaa kohtuullisen varmuuden siitä, että riskit on hallittu tarkoituksenmukaisesti ja että organisaation päämäärät ja tavoitteet saavutetaan tuloksellisesti ja taloudellisesti. Sisäisen valvonnan järjestämistä tämä ohjaa, mutta riittävän valvonnan määrän arvioiminen on edelleen ongelmallista, koska tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat useat monitulkintaisetkin seikat. Lisäksi on huomattava, että vaikka valvontamekanismien avulla pyritään ensisijaisesti valvomaan valvottavan toimintaa, toisaalta samalla pyritään kuitenkin myös ohjaamaan toimintaa päämiehen haluamaan suuntaan (Bushman & Smith 2001, 238).

ISO 31000 Riskienhallintastandardin mukaan riskienhallintatapojen toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia ja työmäärää tulee verrata saataviin hyötyihin. Valinnassa on tällöin huomioitava myös lakien ja viranomaisten vaatimukset. Standardin mukaan kaikkien riskien käsittelyä ei kuitenkaan voida perustella taloudellisilla syillä. Esimerkkinä mainitaan vakavat, mutta harvinaiset riskit. (Suomen standardoimisliitto SFS 2011, 44). Riittävän valvonnan ongelmaa voidaan siis tulkita taloudellisesta näkökulmasta siten, että sisäisestä valvonnasta ennakoitujen hyötyjen tulisi ainakin yleensä olla haittoja suuremmat tai vähintään samansuuruiset. Ainakin yksityisellä sektorilla voidaan usein ajatella, että arvioitujen taloudellisten hyötyjen tulisi olla vähintään kustannusten suuruiset (vrt. Ahokas 2012, 19-20). Julkisissa organisaatioissa sama ajatus on myös tarpeen huomioida, mutta koska tavoitteet ovat usein moninaisemmat, myös muut kuin taloudelliset seikat ovat hyvinkin merkityksellisiä riittävän varmuuden tavoitteiden toteutumisesta antavan

sisäisen valvonnan asianmukaisessa järjestämisessä. Esimerkiksi erikoissairaanhoidossa tavoitteiden mukaisen hoidon laadun valvonta on tärkeää, vaikka tästä valvonnasta ei nykyjärjestelmässä voitaisikaan selkeästi osoittaa suoria taloudellisia nettohyötyjä sairaalaorganisaatiolle. Toisaalta siirryttäessä potilaan vapaan liikkuvuuden ja lisääntyvän valintaa ohjaavan tiedon myötä kohti aidompaa sairaaloiden välistä vertailua tai jopa kilpailua, myös sairaaloiden antaman hoidon laatu voi vaikuttaa merkittävästikin taloudelliseen kannattavuuteen. Tällöin taloudellisten hyötyjen ja haittojen ajattelu on ainakin teoriatasolla aikaisempaa suuremmassa painoarvossa.

Tässä yhteydessä on myös hyvä huomata, että samanlainen valvontanäkökulma ei välttämättä sovi kaikenlaisille työntekijäryhmille. Druckerin (2000, 163-170) mukaan tietotyöntekijää tulee johtaa eri lailla kuin ruumiillisen työn tekijää. Hänen mukaansa tietotyöläiselle tulee säilyttää vastuu tuottavuudesta, koska he tarvitsevat itsenäisyyttä toimiakseen mahdollisimman tuottavasti. Tämä johtuu hänen mukaansa erityisesti siitä, että tietotyöntekijät omistavat tuotantovälineet eli tietämyksensä. Tuotantoprosessi ja tuotantokoneet sitä vastoin ovat organisaation omistuksessa tai ainakin hallinnassa. Druckerin näkemys on varmastikin tarkoituksellisen suoraviivainen, mutta tuo esiin sen, että osaamisen levitessä laajasti organisaation sisällä, myös vastuun on luontevaa levitä laajasti. Tämä tarkoittaa analogisesti sitä, että myös valvontavastuu on tällöin jakautunut laajasti. Sairaanhoidopiirit voidaan hyvin mainita tässä yhteydessä esimerkkinä organisaatioista, joissa osaaminen on hyvin suurella joukolla henkilöitä.

2.1.2 Kuntakontekstin merkityksestä sisäisessä valvonnassa

Julkisen hallinnon taloutta on hoidettava suunnitelmallisesti, avoimesti ja vastuullisesti. Vaikka julkisen toiminnan yhteiskuntapoliittisia tarkoituksia ja hyödynsaajia on ajoittain vaikea määritellä, on viranomaisten tarpeen pyrkiä taloudelliseen tehokkuuteen. (Harisalo et al. 2007, 39). Voidaan samalla todeta, että vaatimus julkisen menotalouden kurissa pitämiseen on ollut tärkein hallinnon uudistamisperuste jo vuosikymmeniä (Ryynänen 2012, 234).

Kunnallisessa toimintaympäristössä valvonta on usein tulkittu jakautuvan ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. Kunnallisessa toiminnassa ulkoinen valvonta

käsittää ainakin tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan suorittaman valvonnan sekä mahdolliset muut ulkopuoliset valvontatoimintaa tekevät tahot.⁷² Sisäiseen valvontaan sitä vastoin kuuluu viranhaltija- ja luottamushenkilöjohdon vastuulla oleva valvonta, joka perustuu kuntalakiin ja kuntien valtuustojen hyväksymiin johtosääntöihin. (Sisäiset tarkastajat ry 2012a). Ulkoisen valvonnan puolelle tulkittavissa oleva valtion valvonta on kuitenkin usein varsin vähäistä (Kulla 2012, 33). Porokka-Maunuksela, Huuskonen, Koskinen ja Säilä (2004, 47) määrittelevät kunnan sisäisen valvonnan olevan johtamis- ja hallintojärjestelmän osa, jonka avulla johto saa organisaation toimimaan haluamallaan tavalla ja joka tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja aikaansaannoksista. Heidän mukaansa kuntakontekstissa sisäisellä valvonnalla tavoitellaan oikean ja riittävän tiedon varmistamista toiminnan kehityksestä ja siten tuetaan tavoitteiden saavuttamista.

Kuntaorganisaatiossa voidaan erottaa toisistaan poliittinen, hallinnollinen ja suorittava taso. Poliittinen taso tarkoittaa poliittisesti valittuja toimielimiä, jotka kunnallisen demokratiamallin mukaan ohjaavat organisatorisesti alempien tasojen toimintaa. Suorittava taso on palvelujen tuottaminen ja hallinnollinen taso on edellisten välissä. (Oulasvirta 1996, 75). Kunnallisen organisaation hallituksen tulee siten valvoa, että organisaatio toimii tarkoituksensa mukaisesti. Näissä organisaatioissa hajanainen hallitus on kuitenkin ajoittain ongelma, mikä liittyy hallituksen jäsenten taustoista nouseviin peruserimielisyyksiin sekä organisaation toiminnan tarkoituksen tärkeyteen.⁷³ Nämä osaltaan lisäävät julkisen organisaation hallituksen jäsenten tehtävän tärkeyttä, mutta myös kiistanalaisuutta. (Drucker 331).

Hallituksen esityksessä kuntalain muuttamisesta (24/2012) on esitetty kunnallisessa kontekstissa sisäisen valvonnan käsitteen määritelmä. Sen mukaan sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Se on osa kunnan johtamisjärjestelmää, ja sen avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista,

⁷² Kuntalain 73 §:n mukaan tilintarkastajien on tarkastettava muiden muassa, että onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. (15.6.2012/325) Tämä L:lla 325/2012 muutettu 4 kohta tulee voimaan 1.1.2014.

⁷³ Kriittisen näkemyksen mukaan suuret kuntayhtymät ovat tosiasiallisesti irtautuneet kuntien ohjauksesta. (Ryynänen 2012, 198).

toimintaprosesseja ja riskejä.⁷⁴ Heurun (2006, 269-270) mukaan kuntakentässä sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan järjestelmällistä toimintaa, joka voidaan jaotella kolmeen osaan: sisäiseen tarkkailuun, seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen. Sisäisellä tarkkailulla tarkoitetaan hänen mukaansa ensisijaisesti johtavien viranhaltijoiden suorittamaa toiminnan ja varojen käytön valvontaa. Seuranta taas liittyy toiminnan ohjaukseen ja johtamiseen, ja toteutuu erilaisten raportointien kautta. Seurannan avulla todetaan, että toteutuvatko valtuuston asettamat tavoitteet. Pääasiallinen tarkoitus on hänen mukaansa toimia johdon apuna, jotta hallinto saadaan sujumaan tehokkaasti, tuottavasti, virheettömästi ja tavoitteet saavuttavasti.

Kuntalaki määrittelee varsin yleispiirteisesti kunnan johtamisjärjestelmän ja toimielimet. Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista⁷⁵. Näin ollen sisäisen valvonnan kohdistuminen konserniin on selkeää, mutta konsernivalvonta toimintana tai osakkuusyhteisöihin kohdistuva valvonta eivät sitä vastoin aina ole kunnissa ja kuntayhtymissä vakiintunutta⁷⁶. Tytär- ja osakkuusyhtiöiden ohjauksen toimivuus onkin nähty erityishaasteena johtamisjärjestelmän suunnittelijalle, koska näiden yhtiöiden jääminen kunnan näkökulmasta irrallisiksi toimijoiksi on realistinen uhka. (Niskakangas et al. 2011). Osakkuusyhtiörajan alittavien merkittävien osakeomistusten valvonnassa ei myöskään saamani käsityksen mukaan ole vakiintunutta toimintatapaa. Varsinkin yhtiöissä, jotka julkiset toimijat omistavat täysin, mutta joissa suurin omistus alittaa tytäryhtiörajan, voidaan monissa tilanteissa arvioida olevan tarkoituksenmukaista harkita, millä tavoin julkinen sektori varmistaa omistustensa asianmukaisen valvonnan.

Kuntien ja kuntayhtymien organisoitumisen piirteenä on nykyisin nähtävissä yhä enemmän monimuotoisuus tai hybridimäisyys. Viime vuosina on samalla enenevässä määrin pyritty erottamaan järjestämistä ja tuottamista. Tämä kehitys on ollut

⁷⁴ Vastaavasti Kuntaliiton "Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa" – ohjeen (2009, 39) mukaan sisäisen valvonta on osa johtamista. Ohjeessa todetaan lisäksi, että kyseessä on organisaation johdon näkökulma.

⁷⁵ Saman lain 16a §:n mukaan kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin.

⁷⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (24/2012): ”Ylimmän viranhaltijajohdon tietoisuus kokonaisvaltaisesta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on usein riittämätöntä. Myöskään valtuuston ja hallituksen sitoutuminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen ei ole ollut joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta riittävää.”

omiaan lisäämään tilaajan valvontavastuuta (Keski-Petäjä 2009, 68-70), jolloin sisäisen valvonnan painotus on kuntakentässä siirtynyt aikaisempaa painokkaammin tälle osa-alueelle. Nopeasti muuttuvassa ja verkostoituneessa toimintaympäristössä onkin kyettävä reagoimaan ja uudistamaan toimintaa tarpeiden mukaan, mikäli organisaatio haluaa olla kilpailukykyinen (Juuti 2006, 236). Vaikka julkisessa toiminnassa ei läheskään aina ole välitöntä ja avointa kilpailua, erilaiset vertailut maan sisällä tai maiden välillä ovat omiaan lisäämään painetta, että myös julkisen toiminnan on kyettävä esittämään, että varat on käytetty tuloksellisesti. Asetettujen päämäärien saavuttamisen toteaminen julkisessa toiminnassa on usein arvioitu olevan yksityistä sektoria ongelmallisempaa, koska onnistumisen arvioinnissa taloudellista tulosta tärkeämpänä kohteena voidaan nähdä esimerkiksi erikoissairaanhoidon vaikuttavuus. Tästä huolimatta kustannustehokkuuden merkitys on saanut jatkuvasti lisää painoarvoa myös julkisessa toiminnassa. Tähän vaikuttaa omalta osaltaan esimerkiksi terveydenhuoltolain vapaan valinnan yhteydessä esitetty tarve sairaanhoitopiirien laajempaan vertailuun sekä Euroopan Unionin luomat paineet julkisen talouden tasapainosta. Valkaman (2004, 194–195) mukaan valvonta ja läpinäkyvyyden tarve itse asiassa vain korostuvat monopolinomaisissa olosuhteissa. Tällaisina voidaan pitää useita julkisesti järjestettyjä toimintoja.⁷⁷ Myös sairaanhoitopiirien voidaan todeta esimerkiksi erikoissairaanhoidon päivystyksellisen toiminnan osalta toimivan monesti lähes monopolinomaisessa tilanteessa. Valvontaa voidaan pitää siten yleisen edun suojaamisen kannalta perusteltuna. Ajatuksen taustalla on toki tällöinkin oletus valvonnan hyödyllisyydestä organisaatiolle.

Sisäisen valvonnan hahmottamista kunnissa selventäneet tiedot sellaisista puutteista, joista on annettu tilintarkastuskertomuksessa sisäistä valvontaa koskeva huomautus tai muistutus. Tällaiseen arvioon sisäisen valvonnan puutteellisuudesta johtaneita seikkoja ovat esimerkiksi (Porokka-Maunuksela et al. 2004, 55):

1. Suunnittelu- ja seurantajärjestelmät ovat puutteellisia
2. Raportointi on puutteellista
3. Käytettäviä raportteja ei ole määritelty riittävän selkeästi
4. Annettujen ohjeiden noudattamista ei seurata riittävästi

⁷⁷ Judith Gruber on tuonut esiin byrokraatiaan kuuluvina valvonnan lähteinä muun muassa seuraavia elementtejä: kansalaisten osallistuminen, julkisen intressin mukanaan tuoma valvonta ja byrokratian itsekontrolli. (Keski-Petäjä 2009, 71; Salminen 1993).

5. Organisaation rakenteessa ei ole otettu huomioon tehokkaan sisäisen valvonnan vaatimuksia
6. Valvontaan liittyviä tehtäviä ei ole jaettu selkeästi
7. Sisäistä valvontaa ei ole ymmärretty osaksi johdon tehtäväkenttää
8. Riskienhallintaa ei ole yhdistetty toiminnan suunnitteluun
9. Atk-järjestelmä ei mahdollista toimivaa kontrollijärjestelmää
10. Atk-järjestelmien hyödyntäminen puutteellista

Kokonaisuutena voidaan esittää, että kuntakontekstilla voi olla merkitystä sisäisen valvonnan järjestämiseen. Kunnallisen organisaation valvonnan järjestämiseen voi vaikuttaa esimerkiksi se, että toimintaympäristössä on jossain määrin monopolia muistuttavia tunnusmerkkejä, mutta myös se, että toiminnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa, ja siten se on ongelmallista arvottaa. Lisäksi muiden muassa ylimmän johdon poliittisuus ja mahdollisesti vaihtuvuuskin voivat vaikuttaa esimerkiksi valvottavien tavoitteiden painotukseen.

2.1.3 Alihankinnan valvonnasta sairaanhoitopiireissä

Julkisia palveluja voidaan toimeenpanna monin eri tavoin. Nykyisessä julkishallinnon ajattelussa on lisääntyvästi ollut esillä julkisen palvelujärjestelmän monipuolistaminen. Tosiasiallisesti muutos on suuntautunut kohti markkinaehtoisia palveluntuottamistapoja aikaisemmin varsin virastomuotoisista palvelumalleista. Palvelutuotannon keskiöön ovat samalla nousseet asiakaslähtöisyys, vaikuttavuus ja kustannustehokkuus. (Harisalo et al. 2007, 126-134). Yksityistämisen⁷⁸ vaikutusten korvaamiseksi joudutaan kuitenkin luomaan uusia valvontamenettelyjä. Valvontaa, kuten esimerkiksi sopimusvalvontaa, tarvitaan, koska myös yksityistetyssä toiminnassa on tuki tarkoitus varmistaa yleisen edun toteutuminen. (Ryynänen 2012, 132-134).

Sopimuksilla määriteltävät julkiset tehtävät ovat jatkuvasti monipuolistuneet. Kunnalliset toimijat ovat jo pitkään ja jatkuvasti kasvavassa määrin hyödyntäneet

⁷⁸ Yksityistämistä voidaan pitää yleiskäsitteenä julkisten toimintojen siirtämiselle liiketaloudelliselle alueelle. Yksityistämisen argumentiksi mainitaan usein, että siten voidaan toteuttaa palvelutoimintaa ilman politiikan painolastia. (Ryynänen 2012, 132-134).

myös terveystalveluissa ulkopuolisia tuottajia. Samalla on voitu todeta, että ostopalvelujen ongelmakohtana on ollut niiden valvonta, vaikka kuntayhtymän sisäisen valvontajärjestelmän tulisi vastata myös ulkoistetun toiminnan valvonnasta⁷⁹ (Anttiroiko et al. 2007, 209). Erityisesti sosiaali- ja terveystalveluissa kunnallisilla toimijoilla voidaan edellyttää olevan velvollisuus valvoa hankitun palvelun sisältöä ja luoda toimintatavat preventiiviselle valvonnalle. Asianmukainen valvonta voidaan katsoa olevan kuntalaisten oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus. (Hallituksen esitys 77/2004, 13–14).

Terveystalveluiden järjestämiseen liittyvät valvontakysymykset nousevat usein esiin sairaanhoitopiirien toimintojen ulkoistamisen yhteydessä. Ainakin osassa tapauksista ongelmana näyttää olevan se, että kyseiset organisaatiot ovat panostaneet ennemminkin toimintatapojen uudistamiseen kuin niiden valvontaan. (Komulainen 2010, 263-264). Sairaanhoitopiirit ovat kuitenkin viime vuosina alkaneet kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota sopimusvalvontaan. Tilinpäätöksissä on esimerkiksi tuotu esiin, että sopimusvalvonnan järjestelmiä ja sopimusosaamista on pyritty vahvistamaan.

Sopimukseen perustuvan laskituksen seurannan on todettu olevan joidenkin sopimuskumppaneiden osalta erittäin vaikeaa ja työlästä.

Sopimusten hallintaa ja seurantaan tullaan parantamaan asianhallintaohjelmistojen käyttöönoton myötä. Sairaanhoitopiiri on suorittanut vuonna 2013 sopimukseen liittyvän jatkuvuuskartoituksen. (PSSHP 2014, 5).

Sairaanhoitopiirin yhteinen sopimusten hallinnan tietojärjestelmän käyttöönotto on jatkunut jo kolmen vuoden ajan ja järjestelmä saatiin kattavasti käyttöön vuoden 2013 aikana. Jälkikäteen voidaan todeta, että tämä

⁷⁹ Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (3.8.1992/733) edellyttää, että hankittaessa palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

hanke olisi pitänyt resursoida alusta lähtien paremmin, jolloin järjestelmän hyödyt olisi saatu nopeammin käyttöön. (PSHP 2014, 44-45).

Sairaanhoitopiirissä on keskitetty sopimushallinnan KTweb – sopimusrekisteri otettu käyttöön vuonna 2010 ja sairaanhoitopiirin keskeiset sopimukset on tallennettu järjestelmään... Sopimusosaaminen ja sopimusten valvonta on osa riskienhallintaa. Hyvin laaditut kilpailutukset ja sopimukset tuovat suoraan kustannussäästöä ja tehostavat toimintaa. Tämän johdosta on sairaanhoitopiiriin palkattu vuonna 2012 hankinta- ja sopimuslakimies. (VSSH 2014, 19).

Sopimusvalvonnan kehittäminen kuvaa sairaanhoitopiirien sopimustoiminnan merkityksen kasvun lisäksi valvonnan kohdistumista aikaisempaa enemmän ulkopuolisten toimijoiden toiminnan valvontaan. Tätä havaittua ongelmaa hallitakseen sairaanhoitopiirit ovat pyrkineet kehittämään sopimusvalvontaa. Tällöin valvontaketju samalla pidentyy, koska valvonta koskee kyseisessä tilanteessa myös organisaation ulkopuolella olevaa toimintaa. Tämä myös sairaanhoitopiireissä havaittavissa oleva kehitys alleviivaa sisäisen valvonnan moninaisuutta ja laajaa vaikutusalueita ulottuen mahdollisesti myös kunnallisen toimintaympäristön ulkopuolelle.

2.2 Sisäisen valvonnan suhde johtamiseen ja hyvään hallintoon

Tieteellisessä johtamiskirjallisuudessa käsitellään usein sisäiseen valvontaa luettavissa olevia toimia (vrt. Salminen 2004). Sisäisen valvonnan käsitteen ymmärtämistä tukemaan on tarpeen liittää käsite suurempaan kokonaisuuteen. Tässä tutkimuksessa käsite liitetään johtamiseen ja hallintoon.⁸⁰ Tässä alaluvussa

⁸⁰ Tämä tukee ajatusta sisäisen valvonnan näkemisestä johtamisosaamisena, minkä on ajateltu kasvattavan esimiesten kiinnostusta sisäistä valvontaa kohtaan. ”Sisäinen valvonta ymmärretään vielä liian usein osaksi tarkastusta eikä johtamista...”(Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 24/2012).

hahmotetaan sisäistä valvontaa hallintotieteen näkökulmasta viime vuosikymmenten keskeisten johtamissuuntausten ja hyvän hallinnon alueilla. Samalla hahmotetaan sisäisen valvonnan sisällyttämistä johtamisen ja hyvän hallinnon käsitteisiin. Suhde johtamisen ja hallinnon käsitteisiin luo sisäiselle valvonnalle ymmärrettävän kontekstin organisaation toiminnassa.

Johtamisen määrittelyt (vrt. esim. Evered & Selman 1989, 31; Welch 2005, 342-346; Anttiroiko et al. 2007, 71-73) liittävät johtamisen henkilönäkökulmasta lähtökohtaisesti johtajaan ja hänellä olevaan esimiesasemaan. Tämä ei kuitenkaan välttämättä vielä tarkoita, ettei sisäiseen valvontaan voisi liittyä johtamisen määrittelyn ulkopuolella olevaa toimintaa, kuten asiantuntijoiden toteuttamaa valvontaa tai organisaatorakenteessa ylöspäin suuntautuvaa valvontaa. Mikäli määrittelyssä edellä kuvatut muiden kuin esimiesten tekemät toimet sisäiseksi valvonnaksi, jota ei tehdä osana johtamista, niin tällöin sisäinen valvonta ei ilmiönä kaikilta osin sisälly johtamisen määrittelyn sisälle. Tämä ei kuitenkaan sulje pois peruslähtökohtaa tulkita sisäinen valvonta osaksi johtamista.

2.2.1 Sisäisen valvonnan suhde johtamiseen

Johtamista pidetään usein laajana käsitteenä. Mary Parker Follettiin liitetty varsin tunnettu ilmaisu ”the art of getting things done through people” voitaneen pitää yhtenä varsin hyvin aikaa kestäneenä johtamisen määrittelyinä (Evered & Selman 1989, 31). Määrittelyssä johtaminen tapahtuu ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ja tämän vuorovaikutuksen avulla pyritään edesauttamaan tavoitteiden saavuttamista. Henry Fayolin määrittelmä taas jakaa johtamisen viiteen elementtiin: suunnittelu, organisointi, koordinointi, toimeenpano ja valvonta. Tässä johtaminen voidaan nähdä osaprosesseihin jaettuna prosessina (Fells 2000). Johtamiselle onkin löydettävissä useita määritelmiä. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavia ovat julkisen organisaation johtamiseen liittyvät määrittelyt.

Anttiroiko et al. (2007, 71-73) jäsentävät julkista johtamista kolmella eri tavalla:

- 1) asioiden ja ihmisten johtaminen
- 2) strateginen ja operatiivinen johtaminen (asioiden merkittävyys ja päätöksenteon taso)
- 3) poliittinen ja ammatillinen johtaminen

Poliittisella johtamisella tarkoitetaan sitä, että toimielimet ja niissä toimivat luottamushenkilöt vastaavat poliittisista ja ideologisista linjauksista. Ammatillisella johtamisella taas viitataan viranhaltijaorganisaatioon, joka vastaa ensisijaisesti valmistelusta ja toimeenpanosta. Käytännössä toki nämä kaksi johtamisen lajia ovat useilla tavoilla kytköksissä toisiinsa suomalaisissa kunnallisissa organisaatioissa, koska käytännössä esimerkiksi tosiasiallisia poliittisia ratkaisuja tehdään jo valmistelun aikana ja toisaalta taas luottamushenkilöillä voi ajoittain olla suurikin vaikutusvalta kunnallisen organisaation toiminnan ohjauksessa. (Anttiroiko et al. 2007, 71-73). Kunnanhallituksella onkin operatiivisessa johtamisessa merkittävä asema⁸¹, koska se joutuu käsittelemään niitä käytännön kysymyksiä, joiden kautta valtuuston asettamia tavoitteita pyritään saavuttamaan. Hallitusta taas tukee usein johtavista viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä koostuva johtoryhmä. (Anttiroiko et al. 2007, 71-73).

Julkisen organisaation johtamisen erilaiset suuntaukset voidaan jaotella niille tyypillisten ominaisuuksien avulla. Seuraavassa kuvataan tiiviisti viime vuosikymmenten julkisen hallinnon keskeiset kehitysopit eli New Public Management (NPM), Neo-Weberian State (NWS) ja New Public Governance (NPG) (vrt. esim. Pollitt & Bouckaert 2011). Näitä taustoittamaan on lisätty vielä julkisen hallinnon kehitykselle merkittävän byrokratiateorian suhde sisäiseen valvontaan. Esityksessä painotetaan sitä, mikä on tai on ollut sisäisen valvonnan tehtävä näiden suuntausten mukaisissa hallintomalleissa. Näin saadaan tausta sille, minkälaisen johtamisoppien osana sisäinen valvonta on viime aikoina kehittynyt osana julkisen organisaation johtamista.

⁸¹ General Electricin entisen toimitusjohtajan Jack Welchin (2005, 342-346) mukaan hallituksen tulee varmistua siitä, että yrityksellä on tiukat sisäiset prosessit ja valvontamenettelyt ja oikeanlainen kulttuuri. Hallitus ei kuitenkaan saa hänen mukaansa unohtaa, että heidän pääasiallisena tehtävänäään auttaa johtoa. Welch jatkaa vielä, että sääntöjen noudattaminen riippuu kuitenkin viime kädessä organisaation ihmisistä, kulttuurista, prosesseista ja valvontamenettelyistä sekä hallituksen jäsenistä. Hän asemoi siten sisäisen valvonnan keskeiseksi osaksi johtamista ja samalla tavoitteiden toteutumisen kannalta merkittäväksi osa-alueeksi.

Byrokratiateoria ja sisäinen valvonta

Byrokratiateoreetikko Max Weber esitti byrokratian rationaalisimpana ja tehokkaimpana hallinnon muotona. Vaikka julkisilla hallinnoilla on aikaisemminkin ollut varsin kehittyneitä ja rationaalisia piirteitä, Weber arvioi, että vasta kapitalismi sekä rationaalis-legaalinen hallitsemisjärjestelmä johtivat tehokkaaseen hallintoon eli byrokraatiaan. (Vartola 2009). Byrokratiateoriaa voidaan pitää hallintotieteen perusteorianä. Kyseisen teorian tavoitteena on selittää organisaatioiden perusrakenteiden muotoutuminen. Samalla se pyrkii vastaamaan kysymyksiin miten ja miksi ne ovat syntyneet. (Vartola 2004). Byrokratian voidaan arvioida olevan ennustettava, oikeusvarma ja vakaa, mutta toisaalta se voidaan kokea myös hitaaksi, jäykäksi ja epäluottamukseen perustuvaksi. (Vartola 2009). Byrokratian yhtenä epäkohtana on myös nähty olevan siihen liittyvä autoritäärinen johtamistapa, koska se voi passivoida ja vähentää siten luovuutta⁸². Ongelmaksi voidaan lukea myös koordinoitua vaikeuttava organisaatioiden moniportaisuus. (Oulasvirta 1996, 164).

Viranhaltijat ovat weberiläisessä byrokratiassa systemaattisen ja tarkan valvonnan kohteena, joten sisäinen valvonta näyttyy kiinteänä osana byrokraatiaa. (Vartola 1979, 94–96.). Vartola (2009) esittää byrokratian ja sisäisen valvonnan läheisestä yhteydestä seuraavaa:

Vuosisataisen kulttuurisen perinnön vuoksi byrokratioille on ollut tyypillistä vahva sisäinen valvonta, mikä on selvimmin näkynyt äärimmilleen vietynä legalismina. Kaiken toiminnan on oltava lakiin, siihen perustuviin asetuksiin ja sitä täydentäviin viranomaisten päätöksiin ja määräyksiin perustuvaa. Hallinnon sisäinen laillisuus- ja taloudellisuusvalvonta on ollut laajaa. Sen sijaan tarkoituksenmukaisuusvalvonta ja arviointikin on toistaiseksi ollut vielä varsin vähäistä.

⁸² Robert Quinnin ”Kilpailevat arvot ja johtaminen” –mallissa (1996) esitetään kontrolli ja joustavuus janan ääripäinä. Ajatus kuvastaa haasteellista lähtökohtaa, jossa molemmat nähdään tarpeellisina, mutta jossain määrin ristiriitaisina. Mallin antina voidaan nähdä ainakin se, että se kannustaa etsimään johtamisratkaisuja, joissa sekä suunnitelmallinen hallinta että joustava ympäristön muutoksiin reagoitu ovat huomioitu. (Vesterinen 2006, 152-153).

Edellä esitetty lainaus tuo esiin byrokraattiseen hallintoon liittyvän sisäisen valvonnan merkittävän aseman, mutta myös siihen liittyvän heikkouden. Sisäinen valvonta ei edellä esitetyn tulkinnan mukaan ensisijaisesti kytkeydy organisaation tuloksellisen toiminnan varmistamiseen. Riskinä tämän tapaisessa valvonnan tarkoituksen tulkinnassa on esimerkiksi se, että sisäisen valvonnan toimintatapojen aiheuttamaa suoraa tai epäsuoraa haittaa ei aktiivisesti arvioida.

New Public Management ja sisäinen valvonta

Mielenkiinto New Public Management –ajattelua (NPM) kohtaa oli suurimmillaan vuosikymmenillä 1980-2000 (Pollitt & Bouckaert 2011, 212). NPM suosii markkinamekanismeja tarkoituksena tuottaa yleisen edun mukaisia tuotoksia ja sitä voidaankin pitää selkeänä irtiottona byrokratiateoriaan perustuvasta johtamisajattelusta (Pollitt & Bouckaert 2011, 208-209). Tässä uudessa julkisjohtamisessa huomio näin ollen kohdistuu prosessien sijasta entistä enemmän suoritteisiin ja niiden kontrollointiin (Salminen 2004, 78). Tämä on omiaan siirtämään kontrolloinnin painopistettä toiminnan onnistumisen valvonnasta taloudellisen valvonnan suuntaan (Brignall & Modell 2000).

Julkisessa terveydenhuollossa taloudellisen valvonnan lisääntyminen on törmännyt ajoittain terveydenhuollon ammattihenkilöiden vastustukseen, jota on sitten pyritty vähentämään ottamalla nämä terveydenhuollon asiantuntijat osaksi organisaation johtamisrakennetta (Brignall & Modell 2000, 292-293). Suomalaisten sairaanhoitopiirien toimintaa tutkineen Lauslahden (2003, 52) mukaan kunnallisia organisaatioita voidaan johtaa samoilla metodeilla kuin yrityksiäkin. Perusteeksi hän esittää yhtäläisyydet, joita ovat muun muassa strateginen ja operatiivinen johtaminen, palvelutuotantomallit, päätöksentekoprosessit ja henkilöstön palkitseminen. Tällöin tulee kuitenkin ottaa huomioon kuntien erityisominaisuudet, kuten demokratiaan pohjautuva toiminta.

Anttiroikon et al. (2007, 169) mukaan nykyaikaisemman johtamisajattelun omaava hallinto toimii dynaamisemmin ja kehittämisorientoituneemmin kuin aikaisempi kontrolliorientoitunut hallinto. Ryytäsen (2012, 83) mukaan keskeisenä heikkoutena uudessa julkisjohtamisessa voidaan pitää sitä, ettei se ole tarjonnut tyydyttävää mallia järjestää politiikan ja hallinnon välistä suhdetta. Vaikka myös uudessa julkisjohtamisessa politiikka määrää tavoitteista ja hallinto keinoista, on huomioitava,

että suomalaisessa kunnallishallinnossa raja poliitikon ja hallintovirkamiehen välillä on usein epäselvä, koska henkilöille on mahdollista toimia molemmissa rooleissa.

Lisäksi on vielä tarpeen huomioida, että itse termi ”new public management” jakaa jossain määrin mielipiteitä. Esimerkiksi Hughesin (2008, 2-3) mukaan ”public management” on hyödyllisempi termi kuin ”new public management”, koska se viittaa kyllä selvästi julkiseen hallintoon, mutta ei esitä, että kyseessä olisi jokin koherentti teoria.

Neo-Weberian State ja sisäinen valvonta

Neo-Weberian State –suuntauksessa (NWS) nähdään tärkeänä eurooppalaisen sosiaalisen mallin (European social model) säilyttäminen ja julkisen johtamisen modernisointi. NWS:a voidaankin kuvata vaihtoehtona viime vuosikymmeninä vallalla olleelle NPM:lle. Toisaalta on tarpeen huomata, ettei liene mahdollista osoittaa mitään tiettyä maata, joka toimisi puhtaasti NWS:n tai edes NPM:n oppien mukaisesti (Pollitt & Bouckaert 2011, 208-209).

NWS-kehys muodostuu nimensä mukaisesti osittain weberiläisistä ja osittain uusista elementeistä. Weberiläisiksi elementeiksi voidaan lukea valtion ja edustuksellisen demokratian roolien vahvistaminen, hallinnollisten lakien merkityksen korostaminen sekä julkisten palveluiden erityisasema. Uusiksi teemoiksi on nostettu suuntautumisen kääntäminen ulospäin esimerkiksi kansalaisnäkökulmaa vahvistamalla, johtamiskäytäntöjen modernisointi tuloksia painottavammaksi ja kansalaisten tarpeiden nostaminen ammattimaisen johtamisen keskiöön lainmukaisuuden painottamisen tilalle. (Kivelä 2010, 30).

Perusajattelu NPM:n ja NWS:n osalta ovat sisäisen valvonnan järjestämisessä suhteellisen lähellä toisiaan. Toisaalta eroakin on havaittavissa. NPM painottaa valvonnan tavoitteena taloudellisten tavoitteiden saavuttamista pyrkien kuitenkin huomioimaan sovitut laatukriteerit. NWS-kehyksessä valvonnan tavoitteet nähdään jossain määrin eri lailla. Jatkuvaan kehittämiseen perustuvassa ajattelussa pyritään pitkäjänteisesti ja organisaation kulttuurin tukemana varmistamaan laadun ja taloudellisuuden tavoitteet kuntalaisen tarpeista lähtien. (Pollitt & Bouckaert 2011, 192-193).

Voidaankin ajatella, että valvontanäkökulmasta NWS-ajattelussa kohtaavat weberiläisen lainmukaisuuden varmistamisen ja NPM:n korostaman tuloksellisuuden varmistamisen jossain määrin erilaiset logiikat. Tämä korostaa sisäisen valvonnan

järjestämistä moninäkökulmaisena tehtävänä. (Ongaro 2009, 272). Ajattelu sopii hyvin Sisäiset tarkastajat ry:n (2012b) näkemykseen asianmukaisesta monet näkökulmat huomioivasta sisäisestä valvonnasta.

New Public Governance ja sisäinen valvonta

New Public Governancen (NPG) on esitetty perustuvan yhteiskunnan ohjaamiseen verkostojen ja kumppanuuksien avulla (Pollitt and Bouckaert, 2011). Tällöin tavoitellaan tehokkaampia ja joustavampia tapoja tuottaa julkisia palveluja monimuotoistuviin tarpeisiin huomioiden kompleksiset tilivelvollisuussuhteet (Hyndman & Liguori 2016, 10). NPG:n keskeiset ajatukset voitaneenkin tiivistää seuraaviin termeihin: verkostot, yhteistyö, public-private partnerships ja uudet tavat osallistaa aktiivisia kansalaisia (Greve 2015). Osbornen (2010) mukaan perinteinen, jossain määrin byrokratiateoriaan perustuva, julkinen hallinto ja NPM ovat olleet reitti paremmin kompleksisuutta huomioivaan NPG-ajatteluun. Tästä näkökulmasta NWS näyttäytyy kilpailevana suuntauksena NPG:lle.

Valvonta-ajattelussa pyritään siirtymään hierarkkisen rakenteen ohjaamasta valvonnasta osallistavampiin ja toimintokohtaisempiin kontroleihin. Tällöin painottuvat aikaisempaa enemmän moninaiset tilivelvollisuussuhteet ja läpinäkyvyys. Tavoitteiden osalta pyritään painokkaammin varmistamaan vaikuttavuuden ja asiakastyytyväisyyden toteutumista. (Hyndman & Liguori 2016, 10). Voidaankin nähdä, että NPG-kehyksessä pyritään uudistamaan laajasti julkisen johtamisen ajattelua huomioiden myös sisäinen valvonta. Tämä osaltaan avaa tarpeen pyrkiä ymmärtämään sisäisen valvonnan mahdollisuuksia muuttuvassa, kompleksisessa ja moninaisia tilivelvollisuussuhteita sisältävässä toimintaympäristössä.

2.2.2 Hyvän hallinnon käsitteen yhteys sisäiseen valvontaan

Kunnallisten toimijoiden sisäisistä hallintasuhteista on käyty keskustelua pitkään⁸³. Keskustelu liittyy poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden suhteisiin, joissa kiinnostuksen kohteiksi ovat nousseet

⁸³ Suomessa käsitettä on alettu jossain määrin käyttää kirjallisuudessa 1960-luvulla. Sen sisältö oli kuitenkin tällöin varsin jäsentymätön. (Heuru 2003, 141).

esimerkiksi avoimuuden, vastuunjaon ja luottamuksen aihealueet. Tämä voidaan hyvin rinnastaa yksityisen sektorin corporate governance –keskusteluun. (Anttiroiko et al. 2007, 173). Poliitiikan ja hallinnon tutkijat ovat muiden muassa kaivanneet hallinnon käsitettä (government) monimuotoisempaa käsitettä, joka samalla sisältäisi sekä kehittämistehtävän että koordinoinnin mutta myös muutakin aktiivista toimintaa. Tässä yhteydessä on ryhdytty käyttämään englanninkielistä termiä governance. Suomenkielessä on käytetty ainakin käännöstä hallinta. Tätä käännöstä Heuru ei kuitenkaan pidä onnistuneena, koska termiä käytetään jo esineoikeudellisena käsitteenä. Samalla Heuru toteaa, että Good governance tai suomeksi esimerkiksi hyvä hallintotapa ei voi syrjäyttää hallinnon käsitettä, jolla on lainsäädännöllinen tausta, mutta se voidaan liittää hyvän hallinnon käsitteeseen. (Heuru 2006, 99 ja 2003, 152).

Governance-käsitteen sisältöä ei sen syntyalueellakaan eli politiikkatieteissä ole täysin tyydyttävästi selvitetty⁸⁴. Käsitettä käytetään kirjavasti, joten laajasti tyydyttävää selitystä ei ole kyetty laatimaan. Mikäli uutta julkisjohtamista laajentava Good Governance – uusi hallintotapa – nähdään painottavan yhteistoimintaa kuntalaisten ja yksityisten kanssa, voidaan ainakin teoriassa pitää suomalaisen kunnallishallinnon jo pitkään olleen tässä mielessä hyvän hallintotavan mukainen. Governance-käsite näin ymmärrettynä orientoituu Rynänen mukaan ohjauksen muotoon ja tarkoittaa samalla käännettä tehokkuuden taloudellisista kriteereistä hyvän hallintotavan suuntaan. (Rynänen 2012, 89-92).

Governance-käsite on tulkittavissa sekä suppeasti että laajasti. Suppeasti määriteltynä sillä tarkoitetaan yhtiön hallituksen rakennetta ja tehtäviä. Laajalla määritelmällä viitataan moninaiisiin juridisten, kulttuuristen ja institutionaalisten järjestelyjen joukkoon. Tämä kokonaisuus taas puolestaan määrittää organisaation toiminta-alueen, kontrollointivallan ja -tavan sekä riskien ja tuottojen jaon. (Anttiroiko et al. 2007, 236). Hyvään hallintoon voidaan liittää myös erilaisia näkökulmia, kuten good management, good governance sekä good administration. Management –näkökulma voidaan liittää hallinnon sisäisen toiminnan tehokkuuteen.

⁸⁴ Seppäsen (2003) mukaan hyvän hallinnon (good governance / administration) käsitettä alettiin käyttää kylmän sodan jälkeen Maailmanpankin kehitysohjelmissa. Käsitteen käyttö yleistyi myöhemmin myös muissa instituutioissa kuten esimerkiksi Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF), OECD:ssa ja YK:n kehitysyhteistyöohjelmissa.

Governance –näkökulmassa taas painotetaan julkishallinnon laatuksiteereitä sekä suhdetta julkisen ja yksityisen välillä. Administration –näkökulma puolestaan keskittyy yleensä asiakkaan ja hallinnon välisiin suhteisiin. (Hautamäki 2004, 23). Hallinnon tulisi siten olla hyvä erityisesti suhteessa toiminnan tarkoituksen toteutumiseen ja yksilöihin (Heuru 2003, 150).

Julkishallinnossa hyvällä hallintotavalle voidaan nähdä perusta perustuslaissa, hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä ja julkisuusperiaatteessa. Pöystin (2005) mukaan julkishallinnossa hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan näin ollen toimintatapojen ja –rakenteiden laatua, tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta. Hyvä hallintotapa edellyttääkin hänen mukaansa organisaatorakenteiden ja johdon eri tasojen roolien selkeyttä. Kuntaliiton (2009, 12) mukaan hyvällä hallinto- ja johtamistavalla yleensä tarkoitetaan yhtiön hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää, joka määrittelee yritysjohton eli hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävät, velvollisuudet ja heidän suhteensa osakkeenomistajiin. Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskevilla suosituksilla on tarkoitus täydentää lakisäätteisiä menettelytapoja. Tämä pitää sisällään myös sisäisen valvonnan (vrt. myös esim. Jensen 1993 ja Jones 2008).

2.2.3 Kokoavia ajatuksia sisäisestä valvonnasta osana johtamista ja hyvää hallintoa

Sisäinen valvonta on kuulunut jo pitkään johtamisen ja hyvän hallinnon aihepiiriin. Sisäisen valvonnan tulkitseminen osaksi johtamista ja hallintoa auttaa asettamaan ilmiön suurempaan kontekstiin. Samalla se kiinnittää sisäisen valvonnan osaksi esimiesten työnkuvaa. Tällainen analyysi sisäisen valvonnan asemasta tukee tämän vaikeasti rajattavan ilmiön ymmärtämistä luontevana osana julkisen erikoissairaanhoidon organisaatioiden toimintaa.

Sisäiseen valvontaan voi tuki liittyä muutakin kuin johtamiseen luettavissa olevaa toimintaa. Esimerkkinä tällaisesta muusta toiminnasta voidaan esittää asiantuntijan suorittama valvontatyö tai organisaation hierarkiassa ylöspäin suuntautuva valvonta. Tämä ei kuitenkaan mielestäni tarkoita, ettei olisi asianmukaista kutsua sisäistä valvontaa osaksi johtamista ja hyvää hallintoa. Näin ollen voidaan siis esittää, että samalla kun sisäinen valvonta sisältyy johtamisen ja hyvän hallinnon käsitteisiin, se voi jatkua myös niiden ulkopuolelle. Ajatus tukee päätelmää sisäisen valvonnan

vaikeasta rajattavuudesta. Samalla voidaan väittää, ettei ilmiön rajaaminen olekaan välttämättä tarpeellista, vaan se voidaan jättää avoimeksi uusille tulkinnoille.

Johtamisen kehitys perinteisestä byrokratiateoriaan nojaavasta ajattelusta kohti New Public Management –ajattelua ja edelleen nykyisin paljon keskustelun kohteena olevaa New Public Governancea nostaa osaltaan esiin kysymyksen sisäisen valvonnan uudistumistarpeista. Voidaankin esittää, että kun NPM-, NWS- ja NPG-kehyksissä pyritään uudistamaan julkista johtamista, uudistamisajattelu on luontevaa kohdistaa samalla sisäiseen valvontaan. Tämä osaltaan painottaa tarvetta pyrkiä aktiivisesti ymmärtämään sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan mahdollisuuksia ja tarpeita kompleksisessa ja moninaisissa tilivelvollisuussuhteissa sisältävässä muuttuvassa toimintaympäristössä.

2.3 Sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa kuvaavia piirteitä

Kuntalain (410/2015) mukaan kunnallisen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden varmistamista varten tarvitaan valvontaa⁸⁵. Valvonnan järjestämiseen velvoittava perusta löytyy näin ollen lainsäädännöstä. Voidaan siten pitää lähtökohtana, että asianmukaisesti järjestetty sisäinen valvonta on samalla myös lainmukaista. Varsinkin, kun yhtenä sisäisen valvonnan tarkoituksena on lainmukaisuuden varmistaminen. Tätä tarvetta täytetään kulloiseenkin tarkoitukseen järjestetyn valvonnan avulla, joten kaikkiin tilanteisiin asianmukaisesti sopivaa valvontaa ei ole kuitenkaan mahdollista säätää lain tasolla kovin tarkasti.

Kuntien ja kuntayhtymien toiminta perustuu vastaavasti lainsäädäntöön. Kunnallishallinnon säädöspohja löytyy lähtökohtaisesti kolmesta laista: perustuslaista, hallintolaista ja kuntalaista. (Harjula 2012, 6-9). Kunnallisessa organisaatiossa toimintaan vaikuttaa lainsäädännön lisäksi siihen perustuva valtion ohjaus. Ne yhdessä saattavatkin ajoittain olla varsin merkityksellisiä kuntayhtymän johtamisessa (Anttiroiko et al. 2007, 71-73). Perustuslaissa ja hallintolaissa tuodaan esiin hyvän hallinnon keskeinen asema kunnallisessa hallintotoiminnassa. Niissä ei

⁸⁵ Kuntalain 73 pykälän mukaan tilintarkastajien on tarkastettava onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

kuitenkaan yksiselitteisesti määritellä elementtejä, joita hyvään hallintoon kuuluu. Kuntia ja kuntayhtymiä ohjaava kuntalaki tuo jo tarkemmin esiin valvonnan asemaa osana hyvää hallintoa. Tämä kunnallisia organisaatioita ohjaava lainsäädäntö ja yleisimmät kansainväliset sisäisen valvonnan mallit (kuten COSO IC, COSO ERM ja INTOSAI) arvioidaan tässä tutkimuksessa sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilan yleiseksi perustaksi.

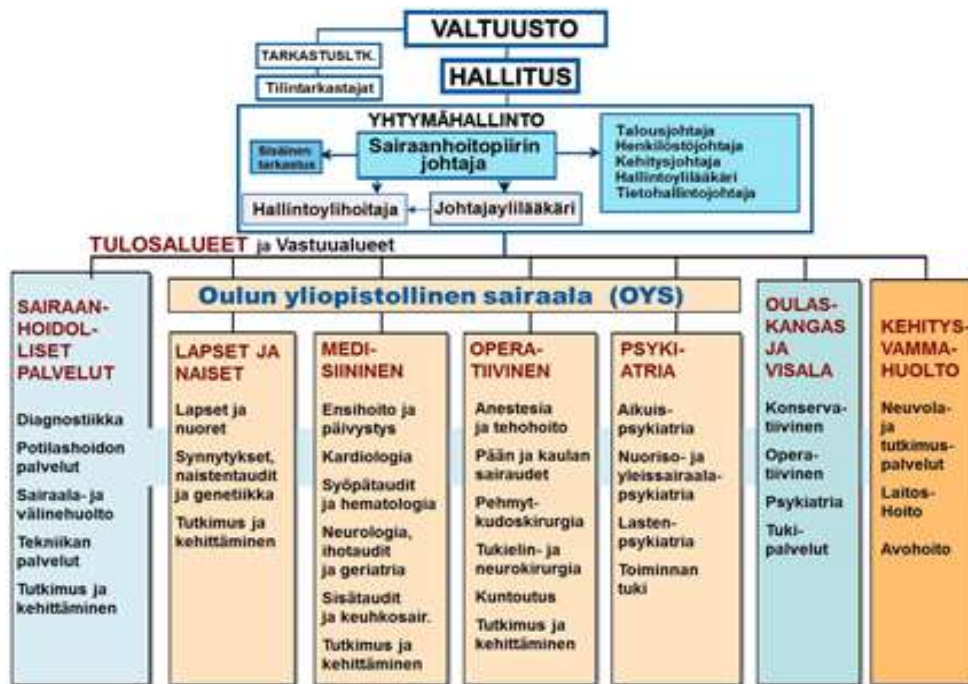
Kuntalain velvoitteet edellyttävät, että sairaanhoitopiireillä on oltava kirjallinen dokumentaatio tavasta, jolla asianmukainen sisäinen valvonta on järjestetty⁸⁶. Julkisen erikoissairanhoidon organisaatioiden sisäisen valvonnan tulkintaa voidaan siten lähestyä lainsäädännön asettamissa puitteissa kyseisten organisaatioiden tuottamien dokumenttien avulla. Vaikka dokumentit eivät välttämättä aukottomasti kerro siitä, miten sisäinen valvonta tosiasiallisesti on järjestetty tai toimeenpantu, voidaan niillä arvioida oleva merkitystä pyrittäessä ymmärtämään keskeisiä sisäisen valvonnan painotuksia tai periaatteita valitussa kontekstissa. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellistä on, että dokumentit kuvaavat ylimmän johdon tulkintaa asianmukaisesti järjestetystä sisäisestä valvonnasta tai, mikäli olennaisia puutteita on, eroista asianmukaiseen sisäiseen valvontaan.

Keskeisinä, ja samalla kaikille yhteisinä, julkisina dokumentteina sisäisen valvonnan järjestämisestä toimivat tässä tutkimuksessa seuraavat aineistot: sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, sisäisen valvonnan keskeinen ohjeistus ja tilinpäätöksessä esitettävät selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä sekä tarkastuslautakuntien arviointikertomukset. Näiden aineistojen avulla, ymmärtäen keskeiset normit ja mallit taustana, esitetään tätä tutkimusta varten piirteitä, jotka kuvaavat sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa. Ensimmäisessä alaluvussa esitetään kuitenkin taustaksi sairaanhoitopiirien nykyistä organisointia ja raportointijärjestelmiä sisäisen valvonnan näkökulmasta painottaen keskushallinnon ja toimintayksiköiden suhdetta, koska nämä elementit luovat perusrakenteen sisäisen valvonnan järjestämiselle.

⁸⁶ Kuntalaki (410/2015) edellyttää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden laatimista. Hallituksen tulee ohjeistaa näiden perusteiden toimeenpano.

2.3.1 Sairaanhoidopiirien organisaatiot ja formaalit sisäisen valvonnan järjestelmät

Sairaanhoidopiirien organisaatiot ovat vuonna 2015 varsin lähellä toisiaan, vaikkakin poikkeavat silti jossain määrin toisistaan. Esimerkiksi HUS:ssa toiminta on järjestetty yhtymähallinnon alaisiin sairaanhoitoalueisiin ja toimintaa tukeviin palveluihin. Pirkanmaa sairaanhoidopiirissä kokonaisuus muodostuu yhtymähallinnon alaisista toimialueista, tukipalveluista sekä aluesairaaloista ja tytäryhtiöistä. Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoidopiirissä yhtymähallinnon alaisuudessa toiminta on organisoitu tulosalueille. Varsinais-Suomessa varsinainen toiminta on organisoitu hallituksen alaisille tulosalueille ja johtokuntien alaisille tulosalueille, jolloin sairaanhoidopiirin johtoryhmä koordinoi kokonaisuuden toimintaa. Pohjois-Savon sairaanhoidopiirissä toiminta on jaettu neljälle palvelualueelle. Hallintokeskus vastaa tällöin sairaanhoidopiirin johtamisesta ja siihen liittyvistä hallinnollisista tehtävistä. Sairaanhoidopiirien organisaatioihin voi kuulua myös liikelaitoksia. Vaikka sairaanhoidopiirit eroavatkin jossain määrin toisistaan, voidaan kuitenkin tunnistaa yhteinen yleisajattelu, jossa ylin operatiivinen johto johtaa toimintayksiköihin jaettuja toimintoja. Toimintayksiköt voivat tällöin olla joko varsinaista toimintaa tai tukipalveluja tuottavia kokonaisuuksia. Tämä on samalla varsin ymmärrettävää, koska esimerkiksi psykiatria ja kirurgia ovat molemmat erikoisosaamista vaativaa toimintaa, mutta toisaalta hyvin erilaisia toiminnan tosiasialliselta sisällöltään. Tästä näkökulmasta sairaanhoidopiirit muodostavat monitoimialaisia kokonaisuuksia (ks. kuva 5).



Kuva 5 Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri (2015) esimerkkinä sairaanhoitopiirin organisaatiokaaviosta.

Pääperiaatteena voidaan pitää sitä, että vastuusuhteet ja siten myös raportointisuhteet muodostuvat edellä esitetyn organisoinnin mukaisesti. Kaikilla sairaanhoitopiireillä on lakisääteisen kirjanpidon ja sen perusteella laaditun tilinpäätöksen luoma taloudellisen ja toiminnallisen raportoinnin perusrakenne, jota täydennetään kaikissa kuvatuissa sairaanhoitopiireissä johtamisen tarpeisiin toteutetuilla toiminta- ja talousraporteilla. Raportoinnin voidaankin nähdä muodostavan sisäisen valvonnan tukirangan, koska sen avulla voidaan pyrkiä selvittämään asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja mahdollisesti myös siihen liittyviä puutteita. Raportoinnin ja normien merkitystä osana sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan järjestämistä käsitellään lisää seuraavissa alaluvuissa.

2.3.2 Kansallinen lainsäädäntö luo valvonnan perustaa

Perustuslaista (731/1999) löytyvät keskeiset kunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavat pykälät koskevat oikeusvaltioperiaatetta (2 §), julkisuusperiaatetta (12 §), vaali- ja osallistumisoikeuksia (14 §), oikeutta omaan kieleen (17 §), hyvän hallinnon

takeita (21 §)⁸⁷ ja vastuuta virkatoimista (118 §) (Harjula 2012, 6-9). Kunnallisen päätöksenteon sääntelyn lisäksi hyvää hallintoa takaavat myös asianomaisten henkilöiden riittävä koulutus ja sopivuus kyseiseen tehtävään sekä toiminnan valvonta. Tällaisia hyvän hallinnon takeita ei kuitenkaan voida aukottomasti määritellä hallintolaissa⁸⁸ (434/2003). (Mäenpää 2008, 30). Hallintolaista löytyvät sitä vastoin hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luomuksensuojaperiaate (Harjula 2012, 7). Hallintolaissa määritelläänkin erityisesti lain tarkoituksiksi toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa sekä samalla edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (Mäenpää 2008, 58).

Hallintolain mukaan kunnallisen viranhaltijan päätöksenteko on oltava puolueetonta ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämän voidaan katsoa ilmentävän hallinto-oikeudellista objektiviteettiperiaatetta. Näin ollen päätöksenteko ei voi pohjautua epäasianmukaisiin perusteisiin, jollaisia voisivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten etujen tavoittelu. Hallintolain tarkoituksen toteutumisen varmistamiseksi tulee päätöksentekoa myös valvoa. Valvontatarve perustuu siihen, että julkisen organisaation on voitava uskottavasti ja todistettavasti perustella toimivansa tämän keskeisen hallintoa ohjaavan lain mukaisesti. (Mäenpää 2008). Näin ollen hallintolaista voidaan löytää velvoite sisäiselle valvonnalle, mutta ei erityisesti ohjeistusta sen järjestämisestä tai toimintatavoista.

Perustuslaissa ja hallintolaissa tuodaan esiin hyvän hallinnon keskeinen asema suomalaisessa hallintotoiminnassa. Kuntia ja kuntayhtymiä ohjaava kuntalaki määrittelee jo hieman tarkemmin sisäisen valvonnan velvoitteita. Kuntalain muutoksessa (15.6.2012/325) lisättiin valtuuston tehtäviin päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Hallituksen esityksen (24/2012) mukaan ehdotetulla lisäyksellä vahvistetaan sisäisen valvonnan

⁸⁷ Arjola-Sarja (2010) mukaan hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä säännöksen kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan sekä vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta että esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Hyvän hallinnon sisältö ei kuitenkaan ilmene lainkohdasta tyhjentävästi.

⁸⁸ Hallintolaki tuli voimaan 1.1.2004 kumoten hallintomenettelylain (598/1982).

institutionaalista asemaa kuntien ja kuntayhtymien hallinnossa. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että sisäinen valvonta on osa kunnallisen organisaation johtamisjärjestelmää ja sen avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Valvonnan tarkoituksiksi määritellään organisaation tehokkaan johtamisen, riskien hallinnan ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin edistäminen. Kuntalaki näin ollen velvoittaa sisäisen valvonnan järjestämiseen. Lainsäätäjät siis arvioi sisäisen valvonnan niin hyödylliseksi toiminnaksi, että se tulee säätää kunnallisissa organisaatioissa pakolliseksi.

Kuntalain muutoksessa (15.6.2012/325) lisättiin myös kuntalain 50 pykälään kohta, joka velvoittaa ottamaan hallintosääntöön sisäistä valvontaa koskevia määräyksiä. Niiden mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Muutoksen taustalla on hallituksen esityksessä (24/2012) esiin tuotu näkemys, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta eivät aina ole kytkeytyneet osaksi toiminnan suunnittelua ja päätöksentekoa. Samassa yhteydessä mainitaan, että toiminnan ja talouden suunnitteluun ja päätöksentekoon ei välttämättä ole sisällynyt riskien ja vaikutusten ennakoarviointeja, mikä on voinut johtaa toiminnallisiin ja taloudellisiin riskeihin. Lainsäätäjät näin ollen halusi muun muassa painottaa riskienarvioinnin asemaa sisäisessä valvonnassa, jotta keskeisiä tavoitteita uhkaavat olennaiset riskit voitaisiin ennakoita tai ainakin havaita mahdollisimman aikaisin. Muutokset käytännössä velvoittavat läpikäymään sairaanhoitopiirien valvontajärjestelmää ja arvioimaan, onko niiden sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Toisaalta on arvioitavissa, että niille sairaanhoitopiireille, jotka jo aikaisemminkin ovat hoitaneet valvonnan asianmukaisesti, lainsäädännön edellyttämät muutokset ovat varsin vähäisiä.

Kuntalain 23 pykälän mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Tähän kunnanhallituksen tehtävään kuuluu myös sisäisen valvonnan ohjeistaminen. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeita on toki ollut sairaanhoitopiireissä jo aiemminkin, mutta jatkossa kyseisen ohjeistuksen laatiminen on lähtökohtaisesti välttämätöntä. Hallituksen esityksestä (24/2012) ohjeistamisvelvoite kohdistetaan kuntayhtymän hallitukselle:

Kunnanvaltuuston päättämiin kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin tulisi sisällyttää määräykset ainakin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista kunnassa ja kuntakonsernissa. Määräyksiin tulisi siten sisällyttää määräykset kunnanhallituksen velvollisuudesta ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, lauta- ja johtokuntien velvollisuudesta valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä johtavien viranhaltijoiden velvollisuus toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan.

Kuntalaissa on vielä erikseen sääntelyä liikelaitosten sisäisestä valvonnasta. Kuntalain 87c pykälän mukaan kunnallisen liikelaitoksen johtokunta valvoo liikelaitoksen toimintaa ja vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Saman lain 87d §:n mukaan liikelaitoksen johtaja huolehtii sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kyseiset pykälät painottavat liikelaitoksen sisäistä valvontavastuuta suhteessa johtamaansa toimintaan. Tämä ajattelu sopii hyvin parenting-teorian itsenäisen kokonaisuuden selkeään vastuuseen omasta sisäisestä valvonnastaan.

Kuntalain 69 pykälä edellyttää kuntayhtymää tekemään selkoa kuntayhtymän ja sen konsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Lisäksi on kerrottava tähän liittyvät keskeiset johtopäätökset. Kuntayhtymillä on näin ollen velvoite tehdä tiliä omistajilleen sisäisen valvontansa asianmukaisuudesta sekä omasta että koko konsernin puolesta. Vaikka velvoite lisättiin 15.6.2012/325 lainmuutoksessa, oli jo aikaisemmin kirjanpitolain kuntajaoston yleisohje tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta velvoittanut tähän raportointiin. Voimassa oleva yleisohje tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta (2013) täydentää kuntalain antamaa käsitystä siitä, miten sisäisen valvonnan tulisi toteutua.

Sisäisen valvonnan tulisi toteutua kunnan johtamis-, suunnittelu- ja ohjauk Käytännöissä. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus. Lisäksi kaikki ne toimielimet ja viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kunnan varojen käytössä ja jotka toimivat viranomaisina, vastaavat sisäisen valvonnan toteuttamisesta. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2013, 19).

Kuntalaki ja sitä täydentävä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje painottavat tilinteon tärkeyttä. Tilinteon rakenne muotoutuu siten, että lainsäädännöllä itsenäistä päätösvaltaa saaneilla on tilinteon velvoite omasta puolestaan ja konsernin emo-organisaatiolla, tässä tapauksessa sairaanhoitopiirillä, myös kokonaisuuden puolesta. Samalla kuntalaissa korostuu riskiajattelu eli sisäistä valvontaa tulee lähestyä riskienarvioinnin kautta. Tässä yhteydessä näyttääkin siltä, että sisäisen valvonnan keskeisiksi tekijöiksi nousevat riskiajattelu ja tilinteon velvoite.

Sairaanhoitopiirien ylimmän päätöksentekijän eli valtuuston päätösten laillisuuden valvonnasta vastaa kuntalain 96 pykälän mukaan ensisijaisesti kunnanhallitus⁸⁹. Pykälän mukaan päätöksen ollessa lainvastainen hallituksen on jätettävä päätös panematta täytäntöön.

Jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta. Asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi.

Yleisesti valvonta kohdistuu organisaatiohierarkiassa alempaan tasoon, joten hallituksen valvontavastuu suhteessa valtuustoon näyttäytyy tässä suhteessa poikkeavana. Toisaalta avoimuuden periaatteella toimivassa julkisessa organisaatiossa tosiasiallinen valvonta on muissakin yhteyksissä mahdollista toimia myös organisaatorakenteessa ylöspäin.⁹⁰

⁸⁹ Myös otto-oikeus voidaan nähdä osaksi sisäistä valvontaa kuntalain alaisissa organisaatioissa. Harjulan (2012, 13) mukaan valvontaan liittyvä otto-oikeus voidaan tiivistää kunnanhallituksen ja lautakunnan laajaksi mahdollisuudeksi puuttua organisatorisesti niiden alapuolella tehtyihin päätöksiin ottamalla asiat uuteen käsittelyyn. Otto-oikeus on hänen mukaansa siten keskeinen osa kunnallista päätöksenteko- ja valvontajärjestelmää.

⁹⁰ Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä tällaisen asiantuntijavalvonnan edellytykseksi on esitetty avoimuutta. Kuntalaissa ei tällaista ajattelua yleisesti esiinny, vaan sisäinen valvonta kytkeytyy vahvasti johtamiseen. Tämän ei toki voida tulkita tarkoittavan sitä, ettei ensisijaisen hierarkkisesti järjestettyä valvontaa täydentämään voitaisi luoda muitakin toimintatapoja.

Julkista erikoissairaanhoidoa koskevat monet erityislait. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä ovat erikoissairaanhoidolaki ja terveydenhuoltolaki⁹¹, koska niissä on sääntelyä sairaanhoitopiirin organisoinnista ja johtamisesta. Erikoissairaanhoidolain 32 §:n mukaan sairaalassa ja muussa toimintayksikössä sekä muualla näiden vastuulla annettavaa sairaanhoidoa johtaa ja valvoo asianomainen ylilääkäri tai muu johtosäännössä määrätty sairaanhoitopiirin kuntayhtymän lääkäri. Näin ollen esimerkiksi sairaanhoitopiireissä sairaanhoidon valvontavastuuta on osoitettu johtajaylilääkärille tai vastaavalle. Tämä ei toisaalta tulkintani mukaan olennaisesti eroa peruseriaatteesta, jossa esimiesasemassa olevalla kunnallisella viranhaltijalla on valvontavastuu suhteessa johtamaansa toimintaan.

Terveydenhuoltolain 57 §:ssä määritellään vastuu toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoidosta. Terveydenhuollon toimintayksikössä on oltava vastaava lääkäri. Vastaavan lääkärin on lainkohdan mukaan johdettava ja valvottava toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoidoa⁹². Hallituksen esityksen (90/2010) mukaan pykälä vastaa sisällöltään erikoissairaanhoidolain vastaavaa pykälää. Pykälässä viitataan kyseisen hallituksen esityksen mukaan ”kokonaisuuden vastuunkantamiseen”.

Vastaavan lääkärin olisi esimerkiksi kannettava vastuu siitä, että sairaanhoitopiirissä silmätautien ja synnytysten tai kardiologian ja gastrokirurgian järjestämisessä perusteena on vain väestön tarpeet eikä organisaationosien tai yksilöiden omat intressit. Sen lisäksi vastaava lääkäri vastaisi myös jokaisen organisaatiossa hoidetun potilaan hoitoperusteiden asianmukaisuudesta ja hoidon tasojen oikeasta valinnasta. Näistä asioista ei voi vastata minkään muun koulutuksen saanut johtaja, joka sen sijaan voi hyvin hallinnollisesti johtaa organisaatiota, niin kuin monessa tapauksessa tapahtuukin. Jokainen

⁹¹ Laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) tehdään täsmennyksiä siihen, millä tavalla potilasta tulee kohdella. Paitsi muiden perusoikeuksien suhteen, lain 2 luvussa olevat säännökset potilaan oikeuksista ovat huomioon otettavia myös hyvän hallinnon toteutumisen osalta. Hyvän hallinnon mukaista on esimerkiksi huolehtia terveyden- ja sairaanhoidon laadusta. (Hautamäki 2004, 98). Vaikka tämä ei suorasanaisesti velvoitakaan valvomaan sairaanhoidon laatua, niin voitaneen ajatella, että hoidon laadukkuuden uskottavuus vaatii jonkinlaisia valvontakäytäntöjä.

⁹² Hallituksen esityksen (90/2010) mukaan terveydenhuoltolain pykälä vastaa sisällöltään nykyisiä kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain säännöksiä.

ammattihenkilö vastaa oman ammattipätevyytensä perusteella yksilön hoidosta ja silloinkin lääkäri vastaa aina yksilön sairaudenhoidon kokonaisuudesta ja viime kädessä vastaava lääkäri linjausten mukaisista hoitopäätöksistä. (Hallituksen esitys 90/2010).

Vastaavasti kuin edellä oleva erikoissairaanhoitolaissa osoitettu velvoite, ei terveydenhuoltolain vastaava velvoite toiminnallisesti eroa periaatteeltaan esimiesasemassa olevan valvontavastuusta. Hallituksen esityksen edellä lainatusta tekstistä voidaan kuitenkin tehdä tulkinta, että lainsäätäjällä on kiinnittänyt huomiota, että eri tahojen intressit voivat olla toisistaan eroavia. Tämän tukee ajatusta moninaisesti rakentuvien tilivelvollisuussuhteiden merkityksestä tavoitteiden toteutumisen riskinä. Näin tulkittuna asia on tarpeen huomioida myös sisäisen valvonnan järjestämisessä.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat kasvaneet julkis- ja yksityisoikeudellisesti organisoiduiksi verkostoiksi. Tästä johtuen taloudellisen kokonaisuuden hallitsemiseen on tullut entistä vaikeammaksi. Myös kaikilla viidellä yliopistollisella sairaanhoitopiirillä on konsernirakenne. Valvontakäytäntöjä valittaessa on huomioitava, että tytäryhteisöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Näin ollen kuntayhtymäkonsernin tytäryhteisöjen valvontakeinot poikkeavat kuntayhtymän sisällä käytettävistä keinoista. (Hallituksen esitys 268/2014, 72-73). Tytäryhteisöjen ollessa osakeyhtiöitä, niiden tulee noudattaa osakeyhtiölain valvontaa koskevia kohtia. Osakeyhtiölain 1:8 pykälässä todetaan lisäksi, että yhtiön johdon tulee huolellisesti toimien edistää yhtiön etua⁹³. Kuntayhtymän konsernijohdolla on näin ollen velvoite hallita sekä kuntalain että osakeyhtiölain⁹⁴ keskeiset vaatimukset.

Kuntalain 25a pykälän kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt viranomaiset. Näiden tahojen muodostaman konsernijohdon tehtävänä on vastata kuntakonsernin

⁹³ HE 109/2005: ”Toimiminen yhtiön edun mukaisesti merkitsee yhtiön johdolle asetettua lojaliteettivelvollisuutta yhtiötä ja viimekädessä kaikkia osakkeenomistajia kohtaan. Yhtiön edun mukaan toimiminen sisältää luonnollisesti toimimisen yhtiön tarkoituksen mukaisesti. Jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä, tarkoituksena on, että yhtiön liiketoiminta tuottaa osakkeenomistajille etua yhtiön välityksellä.”

⁹⁴ Tytäryhteisön asemassa voi toki olla myös muita yhteisöjä kuin osakeyhtiöitä.

ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Konsernin ohjauksen ja valvonnan tehtävät osoitetaan siten selkeästi ylimmän johdon vastuulle. Konserniohjauksella tarkoitetaan edellä mainitun pykälän mukaan omistajaohjausta ja tytäryhteisöjen valvontaa koskevien ohjeiden antamista. Tytäryhtiöiden valvontaa koskevia ohjeita annetaan kuntayhtymän omille toimielimille ja viranhaltijoille. Konsernijohdon päätökset eivät kuitenkaan oikeudellisesti sido tytäryhteisöjen toimielimiä, koska yhteisöjen toimitusjohtajan sekä toimielinten jäsenten velvoitteet ja vastuut määräytyvät kyseistä yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan. (Harjula & Prättälä 2012, 290; HE 263/2006).

Konsernivalvonnalla tarkoitetaan kuntakontekstissa tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa tulee erityisesti seurata valtuuston tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista keskitetyissä hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Konsernivalvontaan kuuluu myös riskienhallintajärjestelmien toimivuuden seuranta tytäryhteisöissä. (Harjula & Prättälä 2012, 290; HE 263/2006). Täydennystä kuntalain tarkoittamaan konsernivalvontaan saadaan kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeesta koskien toimintakertomuksen laatimista, ja erityisesti selonteosta konsernivalvonnan järjestämisestä.

Hallituksen esityksessä (HE 268/2014, 74-75) pidetään tytäryhteisön hallitukseen kuntayhtymän toimesta nimettyjen henkilöiden asemaa valvontanäkökulmasta keskeisenä. Samalla tuodaan esiin kuitenkin huoli, että he eivät aina tiedosta rooliaan omistajan tahdon ja tavoitteiden toteutumisen varmistajana. Lisäksi todetaan, että nykyisin hallituksen jäsenten nimitysprosesseissa ei ole mahdollista varmistaa, että pätevyys- ja osaamisvaatimukset täyttyisivät. Ongelmallisena pidetään vielä sitä, että vaikka asiakirja- ja päätöstopilla konsernin johtaminen voikin olla kunnossa, käytännön toiminnassa näyttää usein olevan puutteita. Mikäli kuntayhtymäkonsernissa vallitsee hallituksen esityksessä kuvattu tilanne, vaikeuttaa se kuntayhtymäkonsernin valvonnan toteuttamista.

Terminä konsernivalvonta on varsin kuvaava. Konsernivalvonta ilmiönä voidaan tulkita tehtäväsisältönsä perusteella sisältyvän konsernitasoiseen sisäiseen valvontaan eli osaksi taloudellisen kokonaisuuden sisäistä valvontaa. Samalla näyttää kokonaisuutena tarkastellen siltä, että lainsäätäjä on pitänyt ensisijaisena, että

tytär yhteisö tosiasiallisesta valvoo omaa toimintaansa ja tekee uskottavasti tiliä emoyhteisölle. Näin tulkittuna ajatus myötäilee parenting-teoria lähtökohtaa.

2.3.3 Sairaanhoidopiirien sisäistä valvontaa ohjaavat kansainväliset normit ja mallit

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) – järjestön COSO Internal Control ja COSO ERM viitekehykset sekä samoilla peruseriaa-otteilla laadittu The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) –järjestön julkisille organisaatioille tarkoitettu sisäisen valvonnan viitekehys ovat vaikuttaneet merkittävästi sairaanhoidopiirien tulkintaan sisäisestä valvonnasta. Ainakin HUS, PSHP, PPSHP ja PSSHP ilmoittavat sisäisen valvonnan dokumentaatioissaan hyödyntävänsä jotain näistä toisiaan lähellä olevista malleista. Useissa sairaanhoidopiireissä hyödynnetään COSO-viitekehyyksessä esitettyä sisäisen valvonnan jakoa viiteen osa-alueeseen: valvontaympäristöön, riskienarviointiin, valvontatoimenpiteisiin, tiedonkulkuun ja kommunikaatioon sekä seurantaan. (COSO 2013, 4-5). Koska kyseiset mallit ovat varsin laajoja ja pääasiassa englanninkielisiä, voidaan olettaa, että esimiehet eivät ole niihin kovinkaan laajasti perehtyneet. Tällöin mallien vaikutus sairaanhoidopiirien sisäiseen valvontaan tulee lähinnä niiden oman ohjeistuksen, koulutuksen ja omaksuttujen hyvien käytäntöjen kautta. Samalla on hyvä huomioida, että mallit ovat yleisesti monenlaisten organisaatioiden käyttöön tarkoitettuja, jolloin niissä ei toisaalta löydykään suomalaisen kunnallisen erikoissairaanhoidon tarpeisiin kovin käytännönläheistä ohjeistusta, vaan ne keskittyvät lähinnä periaatetasolle.

Sarbanes-Oxleyn lain (SOX) johdosta monilla listatuilla yrityksillä lähinnä Yhdysvalloissa on tarkasti dokumentoidut prosessit. Tällöin niihin liittyvä sisäinen valvontakin on varsin tarkkaan harkittua. C.K. Prahalad ja M.S. Krishnan (2011, 130) näkevät kuitenkin näin tarkan keskittymisen säännösten noudattamiseen ongelmallisena, koska se voi jähmettää organisaatiota, jolloin väistämättömien muutosten tekeminen hidastuu. Sarbanes-Oxleyn laki kuitenkin paljasti monia heikkouksia kyseistä lakia soveltaville yrityksille, mutta korjauksista huolimatta, esimerkiksi yhteensopimattomia järjestelmiä on toki edelleen käytössä (Prahalad & Krishnan 2011, 164). Sarbanes-Oxleyn lain mukaista sisäistä valvontaa soveltaville organisaatioille yhtenä riskinä voikin olla se, että saadut hyödyt jäävät organisaation

jähmettymisestä ja lisäkustannuksista aiheutuvia haittoja pienemmiksi. Tulkintani mukaan Sarbanes-Oxleyn lailla on ollut välillistä merkitystä myös suomalaisten sairaanhoitopiirien sisäiseen valvontaan, koska ainakin asiantuntijoiden välillä on käyty keskustelua esimerkiksi prosessikuvauksiin liitettävistä kontrolleista ja niiden dokumentoidusta testaamisesta. SOX-dokumentaatio ei kuitenkaan ole sellaisenaan käytössä suomalaisissa sairaanhoitopiireissä. Samalla voidaan väittää, että kun sisäisessä valvonnassa painotetaan prosesseja, niissä olevia riskejä, kyseisten riskien kontrollointia, kontrollien testausta ja tämän kokonaisuuden dokumentointia, muodostuu sisäisen valvonnan tulkinta varsin tekniseksi.

2.3.4 Ohjeistus sairaanhoitopiirikontekstissa

Kuntalaki edellyttää, että valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Tästä johtuen kaikilla valituista sairaanhoitopiireistä on valtuuston päättämä dokumentti, jossa esitetään kyseiset perusteet. Pirkanmaan (PSHP), Pohjois-Pohjanmaan (PPSHP) ja Pohjois-Savon (PSSHP) sairaanhoitopiireissä on päädytty laatimaan erillinen dokumentti perusteista. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä (HUS) on laadittu perusteet ja sisäisen valvonnan ohjeistusta yhdistävä ”HUS-konsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet” – asiakirja. Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirissä (VSSHP) määräykset on otettu tiiviisti esitettyä osaksi hallintosääntöä. Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu ensisijaisesti ohjeistuksen sisältöön, eikä niinkään sen muotoon. Esitysmuodolla voi kuitenkin olla merkitystä asian kommunikoinnin kannalta, jolloin erillisen dokumentin laatiminen voi olla selkeä ratkaisu, mutta toisaalta perusteiden yhdistäminen toiseen dokumenttiin vähentää sisäisen valvonnan dokumenttien määrää yhdellä.

Sisäinen valvonta mielletään sairaanhoitopiireissä kyseisten dokumenttien perusteella yleisesti osaksi johtamis- ja hallintojärjestelmää. Samalla sisäisen valvonnan vastuusuhteet määritellään hierarkkisesti johtamisjärjestelmän esimiessuhteiden mukaisesti.

Kullakin toimielimellä ja jokaisella esimiesasemassa olevalla on vastuu sisäisen valvonnan toteuttamisesta (PSSHP 2013).

Hallitus ja sairaanhoitopiirin johtaja vastaavat siitä, että sairaanhoitopiirillä on hyvän johtamis- ja hallintotavan mukainen johtamisjärjestelmä ja että sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät menettelytavat ja organisaation eri toimijoiden toimivalta, velvoitteet ja vastuut on hyväksytty. Kukin johtokunta vastaa oman vastualueensa osalta riittävien ja toimivien menettelytapojen hyväksymisestä ja niiden toimeenpanon valvonnasta ja varmentamisesta. Sairaanhoitopiirin johtaja vastaa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Talousjohtaja vastaa riskienhallinnan toimeenpanosta. Jokaisen esimiehen velvollisuus on toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuullaan olevalla alueella. (PSHP 2013).

Tämä hierarkkisena, ja siinä mielessä myös teknisenä, näyttäytyvä vastuunjakomalli kuvaa varsin selkeästi sisäisen valvonnan järjestämisvastuun jakautumista. Tämä on samalla omiaan tukemaan käsitystä, että sisäinen valvonta ei muodosta erillistä toimintaa, vaan se pyritään ymmärtämään osana johtamista. Se näkyy myös järjestämisvastuun painottumisena ensisijaisesti hallituksen ja ylimmän johdon vastuulle. Sisäisen valvonnan toimeenpanovastuu näyttäisi sitä vastoin jakautuvan kaikille esimiehille.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan menettely- ja toimintatapoja, joilla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Se on osa johtamisjärjestelmää, johdon ja hallinnon työväline. (HUS 2013)

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kuntayhtymän sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Se on osa kuntayhtymän johtamisjärjestelmää sekä kuntayhtymän johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. (PPSHP 2013)

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta on osa johtamista. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan sairaanhoitopiirin sisäisiä toimia, joilla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Siihen sisältyvät toimenpiteet, joilla hallitaan riskejä sekä edistetään tavoitteiden saavuttamista. (PSHP 2013)

Sisäinen valvonta itsessään määritellään sisältävän menettely- ja toimintatapoja, joilla pyritään varmistamaan tavoitteiden saavuttamista. Sen kuvataan olevan samalla ”työväline”. Tämä luo mielikuvaa ilmiöstä varsin teknisenä kokonaisuutena. Tällöin voitaisiin yksinkertaistaen ajatella, että tekemällä jonkinlaisia sisäisen valvonnan toimia saavutetaan tähän toimeen liittyviä todennettavia tuloksia. Vaikka sairaanhoitopiirit eivät ole asiaa varmastikaan näin yksiselitteisenä nähneet, ilmaisumuodon perusteella mielikuva ilmiön teknisyydestä voi dokumenttien lukijalle hyvinkin syntyä. Toisaalta voidaan myös ajatella, että vaikka ilmiöstä viestitään teknissävytteisin termein, ei se vielä välttämättä sulje ulkopuolella muita näkökulmia.

Sisäisellä valvonnalla pyritään pääsääntöisesti tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseen tai sen edistämiseen. Tämä on ymmärrettävää, koska yleinen ohjeistus puhuu ensisijaisesti tavoitteiden saavuttamisesta ja toisaalta kunnallisten organisaatioiden lainsäädäntötausta ohjaa tavoittelemaan valtuuston asettamia tavoitteita, joita ei jatkuvasti muuteta. Voitaisiin kuitenkin ajatella, että yleisen hyvän nimissä olisi ainakin teoriassa tarkoitus pyrkiä mahdollisimman hyvään tuloksellisuuteen, jolloin asetetut tavoitteet eivät olisi tätä ainakaan estämässä. Ohjeistuksesta ei kuitenkaan näy ainakaan selkeästi ajatusta, että sisäinen valvonta ohjaisi pyrkimään mahdollisimman hyvään tuloksellisuuteen, vaikkakin tavoitteista päätettäessä näin voitaisiinkin ajatella.

Itsenäisenä dokumenttina sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet on varsin tiivis kokonaisuus, jossa kuvataan yleisesti sisäisen valvonnan tavoitteet sekä keskeiset vastuut ja velvoitteet. Sisäisen valvonnan järjestäminen jääkin näin ollen paljon hallituksen ja ylimmän viranhaltijajohdon ohjeistettavaksi. Samalla voidaan kuitenkin havaita, että vastuuta asianmukaisesta sisäisestä valvonnasta kohdistetaan myös koko henkilökunnalle. Esimerkiksi HUS:n ja PSSHP:n dokumentaation mukaan vastuuta osoitetaan koko henkilökunnalle muun muassa riskien tunnistamisen ja niistä raportoinnin osalta.

Henkilöstön tulee osallistua riskien tunnistamiseen ja arviointiin osana normaalia työtä sekä työyksikössä sovitulla tavalla, raportoida havaitsemistaan turvallisuuspoikkeamista, perehtyä ohjeisiin ja osallistua koulutuksiin (HUS 2013, 21).

Jokainen sairaanhoitopiiriin työntekijä vastaa omalta osaltaan riskienhallinnan ja turvallisuuden ohjeistuksen noudattamisesta sekä poikkeamien asianmukaisesta käsittelystä (PSSHP 2012, 4).

Julkisessa erikoissairaanhoidossa osaaminen ja vastuu ydintoiminnan toteuttamisesta jakautuvat varsin laajalle. Tässä johtuen vastuu sisäisen valvonnan aktiivisesta toteuttamisesta kohdistuu varsin luontevasti koko henkilöstöön. Tämä vastaa aikaisemmin esitettyä tulkintaa, että sisäinen valvonta voi olla muutakin kuin johtamista. Samalla voidaan esimerkkienkin kautta havaita, että työntekijöiltä edellytetään toimia. Toisaalta voidaan hyvin ymmärtää, että esimerkiksi hyvää motivaatiota (kontrolloinnista huolimatta) ei sisäisen valvonnan ohjeilla edellytetä.

Sisäisen valvonnan ohjeiksi voidaan kutsua ohjeita, joilla kuvataan sisäisen valvonnan järjestämistä organisaatioissa. Sairaanhoitopiireissä tämä tarkoittaa siten ohjeistusta, jonka avulla valtuuston päättämät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet saatetaan sisäisen valvontajärjestelmän kuvaukseksi. Kaikilla yliopistollisilla sairaanhoitopiireillä on ollut jo vuosia sisäisen valvonnan ohjeet. Kuntalain muutos (15.6.2012/325) käytännössä velvoitti sairaanhoitopiirit kuitenkin analysoimaan uudelleen omaa ohjeistustaan ja tämän analyysin lopputuloksena kaikki edellä mainitut sairaanhoitopiirit totesivat tarpeen uudistaa ohjeistustaan. HUS, PSHP⁹⁵ ja PSSHP⁹⁶ ovatkin vuosina 2012-2014 ottaneet käyttöön uuden ohjeistuksen. PPSHP ja VSSHP ovat valtuuston kokouksissaan todenneet, että sisäisen valvonnan ohjeet tullaan päivittämään⁹⁷. Tulkintani mukaan VSSHP:n ja PPSHP:n tässä tarkoitettut sisäisen valvonnan ohjeet eivät siten enää kuvaa kaikilta osin kyseisissä sairaanhoitopiireissä olevaa käsitystä tarkoituksenmukaisesta ohjeistuksesta. PPSHP:n uusien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden yhteydessä on

⁹⁵ PSHP:n sisäinen valvonta ja hyvän johtamis- ja hallintotapa -ohjetta täydentää vuonna 2010 laadittu riskienhallintapolitiikka.

⁹⁶ PSSHP:n sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistukseen sisältyy vuonna 2012 laadittu riskienhallinnan käsikirja.

⁹⁷ VSSHP:n valtuusto päättänyt sisäisen valvonnan ohjeen uusimisesta 26.11.2013 (aikaisempi vuodelta 2006). PPSHP:n valtuusto päättänyt sisäisen valvonnan ohjeen uusimisesta 16.12.2013 (aikaisempi vuodelta 2000).

kuitenkin sairaanhoitopiirin ajantasainen riskienhallintapolitiikka, joka käsittelee sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyviä teemoja. Näin ollen tässä tutkimuksessa keskitytään sisäistä valvontaa koskeviin ohjeisiin niissä neljässä sairaanhoitopiirissä, jotka ovat saaneet uusia ohjeita valmiiksi.

Sisäinen valvonta voidaan myös sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan ohjeiden kautta nähdä yleisellä tasolla perusteiden tavoin osana johtamista ja hyvää hallintoa. Sairaanhoitopiireissä on ollut tarvetta kiinnittää sisäinen valvonta osaksi suurempaa kokonaisuutta, jotta sisäinen valvonta ei olisi itsenäinen tai irrallinen asia. Sairaanhoitopiireissä tämä on siinä mielessä merkityksellistä, että niissä on erittäin suuri määrä esimiehiä, joiden työnkuvan sisällöksi koetaan kokemuksen mukaan ensisijaisesti terveydenhuollon asiantuntijuus, johon annettu terveydenhuollon koulutuskin on heidät pätevöittänyt.

Uusissa ohjeissa riskit, riskienarviointi ja riskienhallinta kokonaisuutena nousevat keskeiseksi osa-alueeksi. Samalla sisäinen valvonta ja riskienhallinta mielletään aikaisempaa voimakkaammin osa-alueiksi, jotka kuuluvat yhteen ja muodostavat yhdessä kokonaisuuden. Sisäistä valvontaa onkin dokumenteissa ohjeistettu tekemään valvonnan kohdistus aikaisempaa selkeämmin riskiperusteisesti. Tässä on taustalla ensisijaisesti se, että näin pyritään hallitsemaan ainakin suurimpia riskejä, jolloin on tunnistettu sisäiseen valvontaan käytettävissä olevien voimavarojen rajallisuus.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on keskeinen osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnan käsikirja on liitetty osaksi sisäisen valvonnan yleisohjetta ja ne muodostavat yhdessä kiinteän kokonaisuuden. (PSSHP 2012, 1).

Sisäisen valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskienhallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia (PPSHP 2014, 2).

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin vuosisuunnitteluun sisältyy yhdenmukainen, kuntayhtymätasoinen riskienhallintaprosessi. Johdon toteuttama strategisten riskien hallinta keskittyy merkittäviin kuntayhtymätason asioihin, jotka uhkaavat toiminnan tavoitteiden saavuttamista. Organisaation eri tasoilla tehtävä operatiivinen riskienhallinta on aktiivista ja jatkuvaa. (PSHP 2014, 6).

Riskienhallinta nähdään ohjeiden mukaan prosessina, jossa riskejä ainakin tunnistetaan, arvioidaan, hallitaan ja seurataan. Riskienhallinta määrittyy näin ollen ensisijaisesti erilaisten tehtävien ja toimijoiden kokonaisuutena, jossa tekemällä suunnitelmallisesti asioita pyritään saavuttamaan tietty päämäärä. Arvioisin riskienhallinnan nousun keskeiseksi osaksi sisäistä valvontaa korostaneen osaltaan sisäisen valvonnan teknisluonteista määrittymistä.

Työntekijöistä erottuvia erityisiä toimijoita ovat ohjeiden mukaan tukipalveluiden asiantuntijat. Heille on kohdistettu sisäisen valvonnan velvoitteita myös oman organisaation ulkopuolelta. Tätä tehtävää sisäisessä valvonnassa kutsutaan tässä tutkimuksessa asiantuntijavalvonnaksi. Esimerkiksi HUS:n ja PSHP:n ohjeissa viitataan useisiin tällaisiin asiantuntijatahoihin.

Yhtymähallinnon työsuojelun, valmiuden, turvallisuuden, tietoturvallisuuden, potilasturvallisuuden ja laadunhallinnan asiantuntijoilla on myös omien tehtäväkuvaustensa mukaisia vastuita riskienhallinnan osalta. (HUS 2014, 21).

Talous- ja laskentapalvelut vastaa kuntayhtymän sisäisestä ja ulkoisesta laskennasta. Kyseisiä tehtäviä hoitavat henkilöt tekevät jatkuvaa ja säännönmukaisesti toistuvaa talouden sekä toiminnan valvontaa. Tämän avulla tuetaan johtoa etenkin taloudellisten riskien tunnistamisessa ja hallinnassa. Riskienhallinnan ja turvallisuuden asiantuntijat avustavat johtoa riskienhallinnan kehittämisessä, toteuttamisessa ja raportoinnissa. Lainsäädännön asiantuntijat tukevat johtoa, muita esimiehiä ja henkilöstöä päätöksentekoon, hyvään johtamis- ja hallintotapaan sekä lainsäädännön tulkintaan liittyvissä asioissa. (PSHP 2013, 9-10).

Tämänkin perusteella on esittävässä, että sisäinen valvonta nähdään myös johtamisen ulkopuolelle ulottuvaksi tehtäväksi. Samalla voidaan havaita, että sairaanhoitopiirien mukaan pelkkä esimiesvalvonta ei ole aina riittävää. Taustalla on nähtävissä toiminnan kompleksisuuden ja tuloksellisuuden monitulkintaisuuden kysymyksiä. Tällainen johtamisaseman ulkopuolinen tosiasiallinen valvontaan liittyvä tehtävä edellyttää tiedonsaantia, koska kysymyksessä on ilmeinen

tuloksellisuuden valvontatehtävä (ei siis pelkkä toiminnan valvonta). Tämä on omiaan korostamaan raportoinnin merkitystä sairaanhoitopiireissä.

Sairaanhoitopiirien sisäinen valvonta perustuu vahvasti lainsäädännön ja muun normiston määrittämälle perustalle. Sairaanhoitopiirien oma ohjeistus esittää sisäisen valvonnan erityisesti erilaisten vastuiden, toimijoiden, toimien, prosessien ja raportoinnin kokonaisuudeksi. Tässä kokonaisuudessa painottuu ajattelu, että kun vastuuhenkilöt toimivat asianmukaisesti prosessin mukaan, voidaan saavuttaa halutut vaikutukset. Arvioinkin ohjeistuksen mukailevan kuntalain asettamaa lähtökohtaa, jossa sisäinen valvonta määrittyy jonkinlaisena teknisluonteisena ”työvälineenä”.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa sekä sisäisen valvonnan ohjeissa esitetään varsin laajasti sisäisen valvonnan tarkoitusta ja siitä saatavia tai sillä tavoiteltavia hyötyjä. Saamani käsityksen mukaan mikään kuvatuista sairaanhoitopiireistä ei esitä, että sisäisestä valvonnasta olisi haittaa tai arvioi sen mahdollisuutta. Myöskään mahdollisista motivaatiovaikutuksista tai niiden arvioinnista ei ole merkintöjä. Yleisesti voidaan kuitenkin olettaa, että kaikesta toiminnasta voi olla myös haittaa. Samalla voidaan esittää, että jos halutaan vähentää tai välttää näitä mahdollisia haittoja, niiden tunnistaminen on tarpeen.

2.3.5 Selonteot ja arviointikertomukset käytäntöjen kuvauksina

Toimintakertomukseen sisältyvässä sisäisen valvonnan selonteossa on kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen (2013, 17) mukaan selvitettävä, miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta on sairaanhoitopiirissä järjestetty. Tarkoitus on siis todeta, onko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet ja niitä tukeva sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistus toimeenpantu ja toteutunut suunnitellusti. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisimmät osuudet selonteossa ovat tilikaudella valvonnassa mahdollisesti havaitut puutteet ja sisäisen valvonnan kehittämiseksi aiottu toimenpiteet. Puutteista ja kehitysehdotuksista voidaan arvioida, miltä osin tavoiteltu sisäisen valvonnan järjestelmä ei ole toiminut suunnitellusti. Koska selonteossa on tarkoitus esittää vain olennaisia puutteita, voidaan lähtökohtaisesti tulkita, että esitetyt asiat koetaan olennaisiksi.

Selonteot ovat keskenään suhteellisen erilaisia ottaen huomioon, että niiden tekemistä ohjeistaa kirjanpitolautakunnan yleisohje⁹⁸. Vuodelta 2013 laadittujen selontekojen pituudet vaihtelevat kahdesta seitsemään sivuun. Sisällöltään selonteot vaihtelevat varsin yleistasoisesta selvästi seikkaperäisempiin. Puutteita tuodaan esiin varsin vähäisesti. Huomionarvoista mielestäni on kuitenkin se, että täyttää tyytyväisyyttä sairaanhoitopiireissä ei näyttäisi olevan esimiesten käytössä oleviin johtamista tukeviin tietojärjestelmiin. Kolmessa sairaanhoitopiirissä tuodaan esiin tarve kehittää raportointia. Raportointijärjestelmän kehitystarpeet voivat viestiä siitä, että laaja esimieskunta tarvitsee eri puolilla organisaatiota keskenään erilaista ja samalla moninaista tietoa toiminnan johtamiseen. Samalla raportointi itsessään määrittyy varsin teknisluontoisena toimintana, koska siinä pääsääntöisesti tietojärjestelmäavusteisesti tuotetaan usein vielä numeerista tietoa toiminnasta.

Alkaneella tilikaudella jatketaan raportoinnin, kustannuslaskennan ja laskutuksen läpinäkyvyyden kehitystyötä, jotta johtamisen ja sisäisen valvonnan tueksi saadaan luotettavaa tietoa ja realistisia ennusteita (PSHP 2014a, 42).

Vuoden 2012 selonteossa tuotiin esille, että kuntayhtymässä ei ole kattavaa raportointijärjestelmää, jonka avulla päätöksiä tekeville tahoille olisi käytössään luotettavaa ja ajantasaista tietoa toiminnan häiriöttömyydestä, lainmukaisuudesta ja riskienhallinnasta. Vastaavia puutteita on tuotu esille myös kertomusvuoden osalta. Vastauksissa on tuotu esiin, että johdon raportointijärjestelmää ollaan kehittämässä. (PPSHP 2014a, 30).

Toimintakertomukseen sisältyvässä konsernivalvonnan selonteossa on kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeen (2013, 33) mukaan selvitettävä, miten konsernivalvonta on järjestetty. Samalla tulee esittää valvonnassa havaitut olennaiset puutteet ja niihin liittyvät kehitysehdotukset. Kaikilla viidellä yliopistollisella sairaanhoitopiirillä on konsernirakenne. Kuitenkin vain Pirkanmaan sairaanhoitopiiri-konsernissa on jo muutamia vuosia ollut merkittävä osa ydintoiminnasta

⁹⁸ Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta

tytäryhtiöissä (TAYS Sydänkeskus Oy, Fimlab Oy ja Coxa Oy). Kääntäen voidaan todeta, että neljässä sairaanhoitopiirissä ydintoiminta tuotetaan täysin tai lähes täysin kuntayhtymässä⁹⁹ ja vain yhdessä olennainen osa siitä on yhtiöitetty¹⁰⁰. Näin ollen sairaanhoitopiirit ovat pitäneet konsernirakenteet hyvin selkeinä. Samalla on huomattava, että kuntayhtymän sisälläkin sairaanhoitopiirien rakenteet ovat keskenään jossain määrin erilaisia. Perusajattelu keskusjohdosta ja toimintayksiköistä on kuitenkin havaittavissa kaikissa tarkastelluissa sairaanhoitopiireissä.

Yksinkertaiset konsernirakenteet vaikuttavat myös konsernivalvonnan selonteon laadintaan. Selonteot ovatkin pääsääntöisesti varsin lyhyitä, jolloin niissä oleva sisältö antaa varsin vähän aineksia tulkintaan. Tutkimuksen kannalta kiinnostavaa on kuitenkin PSHP:n, PPSHP:n ja PSSHP:n selonteissa esitetty tarve kehittää riskienhallintajärjestelmiä edelleen myös konsernitasolla. Paremmin kohdistetun sisäisen valvonnan avulla voidaankin odottaa myös valvonnan tuloksellisuuden kehittyvän myönteisesti. Tämä edelleen tukee riskienhallinnan merkittävää asemaa osana sisäistä valvontaa.

Konsernijohdon on nähty saavan riittävästi luotettavaa tietoa konserniyhteisöjen riskienhallinnasta. Vuoden 2014 aikana käynnistetään tytäryhtiöiden kokonaisvaltainen riskienhallintahanke. (PPSHP 2014a, 42).

Suurissa konserniyhtiöissä on käytössä myös yhtiöiden toimintaan soveltuvia omia riskienhallintajärjestelmiä. Konsernin riskienhallintamallin yhtenäistäminen on tarkoituksenmukaista tehdä luonnollisen kehittämistyön osana. (PSHP 2014a, 46).

⁹⁹ Varsinaiseen kuntayhtymämuotoiseen toimintaan kohdistuu rajoitteita. Ne eivät voi ottaa yksityiseen toimintaan verrattuna yhtä vapaasti taloudellista riskiä. Samalla spekulatiivista liiketoimintaa voidaan pitää kiellettyinä. (Harjula & Prättälä 2004, 230; Anttiroiko et al. 2007, 205).

¹⁰⁰ Ryynäsen (2008, 156) tulkinnan mukaan tuloksena voisi olla joillekin aloille "aluekartelli", mikäli kunnat eivät voisi ulottaa liiketoimintaansa rajojensa ulkopuolelle. Kuntayhtymillä ei vastaavaa omaa aluetta samalla lailla ole, joten ne ovat ulottaneet luontevammin liiketoimintansa useiden kuntien alueelle.

Tytäryhteisöjen toiminnan kasvaessa omistajapolitiikan merkitys tulevaisuudessa tulee kasvamaan. Tästä syystä myös tytäryhteisöt ovat mukana riskienhallintaohjelmassa, joka toteutetaan vuosien 2012 - 2014 aikana. (PSSHP 2014a, 46).

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus perustuu kuntalakiin (410/2015) ja siinä esitetään valtuustolle vuosittain tarkastuslautakunnan tekemän arviointityön tulokset. Näin ollen jokaisesta sairaanhoitopiiristä on julkisesti saatavilla kyseinen asiakirja. Koska arviointikertomus käsittelee muun ohessa sisäisen valvontaan ja riskienhallintaan liittyviä kysymyksiä, voidaan myös sen avulla esittää arvioita sisäisen valvonnan vallitsevasta tilasta.

Tarkastuslautakunnat painottavat asianmukaisen ohjeistuksen tärkeyttä ohjaamassa sisäistä valvontaa. Ajatus on omiaan vahvistamaan käsitystä sisäisestä valvonnasta toimintana, joka voidaan ohjeistaa ja jos sen mukaan toimitaan, niin lopputulokset ovat lähtökohtaisesti myönteisiä. Tämä on toki ohjeistuksen tarkoituskin ja on myös luontevaa arvioida, että formaali ohjeidenmukainen valvonta muodostaa jonkinlaisen valvonnan perustason, jonka päälle on mahdollista toteuttaa tämän ulkopuoliseksi jääviä valvonnan elementtejä, kuten informaalia valvontaa.

Valvontajärjestelmän toimivuutta tulee edistää mm. päivittämällä ohjeistusta sekä lisäämällä tiedottamista hallituksen ja toimitusjohtajan ohjeistuksista ja linjauksista (HUS 2014b, 46).

Sisäisen valvonnan käytännön toteuttaminen mm. erilaisin tarkistus-, hyväksymis- ja valvontatoimenpitein kuuluu jokaisen esimiesasemassa toimivan henkilön toimenkuvaan. Tarkastuslautakunta edellyttää, että jokaisessa työyksikössä käydään läpi päivitetty, henkilöstönkin roolia korostava, sisäisen valvonnan ohjeistus. (PSHP 2014b).

Ohjeistuksen lisäksi arviointikertomuksissa kiinnitetään huomiota raportointiin ja sen seurantaan. Raportoinnin painottaminen näkyvänä ja keskeisenä valvonnan elementtinä (vrt. esim. COSO 2013) sopii varsin tekniseen sisäisen valvonnan lähestymistapaan.

Taloudellisen toteutumisen osalta tarkastuslautakunta toteaa, että tavoitteita ei saavutettu ja edellyttää talouden seuranta (PPSHP 2014b, 8).

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan raportointia päätöksentekijöille on tarpeen kehittää ja lisätä (PSSHP 2014b, 18).

Tarkastuslautakunta pitää välttämättömänä, että osoitetaan selkeästi kenen kuuluu huolehtia sairaanhoitopiirin tilastoinnista ja tilastotiedon luotettavuudesta. Sairaanhoitopiirin tulee valvoa ja ohjata nykyistä tarkemmin omaa ja Medbit Oy:lle ulkoistettua tilastointia ja raportointia. (VSSHP 2014b, 40).

Tarkastuslautakunta kiinnitti vuoden 2012 arviointikertomuksessa huomiota systemaattiseen henkilöstömenojen budjetointivirheeseen. Henkilöstömenojen budjetointi on edelleen epätarkkaa, mikä hankaloittaa talousarvion noudattamisen valvontaa. (VSSHP 2014b, 42).

HUS:n (2014) arviointikertomuksessa on mittarina todettu olevan seuraava: ”Vaikuttavuutta voidaan mitata HUS-tasolla ja yksiköittäin. Hoitosuositusten käyttöä mitataan”. Sekä hallitus ja tarkastuslautakunta ovat todenneet, ettei tavoitetta ole saavutettu. Tämä kuvaa yksittäisen esimerkin kautta varsin hyvin kansallistakin tilannetta sairaanhoitopiireissä laajamittaisen ja ajantasaisen vaikuttavuuden mittaamisen osalta: tuloksellisuuden komponenteista erityisesti vaikuttavuuden mittaaminen koetaan varsin ongelmallisena.

Kaikki tutkimuksen sairaanhoitopiirien tarkastuslautakunnat kiinnittävät huomiota sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaa. Koska esimerkiksi sisäisen valvonnan ohjeistuksen, raportoinnin ja talousarviossa esitettyjen tavoitteiden voidaan nähdä kuuluvan sisäisen valvonnan peruselementteihin, on asianmukaista ja ennakoitavissakin, että tarkastuslautakunnat kiinnittävät näihin varsin teknisinä määrittäviin teemoihin huomiota. Samalla vähäiselle huomiolle jää tätä sisäisen valvonnan perustaa täydentävien tekijöiden käsittely, kuten vaikkapa sisäisen valvonnan haittojen pohdinta, toimintatapojen merkitys motivaatiotasoon tai informaali valvonta.

2.3.6 Kokoavia ajatuksia sisäisen valvonnan nykytilasta sairaanhoitopiireissä

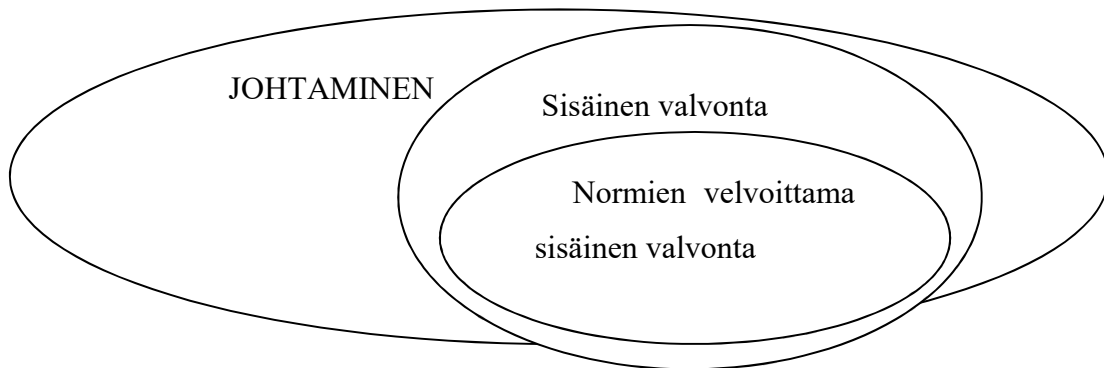
Sisäiseen valvontaan velvoittava lainsäädäntö ja yleisimmät sisäisen valvonnan mallit luovat perustan sairaanhoitopiirien sisäiselle valvonnalle. Lainsäädännöllä veloitetaan sisäisen valvonnan järjestämiseen ja siten edellytetään myös riskienarviointia ja -hallintaa¹⁰¹ kaikilta kunnallisilta organisaatioilta. Koska sisäistä valvontaa on tarkoitus kohdistaa kunkin organisaation oman riskienarvioinnin avulla, kovin tarkasti määriteltyjä toimintamalleja ei ole voitu ottaa lainsäädäntöön. Kansallinen lainsäädäntö velvoittaa sisäiseen valvontaan siten varsin yleisillä määräyksillä. Käytännössä se edellyttää lähinnä kirjallisen ohjeistuksen laatimista ja sen noudattamisen valvontaa. Normit luovat yleisyydestään huolimatta yhtenäisen lähtökohdan ja perussisällön sairaanhoitopiirien sisäiselle valvonnalle. Samalla lainsäädännön asettama velvoite tuottaa oletettaman sisäisen valvonnan hyödyllisyydestä¹⁰².

Kuntalain mukaan sisäisen valvonnan järjestelmä rakentuu varsin hierarkkisesti kattaen laajasti sekä sisällöltään että alueeltaan koko kuntayhtymäkonsernin toiminnan, huomioiden myös ulkoistetun toiminnan. Samalla kun toimintayksikölle on lainsäädännössä annettu päätösvaltaa, edellytetään lähtökohtaisesti tilintekoa, kuten liikelaitosten osalta voidaan todeta. Teoreettisesta näkökulmasta arvioituna lainsäädännön velvoittama asetelma rinnastuu päämies-agenttiteorian perusasetelmaan. Normien kautta muotoutuu kuva sisäisen valvonnan minimitasosta, jossa sisäinen valvonta kattaa koko taloudellisen kokonaisuuden ja hyödyntää valvontatoimien kohdistamisessa riskienarviointia tarkoituksenaan tavoitteiden saavuttamisen varmistaminen. Sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan dokumenttien avulla voidaan havaita, että sisäisen valvonnan tosiasiallisia vastuita ulottuu sairaanhoitopiireissä myös esimiehille kohdistetun johtamistehtävän ulkopuolelle. Sairaanhoitopiireissä sisäinen valvonta nähdään vastuun näkökulmasta näin ollen hyvin laajaa henkilömäärää koskevana työtehtävänä. Tämä laaja tulkinta ei nähdäkseni ole tarkoitettu vähentämään johdon vastuuta, varsinkaan järjestämisen

¹⁰¹ Hallituksen esitys 24/2012: ”Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa.”

¹⁰² Hallituksen esitys 24/2012: ”Valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskien hallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia.”

osalta. Alla olevassa kuvassa tosiasiallinen sisäinen valvonta on kuvattu normien edellyttämää laajempaa johtamisen ulkopuolelle ulottuvana ilmiönä.



Kuva 6 Sisäinen valvonta osana johtamista

Vaikka sisäisen valvonnan suunta sairaanhoitopiireissä on toki ensisijaisesti hierarkiassa alaspäin, asiantuntijavalvontaa voidaan todeta myös painotetun. Varsinaista organisaation sisäistä hierarkiassa ylöspäin suuntautuvaa valvontaa ei ole juurikaan ohjeistettu, mutta se ei käsitykseni mukaan tarkoita, ettei sellaista tosiasiallisesti olisi. Tästä ovat esimerkkejä terveydenhuollon ammattihenkilöiden esille tuomat näkemykset johtajia valittaessa tai organisaatorakenteita muutettaessa.

Sisäisen valvonnan dokumentit vahvistavat riskienarvioinnin merkittävää asemaa sairaanhoitopiirien sisäisessä valvonnassa. Kaikki sairaanhoitopiirit näyttävät painottavan sen tärkeyttä. Havainnolle voidaan löytää tukea Oulasvirran, Paanasen, Kiviahon ja Sandströmin (2014, 263) tutkimuksesta koskien riskienhallintaa muun muassa sairaanhoitopiireissä. Kyseisessä tutkimuksessa nostettiin lisäksi esiin, että sairaanhoitopiirien ydintoimintaan liittyvät riskit ovat niin vakavia, että se ohjaa ymmärrettävästi kohdistamaan riskienhallintatoimia esimerkiksi potilasturvallisuuteen. Toki kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan tulkittiin vaikuttavan myös sairaanhoitopiirien suuren koon mahdollistamat riskienhallintaresurssit.

Kun pyritään löytämään sairaanhoitopiirien tarpeisiin soveltuvat toimintatavat hyvän sisäisen valvonnan järjestämiseksi, on tarpeen ottaa huomioon kansallinen normisto ja kansainvälisesti laajasti sovellettavat mallit. Tämä lähtökohta näyttää ohjaavan sairaanhoitopiirejä näkemään sisäisen valvonnan varsin teknisenä asiana, jonkinlaisena ”apuvälineenä”. Tällöin asianmukainen sisäinen valvonta näyttäytyy

kansainvälisiä malleja myötäilevänä prosessina, jonka rungon muodostavat ohjeiden laatiminen, riskien arviointi ja valvontatoimenpiteiden toteuttaminen, ja jossa tärkeässä asemassa on tietoteknisavusteisesti toteutettu raportointi. Koska kansallinen lainsäädäntö ja kansainväliset mallit ohjaavat sisäisen valvonnan järjestämisessä, on toki luontevaa, että hyvä sisäinen valvonta tulkitaan paljolti dokumentoitujen ohjeiden sekä riskienarviointi- ja valvontatoimenpiteiden kokonaisuudeksi. Tämä on kuitenkin omiaan lisäämään valvonnan teknisen näkökulman painotusta. Esimerkiksi informaalia sisäistä valvontaa ei näytettäisi käsiteltävän sairaanhoitopiirien ohjeistuksessa juurikaan. Toisaalta voidaan toki yleisellä tasolla esittää, että suurimpien sairaanhoitopiirien sisäinen valvonta sisältänee keskeiset elementit asianmukaiseksi arvioitavissa olevasta sisäisestä valvontajärjestelmästä.

Mikäli sisäinen valvonta nähdään lähinnä normien, mallien ja ohjeiden kokoelmana sekä niiden täytäntöönpanona, tulkinta sisäisestä valvonnasta ilmiönä jää jossain määrin suppeaksi suhteessa erittäin laajoihin sisäisen valvonnan määritelmiin¹⁰³. Tällöin voidaan esittää kysymys, että voitaisiinko tieteellisen tutkimuksen keinoin täydentää sisäisen valvonnan ymmärrystä sairaanhoitopiireissä. Tässä tutkimuksessa lähtökohdaksi nykytilan täydentämiselle on otettu ajatus, että sairaanhoitopiirien sisäiseen valvontaan vaikuttavat organisaation rakenne, toiminta ja toimintaympäristö¹⁰⁴. Tällöin sairaanhoitopiirit nähdään muodostuvan monista varsin itsenäisistä toimintayksiköistä, joiden toiminnan tuloksellisuuden arvioiminen on ongelmallista. Lisäksi sairaanhoitopiirien nähdään toimivan ympäristössä, jossa on paljon erilaisia tilivelvollisuussuhteita. Seuraavaan taulukkoon on kerätty sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa kuvaavia piirteitä. Esitetyn piirteen viereen on koottu niiden alalukujen numerot, joissa tätä piirrettä käsitellään ja arvio piirteen teknisyydestä (keskimmäisessä sarakkeessa viittaus alalukuun, jossa aihetta käsitellään, oikealla arvio piirteen painottumisesta: tekninen (T) tai ei-tekninen (ET)).

¹⁰³Esimerkiksi COSO:n (2013, 3) mukaan sisäisen valvonnan määritelmä on tarkoituksella laaja, koska sisäisen valvonnan avulla on tarkoitus varmistaa tavoitteiden saavuttaminen erilaisissa organisaatorakenteissa, toimialoilla ja toimintaympäristöissä. Tällaiset geneeriset mallit eivät kuitenkaan voi tavoittaa syvällistä tulkintaa erilaisissa monimutkaisissa konteksteissa, vaan mallissa ennemminkin ohjeistetaan huomioimaan kontekstikohtaisia asioita.

¹⁰⁴ Myös esimerkiksi toimeenpanon on todettu vaikuttavan olennaisesti sisäisen valvonnan merkitykseen käytännössä (vrt. Kiviaho et al. 2014).

Sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa kuvaavia piirteitä	Ks. luku	T/ET
Perusoletuksena on, että sisäinen valvonta on hyödyllistä.	2.3.4, 2.3.5	T
Sisäisen valvonnan järjestämisessä painottuvat kuntalainmukainen ja hierarkkinen <i>tilivelvollisuus</i> .	2.3.1, 2.3.4	T
Sisäisen valvonnan ensisijainen painotus on <i>formaalissa valvonnassa</i> .	2.3.1, 2.3.4, 2.3.5	T
Sisäisen valvontajärjestelmän muuttamisessa <i>dokumentoitu ohjeistus</i> on keskeisessä asemassa.	2.3.2, 2.3.4, 2.3.5	T
Sisäisen valvonnan keskiössä on <i>asetettujen tavoitteiden</i> saavuttamisen varmistaminen.	2.3.4, 2.3.5	T
Vaikuttavuuden <i>mittaaminen</i> koetaan ongelmalliseksi.	2.3.5	T
Sisäisen valvonnan <i>motivaatiovaikutuksia ei kartoiteta</i> systemaattisesti.	2.3.4, 2.3.5	T
<i>Kokonaisuutena arvioiden sisäinen valvonta määrittyy sairaanhoitopiireissä varsin teknisenä toimintana.</i>	2.3.4, 2.3.5, 2.3.6	T

Taulukko 3 Tutkimuksen sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa kuvaavia piirteitä.

Edellä olevan taulukon sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan varsin tekniseksi arvioimaani nykytilaa kuvaavat piirteet perustuvat tässä luvussa esitettyihin aineistoihin. Taulukko 3 osoittaa lähtökohdan seuraavien lukujen aikana muodostettaville ajatuksille sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentämään. Viidennen luvun tutkimustuloksissa esitetään vastaavanlainen taulukko esittämään nämä täydentämään tarkoitettut ajatukset.

Yleisimmät sisäisen valvonnan mallit kuvaavat sisäistä valvontaa laajana, jolloin sisäiseen valvontaan voidaan periaatteessa lukea asiat, jotka tukevat tavoitteiden saavuttamista. Koska mallit ovat lähtökohtaisesti kaikenlaisille organisaatioille tarkoitettuja, niiden antama ohjeistus on luonnollisesti geneeristä (IFAC 2006, 5). Tämä on omiaan lisäämään tarvetta ymmärtää sisäiseen valvontaan vaikuttavia tekijöitä kulloinkin kyseessä olevassa organisaatiossa. COSO:n (2013, 3) mukaan onkin huomioitava, että organisaation toiminnalla, rakenteella ja toimintaympäristöllä on merkitystä sisäisessä valvonnassa. Tällöin on siten tarpeen pyrkiä havaitsemaan kyseessä olevan kontekstin kannalta lakeja ja malleja täydentävät tarpeet.

Sairaanhoitopiireissä ilmiön monipuolisen ymmärtämisen tarve tulee muun muassa yleisestä resurssien niukkuudesta, ja kohdistetusti siitä, että sairaanhoitopiirit eivät ole läheskään aina tyydyttävällä tavalla saavuttaneet tavoitteitaan eli toisin sanoen sisäinen valvonta ei ole nykytilansa mukaisena täysin tyydyttävästi onnistunut (vrt. esim. Punnonen 2015; 2013).

3. Kolme teoreettista näkökulmaa sisäiseen valvontaan sairaanhoitopiireissä

Tutkimuksen teoreettiset näkökulmat voidaan nähdä ajattelun pohjana, joka auttaa lukijaa aiheen ymmärtämisessä (Viskari 2009, 35-36). Tämän tutkimuksen kolme teoreettista näkökulmaa ovat parenting-teoria, monitulkintaisuus ja agenttiteoria. Nämä teoriat nähdään tässä tutkimuksessa rinnakkaisina ja siten toisiaan täydentävinä näkökulmina (ks. kuva 4). Monialaisen tai monista varsin itsenäisesti toimivista yksiköistä muodostuvan organisaation johtamista käsittelevä parenting-teoria antaa tulkintapohjaa useisiin toimintayksiköihin jakautuneen kunnallisen erikoissairaanhoidon organisaation sisäisen valvonnan ymmärtämislle rakenteen osalta. Julkisen toiminnan tuloksellisuuden jäsentämiseen hyödynnettävä monitulkintaisuuden teoria yhdistetään toiminnan näkökulmaan. Agenttiteoria taas on pitkään ollut keskeinen valvonnan merkitystä ja oikeutusta käsittelevä teoria (Martikainen et al. 2002, 15; vrt. myös esim. Wiberg & Salonen 1991, 160 ja Cuevas-Rodriguez et al. 2012, 15). Tässä tutkimuksessa agenttiteoria kytketään erityisesti tilivelvollisuuden jäsentämiseen kiinnittyen toimintaympäristön näkökulmaan.

Valitut kolme teoreettista näkökulmaa esitetään tässä luvussa¹⁰⁵. Nämä näkökulmat esitetään rinnakkaisina siten, että sisäinen valvonta ilmiönä on integroitu kyseisten alalukujen sisään. Tutkimuksen lopuksi esitetään kolmen näkökulman avulla saatu kokonaisuus sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentävistä ajatuksista. Sisäisen valvonnan käsite määriteltiin edellisessä luvussa.

¹⁰⁵ Ks. lisää teorioiden valinnasta luvusta 1.3

3.1 Sisäinen valvonta parenting-teoria näkökulmasta

Tässä tutkimuksessa sisäisen valvonnan ymmärrystä keskushallinnon ja toimintayksikön suhteessa pyritään syventämään parenting-teorian avulla. Kyseisen teorian nimessä käytetyllä parenting-termillä on vahva kytkös suomen kielen vanhemmuus-termiin ja varmastikin jokaisella on jonkinlainen tulkinta vanhemmuudesta. Tässä tutkimuksessa vanhemmuus taloudellisessa kokonaisuudessa tulkitaan keskushallinnon näkökulmana hyödyntäen ensisijaisesti siis parenting-teoriaa, mutta lisäten siihen myös muita kyseistä teoriaa tukevia tai täydentäviä teoreettisia aineksia.

Parenting-teoria asettuu strategisen johtamisen aihealueelle. Teoria pohjautuu erityisesti Michael Gooldin, Andrew Campbellin ja Marcus Alexanderin tekemälle tutkimustyölle (Esim. Goold & Cambell 2002 ja 1992; Campbell & Goold 2000; Goold, Campbell & Alexander 1998, 1995 ja 1994). Parenting-teorian ydin käsittelee keskusjohdon ja toimintayksiköiden välistä suhdetta monitoimialaisen taloudellisen kokonaisuuden kontekstissa. Teorian mukaan tällaisen konsernin rakenteessa on keskeistä keskusjohdon kompetenssi ja resurssit (Goold et al. 1995, 170).

Pettiferin ja Gooldin (2005, 26) mukaan vasta 2000-luvulla on alkanut viritä laajempaan kiinnostusta keskusjohdon suoriutumisen tarkasteluun. Keskusjohdon merkitykseen sisäisen valvontajärjestelmän luomisessa on Suomessakin kiinnitetty huomiota esimerkiksi vuonna 2012 tehdyssä kuntalain (365/1995) muutoksessa¹⁰⁶. Parenting-teorian mukaan keskusjohdolla on olennainen merkitys organisaation menestyksessä, koska sen tehtävänä on muun muassa suunnitella tarkoituksenmukaiset ohjaus- ja valvontajärjestelmät (Nilsson 2000, 89-90). Tulkintaa tukien myös Rumelt (1991, 173) pitää valvontaa mahdollisena keskusjohdon lisäarvon tuottamisen keinona. Keskusjohdolla viitataan tässä tutkimuksessa organisaation tai konsernin ylimpään sisäiseen johtoon, joka toimii hierarkkisesti ajateltuna varsinaisten toimintayksiköiden yläpuolella. Keskusjohdon henkilöstöön lasketaan mukaan ne työntekijät, jotka eivät kuulu toimintayksiköiden

¹⁰⁶ Hallituksen esityksen (24/2012, 5) mukaan viranhaltijajohdon tietoisuus sisäisestä valvonnasta on usein riittämätöntä. Esityksen mukaan sisäinen valvonta ymmärretään vielä liian usein osaksi tarkastusta eikä johtamista ja luottamushenkilöiden taholta viranhaltijoiden tehtäväksi.

henkilöstöön, kuten esimerkiksi ylimmän johdon tukena toimivat group controllerit. (Goold et al. 1994, 399; Campbell & Goold 2000, 9; Campbell 2003, 73).

Keskusjohdolla ei parenting-teorian perusasetelmassa ole ulkoisia asiakkaita eikä se generoi itsenäistä rahavirtaa. Näin ollen keskusjohdon rooli voidaan siis pelkistää siten, että sen tavoitteena on vaikuttaa toiminnallisiin yksiköihin positiivisesti kokonaisuuden kannalta. Tällaisia mahdollisia vaikuttamistapoja on tulkittu olevan esimerkiksi hyödyllisten yhteistyömahdollisuuksien luominen, osaamisen kehittäminen, kannustaminen, aktiivinen valvonta, resurssien tarjoaminen ja konsernin rakenteen muuttaminen. (Campbell & Goold 2000, 9-10).

Parenting-teorian kytkeytyy lähtökohtaisesti yksityisten organisaatioiden johtamiseen. Goold (1997, 291-293) toteaa kuitenkin, että vaikka kaikki yksityisen sektorin johtamisopit sovi voittoa tavoittelemattomiin organisaatioihin, organisaatioissa on myös yhtäläisyyksiä, joita kannattaa hyödyntää. Tekemäni arvion mukaan parenting-teorian avulla voidaan tulkita myös julkisen organisaation toimintaa. Yhtenä esimerkkinä valvontaan liittyen Goold esittää, että benchmarkingia tulisi pyrkiä hyödyntämään, vaikkei suoria kilpailijoita voittoa tavoittelemattomalla organisaatiolla olisikaan. Gooldin esittämä esimerkki kuvastaa tulkintani mukaan parenting-teoriaan sisältyvää pyrkimystä huomioida tavoitteen saavuttamisen lisäksi myös mahdollinen tuloksellisuuteen liittyvä potentiaali. Sisäisen valvonnan ei näin ollen tulisi ohjata alkuperäisen heikomman tavoitteen toteuttamisen varmistamiseen, mikäli organisaatiolla olisi kyky ja mahdollisuus saavuttaa parempi tulos.

Parenting-teorian kontekstina oleva monitoimialaisuuden käsite voidaan määritellä monella tavalla. Pitts ja Hopkins (1982, 620-621) esittävät kaksi vaihtoehtoista tapaa määritellä monitoimialaisuutta. Näitä ovat toimintojen erilaisuus ja strategioiden erilaisuus. Liikuttaessa vaihtoehtojen välillä monitoimialainen tai ei-monitoimialainen, toimintojen erilaisuuden tulkitseminen nähdään selkeämmäksi valinnaksi. Vaihtoehtoisiksi lähestymistavoiksi edelliseen he esittävät (1) tuotteiden tai palveluiden erilaisuutta, (2) resurssien erillisyyttä, tai (3) markkinoiden erillisyyttä. Sairaanhoidopiirit voidaan näistä kaikista näkökulmista todeta monitoimialaisiksi toimijoiksi, koska ne tarjoavat hyvin laajasti toisistaan poikkeavia terveydenhuollon palveluja (kuten laboratorio-, mielenterveys- ja leikkauspalveluja), joihin tarvitaan keskenään erilaiset resurssit. Palveluja voidaan myös tarjota eri

alueille (omalle alueelle, erityisvastuualueelle tai koko Suomeen, laajimmillaan jopa Suomen rajojen ulkopuolelle).¹⁰⁷

Sadtler, Campbell ja Koch (1997, 12-13) esittävät, että monitoimialainen rakenne yksityisellä sektorilla syntyi ajatuksesta, että siten ylin johto kykenisi hallitsemaan kokonaisuutta, vaikka se suuntautuisikin erilaisille liiketoimintasegmenteille. Kyseiset tutkijat tulkitsevat, että vaikka ratkaisu näyttikin jossain määrin perustellulta, todellisuudessa järjestely aiheutti kokonaisarvon vähenemisen ongelman. Syitä tähän olivat muun muassa päätöksenteon hidastuminen, päätösten laadun huonontuminen ja ylimmän johdon liiketoimintaosaamisen heikentyminen.

3.1.1 Parenting-teorian viitekehys

Tässä tutkimuksesta parenting-teoriasta ollaan kiinnostuneita sisäisen valvonnan näkökulmasta. Teoria käsitellään aluksi tiiviisti, minkä jälkeen keskitytään sen antiin sisäisen valvonnan tulkintaan. Parenting-teorian lähtökohtana on, että monitoimialaisilla organisaatioilla on taipumus vähentää kokonaisuuden arvoa johtuen esimerkiksi yleiskustannuksista, päätöksenteon hidastumisesta, tarpeettomista interventioista ja liian vähäisestä hyödyn tuottamisesta. Tätä taipumusta tulee hallita myös siksi, että synergioiden tuomaa positiivista vaikutusta kokonaisuuteen arvioidaan usein liian suureksi. (Goold & Campbell 2002, 187; Goold et al. 1998, 310-312). Myös Rumelt (1991, 182) toteaa tutkimuksessaan, että konsernitason synergioita ei juuri havaittu. Niskasen mukaan julkisilla viranhaltijoilla on lisäksi usein pyrkimys kasvattaa johtamansa organisaation kokoa, mikä lisää kustannuksia (Salminen 2004, 80).

Campbell ja Faulkner (2003, 4) painottavat parenting-teoriassa sitä, että yhtä suuri paino annetaan arvon tuottamiselle kuin sen tuhoamisellekin. Siten sekä hyödyn tuottamisen että haitan välttämisen logiikka tulee ymmärtää. Heidän mukaansa teorian taustalla oleva monien vuosien havainnointi on osoittanut, että keskusjohdon toimilla on vaikutusta toimintayksiköiden tekemisiin päätöksiin. Näin ollen voidaan esittää, että keskusjohdon ja toimintayksiköiden välisessä suhteessa on potentiaalinen

¹⁰⁷ Terveysturismin esimerkiksi Venäjältä Suomeen odotetaan kasvavan tulevaisuudessa. Ks. esim. Finnmedi (2012) Terveysturismin markkinat: Tutkimus suomalaisten terveyspalveluiden kysynnästä Pietarissa ja venäläisten matkailijoiden keskuudessa

tilanne sekä tuottaa hyötyä että haittaa. Arrow (1985) täydentää teemaa kirjallisuuteen viitaten, että tietämystä optimaalisesta tuottavuudesta kussakin yksikössä ei voi siirtää sellaisenaan keskushallintoon. Tällöin keskushallinnon tehtäväksi hänen mukaansa jää, ilman tehtävän suorittamiseen tarvittavaa parasta asiantuntemusta, saada yksikkö toimimaan keskushallinnon tavoitteen mukaisesti. (Arrow 1985, 39).

Lainema (1996, 17) on esittänyt monialaryitysten yleisiksi kilpailukeinoiksi kykyä luoda etua esimerkiksi edullisen pääoman, osaamisen tai valvonnan avulla. Lisäksi on kuitenkin huomioitava, että konsernitasoisten prosessien, kuten suunnittelun ja valvonnan muokkaaminen yleisesti hyväksytyjen toimintatapojen mukaisiksi ei välttämättä tue tavoitetta saavuttaa erinomaisia tuloksia vaan ehkä ennemminkin keskimääräisiä. (Goold et al. 1998, 310-312). Parenting-teorian perusasetelman muodostaa siten ajatus, että oikeuttaakseen olemassaolonsa, monitoimialaisen organisaation keskusjohdon tulee vaikuttaa siten, että kokonaisuus suoriutuu paremmin kuin itsenäiset yksiköt olisivat suoriutuneet ja samalla paremmin kuin yksiköt olisivat suoriutuneet muiden omistuksessa. Tiivistetysti todettuna keskusjohdosta tulisi kokonaisuutena arvioiden olla enemmän hyötyä kuin haittaa ja nettohyöty tulisi samalla olla suurempi kuin muiden omistuksessa. Tämän taustalla on oletus, että monien yksiköiden olisi mahdollista toimia myös itsenäisinä tai osana toista taloudellista kokonaisuutta. (Goold et al. 1998, 309). Pettiferin ja Campbellin (2005, 25) mukaan arvioinnin pääpaino tulee olla keskusjohdon yksiköille tuottamien hyötyjen ja haittojen arvioinnissa, vaikka keskusjohdon omat kustannuksetkaan eivät ole toki merkityksellisiä. Myös Nilsson ja Olve (2001, 355) painottavat sisäisestä valvonnasta saatavia hyötyjä. He toteavatkin, että koska strategiseen johtamiseen liittyvä sisäinen valvonta kohdistuu suunnitteluun, koordinointiin ja seurantaan, tulisi sitä suorittavien henkilöiden osaamisen olla enemmän toiminnan kehittämisen kuin kirjanpidon tai rahoituksen osa-alueilla.

Teorian tausta-ajatuksena on, että toimintayksiköiden johto pyrkii toimimaan oman yksikkönsä edun mukaisesti, jolloin keskusjohdon on hyödyllistä puuttua yksikön toimintaan ainoastaan, kun interventioilla on positiivinen vaikutus kokonaisuuteen. Tällainen tilanne on vain silloin kun hyödyt eivät realisoidu luonnollisen oman edun tavoittelun kautta tai keskusjohto kykenee tukemaan hyötyjen saavuttamisessa. (Campbell & Goold 2000, 58-59). Parenting-teorian perusteella Goold, Campbell ja Alexander (1998, 312-313) siten esittävät, että taloudellinen kokonaisuus tulisi muodostaa huomioiden yksiköiden tarpeet ja

keskusjohdon mahdollisuudet tukea yksiköitä, ei niinkään yksiköiden keskinäisen läheisyyden periaatteella. Toisaalta organisaation sisällä yksiköiden välisillä rajoilla ja raportointisuhteilla on olennainen merkitys menestyksen kannalta, koska ne määrittävät muun muassa synergiamahdollisuuksia ja johdon työnjaon eri osien kesken.

3.1.2 Hyödystä ja haitasta

Parenting-teoria pohjautuu usean vuoden tutkimukselle, jossa on voitu todeta, että keskusjohto vaikuttaa alaisiinsa yksiköihin. Tämä asetelma luo mahdollisuuden tuottaa hyötyä, mutta samalla keskusjohdon toimista voi koitua haittaa. (Campbell & Faulkner 2003, 4). Hyödyn tuottaminen parenting-teorian kontekstissa voidaan jakaa neljään kokonaisuuteen¹⁰⁸: itsenäiseen vaikuttamiseen (stand-alone), synergioiden tai yhteistyön edistämiseen vaikuttamiseen (linkage), keskitettyihin palveluihin ja kehitystoimintaan. Vaikka näillä alueilla on tulkittu olevan mahdollisuuksia tuottaa hyötyä, niillä on nähty myös riski vastakkaisiin vaikutuksiin. (Campbell 2003, 73). Vakiintuneessa toiminnassa edellä esitettyjä mahdollisuuksia on havaittu esimerkiksi tuottavuuden parantamisen, kulujen kontrolloinnin ja liiaksikin vakiintuneiden hallinnollisten toimintatapojen osa-alueilla. Hyvin hitaasti kasvavien tai jopa pienenevässä toiminnassa mahdollisuudet on todettu kohdistuvan kapasiteetin hallintaan, investointien tiukkaan kontrolliin ja toiminnan uudelleen suuntaamiseen. (Goold 1996, 359-362).

Keskusjohdon mahdollisuus tuottaa sen olemassaoloon vaadittavaa hyötyä (parenting opportunity) edellyttää, että selkeää parantamisen varaa on havaittavissa (Campbell et al. 1995, 123). Lisäksi esimerkiksi Gottschalg (2005, 2) toteaa tutkimuksensa perusteella hyötyjen tuottamisen olevan mahdollista vain, mikäli keskusjohdon hallussa on yksiköiden hyödynnettävissä olevia resursseja ja yksiköillä on tarvetta näille resursseille. Campbell (2003, 80) esittää kahden edellisen ehdon lisäksi sitä, että keskusjohdolla tulee olla riittävä ymmärrys toimintayksiköiden toiminnasta, jotta se kykenee tulkitsemaan toimiensa vaikutukset riittävän hyvin. Hän

¹⁰⁸ Campbell tulkitsee, että hänen esittämänsä luokittelu on varsin samanlainen kuin Collisin (1991) aikaisemmin esittämä.

esittää samalla hyvin erikoissairaanhoidon sopivan esimerkin, jonka mukaan lääkäriylläkin tulee olla hoitotoimenpiteisiin tarvittava osaaminen ja riittävä tietämys potilaan tilasta, jotta hän kykenee ennakoimaan potilaalle todennäköisesti koituvia hyötyjä ja haittoja.

Nettomääräiseen hyötyyn on aikaisemmin todetusti huomioitava myös keskusjohdon aiheuttamat kustannukset. Goold, Pettifer ja Young (2001) kannustavatkin vertailemaan keskusjohdon henkilöstömääriä ja heidän tutkimuksensa mukaan mainitulla vähimmäistasolla noin 20 tuhannen työntekijän yksityisen sektorin organisaatiossa tulisi keskusjohdossa riittää yhteensä 5-6 henkilöä hoitamaan taloudelliseen raportointiin, sisäiseen valvontaan ja sisäiseen tarkastukseen liittyvät keskusjohtotasoiset työtehtävät. (Goold, Pettifer & Young 2001, 85-89). Erilaisissa toimintaympäristöissä on toki mahdollista olla lisävaatimuksia, jotka aiheuttavat suuremman henkilöstömäärän tarpeen. Lisäksi tutkimukset ovat osoittaneet, että yhtä oikeaa mallia keskusjohdolle tuskin löytyy (Young 1998, 933). Tämä ei kuitenkaan estä vertailemasta varsinkin yhdessä valtiossa tai yhden toimialan sisällä olevia organisaatioita, koska selitettävissä olevien erojen syyt ovat usein tunnistettavissa. Youngin (1998, 936) mukaan vertailu tulee tulkita mahdollisuutena saada tietoa oman toiminnan kehittämiseen, ei niinkään ajatuksena, että samanlainen toimintatapa sopisi kaikille organisaatioille.

Goold, Campbell ja Alexander (1998, 309) esittävät, että mahdollisuudesta tuottaa hyötyä päästään keskeiseen parenting-teorian käsitteeseen eli parenting-etuun (parenting advantage). Heidän mukaansa monitoimialaisessa kokonaisuudessa keskeisenä tavoitteena onkin tuottaa toimintayksiköille enemmän hyötyä kuin muut tuottaisivat. Campbellin ja Faulknerin mukaan (2003, 5) parenting-teoria rakentuukin erityisesti parenting-edun –käsitteen pohjalle.

Jotta keskushallinto voisi tuottaa nettohyötyä toimintayksiköille, sen tulisi pystyä parantamaan toimintayksiköiden johdon toimintaa. Keskushallinnosta kun on joka tapauksessa myös haittaa, koska siitä syntyy väistämättä kustannuksia. Campbell (2003, 78) esittääkin neljä paradoksia, jotka liittyvät pyrkimykseen tuottaa hyötyä, mutta voivat kuitenkin tosiasiaissa aiheuttaa haittaa kokonaisuudelle.

Ensimmäisenä Campbell (2003, 78-80) nostaa esiin oletuksen, että keskusjohto tietää paremmin mikä on hyväksi kullekin toiminnolle kuin toimintojen oma johto. Oletuksen ongelmana on kuitenkin se, että keskusjohto voi käyttää kunkin toiminnon johtamiseen vain vähäisen osan ajastaan, kun taas toiminnon oma johto käyttää siihen

kaiken aikansa. Näin ollen oletus ei lähtökohtaisesti tulisi olla paikkansa pitävä. (ks. myös Campbell, Goold & Alexander 1995, 79).

Toinen Campbellin (2003, 79) esittämä paradoksi liittyy ensimmäiseen. Usein oletetaan, että keskusjohto voi löytää synergioita ja yhteistyömahdollisuuksia toimintayksiköiden välillä. Jos kuitenkin oletetaan, että toimintayksiköillä on osaava johto, niin on todennäköistä, että he osaavat itse nähdä ja tulkita paremmin hyödyttävät yhteistyömahdollisuudet.

Kolmas Campbellin (2003, 79-80) esittämä paradoksi liittyy keskusjohdon tuottamiin palveluihin. Usein oletetaan, että keskittämällä palvelut keskusjohdon alaisuuteen saadaan hyötyä kokonaisuudelle. Kun kuitenkin tavoitteena on paras mahdollinen ratkaisu, niin tulisi löytää syyt miksi itse tuotettu keskitetty palvelu olisi laadukkaampaa ja tehokkaampaa kuin kilpailuilta markkinoilta hankittu erityisosaaminen.

Neljäs ja viimeinen Campbellin (2003, 80) esittämä paradoksi liittyy todennäköisyyteen. Oletuksena voi olla, että keskusjohto kykenee muita paremmin onnistumaan toiminnan laajentamisessa uusille toiminta-alueille. Kun huomioidaan, että monilla toiminta-alueilla on varsin kova kilpailu, oma paremmuus ei ole läheskään aina selvää.

Sisäisen valvonnan näkökulmasta relevantteja tulkintoja voidaan tehdä ainakin ensimmäisestä ja toisesta paradoksista. Näihin liittyvät keskushallinnon valvontaan hyödyntämän tiedon puutteellisuuden sekä aiheettomien valvontainterventioiden riskit.

3.1.3 Sisäinen valvonta parenting-teorian viitekehyksessä

Goold ja Quinn (1990, 43) sekä Nilsson ja Olve (2001, 345) tulkitsevat valvontajärjestelmän (control system) lähinnä ohjauksen ja valvonnan sisältäväksi prosessiksi. Heidän määritelmästänsä voidaan päätellä, että ohjaus ja valvonta ovat sidoksissa toisiinsa ja että niiden erottamista ei useinkaan ole tarpeellista. Seuraavassa lainauksessa on esitetty heidän tulkintansa:

The control system is the process which allows senior management to determine whether a business unit is performing satisfactorily, and which

provides motivation for business unit management to see that it continues to do so. It therefore normally involves the agreement of objectives for the business between different levels of management; monitoring of performance against these objectives; and feedback on results achieved, together with incentives and sanctions for business management. The control system also provides the basis for decisions on actions to correct deviations from planned objectives. (Goold ja Quinn 1990, 43).

Keskusjohdon tehtävät voidaan jakaa kahteen osaan eli toisaalta yksittäisen yksikön johtamiseen ja toisaalta yhteistyön edesauttamiseen. Sisäinen valvonta nähdään osana yksittäisen yksikön johtamista. Sisäiseen valvontaan kuuluvia tai siihen läheisesti liittyviä toimia ovat rajojen asettaminen yksikön toiminnalle, strategian ja budjetin hyväksyminen, tavoitteiden saavuttamisen valvonta (kuten tulosseuranta), toimintaohjeiden antaminen sekä toiminnan seuranta ja reagointi havaittuihin ongelmiin. (Campbell & Goold 2000, 126).

Valvontavallan avulla keskusjohto kontrolloi yksiköitä. Gooldin ja Campbellin (1992, 26-28) mukaan valvontamenetelmät määräytyvät paljolti sen mukaan millainen merkitys on budjeteilla ja niihin sisältyvillä tavoitteilla. Heidän empiirisen tutkimuksensa perusteella valvontamenetelmät voidaan jakaa kolmeen ryhmään: joustava strateginen valvonta (valvotaan, että tuloskehitys on oikean suuntaista ja toiminta perustuu strategiaan), tiukka strateginen valvonta (valvotaan tiukasti sekä lyhyen että pitkän aikavälin tavoitteita) ja tiukka taloudellinen valvonta (valvotaan tiukasti budjetin toteutumista).

Keskusjohto voi ottaa vastuun monenlaisista sisäisen valvonnan tehtävistä, mutta vähimmäistasollakin keskusjohdon tehtäviin kuuluu parenting-teorian viitekehyksessä sisäisen valvonnan järjestäminen (Pettifer 1998, 783). Yleensä keskusjohdon tehtäväkenttään kuuluvat kuitenkin myös päätöksenteon valvonta liian riskipitoisten toimien välttämiseksi sekä merkittävimpien päätösten toimeenpanon varmistaminen. (Goold & Campbell 2002, 189). Esimerkiksi silloin kun arvioidaan, että riski strategisen valinnan virheellisyydelle on kasvanut, tulee kiinnittää erityistä huomiota sisäisen valvonnan toimivuuteen muun muassa siten, että määritellään kyseisen valinnan seurantaan selkeät valvontatoimet ja -ajankohdat. (Whitehead &

Campbell 2010, 9). Valvontaan vaikuttaa näin ollen aina riskianalyysi.¹⁰⁹ Tämä johtaa tulkintaan, että valvonta tulee kohdistaa niihin osa-alueisiin, joissa valvonnasta saatava hyöty olisi perusteltavissa. Riskienarviointi on näin ollen keskeinen sisäistä valvontaa ohjaava asia.¹¹⁰ Tulkintaa tukee niin ikään hallituksen esitys kuntalain muuttamisesta (24/2012), jonka mukaan riskienhallinta katsotaan osaksi sisäistä valvontaa. Sen mukaan riskienhallinnan merkitys on jatkuvasti korostunut erityisesti kunnan tehtävien organisointitapojen monimuotoistuksessa¹¹¹.

Nilssonin (2000, 103) tutkimuksessa haastatellut henkilöt kokivat, että vähimmäistasolla kontrollijärjestelmiä käytettiin lähinnä keskeisten tavoitteiden asettamiseen ja strategisten valintojen onnistumisen seurantaan. Nilsson (2000) täydentääkin parenting-teoriaa sisäisen valvonnan näkökulmasta havaitsemalla, että johto kaikilla tasoilla pitää tärkeänä sopeuttaa kontrollijärjestelmät kyseiselle tasolle. Hänen mukaansa tutkijat ovat toki pitkään pitäneet tärkeänä tällaista sopeuttamista, mutta olemassa on ollut vain rajoitetusti tutkimustietoa keskusjohdon yhdenmukaisen valvonnan tarpeen ja toimintayksikön tiedon tarpeen onnistuneesta tasapainottamisesta. Hänen mukaansa konsernit pyrkivät standardoimaan kontrollijärjestelmiä, vaikka taloudelliset vaikutukset voivat olla negatiivisia. Nilssonin parenting-teoriaan kytkeytyvässä case-tutkimuksessa ruotsalaisista yrityksistä kuitenkin todettiin, että niillä käytössään olleen toimintaperiaatteen mukaan pyrittiin konsernitaseiseen yhtenäisyyteen, mutta samalla huomioitiin yksikkötasoihin tarpeisiin sopeuttaminen. Ehtona sekä konserni- että yksikkötasoa tukevalle raportointijärjestelmälle tulkittiin yksiköiden ja niiden strategioiden riittävä samankaltaisuus. (Nilsson 2000, 108-110). Virtasen (2006, 152) tutkimus tukee Nilssonin esittämää tulkintaa tarpeesta yksikkökohtaiseen sopeutukseen.¹¹²

¹⁰⁹ Tulkinta saa tukea agenttiteoriasta, jonka mukaan päämiehen tulee järjestää valvonta kustannustehokkaasti eli kohdistetusti, jotta agenttikustannukset ovat kokonaisuudessaan mahdollisimman pienet (ks. esim. Jensen & Meckling 1976).

¹¹⁰ Tätä tukee myös COSOn (2011, 51) näkemys riskienarvioinnin tärkeydestä osana sisäistä valvontaa.

¹¹¹ Merkittävä osa kunnan tehtävistä hoidetaan usein peruskunnasta erillään olevissa organisaatioissa, kuten osakeyhtiöissä ja kuntayhtymissä (Hallituksen esityksessä kuntalain muuttamisesta 24/2012, 4).

¹¹² Myös Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä on viime vuosina käyty keskusteluja samasta teemasta ja tällöin keskiössä on ollut raportointijärjestelmän muokkaaminen sellaiseksi, että keskusjohdon,

3.1.4 Strateginen sisäinen valvonta

Parenting-teorian nähdään asettuvan lähtökohtaisesti strategisen johtamisen aihealueelle. Strategisen johtamisen käsitteistö ja tietämys kehittyvät jatkuvasti. Näkemystä siitä, mistä strategisessa johtamisessa ilmiönä on kysymys tai siitä miten strategista johtamista pitäisi tehdä, muuttuu toimintaympäristön¹¹³ muuttuessa. (Laurila 2007, 83). Strategiaan sisällytetään yleisen ajattelun mukaan organisaation keskeiset tavoitteet ja keinot. Julkisissa organisaatioissa strategia fokuoittuu usein toiminnan tarkoituksesta johdettuun missioon. Tällöin siis huomioidaan samalla julkisessa toiminnassa olevat rajoitteet. Strategian tarkoitukseksi voidaan määrittellä organisaation toiminnan kehittäminen ja siten sen tuloksellisuuden parantaminen. Tutkimuksissa onkin voitu todeta, että tehdyillä strategisilla valinnoilla on ollut vaikutusta organisaation tuloksellisuuteen, vaikka samalla on todettava, että evidenssi on ajoittain ollut ohutta. (Walker 2010, 227 ja 248).

Strategialla voidaan siis esittää toiminnan tavoitteet ja keinot. Tällöin strategia ilmaisee mihin julkinen organisaatio pyrkii ja kuinka se aikoo päästä tavoitteeseensa. Kunnallisen organisaation tavoitteita ja keinoja ei näin tulkiten tulisikaan erottaa toisistaan. Pitämällä tavoitteet ja keinot yhdessä voidaan strategian rationaalisuutta mitata esimerkiksi arvioimalla, kuinka hyvin valituilla keinoilla halutut tavoitteet voidaan toteuttaa. (Harisalo et al. 2007, 30). Mantereen, Suomisen ja Vaaran (2011, 179) painotus strategiassa tulisi olla keinoissa, joilla tavoitteeseen päästään.

Kunnallisen organisaation strategia on myös kommunikaatiota, joka saavuttaa monenlaisia sidosryhmiä. Tämä voi olla taustatekijänä siihen, että strategiat pysyttelevät yleisellä tasolla, jolloin konkreettiset tavoitteet voivat puuttua tai jäädä vähiin. (Sorsa 2011, 143). Sairaanhoidopiirien strategiat voidaan nähdä valtuustojen hyväksyminä lähivuosien kehittämisen tavoitetiloina ja toimintaohjelminä. Kyseisten strategioiden perustana ovat toimintaa ohjaamaan tarkoitettut arvot, joista keskeisimpinä ovat potilaslähtöisyys, ihmisen arvostaminen, oikeudenmukaisuus,

toimintayksiköiden tiedontarpeet saadaan tyydytettyä peruseriaatteiltaan yhtenäisellä, mutta eri tasojen tarpeet riittävästi huomioivalla tavalla.

¹¹³ Strategian ja organisaatiokulttuurin suhde voidaan nähdä siten, että organisaatiokulttuurin tulisi tukea valittua strategiaa ja toisaalta strategian tulisi sopia vallitsevaan organisaatiokulttuuriin. Organisaatiokulttuuri voidaan tulkita luovan yhtenäistä identiteettiä, vaikuttavan organisaation vakauteen ja ohjaavan organisaation jäsenten käyttäytymistä. (Silen 1998, 34-35).

vastuullisuus ja tuloksellisuus. Useat sairaanhoitopiirit ovat jäsentäneet strategiansa tasapainotetusta mittaristosta johdetulla jaottelulla: asiakas, osaaminen ja henkilökunta, toimintaprosessit ja rakenne sekä talous. (Suomen Kuntaliitto 2012b).

Freedman ja Tregoe (2003, 197-205) kirjassaan "Strategisen johtamisen taito" esittävät, että strategian onnistumisen valvonta voidaan jakaa neljään kysymykseen: Miten strategian yleissuunnitelmaan kuuluvat projektit onnistuvat, ohjaako strategia päätöksentekoa, pitävätkö alkuperäiset toimintaympäristöä koskevat oletukset edelleen paikkansa ja onko strategia toimiva. He pitävät strategian onnistumisen puutteellista valvontaa yleisenä epäonnistumisen syynä.

Strategisen valvonnan tulisi parenting-teorian mukaan kohdistua strategisten tavoitteiden asianmukaisuuden ja toteutumisen valvontaan. Strategisen valvonnan tulisi kattaa kaikki olennaiset tavoitteet, sekä kvantitatiiviset että kvalitatiiviset. Tällöin erityistä huomiota on tarpeen kiinnittää siihen, etteivät lyhyen tähtäimen taloudelliset ja helposti mitattavat tavoitteet painotu liikaa. Goold ja Quinn (1992, 7-15) totesivat tutkimuksensa perusteella, että formaali strategisten tavoitteiden valvontaprosessi tuotti monia hyötyjä, kuten vastuiden hajauttamisen helpottumisen toimintayksiköille. Samalla he kuitenkin havaitsivat myös haittoja. Tällaisia olivat muun muassa muuttuviin olosuhteisiin liittyvän reagoinnin hidastuminen ja valvontaprosessin kallistuminen. Strategisen sisäisen valvonnan jäsentäminen omaksi osa-alueekseen sisäisen valvonnan kokonaisuuden sisällä voi kuitenkin parhaimmillaan selkeyttää ilmiön hahmottamista.

3.1.5 Motivaation ja luottamuksen yhteydestä sisäiseen valvontaan

Työntekijöiden erikoistuminen on kasvattanut tuottavuutta ja samalla on osoittautunut, että useat asiantuntijat voivat saada enemmän aikaan yhdessä kuin kukin erikseen. Tästä on seurannut organisaatioiden kasvaminen. Yksi merkittävä näkökulma on se, että kuinka saadaan organisaation jäsenet motivoitua toimimaan yhtä tuloksellisesti, kuin jos he olisivat omistajia. (Pratt & Zeckhauser 1985, 8).

Anderson ja Oliver (1987, 86) huomauttavatkin, että myös sisäisen valvonnan toimintatavat vaikuttavat muun ohella organisaation jäsenten motivaatioon¹¹⁴.

Toimintayksiköiden aktiivisuuden ja luovuuden taso muodostuu monista tekijöistä, kuten esimerkiksi kunnianhimosta, yhteistyösuhteista, ryhmien toiminnasta, johtajuudesta, uskomuksista ja arvoista. Parenting-teorian mukaan keskusjohdon interventiot vaikuttavat tähän tasoon, jolloin vaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia. Varsin merkittäväksi on arvioitu näiden interventioiden vaikutus motivaatioon ja innovaatiokykyyn, jotka taas on havaittu korreloivan keskenään. Lisääntyvän sisäisen valvonnan, kuten lisääntyvien valvontatoimenpiteiden tai raportointitarpeiden, vaikutus motivaation on arvioitu olevan varsin usein negatiivinen. (Campbell & Goold 2000, 128-129).

Goold (2002) toteaa valvonnan ja sitoutumisen ongelman liittyvän hajautetun organisaation ongelmaan: Kuinka keskusjohto varmistaa tarkoituksenmukaisen sisäisen valvonnan, kun samalla tulee pyrkiä ylläpitämään tai saavuttamaan korkea motivaation taso. Aiheettomien interventioiden välttämiseksi yksikköjen tulisi itsenäisesti kokea tarvetta virheiden ja puutteiden korjaamiseen, samalla kun keskushallinnon tulisi kuitenkin kyetä tunnistamaan ongelmat ajantasaisesti ja helposti, esimerkiksi raportoinnin avulla, jotta se voi tarvittaessa tuottaa lisäarvoa valvonnan avulla. (Goold 2002, 8). Lisäksi voidaan olettaa, että mitä monimutkaisempi hajautettu organisaatio on, sitä vaikeampaa on toiminnan arviointi, ja sitä pienempi on paine itse pyrkiä valvomaan ja korjaamaan oman yksikön puutteita. Monimutkaisuus heikentää myös keskusjohdon mahdollisuutta valvoa eri yksiköiden toiminnan tuloksellisuutta. (Goold & Campbell 2002, 193-194).

Yleisesti voidaan ajatella, että lisääntynyt raportointi ja valvontatoimenpiteet maksavat, kuluttavat energiaa ja vaikuttavat motivaatioon negatiivisesti. Campbell ja Goold (2000) kuitenkin arvioivat, että lähes kaikilla interventioilla voi olla sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia motivaatioon, mistä johtuen kaikki interventiot toimintayksikköjen toimintaan tulee suunnitella hyvin. (Campbell & Goold 2000, 128-129). Valvontajärjestelmä (control system) voikin parhaimmillaan olla tärkeässä osassa keskinäisen luottamuksen kehittämisessä. Ensinnäkin

¹¹⁴ Vertaa myös julkisen valinnan teoriaan, jonka perustana on ajatus yksilön vapaudesta, jota ei voida rajoittaa kovinkaan paljoa tuottamatta suuria haittoja esimerkiksi innovatiivisuudelle ja tuloksellisuudelle (Anttiroiko 1994, 27)

toimintayksikön johto voi parantaa keskusjohdon luottamusta toimintaansa kohtaan osoittamalla kykynsä saavuttaa tavoitteet. Raportoinnin uskottavuuden tueksi tarvitaan toki toimintayksikön oma asianmukainen sisäinen valvonta. Toisena tekijänä on keskusjohdon tapa reagoida poikkeamiin. Oikeisiin asioihin keskittyvä ja yhteistyöhenkinen asioiden läpikäynti voi parantaa toimintayksikön luottamusta keskusjohtoon. Kolmantena asiana voidaan nostaa esiin, että asianmukainen sisäinen valvonnan prosessi tai systeemi sisältää mahdollisuuden selkeään henkilökohtaiseen palautteeseen suhteessa tavoitteisiin. Luottamus nähdäänkin keskeisenä tekijänä tehokkaalle sisäiselle valvonnalle. (Goold & Quinn 1990, 54). Goold ja Campbell (2002, 83) esittävätkin, että toimintayksikön vahva luottamus keskusjohdon toiminnan syvälliseen tuntemukseen voisi mahdollistaa toimivan hierarkkisen kontrollin pitäen valvonnan kustannukset kohtuullisella tasolla, mutta säilyttäen samalla toimintayksikön johdon motivaation hyvänä. Heidän tutkimustensa perusteella tällainen suhde ei kuitenkaan ole vallitseva.

Vaikka sisäisen valvonnan järjestämisen voidaankin siis ajatella olevan yhteydessä motivaatioon, erilaisten kannatettavissa olevien valvontatapojen vaikutuksen tutkiminen on työlästä. Jotta kaikki relevantit motivaatioon vaikuttavat tekijät organisaatiossa voitaisiin selvittää, tulisi suorittaa yksityiskohtainen tutkimus organisaation kulttuurista, filosofioista ja toimintatavoista sekä haastatella laajasti henkilöstöä. (Demski & Sappington 1999, 34). Motivaation on vaikeasta tutkittavuudestaan huolimatta tulkittu olevan erityisesti riippuvainen yksilöiden työskentelyolosuhteista, johon vaikuttavat esimerkiksi työyhteisön yhteisiksi koetut tavoitteet, sisäiset suhteet, sisäinen kilpailu tai yksikön oma identiteetti, jolloin keskusjohdon ajama byrokratia nähdään usein negatiivisena tekijänä. Arvioitaessa taas keskusjohdon pyrkimysten vaikutusta tulisi tuntea niiden vaikutus tuloksellisuuteen sekä organisaation ja yksilön toimintaan. Tällaisen tiedon saaminen on kuitenkin erittäin vaikeaa, joten mahdollista vaikutusta motivaatioon ei voida koskaan sulkea pois. (Campbell & Goold 2000, 130-131).

Valvonnalla ja motivaatiolla näyttäisi olevan yhteys myös tuloksellisuuden mittaamisen kautta. Tuloksellisuusmittausta hyödynnetään usein valvontatehtävässän varmistamiseen, että kaikki organisaatiossa tekevät oikeita asioita. Samalla tuloksellisuusmittaus voi auttaa motivoimaan johtoa ja henkilöstöä tuloksellisuuden parantamiseen, koska oppimisen lisäksi toiminnan tuloksellisuudesta saadun palautteen on tulkittu vaikuttavan positiivisesti motivaatioon. (Sihvonen et al. 2005,

91; Behn 2003, 587-590). Informaatiota voidaan siten hyödyntää sekä valvonnassa että motivoinnissa, jolloin informaation parantamisella voisi olla positiivinen vaikutus näihin molempiin osa-alueisiin. Sisäisen valvonnan myönteisten asioiden korostaminen voisikin joissain tilanteissa vaikuttaa valvontaa suorittavan ja valvottavan motivaatioon. Esimerkiksi kehittämiseen ja oppimiseen liittyvät tavoitteet voivat hälventää pelkoa virheiden osoittamisesta ja valvonnan jatkuvasta lisääntymisestä. (vrt. Niiranen et al. 2005, 19).

Druckerin (2006, 231) mukaan myös erityisesti kustannusvalvonnan ja motivaation yhteys olisi tarpeellista ymmärtää. Hänen mukaansa kustannustehokkuus riippuu pääsääntöisesti toiminnon rakenteesta, eikä niinkään valvonnan menetelmästä. Tällöin voidaankin arvioida, että kustannusvalvonnassa tulisi ensisijaisesti keskittyä kustannusten torjuntaan, eikä niiden leikkaamiseen. Samalla henkilöstö voisi ottaa kustannusten valvonnan osaksi toimintakulttuuria. Henkilöstön motivaatio kustannusten valvontaan on lähtökohtaisesti parempi, jos asia ymmärretään toimintaa turvaavana ylimääräisten kustannusten torjumisena, eikä työpaikkoja uhkaavana leikkaamisena.

Parenting-teorian mukaan keskusjohdon keskeiset toimet voidaan jakaa esteiden poistamiseen, hyötyjen lisäämiseen ja kustannusten pienentämiseen. Parenting-teorian viitekehyksen näkökulmasta nähdään tärkeänä, että keskusjohto keskittyy selkeästi kokonaisuutta hyödyttäviin toimiin ja ettei keskusjohto heikennä toimintayksikön motivaatiota heikosti suunnitelluilla toimilla. (Campbell & Goold 2000, 59-60).

3.1.6 Sisäinen valvonta eri organisaatorakenteissa

Taloudellinen kokonaisuus voidaan organisoida monin tavoin. Yksinkertaisena monitoimialaisena rakenteena voidaan pitää keskusjohdon ja muutaman suhteellisen itsenäisen yksikön muodostamaa kokonaisuutta. Erinäisistä syistä on kuitenkin ollut joidenkin organisaatioiden kohdalla tarve muodostaa monimutkaisempia rakenteita, joissa esimerkiksi eri yksiköiden väliset yhteydet ovat merkittävässä osassa. Goold ja Campbell (1992, 156) ovat kuitenkin tutkimuksissaan todenneet, että peruslähtökohtana voidaan pitää ajatusta, että yksinkertaisuus ja johdonmukaisuus ovat tehokkaan organisaatorakenteen tunnusmerkkejä. Tätä selittävät muun muassa

valta- ja vastuusuhteiden selkeys, tiedonkulun ja viestinnän sekä tarkoituksenmukaisen palkitsemisjärjestelmän helpompi järjestäminen.

Parenting-teorian mukaan yksinkertaisessa rakenteessa yksikön tuloksellisuuden arviointi on helpompaa, minkä nähdään johtavan selkeämpään tilivelvollisuuteen. Voimakkaan tilivelvollisuuden tunteen taas on todettu tuovan tarpeen itse valvoa oman toiminnan tavoitteiden toteutumista. Näin ollen keskusjohdon valvontatehtävän toteuttaminen on helpompaa ja vähemmän kustannuksia aiheuttavaa. (Campbell & Goold 2000, 81-113). Whittingtonin (2003, 331) toteaa vastaavasti, että keskusjohdon interventioita tarvitaan todennäköisesti vähemmän, mikäli toimintayksikön johdolla on selkeänä hahmotettava vastuu yksikön toiminnasta, koska tällöin heitä voidaan pitää myös tilivelvollisina yksikön toiminnasta. Samalla on riskinä huomioitava, että voimakas tilivelvollisuuden tunne voi johtaa helposti mitattavien asioiden korostumiseen, jolloin muut tärkeät näkökulmat voivat jäädä vähemmälle huomiolle (Goold & Campbell 2002, 113). Tilivelvollisuuden on sitä vastoin havaittu usein olevan heikompaa, mikäli toimintayksiköllä ei ole ulkoisia asiakkaita, sen tuloksellisuuden arvioiminen on vaikeaa ja sen toiminta kytkeytyy monin tavoin muiden toimintayksiköiden toimintoihin. (Goold & Campbell 2002, 11). Myös kunnallisen sairaanhoidon yksiköistä voidaan löytää tällaisia piirteitä.

Monimutkaisessa organisaatorakenteessa vastuiden ja toiminnan tuloksellisuuden määrittely on ongelmallisempaa ja siten tilivelvollisuuden sisältö on vaikeasti hahmotettavissa. Edellisistä johtuen yksikön kokema paine valvoa aktiivisesti omaa tuloksellisuuttaan voi heiketä. Koska yksinkertaisia relevantisti tuloksellisuudesta kertovia mittareita on työläämpi rakentaa, joudutaan käyttämään useampia tai monimutkaisempia mittareita, joten myös yksikön valvonta keskusjohdon taholta on vaikeampaa ja työläämpää. Nämä tekijät tuovat pääsääntöisesti lisää kustannuksia. (Campbell & Goold 2000, 134). Monimutkaisissa, kuten moninaisesti verkottuneissa, rakenteissa keskusjohdon on vaativampaa tuottaa valvonnan avulla hyötyä. Tämä vaatiikin onnistuakseen keskusjohdolta varsin syvällistä ymmärrystä toimintayksikön toiminnasta. (Goold & Campbell 2002, 195). Paljon sisäisiä toiminnallisia ja taloudellisia riippuvuuksia sisältävässä organisaatiossa valvonnan suunnittelu on siten vaativaa. Toisaalta on huomattava, että keskusjohdon kyvyllä rakentaa toimiva sisäinen valvonta on suurempi merkitys ja samalla valvonnalla voidaan tuottaa lisäarvoa, mikäli sen avulla voidaan ohjata sisäistä toimintaa tuloksellisempaan suuntaan. (Goold & Campbell 2002, 226).

Voidaan myös määritellä, että organisaation integriteettiin sisältyvät muiden muassa rakenteet ja arvot. Vahvalla integriteetillä tavoitellaan organisaatiossa toimivien yksilöiden eettisesti kestäviä valintoja, joiden tarkoituksena on ehkäistä ristiriitoja yksilön edun ja organisaation edun välillä. Näin ollen organisaation integriteetti on ominaisuus, jota on tarpeen hallita. (Heiskanen & Salo 2007, 152). Näin tulkitsemalla valvontainterventioiden tarve tulisi olemaan ainakin teoreettisesti pienempää, mikäli tarkoituksenmukaisella rakenteella voitaisiin vähentää eturistiriitoja.

Parenting-teoriaa ei mielestäni tule tulkita siten, etteikö voisi olla kannattavaa järjestää toimintaa siten, että konsernissa on monenlaisia taloudellisia ja toiminnallisia sisäisiä riippuvuuksia¹¹⁵. Parenting-teorian näkökulmasta voidaan kuitenkin esittää, että organisaation rakenteella on lähtökohtaisesti vaikutusta sisäisen valvonnan järjestämiseen: mitä monimutkaisempi organisaatorakenne on, sitä vaikeampaa tai työläämpää on sisäisen valvonnan järjestäminen ja sitä enemmän kustannuksia syntyy organisaatorakenteeseen sopivan sisäisen valvonnan järjestämisestä. Toisaalta on nähtävissä, että monimutkaisessa organisaatiossa hyvällä valvontaosaamisella on mahdollista saavuttaa selkeitä hyötyjä, koska valvonnan vaikeudesta johtuen valvontajärjestelmä voi hyvinkin olla puutteellinen.

3.1.7 Parenting-teorian anti sairaanhoitopiirin sisäiselle valvonnalle

Parenting-teorian tausta-ajatuksena on, että monitoimialaisilla organisaatioilla on taipumus vähentää kokonaisuuden arvoa johtuen esimerkiksi yleiskustannuksista, tarpeettomista interventioista ja liian vähäisestä hyödyn, tai jopa haitan, tuottamisesta. Tämän organisoitumismuotoon liittyvän riskin ymmärtäminen luo itsessään tarpeen arvioida sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan mahdollisuuksia ja tarpeita, mutta toisaalta pyrkiä myös selvittämään millaista haittaa valitusta sisäisestä

¹¹⁵ Esimerkiksi strukturaalisen kontingenssiteorian mukaan ei ole olemassa yhtä organisaatorakennetta, joka toimisi kaikissa organisaatioissa ja olosuhteissa. Strukturaalinen kontingenssiteoria esittää, että optimaalinen organisaatorakenne on riippuvainen muun muassa organisaation toimintastrategiasta ja koosta. (Koivumäki 2007, 27)

valvontajärjestelmästä on. Samalla tämä ymmärrys voi kuitenkin osaltaan olla oikeuttamassa sisäistä valvontaa hyödyllisenä osana hallintoa.

Parenting-teorian perustana oleva tutkimus on kohdistunut lähinnä yksityiselle sektorille, mutta ajankohtainen keskustelu julkisen erikoissairaanhoidon järjestämisestä eri organisaatioissa (kuten esimerkiksi sairaanhoitopiireissä, erityisvastuualueilla, itsehallintoalueilla, SOTE-alueilla tai vahvojen kuntien toimesta) kertoo mielestäni keskusjohdon tai konsernin emon tarpeesta osoittaa kilpailukykyisyytensä myös julkisella sektorilla. Yhtenä keskushallinnon mahdollisuutena tuottaa hyötyä kunnallisessa toiminnassa on sisäinen valvonta samoin kuin yksityiselläkin sektorilla¹¹⁶. Goold (1997, 291-293) esittää lisäksi, että benchmarkingia tulisi pyrkiä hyödyntämään, vaikkei suoria kilpailijoita voittoa tavoittelemattomalla organisaatiolla olisikaan. Esimerkki kuvaa parenting-teoriaan sisältyvää pyrkimystä huomioida tavoitteen saavuttamisen lisäksi myös mahdollinen tuloksellisuuteen liittyvä potentiaali. Sisäisen valvonnan ei näin ollen tulisi ohjata alkuperäisen heikomman tavoitteen toteuttamisen varmistamiseen, mikäli organisaatiolla olisi kyky ja mahdollisuus saavuttaa parempi tulos. Onkin siis aktiivisesti tavoitteita, koska saavutettavissa olevat tavoitteet voivat hyvinkin muuttua ajan kuluessa.

Sisäisestä valvonnasta voi olla hyödyllistä jäsentää keskushallinnon tehtävä sisäisessä valvonnassa omaksi alakokonaisuudekseen. Goold ja Quinn (1992, 7-15) totesivat tutkimuksensa perusteella, että formaali strategisten tavoitteiden valvontaprosessi tuotti monia hyötyjä, kuten vastuiden hajauttamisen helpottumisen toimintayksiköille. Samalla he kuitenkin havaitsivat myös haittoja. Tällaisia olivat muun muassa muuttuviin olosuhteisiin liittyvän reagoinnin hidastuminen ja valvontaprosessin kallistuminen. Strategisen sisäisen valvonnan jäsentäminen omaksi osa-alueekseen sisäisen valvonnan kokonaisuuden sisällä voi kuitenkin selkeyttää ilmiön hahmottamista.

Osaksi strategisen tason sisäisen valvonnan tulkintaa voidaan parenting-teorian viitekehyksessä nähdä valittujen toimintatapojen vaikutus motivaatioon. Toimintayksikön aktiivisuuden ja luovuuden taso muodostuu monista tekijöistä, kuten esimerkiksi kunnianhimesta, yhteistyösuhteista, ryhmien toiminnasta,

¹¹⁶ Sisäisen valvonnan tarpeellisuutta kuntasektorilla voidaan perustella myös agenttiteorian avulla.

johtajuudesta, uskomuksista ja arvoista. Parenting-teorian mukaan keskusjohdon valvontainterventiot vaikuttavat tähän tasoon, jolloin vaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia. Lisääntyvän sisäisen valvonnan, kuten lisääntyvien valvontatoimenpiteiden tai raportointitarpeiden, vaikutus motivaation on tulkittu olevan usein negatiivinen. (Campbell & Goold 2000, 128-129). Motivaatiolla onkin näin ollen sekä agenttiteorian (ks. Pratt & Zeckhauser 1985, 8) että parenting-teorian näkökulmista merkitystä kunnallisen toimijan sisäisen valvonnan järjestämisessä. Tällöin on tarkoituksenmukaista pyrkiä huomioimaan vaikutukset motivaatioon jo valvontajärjestelmää luotaessa.

Edellä esitettyjen lisäksi parenting-teorian mukaan organisaation rakenteella on vaikutusta sisäisen valvonnan järjestämiseen. Voidaan edelleen esittää, että mitä monimutkaisempi organisaatorakenne on, sitä ongelmallisempaa on sisäisen valvonnan järjestäminen, ja sitä enemmän kustannuksia syntyy organisaatorakenteeseen sopivan sisäisen valvonnan järjestämisestä. Toisaalta on todennäköistä, että monimutkaisessa organisaatiossa hyvällä valvontaosaamisella voidaan saavuttaa hyötyjä, koska valvonnan vaikeudesta johtuen valvontajärjestelmä voi olla puutteellinen.

3.2 Monitulkintaisuus kunnallisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuudessa

Julkisen vallan perinteinen tehtävä on ollut koordinointi ja yhteisten asioiden hoito. Tässä yhteisen hyvän tuottamisessa fokus toki nykyäänkin on, joskin moniarvoisessa yhteiskunnassa yhteinen hyvä voi näyttäytyä monitahoisena asiana. (Nivala 2006, 129). Julkinen toiminta on näin ollen pohjimmiltaan eri tekijöiden, eli politiikan, hallinnon, talouden ja oikeuden, yhteisvaikutuksen tulema. Julkista hallintoa ei voi siten riittävän hyvin ymmärtää keskittymällä näistä vain yhteen ja sulkemalla muut toiminnan alueet analysoinnin ulkopuolelle. (Harisalo et al. 2007, 13). Salmisen (2004, 128) mukaan julkisessa hallinnossa mukana olevat poliittisen toiminnan arvot ja virkamiesarvot riittävät jo itsessään aiheuttamaan arvojen moninaisuuden tilanteen. Tämä moninaisuus toimii käytännössä pohjana julkisen toiminnan tavoitteiden asettamiselle.

Niirasen et al. (2005, 15) mukaan kunnalliset organisaatiot, kunnallinen itsehallinto ja kunnalliset demokraattisen päätöksenteon järjestelmät yhdessä valtion ohjausmekanismien kanssa ovat muodostamassa sekä moniulotteista että monitasoista toimintaympäristöä. Mekanismien kerroksellisuus ja erilaiset riippuvuussuhteet näkyvät heidän mukaansa muun muassa kuntalaisten tarpeiden tyydyttämiseen tarkoitettujen kunnallisten palveluiden verkostoissa. Kunnalliset organisaatiot ovat näin ollen luonteeltaan moniulotteisia sosiaalisia järjestelmiä, jotka joutuvat jatkuvasti reagoimaan erilaisiin tarpeisiin. Mikäli kunnat toimisivat ainoastaan keskitetysti tehtyjen päätösten toimeenpanijoina, olisi niillä vain välinearvo. Ja mikäli kuntien valinnat voitaisiin korvata muilla tavoin, kunnallishallinto näyttäisi tällöin olevan vain tarkoituksenmukaisin tapa järjestää paikallinen valinta. Historia sitä vastoin on osoittanut kunnat paikallisen valinnan instrumentteina käytännössä kutakuinkin ainoaksi vaihtoehdoksi. (Harisalo 1995, 11-14). Paikallisen julkisen toiminnan järjestämisen kunnallisen organisaation avulla voidaan väittää edellisen perusteella olevan tuloksellista suhteessa muihin järjestämistapoihin. Kunnalliset organisaatiot ovat toisaalta keskenään erilaisia, mikä on omiaan herättämään kysymyksen parhaasta tavasta hoitaa kunnallista toimintaa. Samalla voidaan esittää, että moninaisuus tarkoittaa ennemminkin sitä, että kunnallisen toiminnan tuloksellisuus on monitulkintaista. (ks. Vakkuri 2009a, 5).

Kuntalaisen näkökulma on olennainen julkisen päätöksenteon laadun arvioinnissa. Päätöksenteon oikeellisuuden arvioimiseksi ei riitä pelkkä lainmukaisuus, vaan sen tulee ottaa huomioon erilaiset intressit kohtuullisella tavalla ja tuottaa näin optimaalinen tulos. On näin ollen huomattava, että kompleksiset yhteisöt edellyttävät hallinnon ratkaisujen mahdollisimman suurta hyväksyttävyyttä. (Ryynänen 2012, 217). Tästä näkökulmasta voidaan esittää, että kunnallisen toiminnan tuloksellisuus on monitulkintaista, koska tavoitteiden asettajien ja niiden tulkitsijoiden joukko on laaja (ks. esim. Vakkuri 2009a, 6) ja moniarvoinen (Nivala 2006, 129).

Matheson ja Kwon (2003, 45) muistuttavat, että julkisen hallinnon reformeissa on epäonnistuttu, kun ei ole otettu huomioon näiden organisaatioiden toimintaan liittyviä rajoitteita. Tällaisina huomioon otettavina tekijöinä he nostavat esiin monimutkaisuuden ongelman ja rajoittuneen rationaalisuuden. Kunnallisen organisaation tuloksellisuuden varmistamiseen pyrkivää sisäistä valvontaa varten tuleekin ymmärtää, miten tällaisen organisaation tuloksellisuus voidaan ymmärtää. Tässä alaluvussa pyritäänkin hahmottamaan kunnallisen toiminnan tuloksellisuuden

tulkintaan vaikuttavia tekijöitä sisäisen valvonnan näkökulmasta pitäen teoreettisena lähtökohtana monitulkintaisuuden (ambiguity) teoriaa.

3.2.1 Monitulkintaisuuden teoriasta

Monitulkintaisuus viittaa asiaan, jota ei kyetä määrittelemään eikä tulkitsemaan eksaktisti. Tieteessä hyödynnettyä käsitteenä monitulkintaisuus tarkoittaa monia tulkintoja, joista jotkut ovat kohde huomioiden relevantimpia kuin toiset. Tulkintoja voi tällöin olla lukemattomia, mutta ne eivät kuitenkaan ole keskenään samanarvoisia. (Sinervo 2011, 69; ks. myös Rainey & Jung 2010, 44-47). Martin ja Meyerson (1988, 112) ovat havainneet, että voi olla hyödyllistä jakaa monitulkintaisuus kolmeen osaan: epävarmuuteen (uncertainty), ristiriitaisuuteen (contradiction) ja epäselvyyteen (confusion). Epävarmuudella voidaan viitata esimerkiksi ennakoitavuuden vaikeuteen, ristiriitaisuudella tarkoitetaan monia merkityksiä ja epäselvyyttä taas aiheuttaa välinpitämättömyys tai tiedon puute.

Monitulkintaisuuden teoria on jatkoa rajoittuneen rationaalisuuden tutkimukselle. Rajoittuneen rationaalisuuden käsitteen tutkimukseen laajasti toi 1940-luvulla Herbert A. Simon. Hänen tohtorioppilaansa James G. March on jatkanut tutkimustyötä aihealueella ja kehittänyt monitulkintaisuusajattelua. (Vakkuri 2009b, 20-21). March ja Simon (1964, 169) esittävät muun muassa, että ihmisen ajattelun kapasiteetti suhteessa organisaatioissa eteen tuleviin ongelmiin on rajallinen ja siksi tarvitaan yksinkertaistettuja malleja, joihin ei kuitenkaan kyetä huomioimaan kaikkea kompleksisuutta. Yksinkertaistuksesta taas seuraa erilaisia vaikutuksia, kuten optimaalisuuteen pyrkiminen korvautuu tyydyttävän ratkaisun tavoittelulla.

Vakkurin (2001, 183) mukaan monitulkintaisuuden teoriassa organisaatiotaloutta koskevia olettamuksia väljennetään merkittävästi suhteessa rationaalisen valinnan malliin, koska ihmisten ja organisaatioiden toiminta ei kaikilta osin näyttäisi mukailevan sitä. Siinä missä rationaalisen valinnan mallin perusolettamana on toimijoiden suoriutuminen optimaalisesti erilaisissa olosuhteissa, monitulkintaisuudessa oletetaan, että toimijat ovat toki pyrkimyksissään rationaalisia, mutta toimissaan kuitenkin vain vaillinaisesti. Pohjana tälle ovat ainakin päätöksentekijöiden rajoitettu rationaalisuus, kognitiiviset ja informaation rajoitteet

(Simon 1978), mutta myös rajoitettu rationaalisuus, joka kytkeytyy kollektiiviseen yhteistoimintaan. (Vakkuri 2001, 183).

Marchin (1978, 595) tulkinnan mukaan monitulkintaisuuden ongelmat johtuvat osittain yksilöiden välisistä erimielisyyksistä tavoitteiden suhteen, mutta kuitenkin yleisemmin ne ovat hänen mukaansa sekä yksilöiden että organisaatioiden valintatilanteissa esiintyviä ongelmia liittyen relevanssiin, prioriteettiin, selkeyteen, johdonmukaisuuteen ja tavoitteiden pysyvyyteen. March (2005, 42) väittääkin, että on idealistista pyrkiä eliminoimaan monitulkintaisuus organisaatioiden toiminnasta.

Monitulkintaisuuden teoriassa ajatuksena ei kuitenkaan ole, ettei päätöksiä voitaisi tehdä, koska täydellistä ratkaisua ei voida löytää. Enemmänkin tavoitellaan parasta mahdollista toimintatapaa, jota ei kuitenkaan lähestytä poikkeamana oletetusta ideaalista. Monitulkintaisuuden teorian mukaan päätöksentekijä ei siis kykene vakuuttamaan minkään todellisuutta koskevan oletuksen totuudenkaltaisuudesta, vaan hänen rakentamansa syitä ja seurauksia kuvaavat kausaalimallit ovat aina epätäydellisiä. Monitulkintaisuuden näkökulmasta tehokkuutta pyritään ymmärtämään päätösten ja valintojen toteutuneita vaikutuksia tarkastelemalla. (Vakkuri 2009b, 22-24). Monitulkintaisuus voidaan siten nähdä välttämättömänä kustannuksena johtuen yksilöiden puutteellisesta kyvystä käsitellä tietoa, koska yksilöt tai organisaatiot tuskin rationaalisesti valitsisivat monitulkintaisen mieltymyksen. (March 1978, 598).

3.2.2 Tavoitteiden monitulkintaisuudesta

Tutkijat näyttävät olevan laajasti yhtä mieltä siitä, että julkisilla organisaatioilla on usein moninaisia, vaikeasti mitattavia ja jopa keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Lisäksi on havaittu, että monissa tapauksissa muut viranomaiset ja intressiryhmät pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan organisaation tavoitteisiin, mikä voi myös osaltaan vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen tai tulkintaan. (Rainey & Jung 2010, 35). Lähtökohtana tavoitteiden ymmärtämisen ongelmalle voidaan pitää Marchin ja Olsenin (1976, 72) tulkintaa, että tavoitteet muuttuvat ajan myötä. Tämä perusajatus suuntaa ajattelemaan siten, ettei organisaatiolle voida löytää pysyvää optimaalista tavoitetta, vaan tavoitteita joudutaan ajan kuluessa muuttamaan. Tämä asetelma

tuokin tarpeen jatkuvalle uudelleentulkinnalle kulloisenkin tavoitteen ymmärtämiseksi.

Epävarmuus tulevaisuuden vaikutuksista ja ihmisten rajoitteet niiden käsittelemisessä voidaan nähdä luontaisena osana päätöksentekotilannetta. Vaikeampaa on kuitenkin ymmärtää millä lailla monitulkintaiset preferenssit ovat tarpeellisia ihmisille. Voidaan väittää, että päätöksentekijät toimivat tilanteessa rajoittuneen rationaalisuuden ajattelun mukaisesti. Samalla herää kysymys, että miksi kuitenkin päädytään monitulkintaisiin ja muuttuviin tavoitteisiin. Tällöin ainakin osana vastausta on juuri rajoittunut rationaalisuus. Tiedonkäsittelykyvyn ja suunnitelmallisuuden rajallisuuden vaikutusten vuoksi ihmiset asettavat epävakaita, epäjohdonmukaisia ja epätarkkoja tavoitteita. Jos tätä voitaisiin muuttaa kohtuullisella kustannuksella, näin varmaankin tehtäisiin. (March 1978, 598)

Monitulkintaisilla tavoitteilla on havaittu olevan monenlaisia, mutta yleensä negatiivisia, vaikutuksia. Epäselvät tavoitteet voivat esimerkiksi heikentää julkisten organisaatioiden esimiesten työtyytyväisyyttä tai sitoutumista organisaation toimintaan. On lisäksi todettu, että ristiriitaiset tavoitteet ovat osaltaan vaikeuttaneet tehokkaan hallinnon ja samalla valvonnan toteuttamista. Tällaiset tavoitteet voivat myös lisätä organisaation byrokraattisuutta, koska tavoitteiden toteutumisen mittaaminen on usein vaikeaa, joten erilaisilla säännöillä tai tiukoilla valtuuksilla sekä muilla kontroleilla pyritään ohjaamaan ja valvomaan toimintaa. (Rainey & Jung 2010, 36-37).

Tutkimuksissa on voitu havaita, että selkeät tavoitteet vaikuttavat lähtökohtaisesti myönteisesti motivaatioon. Samalla on voitu väittää, että tuloksellisuus on yleisesti korkeampi organisaatioilla, joilla on selkeät tavoitteet. Toisaalta on huomioitava, että monet tutkimukset kohdistuvat vain yhteen tuloksellisuuden dimensioon, kuten esimerkiksi asiakastytyväisyyteen. Tällöin jää epäselväksi vaikutukset muihin mahdollisesti merkittäviin tuloksellisuuden dimensioihin, kuten esimerkiksi vaikuttavuuteen tai kustannustehokkuuteen. (Boyne, Brewer & Walker 2010, 269).

Vaikka organisaatioissa pyrittäisiin tekemään selkeitä tavoitteita, on yleistä, että niitä ei pystytä muuttamaan edes yksityisellä sektorilla täysin kvantitatiivisiksi. Näin ollen joudutaankin tasapainottelemaan toisaalta vaikeasti mitattavien tavoitteiden ja toisaalta mittareiden, joiden tulokset eivät täysin kuvaa strategisen tavoitteen toteutumista, välillä. Samalla on vielä huomioitava, että tavoitteiden toteutumista tulisi pystyä valvomaan vähintään kohtuullisen objektiivisesti. (Goold & Quinn 1992,

23). Sihvonen (2004, 59) on havainnut, että kunnallisten organisaatioiden toiminnallisia tavoitteita ei ole aina määritelty lainkaan tai niissä on puutteita. Ne voivat hänen mukaansa olla myös hyvin epämääräisiä, jolloin esimerkiksi tarkastuslautakunnan on vaikeaa todeta, ovatko tavoitteet täyttyneet. Bouckaert ja van Dooren (2003, 133) tulkitsevat, että poliittisesti ohjatussa toiminnassa on tilanteita, joissa on jopa rationaalista jättää tavoitteet selventämättä ja monitulkintaisiksi, jotta voidaan välttää konflikti. Vaikka julkisen organisaation johto usein näissä tapauksissa haluaisikin selkeämpää tulkintaa tavoitteista, sitä ei ole välttämättä mahdollista antaa, koska taustalla ovat erilaiset arvoperustat.

On tärkeää ymmärtää heterogeenisyyttä liittyen julkishallinnon organisaatioiden tavoitteiden asettamiseen, tavoitteiden struktuuriin sekä tuotosten monimuotoisuuteen (Vakkuri 2003, 259). Julkisen hallinnon tehostaminen vaatii kiinnekohtaa eli sen on oltava tehostamista suhteessa johonkin vertailukohtaan. Tällaisia vertailukohtia voivat olla esimerkiksi ulkoiset kriteerit (esimerkiksi jokin normisto), muiden toiminta (benchmarking-menetelmä), yksikön oma aikaisempi toiminta (Vakkuri 2009b,12; Vakkuri 2003).

Toiminnan tavoitteen pelkistäminen selväksi ja saavuttamiskelpoiseksi on yleensä edellytys sille, että kyetään suuntaamaan valvontaa tyydyttävästi. Tällainen selkeyttäminen ei aina ole kuntakentässä onnistunut, vaan tuloksellisuuden arvioinnin perustana olleet kunnan strategiat ja visiot ovat jääneet monelle epäselviksi, jolloin epäselväksi on jäänyt myös se, mitä tarkoitusta tuloksellisuuden arviointi palvelee. (Niiranen et al. 2005, 250). Huhtinen ja Mantere (2011, 124) esittävätkin, että mikäli tavoitteet ovat ymmärrettäviä ja henkilöstö on sisäistänyt ne hyvin, voi sillä olla myös kontrolloinnin tarvetta vähentävä vaikutus.

Hoffin (1992) mukaan tavoitteiden saavuttamiseen voidaankin kohdistaa ainakin kolmenlaista kritiikkiä: 1) tavoitteet voivat olla ristiriitaisia tai epäselviä, 2) arvioinnissa huomioidaan vain tavoitteen mukaiset tulokset, ja 3) arviointi ei kerro miksi tavoitteita ei saavuteta. Möttönen (1997, 163-164) toteaaakin tavoitteisiin liittyviksi tarpeiksi seuraavat:

- 1) Selkeys
- 2) Mitattavuus
- 3) Työntekijöiden osallistuminen tavoitteiden asettamiseen
- 4) Palautteen antaminen tuloksista
- 5) Palkitseminen tavoitteiden saavuttamisen jälkeen

6) Johdon tuki

7) Toiminnan kehittäminen tavoitteiden ohjaamana

Tuloksellisuuden monitulkintaisuuden ymmärtämisessä on tarpeen havaita, että jo tavoitteet voivat olla monitulkintaisia. Jos tavoitteet jäävät epäselviksi tai ristiriitaisiksi, myös toiminnan tuloksellisuus voidaan arvioida monin eri tavoin. Toisaalta voidaan pohtia, miten julkisen toiminnan tavoitteet pitäisi yleisellä tasolla tulkita sisäisen valvonnan näkökulmasta. Pitäisikö sisäisellä valvonnalla pyrkiä varmistamaan esimerkiksi talousarviossa esitetyt tavoitteet vai ennemminkin paras mahdollinen tuloksellisuus? (vrt. Goold 1997, 291-293)

3.2.3 Tuloksellisuuden monitulkintaisuudesta

Julkisessa toiminnassa, kuten kunnallisessa erikoissairaanhoidossa, onnistumista kutsutaan useissa tulkintamalleissa tuloksellisuudeksi. Tällaisessa toiminnassa tuloksellisuuden alakäsitteinä ovat useimmiten taloudellisuus, tuottavuus/tehokkuus ja vaikuttavuus. Näistä ensimmäiset kuvaavat tuotosten ja panosten suhdetta. Vaikuttavuus taas koskee tuotoksilla aikaansaatuja vaikutuksia. (Meklin 2009, 45-47; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 150). Tuloksellisuuskäsitteistö on muovautunut kansalliseen käyttöön brittiläisen kolmen E:n mallin mukaan. Se pohjautuu teoriaan julkishallinnon ja poliittisen järjestelmän toiminnasta avoimena systeeminä. Tärkeäksi kyseisessä mallissa koetaan huomion kiinnittäminen poliittis-hallinnollisiin vaikutusketjuihin, kansalaisiin ja palvelujen käyttäjiin. (Vakkuri 2009b, 16). Tuloksellisuustutkimukselle löytyy pohjaa myös taloustieteellisestä tehokkuustutkimuksesta. Käsitettä tuloksellisuus tarvittiin muun muassa siksi, että haluttiin laajentaa talouteen keskittyvää ajattelua julkisen palvelutoiminnan tarpeisiin. (Sihvonen 2004, 13; Kuusela 2001,49).

Ajatus tuloksellisuuden mittaamisesta ja sen aktiivisesta valvomisesta on keskeistä monissa julkisen sektorin hallinnon kehityshankkeissa ympäri maailmaa. Tuloksellisuuden valvonnan onkin tulkittu vähentävän päämiehen ja agentin välisiä ongelmia ja siten mahdollistaa parempien tulosten saavuttamisen. Samalla on huomioitava, että tutkimuksissa ei aina ole voitu havaita kovinkaan voimakasta korrelaatiota tavoitteiden valvonnan ja tuloksellisuuden parantumisen välillä.

Toisaalta yleensä ei ole voitu havaita olennaisia negatiivisia vaikutuksiakaan tuloksellisuuteen. (Boyne 2010, 207-208 ja 221-223).

Suomessa hallintoa uudistettaessa 1990-luvulla tehokkuusvaatimusta pidettiin keskeisenä lähtökohtana. Tehokkuusvaatimus sellaisenaan edellyttää vähiten kustannuksia aiheuttavan vaihtoehdon valitsemista. Julkisessa hallinnossa tehokkuusvaatimus yhdistetään usein joihinkin muihin vaatimuksiin, kuten vaikuttavuuteen ja riittävyteen: mikäli tavoitetta ei saavuteta, toiminta on tällöin riittämätöntä. Tehokkuusvaatimuksen on todettu olevan yksi hallinnon järjestämistä ohjaava periaate, joten tehokkuusvaatimus huomioidaan, kun se ei muodosta ristiriitaa hyvän hallinnon periaatteen kanssa¹¹⁷. (Heuru 2003, 328-329). Salmisen (2004, 128) mukaan johtajuuden onnistumista julkisessa hallinnossa määrittää erityisesti poliittisen johtamisen tehokkuus eli kyky saada aikaan kestäviä tuloksia ja vaikutuksia.

Kunnallinen työmarkkinalaitoksen (2008, 4) suosituksen mukaan kunnallisissa organisaatioissa tuloksellisuudella tarkoitetaan toiminnan päämäärien saavuttamista (yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä asiakas- ja kuntalaisvaikutukset), jotka on toteutettava sekä taloudellisesti että laadukkaasti osaavalla ja motivoituneella henkilöstöllä. Suosituksen mukaan tuloksellisuudessa korostuu pitkän tähtäimen strategiatyö, ennakointi ja kehitystyö. Mittaamisessa suositus korostaa kustannusvaikuttavuutta sekä aineettoman pääoman huomioimista aineellisen rinnalla. Kaplanin ja Nortonin¹¹⁸ tunnetuksi tekemä Balanced Scorecard –malli on tulkittu sopivan hyvin Kunnallisen työmarkkinalaitoksen tuloksellisuusajattelun yhteyteen. Sen suomalaista versiota kutsutaan yleisesti tasapainotetuksi mittaristikoksi. Mittaristosta tuli vuonna 2000 annetun kunta-alan tuloksellisuussuosituksen pohja, koska sen nähtiin korostavan monipuolisen arviointitiedon hyödyntämistä. Tuloksellisuuden näkökulmasta malli edustaa moniulotteista kokonaisarviointimallia¹¹⁹. (Niiranen et al. 2005, 27-30). Tulosjohtamiseen

¹¹⁷ Pirkanmaan sairaanhoitopiirin strategiassa 2012-2016 (Pirkanmaan sairaanhoitopiiri 2011, 10) esitettiin tähän kytkettävissä oleva ajatus: taloudellisuus on eettistä.

¹¹⁸ Ks. lisää Kaplan & Norton (1996) *Translating Strategy into Action: The Balanced Scorecard*

¹¹⁹ Kokonaisarvioinnilla tarkoitetaan laajimmillaan kaikkien olennaisten määrää, laatua, kustannuksia ja vaikutuksia kuvaavien tunnuslukujen yhtäaikaista ja yhdistelevää tarkastelua (Niiranen et al. 2005, 27-30).

liitettävissä olevaa Balanced Scorecard –mallia on kritisoitu siitä, että se on kehitetty valvonta- ja seurantajärjestelmäksi (Malmi et al. 2006, 96). Positiivisena puolena voidaan kuitenkin pitää sisäisen valvonnan näkökulmasta sitä, että johtamisjärjestelmässä on tällöin luontevasti mukana valvonnan elementtejä. Malmin et al. (2006, 145) mukaan Balanced Scorecardia voidaan käyttää myös hälytysjärjestelmänä, jossa mittareille¹²⁰ asetetaan raja-arvot ja näiden ylittyminen tai alittaminen laukaisee toimenpiteet¹²¹. Tällaisissa hälytysjärjestelmissä on siten selkeä sisäisen valvonnan ulottuvuus.

Uusi-Rauvan (2006, 55) mukaan tuottavuuden analysoimisessa ja kehittämisessä haasteet kohdistuvat jatkossa asiantuntijatyöhön ja aineettomaan pääomaan. Heiskanen (2011) toteaaakin, että tietointensiivisessä organisaatiossa aineettoman pääoman, jonka keskeisin erä on inhimillinen pääoma, vaikuttaa olennaisesti tuottavuuteen. Mikäli näitä ihmisten ominaisuuksia ei saada kohdistettua organisaation edun mukaisesti, kärsivät hänen mukaansa sitoutuminen ja motivaatio, mikä taas heijastuu ihmisten suorituskykyyn ja sitä kautta organisaation tuloksellisuuteen. (Heiskanen 2011, 53).

Samalla kun tuloksellisuusinformaatiota¹²² hyödynnetään organisaatioissa tilivelvollisuuden toteutumista todentamassa, se tukee toki myös toiminnan johtamista organisaatioissa. Informaation tuottamis- ja käyttötavat eivät kuitenkaan aina ole samanlaisia molempia tarpeita varten. Näin ollen esimerkiksi tuloksellisuusinformaation objektiivisuuden osatekijät eivät välttämättä saa samaa huomiota toiminnan kehittämisen käyttötarkoituksessa kuin tilivelvollisuuden näkökulmassa. (Vakkuri 2001, 172-173). Pauni (toim.) (2012, 6) vertaa monialaisen kuntakonsernin ja yksityissektorin johtamista toisiinsa. Hänen mukaansa

¹²⁰ Taloudellisen onnistumisen mittaaminen on ollut painottunut osa-alue julkisessa johtamisessa. Tulosjohtamista hyödyntäneissä organisaatioissakin keskityttiin lähinnä taloudellisuuteen, vaikka suuremman määrän vaikuttavuuden mittaamista olisi voinut sisällyttää tulosjohtamisen ideologiaan. Julkisen toiminnan tuloksellisuuteen sisältyy tehokkuuden ja tuottavuuden lisäksi tyypillisesti saatavuus ja laatu. (Nivala 2006, 136-137).

¹²¹ Ylisirniö (2011, 214) toteaa strategian mittaamiseen liittyen, että varsinaisen mittausoperaation jälkeen tulee analysoinnin lisäksi varmistaa saatujen johtopäätösten toteutus eri organisaatiotasolla.

¹²² Kunnallisen työmarkkinalaitoksen (2008, 1) mukaan keskeinen tuloksellisuuden kehittämisen päämäärä on kunnallisten palvelujen parantaminen vastaamaan palvelujen käyttäjien ja kuntalaisten tarpeita. Palveluista on siten tuotettava kattavasti arviointitietoa toiminnan johtamista varten.

kuntakonsernin johtaminen on haasteellisempaa, koska se edellyttää laajasti kansalaisyhteiskunnan tarpeiden, poliittisen ilmapiirin, hyvinvointipalvelujen järjestämisen sekä julkis- ja yksityisoikeudellisen lainsäädännön hallitsemista. Tällainen tulkinta tukee ajattelua kunnallisen toiminnan tuloksellisuuteen luontaisesti liitettävästä monitulkintaisuudesta.

Tuloksellisuuden arviointiin vaikuttaa merkittävästi mittaamiseen liittyvät vaikeudet. Mitattavan ja ei-mitattavan tiedon tasapainottaminen näyttää olevan organisaatiolle jopa pysyvä ongelma. Kun mitattavat osa-alueet pystytään raportoimaan paremmin, mahdollisuus kasvaa sille, että ei-mitattavat osa-alueet jäävät huomioimatta. Jos näin käy, paremmat tietojärjestelmät voivat jopa heikentää seurantaan. (Drucker 2006, 294). Samoin on huomioitava, että mikäli kunnalliseen erikoissairaanhoidon ei onnistuta löytämään yhtenäisiä tuloksellisuuden mittareita, voi vertailutiedon puuttuminen vaikuttaa negatiivisesti toimintayksiköiden johdon motivaatioon tavoitella mahdollisimman hyvää tuloksellisuutta (Goold & Campbell 2002, 85).

Strategiasta johdetut merkittävimmät onnistumiseen liittyvät tekijät ovat samalla keskeisiä valvonnan ja ennustamisen kohteita. Muut kohteet kuuluvat tällöin enemmänkin operatiivisen johtamisen alueelle. (Åkerberg 2006, 97). Silvennoinen-Nuora et al. (2003, 11 ja 311) näkevätkin kunnallisen tuloksellisuuden arvioinnin selkeinä lähtökohtina vision ja strategian, jotka osoittavat toivotun tulevaisuuden aseman ja keinot sen saavuttamiseksi. Samoin Drucker (1990, 107; 2006, 340) näkee strategian erityisen merkittäväksi voittoa tavoittelemattomille organisaatioille, koska strategian tarkoituksena on ohjata työskentelemään toimintasuuntautuneesti eli tuloksellisen toiminnan aikaansaamiseksi. Samoin pyrkimys tällaisten organisaatioiden selkeään tavoitteiden määrittämiseen sekä tuloksellisuuden mittaamiseen ja arviointiin voidaan vaikeudestaan huolimatta tulkita olevan tärkeää. Näkökulmat painottavat siten strategian merkitystä tuloksellisuuden valvonnan perustana, vaikka siihen sisältyisikin tuloksellisuuden monitulkintaisuuden aiheuttamia ongelmia.

Julkisissa organisaatioissa sekä tavoitteet että tuloksellisuus ovat monitulkintaisia käsitteitä, eli on ongelmallista saavuttaa yksimielisyyttä käsitteiden sisällöstä. Tuloksellisuuden kehittäminen edellyttääkin siten riittävän hyvää käsitteellistä pohjaa, mutta on samalla tarpeen tiedostaa käsitejärjestelmien yleiset rajoitteet.

Käsitteellinen keskustelu on siis tärkeää, kunhan se ei vaaranna toiminnan kehittämistä. (Vakkuri 2010).

3.2.4 Erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden erityispiirteistä

Robert S. Kaplanin ja Michael E. Porterin (2011) tulkitsevat, että terveydenhuollon organisaation tärkein tavoite on potilaalle tuotetun arvon parantaminen. Terveydenhuollossa arvo mitataan tällöin potilaalle tuotetun hyödyn suhteella käytettyihin rahayksiköihin, ei siis esimerkiksi annettujen hoitojen määrällä. Heidän mukaansa onkin tärkeää huomata, etteivät annetut lisähoidot tai toisaalta kalliimmat hoidot tuota välttämättä lisäarvoa. Niiranen, Stenvall, Lumijärvi, Meklin ja Varila (2005, 29) tulkitsevat Kaplanin ja Porterin (2011) näkemystä tukien, että tavoiteltu hyvinvointivaikutus kuntaympäristössä vastaa jossain määrin yritys ympäristön kannattavuus- ja markkinaosuustavoitteita, jolloin kustannusvaikuttavuus on heidän näkemyksensä mukaan kunnan palveluissa onnistumisen tärkein mittari. Terveydenhuollossa tämä tarkoittaa sitä, että hoidon vaikuttavuus eli potilaiden terveyden säilyminen tai palauttaminen on ensisijainen mittari huomioiden samalla, että hoito on järjestettävä mahdollisimman taloudellisesti.

Kustannusten pitäminen aikaisemmalla tasolla tai jopa niiden karsiminen on kuitenkin osoittautunut ongelmalliseksi tehtäväksi kunnallisessa terveydenhuollossa. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin entinen toimitusjohtaja Lauri A. Laitinen (2011) toteaaakin, että terveydenhuollossa kustannusten karsimisessa on ongelmana kolmiodraama, jossa ovat mukana kunnat, henkilökunta ja potilaat. Potilailla on hänen mukaansa lisääntyvästi tietoa ja he haluavat ymmärrettävästi parasta mahdollista tiedossa olevaa hoitoa. Lääkärin on kuitenkin monesti hyvin vaikeaa selvittää uudemman (ja usein aikaisempaa kalliimman) hoidon vaikuttavuus. Kunnat taas joutuvat maksamaan hoidon, mutta eivät voi vaikuttaa lääkärin ja potilaan suhteeseen. Tällainen asetelma johtaa monin paikoin jatkuvaan epäilyyn kustannustehokkuudesta kuntien näkökulmasta. Laitinen näkeeikin, Michael E. Porteria siteeraten, että erikoissairaanhoidossa ainoa tapa säästää on tehdä asiat kerralla oikein. (Laitinen 2011, 129-130). Tällaisen ”kerralla oikein” -ajattelun voi perustella myös inhimillisen kärsimyksen minimoimisen näkökulmasta, mutta samalla siinä on vaikeutensa hoitoprosessin järjestämisen ja kustannusten hallinnan

kannalta, koska tarvittavat palvelut olisi saatava kerralla, mutta taas liiallinen kapasiteetti voi heikentää kustannustehokkuutta.

Porter ja Kaplan ovat pyrkineet selvittämään Yhdysvaltojen ja Saksan välillä olevia varsin merkittäviä erikoissairaanhoidon palvelujen hintaerojen syitä. Selvitystensä perusteella he arvioivat, että ainakin Yhdysvalloissa on mahdollista alentaa merkittävästi hoidoista aiheutuneita kustannuksia ilman, että hoidon laatu kärsii. Korkeisiin kustannuksiin johtavia tekijöitä ovat heidän mukaansa ainakin yliresursoidut hoitotilat, hoitohenkilökunnan ajankäyttö asiantuntemusalueensa ulkopuolisiin tehtäviin, puutteellisesti organisoidut hoitoprosessit. (Porter 2011).

Fisher ja Welch (1999) ovat puolestaan tunnistaneeet neljä tapaa, joissa puutteellinen informaatio ja virheellinen päättely voivat aiheuttaa erikoissairaanhoidossa vahingollisten käytäntöjen omaksumisen, jotka voivat osaltaan heikentää tuloksellisuutta:

- 1) Potilaat usein kokevat sairaudet dikotomiana eli he ovat joko terveitä tai sairaita. Vaikka lääkärit toki tunnistavat, että sairauksissa on vakavuusasteita, käytetyt diagnostiset kokeet eivät välttämättä osoita kovinkaan tarkasti sairauden vakavuutta, vaan usein toteavat vain sairauden olemassaolon. Tämä voi johtaa liian kalliiden tai raskaiden hoitojen valintaan, joista voi olla myös haittoja.
- 2) Lääketieteellisiä tutkimuksia tehdään usein tarkasti määritellyille potilasjoukoilla ja tuloksia sen jälkeen extrapoloidaan koskemaan laajempaa joukkoa, kuten vähemmän riskiä omaavia potilaita.
- 3) Hoitoprosessien muutoksista (esimerkiksi käyntitiheyksien, avustavan hoitohenkilökunnan määrän tai diagnostisten kokeiden määrien muutoksista) aiheutuneiden hyötyjen ja haittojen analyysi voi olla puutteellista.
- 4) Terveysthuollossa ajatellaan lähtökohtaisesti, että tulos on sitä parempi mitä enemmän on hoitoja. Hoitoon pääsyn kynnyistä laskemalla kuitenkin todennäköinen hyöty pienenee, jolloin interventioihin aina sisältyvä riski voi ajoittain ylittää saadun hyödyn. On myös huomattava, että mitä enemmän kokeita potilaalle tehdään, sitä enemmän on tietoa, mutta samalla tarpeettoman tiedon määrä kasvaa. Suuri tietomäärä tuo hoitopäätökseen lisää kompleksisuutta, jolloin virheellisen päätöksen mahdollisuus kasvaa. Hoitojen vaikuttavuuden arvioiminen on samalla usein vaikeaa.

Goldmanin et al. (2010; ks. myös Goldman & Romley 2008) tutkimuksen mukaan sairaalan investoiminen mukavuuksiin tuottaa suuremman vaikutuksen potilasvolyymiin kuin investoiminen laatuun. Mukavuuksilla voi heidän mukaansa olla toki vaikutusta myös laatuun, koska ne voivat parantaa työilmapiiriä. On heidänkin tulkintansa mukaan myös mahdollista, että hoidon laadun monitulkintaisuus vaikeuttaa sen ymmärtämistä. Mikäli terveydenhuollossa ajatellaan, että potilas on päämies, niin mukavuuksien vaikutusta potilastyytyväisyyteen ei voitane siten ohittaa haluttaessa parantaa tuloksellisuutta.

Edellä esitettyjen tulkintojen lisäksi erikoissairaanhoidossa voidaan havaita, että suuri määrä lääkäreitä ja hoitajia tekee tosiasiallisia päätöksiä, jotka vaikuttavat hoidon laatuun ja kustannuksiin. Maynard-Moody ja Leland (2000, 109) arvioivat tämän näkökulman jääneen perinteisesti varsin vähälle kiinnostukselle tieteellisissä tutkimuksissa. Tutkimuksessaan he toteavat lisäksi, että työntekijöiden ratkaisuja ohjaa ammattitaidon lisäksi myös arvot, jotka voivat poiketa eri työntekijöiden välillä merkittävästikin. Tällöin myös tavoitteiden ja tuloksellisuuden tulkinnat voivat olla poikkeavia.

3.2.5 Monitulkintaisuuden anti sairaanhoitopiirin sisäisen valvonnan ymmärtämiseksi

Kunnallisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuus on monitulkintainen käsite. Tämä johtaa siihen, että pyrittäessä parantamaan tuloksellisuutta, tulee ymmärtää laajasti tuloksellisuuteen vaikuttavat tekijät, mutta myös sen tulkitsemiseen liittyvät vaikuttavat rajoitteet. Sisäisen valvonnan osaamiselle voidaan näin ollen väittää olevan erityinen tarve kunnallisissa erikoissairaanhoidon organisaatioissa, koska monitulkintaisen tuloksellisuuden varmistaminen laajasti tyydyttävällä tavalla on ongelmallista.

Tuloksellisuuden monitulkintaisuuden ymmärtämisessä on tarpeen havaita, että jo tavoitteet voivat olla monitulkintaisia. Monitulkintaisilla tavoitteilla on havaittu olevan monenlaisia, ja yleensä negatiivisia, vaikutuksia. Epäselvät tavoitteet voivat esimerkiksi heikentää julkisten organisaatioiden esimiesten työtyytyväisyyttä tai sitoutumista organisaation toimintaan. On lisäksi todettu, että ristiriitaiset tavoitteet ovat osaltaan vaikeuttaneet tehokkaan hallinnon ja samalla valvonnan toteuttamista. Tällaiset tavoitteet voivat myös lisätä organisaation byrokraattisuutta, koska

tavoitteiden toteutumisen mittaaminen on usein vaikeaa, joten erilaisilla säännöillä tai tiukoilla valtuuksilla sekä muilla kontrolleilla pyritään ohjaamaan ja valvomaan toimintaa. (Rainey & Jung 2010, 36-37). Kääntäen voidaan siis todeta, että tavoitteiden selkeydellä on merkitystä sisäiselle valvonnalle. Huhtinen ja Mantere (2011, 124) esittävätkin, että mikäli henkilöstö on sisäistänyt organisaation tavoitteet hyvin, sillä voi olla kontrolloinnin tarvetta vähentävä vaikutus.

Kunnallisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää strategiaa, joka osoittaa toivotun tulevaisuuden aseman ja keinot sen saavuttamiseksi. Strategia näyttäytyy tällöin erityisen merkittävänä juuri voittoa tavoittelemattomalle erikoissairaanhoidon organisaatioille, koska strategian tarkoituksena on ohjata työskentelemään toimintasuuntautuneesti eli tuloksellisen toiminnan aikaansaamiseksi. Samoin pyrkimys tällaisten organisaatioiden selkeään tavoitteiden määrittämiseen sekä tuloksellisuuden mittaamiseen ja arviointiin on vaikeudestaan huolimatta valvonnan kannalta varsin tärkeää. (Silvennoinen-Nuora et al. 2003, 11 ja 311; Drucker 1990, 107; 2006, 340). Tällöin tuloksellisuuden monitulkintaisuus johtaa valvontaosaamisen merkityksen korostumiseen, jotta voidaan uskottavasti pyrkiä varmistumaan strategisten tavoitteiden saavuttamisesta tuloksellisuuden arvioinnin ongelmallisuudesta huolimatta.

Tuloksellisuuden kehittäminen edellyttää riittävän hyvää käsitteellistä pohjaa (Vakkuri 2010). Mikäli erikoissairaanhoidon ei onnistuta löytämään yhtenäisiä tuloksellisuuden mittareita, voi tästä aiheutuvat valvonnan puutteet vaikuttaa negatiivisesti esimerkiksi toimintayksiköiden johdon motivaatioon tavoitella mahdollisimman hyvää tuloksellisuutta (vrt. Goold & Campbell 2002, 85). Tällöin sisäisen valvonnan puutteellisuus voi aiheuttaa merkittävää haittaa organisaatiolle. Monitulkintaisuuden teorian avulla voidaan kuitenkin jäsentää julkisen erikoissairaanhoidon tavoitteiden asettamiseen liittyvää problematiikkaa moniarvoisessa kunnallisen erikoissairaanhoidon organisaatiossa. Tämä muuttuvien tavoitteiden ja niiden tulkintojen kokonaisuus edellyttää sisäisen valvonnan järjestämiseltä aktiivisuutta, jotta tarpeenmukaiset voimavarat kyetään kohdentamaan olennaisten tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseen.

3.3 Agenttiteoria ja erikoissairaanhoidon kuntayhtymäkonsernin sisäinen valvonta

Agenttiteoriasta on kirjoitettu varsin paljon 1970-luvulta alkaen aina nykypäivään asti, mistä johtuen teoriasta on materiaalia laajasti käytettävissä. Tässä alaluvussa hahmotetaan agenttiteorian avulla kunnallisen erikoissairaanhoidon organisaation sisäisen valvonnan järjestämiseen vaikuttavia teoreettisia näkökulmia. Tärkeitä teemoja ovat tilivelvollisuus ja informaatio, jotka kytkeytyvät sisäisen valvonnan näkökulmasta agenttiteoriassa keskeiseen agentin¹²³ päämiehelle tekemään raportointiin eli tilitykseen. Lisäksi tavoitteena on jäsentää kunnallisen erikoissairaanhoidon organisaatorakenteisiin liittyviä erityispiirteitä, mikä osaltaan tukee tilivelvollisuuteen liittyvien näkökulmien tulkintaa.

Agenttiteoria on tunnettu valvontaa käsittelevä teoreettinen viitekehys. Sen peruslähtökohtana on omistajuuden ja kontrollin erottaminen, mutta sen avulla voidaan jäsentää suhteita myös organisaation sisällä. Teorian mukaan toiminta kuvataan päämiehen ja agentin väliseksi vaihtosuhteeksi tai sopimukseksi, jossa päämies intressinsä saavuttaakseen tarvitsee agentin palveluja. Tässä suhteessa päämies delegoi valtaa agentille. Jos päämies ei voi kontrolloida agenttia, saattaa tämä painottaa päämiehen näkökulmasta liiallisesti omaa hyvinvointiaan. Jotta päämies saisi agentin toimimaan asettamiensa tavoitteiden mukaisesti, joutuu hän käyttämään erilaisia kannustimia, laatimaan sopimuksen tai järjestämään sisäisen tai ulkoisen valvonnan. (Jensen & Meckling 1976, 2-5; Eccles 1985, 151; Meklin 2000, 136; Martikainen et al. 2002, 15, ks. myös esim. Mayston 1993, 68 ja Niiranen & Meklin 2005, 221-222).

Agenttisuhteissa taustaoletuksena on, että päämiehen ja agentin välillä vallitsee tavoitteiden välinen ristiriita, josta johtuen sekä päämies että agentti toimivat omaa etuaan tavoitellen. Päämiehellä on siten tarve, mutta ei kuitenkaan mahdollisuutta ilman kustannuksia varmistua riittävässä määrin agentin kyvystä ja halusta pyrkiä saavuttamaan samoja tavoitteita. Asetelmasta syntyy ongelmia, joita kutsutaan agenttiongelmiksi. Näiden taustalla on nähty olevan muun muassa moraalikatoa (moral hazard), haitallista valikoitumista (adverse selection) ja erilaista suhtautumista

¹²³ Agentti voidaan ymmärtää esimerkiksi toimijana, edustajana tai tekijänä (Salonen 2003, 13).

risktiin (risk sharing). (Jensen & Meckling 1976, 5, Haubrich 1991, ks. myös esim. Eisenhardt 1989, 59 Mayston 1993, 68).

Agenttiongelmia voidaan siis pyrkiä hallitsemaan, mutta tästä aiheutuu kustannuksia, joita agenttiteoriassa kutsutaan agenttikustannuksiksi. Jensen ja Meckling (1976) luokittelevat agenttikustannukset kolmeen ryhmään: valvontakustannukset (monitoring), sitouttamiskustannukset (bonding) ja jäännöskustannuksiin. Nämä kustannukset vähentävät nettohyötyä, jonka päämies olisi saavuttanut, mikäli hän ei olisi tarvinnut agenttia. Teorian mukaan päämiehen pyrkimyksenä on pienentää agenttikustannuksia, ottaen samalla huomioon, että valvonta- ja sitouttamiskustannusten kasvattaminen kannattaa vain, mikäli jäännöskustannukset pienevät vähintään samalla määrällä. (Jensen & Meckling 1976, 5-6, ks. myös Watts & Zimmermann 1983, Pratt & Zeckhauser 1985, Mayston 1993). Agenttiteoriaan perustuvana tulkintana voidaan edellisen perusteella esittää, että valvonta (kuten yleensä muukin organisoitu toiminta) tulisi suorittaa kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti.

Agenttiteoriassa lähtökohtana on siis tilanne, jossa päämies on antanut omistamansa varat agentin hallintaan sovittua tarkoitusta varten (Mayston 1993, 68). Päämiehinä voivat toimia esimerkiksi veronmaksajat ja osakkeenomistajat, kun taas agenteina esimerkiksi organisaatioiden toimiva johto ja palvelun tuottaja. (Martikainen et al. 2002, 15). Mikäli päämies ei henkilökohtaisesti kykene tarpeellisessa määrin valvomaan agenttia, hänen tulee järjestää asianmukainen valvonta. Vaihtoehtoina ovat organisaation sisäinen valvonta tai organisaation ulkopuolisen asiantuntijan (esimerkiksi tilintarkastajan tai ulkoistetun sisäisen tarkastuksen) suorittama työ tai näiden yhdistelmä. Mikäli peruseriaatteena pidetään ajatusta, että organisaation johtaminen, ja sen erottamattomana osana oleva sisäinen valvonta, ovat pääsääntöisesti organisaation omaa toimintaa, ei valvontaa voitane perustaa kokonaan ja pysyvästi vain ulkopuolisen osapuolen tehtäväksi¹²⁴. Tämän tulkinnan mukaan asianmukaisesti järjestetty sisäinen valvonta voidaan siis nähdä ainakin suurten organisaatioiden toiminnassa välttämättömänä.

Tarkastus liittyy päämiehen ja agentin suhteeseen kolmantena osapuolena siten, että tarkastaja hankitaan varmistamaan, että agentin tilitys antaa oikeaa ja riittävää

¹²⁴ Katso johtamisen ja sisäisen valvonnan yhteydestä enemmän alaluvusta 2.2

informaatiota¹²⁵. Tällä ajattelutavalla agenttiteoria selittää myös tilintarkastuksen olemassaolon. (Meklin 2000, 136, ks. myös esim. Watts & Zimmermann 1983). Antle (1982, 512-513; ks. myös Vuorinen 1995, 105) kytkee tilintarkastuksen tarpeen erityisesti agenttiteoriaan sisältyvään riskin jakamisen, ja siihen liittyvään voitonjaon, ongelmaan. Erityisesti tilanteissa, joissa riskiä on jaettu päämiehen ja agentin kesken, tarvitaan tilintarkastajaa, koska agentin palkitseminen riippuu tuloksesta, jolloin agentilla voi olla hänen mukaansa tarve raportoida puutteellisesti.

Watts ja Zimmerman (1983, 613-633) käyvät artikkelissaan ”Agency Problems, Auditing and the Theory of the Firm: Some Evidence” läpi englantilaisen, ja jossain määrin yhdysvaltalaisen, materiaalin perusteella itsenäisen tilintarkastuksen muotoutumista 1200-luvulta nykypäiviin. Alun perin tarkastuksia suorittivat lähinnä omistajat ja johtajat, mutta 1800-luvun puolivälissä tarkastus oli kehittynyt ulkopuolisten ja riippumattomien tarkastajien suuntaan. Heidän mukaansa tällainen ilman lainsäätäjän asettamaa pakkoa kehittynyt ulkopuolinen tarkastustoiminta tukee omalta osaltaan agenttiteorian sisältämää ajatusta päämiehen ja agentin oman edun pyrkimyksestä ja tästä aiheutuneiden agenttiongelmien hallintaan tarvittavasta kolmannesta osapuolesta eli tässä tapauksessa tilintarkastajasta.

Tilintarkastuksen tarpeellisuuden argumenttina pidetään siis päämiehen ja agentin välistä jännitettä, jota varten tarvitaan riippumaton kolmas osapuoli verifioimaan asia. Tilintarkastuksessa verifiointin katsotaan pääasiassa kohdistuvan informaatioon, jolla agentti raportoi toimeksiantojensa toteutumisesta lainsäädännön ja muiden normien puitteissa. Jotta tilintarkastaja voi riittävän hyvin varmistua tilityksen oikeellisuudesta, hänen on kyettävä toteamaan, että agentin laskentajärjestelmät ja sisäinen tarkastus, toimivat asianmukaisesti. (Meklin 2000, 136). Tässä mielessä tilintarkastus painottuu myös kuntakentässä jälkikäteiseen kunnan toimintaa koskevan laskentainformaation oikeellisuuden verifointiin. Tuloksellisuuden arviointi liittyy kuitenkin ennen kaikkea siihen, miten valtuuston asettamat tavoitteet kunnassa saavutettu. Tämä taas sisältää sellaisten osa-alueiden tarkastelua, joita ei kyetä verifioimaan puhtaalla tilintarkastuksella. (Martikainen et al. 2002, 15-16).

¹²⁵ Kirjanpitolain 3:2 §:n vaatimuksena on, että tilityksinä pidettävien tilinpäätösten ja toimintakertomusten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (oikea ja riittävä kuva).

Näin ollen sekä kunnan sisäisen valvonnan että tilintarkastuksen olemassaololle voidaan löytää agenttiteoriaan pohjautuva perustelu.

Tilintarkastus, mutta myös kuntalain määrittelemä tarkastuslautakunnan arviointitehtävä, liittyvät päämiehen ja agentin välisen suhteen ongelmiin eli siihen, että päämies ei itse kykene syystä tai toisesta vakuuttumaan tilityksen oikeellisuudesta riittävässä määrin. Voidaan siis agenttiteorian pohjalta tulkita sekä kunnan tilintarkastuksen että tarkastuslautakunnan arvioinnin tehtävänä olevan varmistaa, että valtuuston tahto on toteutunut ja että agentin raportoimat tiedot ovat oikeita ja riittäviä. (Niiranen & Meklin 2005, 222). Teorian mukaan agentin tehtäviin voidaan nähdä siten kuuluvan oikea ja riittävä raportointi sekä sen uskottavasti osoittaminen, että toiminta on ollut tavoitteiden mukaista. Tätä tukee osaltaan myös Vuorisen (1995, 105) vastaava tulkinta, että informaation oikeaksi osoittaminen voidaan nähdä sekä päämiehen että agentin edun mukaisena.

3.3.1 Agenttiteorian taustaoletukset

Agenttiteorian mukaan päämiehen ja agentin suhde tulisi olla organisoitu tehokkaasti koskien tietoon ja riskeihin liittyviä kustannuksia. Tällöin analyysi siis kohdistuu päämiehen ja agentin suhteeseen, jonka perusongelmana ovat jossain määrin toisistaan eroavat tavoitteet ja erilainen suhtautuminen riskiin. Tähän vaikuttavat osapuolten hallussa olevien tietojen eroavaisuus. Koska tieto ei ole täydellistä eikä se ole kaikkien ilmaiseksi ja vapaasti käytettävissä, päämiehellä ei ole mahdollisuutta ilman kustannuksia varmistua agentin kyvystä ja halusta pyrkiä saavuttamaan päämiehen asettamia tavoitteita. (Jensen & Meckling 1976, 5, Pratt & Zeckhauser 1985, Haubrich 1991, Jäger 2008, 16). Agenttiteorian taustaoletuksia voidaan jaotella ja luokitella moni tavoin. Tässä tutkimuksessa käytetään Eisenhardtin (1989, 59) esittämää oletusten luokittelua kolmeen alaryhmään:

- 1) Ihmisiin liittyvät oletukset
- 2) Organisaatioihin liittyvät oletukset
- 3) Informaatioon liittyvät oletukset

Luokittelu kohdistaa oletukset valvonnan näkökulmasta niille tahoille tai kohteisiin, joihin sisäistä valvontaa järjestettäessä tulee kiinnittää huomiota. Agenttiteorian viitekehyksessä edellä luetelluista alaryhmistä ensimmäiseen (ihmisiin

liittyvät oletukset) voidaan liittää ainakin oman edun tavoittelu, rajoitettu rationaalisuus ja riskin välttäminen, toiseen (organisaatioihin liittyvät oletukset) osanottajien tavoitteiden eroavuus, tehokkuuden tavoite sekä informaation epäsymmetrisuus päämiehen ja agentin välillä. Kolmanteen alaryhmään (informaatioon liittyvät oletukset) voidaan liittää se, että informaatio on ostettavissa oleva hyödyke. (Eisenhardt 1989, 59, ks. myös Jensen & Meckling 1976, Pratt & Zeckhauser 1985).

Tutkimuskohteena olevassa erikoissairaanhoidossa on sen toiminnan luonteen vuoksi usein todettu esiintyvän merkittävää informaation epäsymmetrisyyttä, mutta myös tavoiteristiriitoja on tunnistettu (ks. esim. Mayston 1993 ja Lauslahti 2007). Seuraavissa alakohdissa määritellään edellä lueteltujen taustaoletusten sisältö. Samalla on hyvä ymmärtää, että kaikissa taloustieteellisissä malleissa tehdään oletuksia, jotka eivät tarkalleen vastaa todellisuutta (Lehtinen 2001, 10).

1) Ihmisiin liittyvät oletukset

Oman edun tavoittelu

Sekä päämiehen että agentin on todettu tyypillisesti tavoittelevan enemmän omaa kuin toisen hyvinvointia (Mayston 1993, 68). Jensenin (1994, 45) mukaan historiankin voidaan nähdä osoittaneen, että ihmisillä on ensisijainen taipumus ajaa omaa etuaan. Hyvin pelkistetty tulkinta tarkoittaisi politiikan alueella sitä, että yleisen intressin käsite hylättäisiin täysin julkisten organisaatioiden käyttäytymisen motivaatioperustana (Oulasvirta 1994, 156). Vaikkakin oman edun tavoittelu nähdäänkin ensisijaisena motiivina, se ei täysin sulje pois altruismia. Ihmisten on todettu usein käyttäytyvän epäitsekkäästi, josta yhtenä esimerkkinä voidaan nähdä hyväntekeväisyys. Ihmiset on nähtävissä tällöin ennemminkin rajatusti itsekkäinä. (Mullainathan & Thaler 2000, 5; ks. myös Oulasvirta 1994, 156-157).

Agenttiteoriaan sisältyy myös ajatus, että omaa etua tavoittelevilla ihmisillä on yhteisissä pyrkimyksissä aina kannuste vähentää tai hallita ristiriitoja vähentääkseen niistä aiheutuvia tappioita. Näin saavutetut hyödyt voidaan jälkepäin jakaa osapuolten kesken. (Jensen 1994, 45). Agenttiteorian viitekehyksessä oman edun tavoittelu ilmentää siten toki ensisijaisesti päämiehen ja agentin suhdetta, mutta ei täysin poissulje muiden tahojen hyvinvoinnin huomioimista.

Opportunismi, ei-toivottua käyttäytymistä sisältävänä oman edun tavoittelun muotona, eroaa niin sanotusta rehellisen oman edun tavoittelusta, joka tulkitaan usein kehitystä tuottavana tekijänä. Opportunismiin sisältyy myös yksilön tietoisesti tehty valinta. (Kivistö 2009, 94; Williamson 1985, 47).

Druckerin (2006, 295) mukaan kaikki organisaatiot koostuvat ihmisistä, joilla on omat ajatuksensa, tavoitteensa ja tarpeensa. Tämä peruslähtökohta asettaa hänen mukaansa kvalitatiivisen hallinnan, arvo- ja palkitsemisrakenteineen, toimivan seurantajärjestelmän edellytykseksi. Druckerin näkemys korostaa siis arvojen keskeisestä merkityksestä sisäisen valvonnan kannalta ja sopii hyvin agenttiteorian tulkintaan ihmisten omista tavoitteista.

Rajoitettu rationaalisuus

Herbert Simon (1955) oli ensimmäisiä tutkijoita, jotka suhtautuivat kriittisesti ihmisen mahdollisuuden rajattomasta kyvystä hyödyntää tietoa. Hänen mukaansa rationaalisuuden rajoitteiden vuoksi päätöksenteko on vain rajoitetusti rationaalista. Hän esittikin teorian rajoitetusta rationaalisuudesta (bounded rationality) kuvaamaan paremmin ihmisen ongelmanratkaisukykyä. (Mullainathan & Thaler 2000, 1) Rajoitetun rationaalisuuden tunnetuimpia edustajia ovat Herbert Simonin lisäksi Richard Cyert ja James G. March. (Harisalo et al. 2007, 67-68).

Hallintoteorioissa ihminen tulisi ymmärtää rationaalisuuteen pyrkivänä, mutta rajoitetusti tietoa ja kykyjä omaavana toimijana, johon ympäristö ja käytettävissä oleva aika vaikuttavat. Ihmiset etsivät tästä syystä tyydyttävää vaihtoehtoa, joka ei välttämättä ole täydellinen valinta. (Simon 1955, 100-114). Ryynäsen (2012, 186) mukaan ajatusta kauttaaltaan rationaalisesti toimivasta hallinto-organisaatiosta voidaan pitää irratiionaalisena.

Kunnallistenkin päättäjien toiminnassa rajoitetun rationaalisuuden ajattelu konkretisoituu, kun heidän huomiostaan kilpailevat samanaikaisesti monet erilaiset ongelmat, joita on vaikea ja jopa mahdoton asettaa tärkeysjärjestykseen kohtuullisen ajan kuluessa. Kaikkia ongelmia ei voida edes ottaa yhtä aikaa ratkaistaviksi, koska päättäjät tietävät kokemuksesta, että he voivat keskittyä vain muutamaankin ongelmaan kerrallaan. (Harisalo et al. 2007, 67-68). Aikaongelman osalta on huomioitava myös virkamiesten vaihtuvuus sekä lainsäädännön muuttuvat ja mittavat vaatimukset (Salminen 2004, 91).

Rajoitettua rationaalisuutta selittävät päätöksentekijään liittyvät rajoitteet (kuten laskennallisten kykyjen ja asiantuntijuuden rajallisuudet), päätöksenteon seurauksiin liittyvät tekijät (kuten vaikeasti ennakoitavat lopputulokset) ja päätösvaihtoehtojen rajallisuus (pätöksentekijä ei tiedä kaikkia vaihtoehtoja tai ne ovat poliittisesti epärealistisia) (Salminen 2004, 63-64; Simon 1982, 105-110). Termiä rajoitettu rationaalisuus käytetään varsin laajasti taloustieteellisessä kirjallisuudessa, ja termiä käytetään tarkoittamaan oikeastaan mitä tahansa poikkeamaa täydellisestä tai ideaalisesta rationaalisuudesta. (Lehtinen 2001, 10).

Riskin välttäminen

Kaikki yksilöt pyrkivät kartaamaan suuria riskejä, joten pyrkimys siirtää kaikki riskit agentille epäonnistuu viimeistään siinä vaiheessa, kun agentti kokee riskit liian suuriksi suhteessa varallisuuteensa. Sekä päämies että agentti ovat siis yleisellä tasolla tarkasteltua riskinkarttajia. Lisäksi molempien osalta on voimassa vähenevän rajahyödyn funktio. (Arrow 1985, 43-45). Agenttiteoriassa agentti nähdään riskiä kaihtavampana kuin päämies. Tämä perustuu ajatukseen, että agentti sitoutuu koko työpanoksellaan sopimukseen, kun päämiehellä on sitä vastoin mahdollisuus hajauttaa investointejaan eri kohteisiin. (Eisenhardt 1989, 60-61).

Monet pitkäaikaisetkaan päämiehen ja agentin suhteet eivät ole ongelmattomia, mutta silti kuitenkin jatkuvat ilman, että edes pyritään löytämään korvaavia osapuolia. Esimerkkinä käy tilanne, jossa agentti pyrkisi löytämään uusia alihankkijoita nykyisten kohtuullisesti toimivien tilalle. Ymmärrettävästi tästä on agentille paljon vaivaa ja riski epäonnistua. Mikäli kannusteet tähän ovat pienet, hyöty agentille jäänee pienemmäksi kuin haitta, vaikka päämiehen puolelta tilanne olisikin päinvastainen. (Pratt & Zeckhauser 1985, 16). Lopputulos on päämiehen kannalta epätyytyttävä, koska riskinottohalukkuudet ovat erilaiset, eikä asiaa ole kyetty hallitsemaan.

2) Organisaatioihin liittyvät oletukset

Toimijoiden tavoitteiden eroavuus

Agentin näkemys tavoitteista ei välttämättä ole päämiehen kanssa yhtenevä, koska agentin oletetaan tuntevan tehtävän yksityiskohdat paremmin. Hänellä voi olla sekä motivaatio että mahdollisuus toimia oman näkemyksensä mukaan, vaikka se ei

olisikaan päämiehen edun mukaista. (Lassar & Kerr 1996, 614; ks. myös esim. Fama, 1980). Tavoitteiden eroavuutta tarkastellaankin agenttiteoriassa lähtökohtaisesti siten, että agentin tavoitteet eroavat päämiehen tavoitteista. Agentin suunnasta katsottuna ongelma saattaa olla myös sellainen, että päämiehiä on useita ja heidän tavoitteensa eroavat toisistaan. (Shapiro 2005, 278).

Wibergin ja Salosen (1991, 150) mukaan politiikassa täydellinen tavoitekongruenssi on ennemminkin poikkeus kuin sääntö. Poliittisille suhteille tunnusomaisia ovat heidän mukaansa intressiriidat, koska eri toimijoiden edut poikkeavat ainakin osittain toisistaan, jolloin kaikkien etuja ei edes voida täysimääräisesti toteuttaa. Tämä ajattelu osaltaan tukee tarvetta tunnistaa julkisessa toiminnassa päämiehet ja heidän tavoitteensa.

Tehokkuuden tavoite

Agenttiteorian mukaan päämiehen pyrkimyksenä on pienentää agenttikustannuksia, ottaen samalla huomioon, että valvonta- ja sitouttamiskustannusten kasvattaminen kannattaa vain, mikäli jäännöskustannukset pienevät vähintään samalla määrällä. Optimaalinen tilanne saavutetaan, kun agenttikustannuksia ei voida pienentää ilman, että se heikentäisi toisen osapuolen asemaa. (Jensen & Meckling 1976, 5-6, 30-32).

Tehokkuuskriteeri siis ohjaa toimintojen määrää ja siten myös kustannuksia (Lassar & Kerr 1996, 614-615). Tehokkuuskriteerin voidaan nähdä olevan yhdenmukainen sen tulkinnan kanssa, että kunkin organisaation sisäisen valvonnan optimaalinen taso on teoreettisesti olemassa, ymmärtäen samalla, että se on riippuvainen monista tekijöistä ja vaikeasti todennettavissa.

Informaation epäsymmetrisyys

Agenttiteorian yhteydessä mainitaan usein epäsymmetrisen informaation aiheuttamat ongelmat. Informaation epäsymmetrisyys vallitsee aina kun osapuolilla ei ole samaa tietoa ja tästä asetelmasta odotetaan syntyvän ongelmia. (esim. Jensen & Meckling 1976, Arrow 1985, Mayston 1993). Tyypillisesti, ja erityisesti asiantuntijatehtävissä, agentilla on enemmän tietoa vaaditun tehtävän suorittamisesta, kun taas päämies ymmärrettävästi tuntee omat tavoitteensa yleensä paremmin (Pratt & Zeckhauser 1985, 3). Lähtökohtaisesti voidaan siten esittää, että silloin kun eri puolilla ovat eri tahot, myös jonkinasteinen tiedon epäsymmetrisyys vallitsee.

Informaatiota voidaan toki hankkia lisää, mutta se aiheuttaa kustannuksia (Jensen & Meckling, 5). Pratt ja Zeckhauser (1985, 32) huomauttavat, että jos kaikki informaatio olisi kustannuksitta jaettavissa ja täydelliset sopimukset mahdollisia, organisaatioita ei tarvittaisi, vaan ihmiset toimisivat itsenäisinä agentteina. Ajatus on toki pelkästään teoreettinen, mutta kuvaa hyvin tiedon suurta merkitystä.

White (1985) näkee, että olisi hyödyllisempää tulkita informaation asymmetria merkinä ohjauksen ja valvonnan puutteellisuudesta, kuin ongelmien aiheuttajana. Teemaan liittyy hänen mukaansa se, että ajan myötä agentista tulee tehtävänsä asiantuntija, mikä teoriassa heikentää päämiehen suhteellista asemaa, mikä taas voi siirtää kontrollointimahdollisuuden agentille. Tällöin riski kasvaa, että suhde ei enää tähtääkään siihen tavoitteeseen, johon se on alun perin suunniteltu. Tilanteessa, jossa autonomia kasvaa ja suoran kontrollon mahdollisuus heikkenee, rajojen eli toimintakulttuurin merkitys kasvaa, sillä siten päämies kykenee edelleen säilyttämään ohjaus- ja valvontamahdollisuutensa. Samalla kasvaneen asiantuntijuuden ja osaamisen lisäämä autonomia tulee pääsääntöisesti hyödyttämään myös päämiestä tuloksellisuuden paranemisen muodossa. (White 1985, 204-209). Whiten tulkinta agenttiteorian pohjalta koskien toimintakulttuurin merkitystä on mielestäni hyvin linjassa sisäisen valvonnan yleisesti käytettyjen periaatteiden mukaisen näkemyksen kanssa, jossa toimintakulttuurin osaksi tulkittavissa oleva valvontakulttuuri nähdään hyvin merkityksellisenä (ks. esim. COSO 2011, 25). Ecclesin (1985) esittämä oikeudenmukaisuuden tarve voidaan samoin tulkita sisältyvän Whiten määrittelemän, rajat sisältävän, toimintakulttuurin sisään.

Organisaation tietojärjestelmät tuottavat kvantitatiivista tietoa sen taloudellisesta tilanteesta ja toiminnasta. Tietojärjestelmät taas tarjoavat tietoa edelleen organisaation valvontamekanismeille. Hyvän hallintotavan näkökulmasta on tärkeää pyrkiä selvittämään kuinka paljon tietojärjestelmien tuottaman tiedon avulla voidaan vähentää agenttiongelmia. Agenttiongelmien pieneneminen voisi mahdollistaa niukkojen voimavarojen kohdistamista aikaisempaa tuloksellisemmin. (Bushman & Smith 2001, 238).

Bushman et al. (2000) ovat tutkineet suurten yritysten joukossa epätasmoisten tietojärjestelmien vaikutusta muunlaisten ohjaus- tai valvontamekanismien tarpeeseen. Heidän tutkimuksensa antaa tukea hypoteesille, että organisaation tietojärjestelmien antaman tiedon hyödyllisyydellä on negatiivinen korrelaatio suhteessa tarpeeseen muilla tavoin kerätä ja prosessoida kustannuksia aiheuttavaa

lisätietoa. (Bushman et al. 2000, 42-43). Tutkimuksen tulos on looginen ja merkityksellinen varmasti myös julkisella sektorilla, vaikka julkisen sektorin tuloksellisuuden määrittäminen ja mittaaminen voidaankin arvioida olevan monitulkintaisempaa kuin yksityisellä sektorilla. Tulosta voidaan kuitenkin laajentaa tukemaan agenttiteorian ajatusta siitä, että hyödyllisellä ja ajantasaisella tiedolla on informaation epäsymmetriaa pienentävän vaikutuksen kautta agenttiongelmia pienentävä vaikutus. Mikäli pienentynyttä agenttiongelmia voidaan pitää indikaationa sisäisen valvonnan tuloksellisuudesta, on tiedon hyödyllisyyden varmistaminen sisäisen valvonnan merkitystä omaava tehtävä.

Informaation epäsymmetrisyyden vallitessa päämies ei esimerkiksi tiedä, toimiiko johto mahdollisimman tehokkaasti päämiehen hyväksi. Ongelma voitaisiin teoriassa ratkaista osapuolten välisellä niin sanotulla täydellisellä sopimuksella, mutta tällaisen ongelmat poissulkevan sopimuksen kirjoittamisen estää kuitenkin käytännössä johdon työtehtävien moninaisuus ja tulevien tapahtumien ennustamisen vaikeus. Johdon toimia on itse asiassa vaikea arvioida jopa jälkikäteen, sillä päämies ei läheskään aina tiedä johdolle päätöksentekohetkellä avoimina olleita vaihtoehtoja. (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2006, 16).

Niiranen ja Meklin (2005, 222) toteavat, että informaation epäsymmetrisyyttä esiintyy selvästi myös kunnallisissa päämies-agenttisuhteissa. Heidän mukaansa tärkeää onkin, miten epäsymmetriaa voidaan vähentää esimerkiksi strategiaprosessin avulla.

3) Informaatioon liittyvät oletukset

Informaatio on ostettavissa oleva hyödyke

Hyödykkeitä ovat sellaiset tavarat tai palvelut, joita voidaan omistaa ja kuluttaa joko lopputuotteina tai valmistettaessa muita tavaroita tai palveluita, ja niitä voidaan ostaa tai vaihtaa muihin hyödykkeisiin (Parker, 1994). Vaikka informaatiota voidaan tuottaa ja kuluttaa, sen määrittelemine hyödykkeeksi tuo myös lisähaasteita, koska informaation kvantifiointi ja arvon määrittäminen ovat vaikeita tehtäviä. Näin ollen informaatio poikkeaa muista hyödykkeistä (Nilsen 2010, 430-431). Stiglitzin (2000, 1449) mukaan on hyvä myös ymmärtää, että informaation ostajalla on aina epätäydellistä informaatiota informaatiosta, koska muuten hänellä ei olisi tarvetta hankkia sitä. Eisenhardt (1989, 64) näkee, että agenttiteorian esiin nostama tulkinta

informaatiosta hyödykkeenä on merkittävä kontribuutio organisaatioajattelulle. Näkökulma painottaa tietojärjestelmien, hallituksen ja johdon suorittaman valvonnan tärkeyttä. Näin ollen organisaatioiden kannattaa sijoittaa sekä formaaliin ja informaaliin tietojen käsittelyyn ja hallintaa, jotta on mahdollista kontrolloida agentin opportunistia.

Agenttiteorian perusteella nähdään päämiehellä olevan kaksi tapaa, joilla hän voi parantaa mahdollisuuksia varmistua agenttisuhteen tavoitteenmukaisuudesta: suunnittelemalla ja käyttöönottamalla paremmin tietoa jäsentäviä järjestelmiä tai toimintatapoja tai sitten seurata varsinaista toimintaa. (Kohli & Kettinger 2004, 369). Tällainen jäsentely on omiaan painottamaan tietojärjestelmien ja niiden hyödyntämisen merkitystä sisäisessä valvonnassa. Tulkinta ei toki sulje pois paikan päällä tapahtuvan toiminnan seurannan merkitystä, mutta suurten ja kompleksisten organisaatioiden esimiesten ajankäytön ja tulosten tulkinnan kannalta tietojärjestelmien avulla tehdyn sisäisen valvonnan voidaan nähdä olevan tärkeässä asemassa.

Laajaa kiinnostusta 2000-luvulla herättäneen governance-tutkimuksen perustavoite on tarjota näyttöä siitä, miten tiedon hallinnan ja välityksen avulla voidaan vähentää agenttiongelmia ja mahdollistaa niukkojen voimavarojen kohdistaminen tuloksellisesti. (Bushman & Smith 2001, 238). Tutkimuksen voidaan odottaa lisääntymässä määrin kykenevän määrittämään tietoon ja tietojärjestelmiin sijoitettujen varojen hyödyllisyyden. Myös kuntaorganisaatioiden kannalta on hyödyllistä kiinnittää huomiota informaatioon hyödykkeenä. On tärkeää pyrkiä selvittämään, millaisen monitorointi- ja informaatiojärjestelmien hankkiminen on tuloksellisuuden näkökulmasta kannattavaa. On kuitenkin mahdollista, että tehokkaimman valvontajärjestelmien käyttöönoton voivat estää kuntaorganisaatiossa valtaan liittyvät seikat ja ryhmäintressit. (Oulasvirta 1994, 159).

Päämiehen odottaman ja agentin tosiasiallisen toiminnan välillä on eroa, mistä syntyy agenttiongelmia. Agenttiongelmien aiheuttajiksi on esitetty muun muassa moraalikatoa (moral hazard), haitallista valikoitumista (adverse selection) ja odotettuun hyötyyn liittyvän riskin jakamisen ongelmaa (risk sharing). (Jensen & Meckling 1976, 5; Shavell 1979, 55; ks. myös esim. Eisenhardt 1989, 59 ja Mayston 1993, 68).

Moen (1984, 755) mukaan moraalikato ja haitallinen valikoituminen ovat teoreettisina käsitteinä erityisen arvokkaita sellaisten tilanteiden ymmärtämiselle,

joissa yksi osapuoli pyrkii kontrolloimaan toisen toimintaa parantaakseen tavoiteltujen lopputulosten toteutumisen todennäköisyyttä. Moraalikadon taustalla on usein tilanne, jossa agentti on tehnyt havainnon tai omaa tietoa, jollaista päämiehellä ei ole käytettävissään. Tällöin agentti voi käyttää tietoa päätöksenteossa ja päämies ei kykene arvioimaan, onko tietoja käytetty päämiehen edun mukaisesti. (Arrow 1985, 39). Moraalikadolla tarkoitetaan siten tilannetta, jossa osapuolilla on toisistaan poikkeavia tavoitteita ja jossa päämies ei voi joko havaita agentin tekoja tai niitä olosuhteita, joiden vallitessa teko on tehty. (Wiberg & Salonen 1991, 152-153). Moraalikato voi liittyä myös tilanteisiin, joissa päämies kykenee kyllä havainnoimaan toimia, mutta ei kuitenkaan osaa tulkita niitä. Tällaisia ovat esimerkiksi erityistä ammattitaitoa vaativat palvelut, kuten erikoissairaanhoidon palvelut. Näissä tilanteissa taustalla nähdään siten informaation epäsymmetrisyyttä. Päämies voi siis joissain tapauksissa tunnistaa agentin opportunistisia käyttäytymismalleja, mutta ei voi kuitenkaan läheskään aina estää sitä. Ongelmaksi tämä tulee toki vasta sitten, kun agentti tekee päätöksiä, joita ei voida ilman kustannusvaikutuksia peruuttaa. (Jäger 2008, 26). Moraalikato liittyy siis tyypillisesti agentin toimintaan. Usein tällaisissa tilanteissa toiminnan suurempi määrä ei tuota lisähyötyä agentin näkökulmasta. On kuitenkin todennäköistä, että suuremmasta toiminnan määrästä olisi hyötyä päämiehelle, koska suurempi määrä toimintaa tuottaa yleensä suuremman tuotoksen. (Arrow 1985, 38).

Esimerkki yleisestä tilanteesta, johon ei yleensä liittyne moraalikatoa, mutta jossa päämies ei pääsääntöisesti kykene arvioimaan agentin toiminnan laatua, on potilaan ja lääkärin suhde. Tässä suhteessa lääkäriellä ei myöskään ole yleensä kannusteena tulokseen sidottua palkkiota. Tällöin teorian mukaisena tulkintana kannusteesta toimia päämiehen edun mukaisesti voidaan kuitenkin nähdä mahdollinen vastuu hoitovirheestä. (Arrow 1985, 49). Tämä asetelma herättää kysymyksen, että soveltuuko pelkistetty ja suppeasti tulkittu agenttiteoria kaikilta osin potilaan ja lääkärin suhteeseen. Toisaalta esimerkiksi lääkärin (verrattain hyvin ansaitsevana asiantuntijana) kokema hyöty on tarpeen nähdä myös laajempina kuin pelkästään välittömänä taloudellisena hyötynä, kuten esimerkiksi arvostuksena.

Haitallisella valikoitumisella tarkoitetaan tilannetta, jossa agentilla on ennen sopimuksen solmimista sellaista yksityistä informaatiota, jota päämiehellä ei ole. Päämiehen ongelmana on, että hän ei tiedä kuka halukkaista agenteista olisi paras vaihtoehto, koska kuka tahansa agenttiehdokas voi itse väittää olevansa sopivin.

(Wiberg & Salonen 1991, 152). Koska päämiehen tiedossa ei informaation epäsymmetrisyydestä johtuen ole ennen sopimusta tiedossa kaikki piirteet tai ominaisuudet, jotka liittyvät esimerkiksi tuotettavan palvelun laatuun, voidaan kaikki laaturiskit saada selville vasta sopimusvalvonnan avulla (Jäger 2008, 25-26). Tällainen agenttiteoriaan pohjautuva tulkinta tuo varsin selkeästi esiin sopimusvalvonnan eli sisäisen valvonnan tarpeen sopimukseen liittyen. Sopimusvalvonnan parantaminen on ajankohtaista myös kuntasektorilla, koska kuntalain uudet säädökset sisäisestä valvonnasta on tulkittu edellyttävän aikaisempaa voimakkaammin asianmukaisen sopimusvalvonnan järjestämistä (Hoppu-Mäenpää 2012, 96).

Agenttiongelmia voidaan pyrkiä hallitsemaan, mutta tästä aiheutuu kustannuksia, joita agenttiteoriassa kutsutaan agenttikustannuksiksi. Jensen ja Meckling (1976) luokittelevat agenttikustannukset kolmeen ryhmään: valvontakustannukset, sitouttamiskustannukset ja jäännöskustannuksiin. Agenttikustannuksiin sisältyvät siis esimerkiksi sopimuskustannukset, transaktiokustannukset, moraalikadosta johtuvat kustannukset ja informaatiokustannukset. Jäännöskustannukset kuvaavat eroa agentin toiminnan ja päämiehen hyvinvointia maksimaalisesti optimoivan toiminnan välissä. Eli optimaalisessakin tapauksessa jäännöskustannuksia on, koska päämiehen ja agentin suhde tai sopimus ei ole täydellinen. Edellä luetellut kokonaiskustannukset vähentävät nettohyötyä, jonka päämies olisi saavuttanut, mikäli hän ei olisi tarvinnut agenttia. Agenttiteorian mukaan päämiehen pyrkimyksenä on pienentää agenttikustannuksia, ottaen samalla huomioon, että valvonta- ja sitouttamiskustannusten kasvattaminen kannattaa vain, mikäli jäännöskustannukset pienevät vähintään samalla määrällä. Suhteen pareto-optimaalisuus saavutetaan, kun agenttikustannuksia ei voida pienentää ilman, että se heikentäisi toisen osapuolen asemaa. (Jensen & Meckling 1976, 5-6; Jensen & Smith 1985, 3, ks. myös Watts & Zimmerman 1983, Pratt & Zeckhauser 1985, Mayston 1993).

Valvontakustannuksiin on luonteva sisällyttää sisäisestä valvonnasta ja tarkastuksesta aiheutuvat kustannukset. Sisäinen tarkastus tukee valvontatehtävää ja on näin osatekijänä tuomassa varmuutta siitä, että agentti pyrkii toimimaan päämiehen asettaman tavoitteen mukaisesti. Sisäisen tarkastuksen hyödyttää pääsääntöisesti myös agenttia, koska se lisää päämiehen luottamusta agentin toimintaan. (Adams 1994, 8).

Matemaattisesti esittäen voidaan laatia kaava, jossa teoreettisesti paras ratkaisu olisi A, jolloin agenttiteorian taustaoletukset ja agenttiongelmien huomioiva paras mahdollinen ratkaisu olisi B, jota puolestaan voidaan kutsua ”toiseksi parhaaksi vaihtoehdoksi”. Tällöin paras mahdollinen agenttikustannusten taso saataisiin vähentämällä ”toiseksi parhaasta” ”paras” vaihtoehto. Tällaisia laskelmia on pyritty tekemään, mutta niiden tulkinnoissa tulee olla varovainen. (Spremann 1989, 6-8). On tarpeen huomata, etteivät jäännöskustannukset ole tosiasiallisesti havaittavissa, eikä funktion matemaattisen kaavan kvantitatiivisella laskemisella, tai sen yrittämisellä, ole teoriassa keskeistä merkitystä, vaikka voidaankin ajatella esimerkiksi ”parhaan” vaihtoehdon ja ”toiseksi parhaan” eron laskemista. Ei myöskään ole lähtökohtaisesti tarkoitettu, että päämiehet pyrkisivät laskemaan yhtälöä harkitessaan kannusteita tai valvontaa. Agenttikustannukset voidaan nähdä ennemminkin metaforana, jonka keskeisenä tarkoituksena on kiinnittää huomiota tekijöihin, joilla on olennainen merkitys päämiehen ja agentin suhteessa. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita heikkoutta teoriassa, koska teorian merkityksen voi nähdä olevan riippuvainen käyttötarkoituksestaan. (Schmidt 1989, 495-508; ks. myös Schneider 1989). Agenttikustannukset voidaankin määritellä myös täydellisen tiedon arvoksi, mikä on vähemmän monitulkintainen tapa. Rahamäärä, jonka päämies olisi halukas maksamaan, jotta voisi observoida agentin toimintaa ja päätöksentekoa saaden oikean tiedon, voidaan määritellä olevan valvontakustannusten yläraja. Mikäli valvonnan järjestäminen tulisi parhaalla järjestelmällä tätä kalliimmaksi, parasta järjestelmää ei lähtökohtaisesti valittaisi. (Spremann 1989, 8).

Schneider ja Vadovic (2011, 986) kutsuvat epäsuoriksi kuluiksi (hidden costs) valvonnan haittaa, jonka valvonta voi aiheuttaa epäsuorasti siihen osaan työtä, jota ei voida valvoa. Tämä voisi näkyä esimerkiksi heikentyneen motivaation aiheuttavana tuloksellisuuden laskuna. Schneider ja Vadovic (2011, 986) toteavat lisäksi, että voidaan havaita usein tilanteita, joissa valvonta ei aiheuta olennaisia negatiivisia vaikutuksia. He ovatkin tutkineet, että voiko sillä, että valvonta on hyväksytty, olla vaikutusta näihin epäsuoriin kustannuksiin. Heidän tutkimusasetelmassaan voitiinkin todeta, että mikäli valvonta koettiin oikeutetuksi, sillä voitiin havaita olevan vähentävä vaikutus epäsuoriin kustannuksiin. Sisäisen valvonnan epäsuorien haittavaikutusten mittaaminen voidaan kuitenkin arvioida olevan ongelmallista. Näin ollen myös hyöty sisäisen valvonnan hyväksyttävyydestä työntekijöiden keskuudessa

on vaikeasti osoitettavissa. Tästä huolimatta sisäisen valvonnan hyväksyttävyyden teemalla näyttäisi olevan merkitystä pohdittaessa valvonnan epäsuoria kuluja.

3.3.2 Tilivelvollisuus teoreettisena käsitteenä

Tilivelvollisuus on sekä julkisen hallinnon että agenttiteorian keskeisiä käsitteitä. Vaikka se on käsitteenä monitulkintainen, sen tärkeydestä ollaan pääsääntöisesti yhtä mieltä. Tilivelvollisuudelle on monitulkintaisuudesta johtuen esitetty useita määritelmiä. (Koppell 2005, 94-98). Tilivelvollisuudella (accountability) perimmäisessä tarkoituksessa viitataan vastuuseen jollekin liittyen odotettuun toimintaa. Julkisella sektorilla nämä odotukset voivat kuitenkin olla epäselviä tai ristiriitaisia. (Romzek & Ingraham 2000, 241). Näiden odotusten asettajia voi olla varsinkin julkisessa toiminnassa useita. Esimerkkeinä tahoista, jotka voivat asettaa odotuksia, voidaan mainita ainakin ylimmät toimielimet, kuntalaiset, asiakkaat sekä terveydenhuollossa vaikkapa vaikutusvaltaiset alan yhdistykset. Ketä tai keitä pidetään ja kuinka tärkeinä päämiehinä¹²⁶ johtuu ainakin toimintaympäristöstä, valitusta strategiasta ja kulloisestakin tehtävästä. (Romzek & Dubnick 1987, 228).

Suomessakin tilivelvollisuus on nähty ongelmallisena määritellä yksiselitteisesti. Esimerkiksi Niirasen ja Meklinin (2005, 222) mukaan tilivelvollisuuteen liittyen voidaan esittää selventäviä kysymyksiä eli kuka on tilivelvollinen, kenelle ja mistä. Suppeimmillaan tilivelvollisuus koskee heidän mukaansa rahojen lainmukaista käyttöä ja laajimmillaan yhteiskunnallista vastuullisuutta. Niirasen et al. (2005, 302) mukaan tilivelvollisuudella teoreettisena käsitteenä tarkoitetaan agentin velvollisuutta tehdä selvitys (tilitys) päämiehen antaman tai hänen kanssaan sovitun tehtävän hoitamisesta. Meklinin (2000, 138-139) mukaan kunnallishallinnossa on tärkeää pohtia, miten päämies ja agentti laativat sopimuksen, mikä on sen sisältö ja erityisesti mistä asioista agentti on päämiehelle tilivelvollinen. Yleisellä tasolla tilitys perustuu siihen, mitä on sovittu tai mitä päämiehellä on oikeus odottaa agentilta. Sopimuksena tämä on hänen mukaansa kuitenkin epäaito, koska osapuolet eivät ole riittävän tasavahvoja sopijapuolia. Näin ollen merkityksellistä on myös se, mitä on

¹²⁶ Päämiehen määrittämistä on käsitelty laajemmin kappaleessa ”Agenttiteoria julkisessa hallinnossa”.

oikeus odottaa, koska vaatimukset eivät voi myöskään olla kohtuuttomia. Sihvonen et al. (2005, 90) tiivistävät tilivelvollisuuden vastuullisuudeksi, joka muodostaa julkisella sektorilla byrokraattisuuden ja professionalismin sekä demokratian yhdyssiteen.

Julkisiin palveluihin kohdistuu nykyisin vertikaalisessa mielessä kahdensuuntaisia tilintekovastuun paineita. Julkisten palvelujen tuottajat ovat olleet perinteisesti tilintekovastuussa ”ylöspäin” hallintorakennetta tarkasteltaessa eli palveluntuottajat raportoivat esimerkiksi valtuustoille. Nykyisin tilintekovastuun toiseksi tärkeäksi suunnaksi on esitetty ”alaspäin” suuntautuvaa tilintekovastuuta eli palveluntuottajat ovat tilintekovastuussa myös palvelujen käyttäjille. Tämän taustalla voidaan nähdä ainakin value for money -ajattelu. Sen ilmentymänä julkisten palvelujen tuottajat esimerkiksi keräävät asiakaspalautetta ja pyrkivät parantamaan palvelutuotantoaan kokemusten perusteella. (Harisalo et al. 2007, 128). Tämä ”alaspäin” tapahtuva tilinteko nostaa samalla pohdintaan ”ylöspäin” tapahtuvan valvonnan¹²⁷. Niiranen et al. (2005, 14) näkevät, että erityisesti kuntayhtymissä suhde kuntalaisiin jää taustalle ja sen sijaan korostuu suhde palveluja käyttäviin asiakkaisiin ja erilaisiin sidosryhmiin. Samalla kuntayhtymien poliittinen päätöksenteko suhteessa kuntalaisiin voidaan heidän mukaansa nähdä välillisempänä, koska kuntayhtymien luottamushenkilöt ovat omistajakuntien valitsemia. Näin tulkiten kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tilivelvollisuus ovat jossain määrin toisistaan poikkeavia.

Erilaisissa odotussuhteissa painottuvat erilaiset tilivelvollisuuden tyypit. Tilivelvollisuus voidaan luokitella valvonnan ja autonomian suhteen huomioiden kuitenkin, että samaan aikaan työhön voi vaikuttaa useampikin tilivelvollisuuden tyyppi. Alla olevassa taulukossa on ensin esitetty tilivelvollisuuden tyypit mainittujen kahden muuttujan suhteen ja seuraavassa taulukossa selkeytetään luokittelua ja eri tyyppien välisiä keskeisiä eroja (Romzek & Ingraham 2000, 242):

¹²⁷ Vrt. Pfister (2009, 191)

		Odotusten ja/tai valvonnan lähde	
		Sisäinen	Ulkoinen
Autonomian taso	Matala	Hierarkkinen	Oikeudellinen
	Korkea	Ammatillinen	Poliittinen

Taulukko 4 Tilivelvollisuussuhteisen tyytit (Romzek & Ingraham 2000, 242; Romzek & Dubnick 1987, 229)

Tyyppi	Painotus	Odotettu käyttäytyminen
Hierarkkinen	Tehokkuus	Organisaation toimintaohjeiden noudattaminen
Oikeudellinen	Lainsäädäntö	Ulkoisten vaatimusten noudattaminen
Ammatillinen	Asiantuntemus	Yksilöiden harkinnan ja asiantuntemuksen kunnioittaminen
Poliittinen	Responsiivisuus	Responsiivisuus tärkeimmille ulkoisille sidosryhmille

Taulukko 5 Tilivelvollisuussuhteiden tyyppien painotukset ja odotettu käyttäytymismalli (Romzek & Ingraham 2000, 242)

Kuntalaisten ja poliittisten päättäjien suhteessa on lähinnä kyse poliittisesta tilivelvollisuudesta, joten konkreettista ja järjestelmällistä tilitystä ei suhteeseen käytännössä kuulu, vaan arviointi tapahtuu ensisijaisesti vaaleissa. Poliitikkojen ja toimintayksiköiden suhteessa taas voi esiintyä sekä ammatillista (manageriaalista) tai oikeudellista tilivelvollisuutta. (Meklin 2000, 138; ks. myös Glynn 1993, 16-20). Kuntalain 75 pykälän 1 momentin tarkoittama tilivelvollisuus valtuuston ja ylimmän johdon välisenä suhteena sekä siihen liittyvänä valvontana määrittäyty edellä esitetyssä tyypittelyssä lähinnä oikeudelliseksi tilivelvollisuudeksi, kuten alla olevasta kyseisestä momentista on todettavissa:

”Tilintarkastajien on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen

toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle (*tilivelvollinen*) myöntää vastuuvapaus.”

Sisäisen valvonnan kannalta myös organisaation sisäinen tilivelvollisuus on kiinnostuksen kohteena. Ulkoinen oikeudellinen tilivelvollisuus kuntalain 75 pykälän tarkoittamassa merkityksessä voidaankin nähdä sisäisen hierarkkisen tilivelvollisuuden jatkumona.

Sairaanhoitopiirin sisäiset johtamismallit korostavat ensisijaisesti hierarkkista tilivelvollisuutta, jota kuvaavat esimerkiksi sairaanhoitopiirien organisaatiokaaviot. Toisaalta on tulkittu, että julkishallinnossa pelkkä hierarkkinen tilivelvollisuus on usein riittämätöntä. Erikoissairaanhoitoa tuottavan asiantuntijaorganisaation sisäisen valvonnan kannalta ammatillinen tilivelvollisuuden tyyppi onkin jo erityisasiantuntemuksen kautta luonnollisesti merkityksellinen. Julkishallinnon kontekstissa on voitu havaita, että tällainen horisontaalinen¹²⁸ tilivelvollisuus voi täydentää puutteellisesti toteutuvaa vertikaalista tilivelvollisuutta. Horisontaalisen tilivelvollisuuden ei kuitenkaan tällöin tulkittu voivan täysin korvata kokonaan puuttuvaa hierarkkista tilivelvollisuutta. (Schillemans 2011, 396, 409-410; Scott 2000).

Sihvonen et al. (2005, 90) tyypittelee kunnallisen toiminnan arviointiin liittyvän tilivelvollisuuden neljään näkökulmaan: poliittisen päätöksentekijän, hallinnon ja toimijoiden, kansalaisten sekä asiakkaiden eli palveluiden käyttäjien näkökulmiksi. Päätöksentekijän tilivelvollisuus liittyy vastuullisuuteen äänestäjiä kohtaan, kun hallinnon ja toimijoiden kohdalla se liittyy kykyyn tehdä tuloksellista työtä. Poliittiset päättäjät ovat kuntalaisten edustajia ja julkiset palvelut tuotetaan verovaroin, joten oikeutus toimintaan tulee kuntalaisilta. Asiakkaiden näkökulmasta on toki tärkeää tietää miten palvelut toimivat. Vaikka tämä esitystapa eroaa jonkin verran Romzekin tulkinnasta, voidaan sen kuitenkin nähdä tukevan tulkintaa julkiseen hallintoon kuuluvastaa eri tahoille tapahtuvasta tilivelvollisuudesta.

Koppellin (2005) tilivelvollisuuden jakaminen dimensioihin pohjaa Romzekin (artikkeleita useiden tutkijoiden kanssa, kuten Romzek & Ingraham 2000 ja Romzek & Dubnick 1987) työhön koskien julkisen sektorin tilivelvollisuuden käsitettä.

¹²⁸ Horisontaalisella tilivelvollisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa osapuolien välillä ei ole hierarkkista tilivelvollisuussuhdetta (Schillemans 2011, 390).

Koppellin määritelmän mukaan tilivelvollisuus voidaan jakaa viiteen dimensioon: avoimuus (transparency), vastuunalaisuus (liability), valvottavuus (controllability), vaatimustenmukaisuus (responsibility) ja responsiivisuus (responsiveness). (Koppell 2005, 94-98).

Dimensio	Merkitys
Avoimuus	Avoimuus on peruslähtökohta tilivelvollisuudelle. Tilivelvollisen tahon tulee tehdä tiliä toiminnastaan.
Vastuunalaisuus	Tilivelvollinen on vastuussa toiminnastaan ja täten hänen tulee vastata toimintansa seuraamuksista.
Valvottavuus	Valvonta ja ohjaus ovat päämiehen ja agentin välisen tilivelvollisuuden perustat. Päämiehellä on valvontaoikeus agenttiin.
Vaatimustenmukaisuus	Tilivelvollisen tulee noudattaa lakeja ja muita normeja. Vaatimustenmukaisuuteen voidaan liittää myös esimerkiksi epävirallisia käyttäytymisnormeja.
Responsiivisuus	Responsiivisuudella tarkoitetaan huomion kiinnittämistä äänestäjiin tai asiakkaisiin. Asiakasnäkökulman painoarvo on lisääntynyt julkisella sektorilla uudistusten myötä.

Taulukko 6 Tilivelvollisuuden dimensiot (Koppell 2005, 94-99)

Julkisissa organisaatioissa on havaittavissa kaikkia edellä kuvattuja dimensioita. On kuitenkin tilanteita (esimerkiksi erikoissairaanhoidon hoitoon pääsyn järjestäminen), joissa valtuuston päätösten, lainsäädännön ja asiakkaiden (potilaiden) vaatimusten noudattaminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi. (ks. Koppell 2005, 99). Myös julkisissa erikoissairaanhoidon asiantuntijaorganisaatioissa voidaan tilivelvollisuuden dimensioista nähdä merkityksellisiksi kaikki edellä mainitut: Avoimuus on tilivelvollisuuden perusta, jota julkisuuslaki on edesauttamassa. Vastuunalaisuudella on keskeinen merkitys esimerkiksi viranhaltijoiden näkökulmasta. Valvottavuus ja vaatimustenmukaisuus (responsibility) ovat

merkittäviä jo sisäisen valvonnan määritelmän¹²⁹ kautta. Julkisen toiminnan tuloksellisuuteen lisääntyvästi kytkeytyä asiakastytyväisyys taas on omiaan lisäämään responsiivisuuden merkitystä tilivelvollisuuden dimensiona myös terveydenhuollossa.

Tilivelvollisuuden on todettu voivan aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia. Esimerkiksi Yhdysvaltojen terveydenhuollon kustannusten korkealle tasolle on yhtenä tekijänä nähty tilivelvollisuuteen kytkeytyvät kustannukset. Konkreettisena esimerkkinä tästä voidaan mainita terveydenhuoltoa koskevien oikeustapausten merkittävä määrä, mikä aiheuttaa suoria kustannuksia, mutta tilivelvollisuuden on tulkittu lisäävän myös muun muassa vakuutusmaksuja ja ”suojautumistarkoituksessa” tehtäviä lisätutkimuksia. Tilivelvollisuudella voidaan nähdä vaikutusta myös lääkäreiden haluun toimia ammatissaan. (Mayston 1993, 76).

Agenttiteoriaa käsittelevässä artikkelissaan ”Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector” David Mayston (1993) ottaa esiin myös teeman tilittämisen oikeasta määrästä. Samalla kun hän näkee, että voisi olla hyvä ceteris paribus eli muiden asioiden pysyessä ennallaan aina parantaa tilivelvollisuuden toteutumisen laatua, myös muita huomioon otettavia asioita voi olla. Näitä seikkoja voivat olla mahdollisesti lisääntyvien kustannusten ohella myös organisaation heikkenevä tehokkuus. Paremmiin toteutunut tilivelvollisuus siis nähdään kannattavana vain, mikäli siitä on saatu nettohyötyä suhteessa heikommin toteutuneeseen tilivelvollisuuteen. (Mayston 1993, 68-69).

Tilivelvollisuuden jakaminen eri dimensioihin tukee tämän monitulkintaisen käsitteen hahmottamista. Samalla jaottelu auttaa - yhdessä edellä esitettyjen tilivelvollisuussuhdetyyppien kanssa - ymmärtämään eri sidosryhmien esittämiä tilivelvollisuuteen liittyviä vaatimuksia ja tukee niiden arvottamista suhteessa toisiinsa. Tilivelvollisuuden osien erilaisilla painotuksilla on siten merkitystä sisäisen valvonnan näkökulmasta, koska sisäinen valvonta kohdistetaan riskienarvioinnin pohjalta ja riskienarviointiin taas vaikuttavat eri tekijöiden merkitys organisaation toiminnan tavoitteiden kannalta.¹³⁰

¹²⁹ Ks. luku 2.

¹³⁰ Ks. lisää 2.1: sisäisen valvonnan määritelmä

3.3.3 Luottamus ja avoimuus osana tilivelvollisuussuhdetta

Pelkistettynä tulkintana agenttiteorian pohjalta voitaisiin ajatella, että agentteihin ei voida luottaa. Näin pelkistetty tulkinta ohittaa kuitenkin mahdollisuuden, että osaan agentteja voidaan luottaa silloinkin kun heitä ei valvota. Siksi luottamus voidaankin nähdä merkittävänä tekijänä suunniteltaessa kannustin- ja valvontamekanismeja. (Institute of Chartered Accountants in England & Wales 2005, 8). Luottamuksen käsitteen sisältö on teoreettisesti moniaineksinen ja osin monitulkintainen (Kervinen et al. 2005, 137). Organisaatioympäristössä luottamus on käsitteenä liitetty moniin tekijöihin. Sillä voidaan viitata ihmisen ominaisuuksiin, kuten rehellisyyteen tai avoimuuteen, ja samalla se tarkoittaa myös ennustettavuutta ja loogisuutta. Luottamus kytkeytyy myös ajatukseen, että henkilöllä on perusteet toimia tietyllä tavalla. (Niiranen et al. 2005b, 34). Luottamus liittyy lisäksi ihmisten väliseen vuorovaikutukseen (Harisalo & Stenvall 2004, 52). Toisaalta epäluottamuksen ja epäoikeudenmukaisuuden välillä voidaan nähdä olevan yhteys (ks. Harisalo 2009, 56). Myös Meklin (2000, 136-137) näkee luottamuksen päämiehen ja agentin suhteessa merkityksellisenä. Hänen mukaansa on sekä päämiehen että agentin etu, että tilintarkastaja varmistaa tilityksen oikeellisuuden. Tämä on hänen mukaansa omiaan tukemaan luottamuksen myönteistä kehitystä osapuolten välillä, millä taas on positiivinen vaikutus päämiehen ja agentin yhteistyösuhteeseen.

Luottamuksen arvioidaan yhtenä osatekijänä vaikuttavan organisaation tuloksellisuuteen. Esimerkiksi jos esimiehen ajatellaan toimivan organisaation parhaaksi, useampi työntekijä todennäköisesti luottaa häneen. Tällöin esimiehen toimintaedellytykset ovat lähtökohtaisesti paremmat. Luottamuksen kannalta merkityksellisinä tekijöinä voidaan pitää ainakin avoimuutta ja läpinäkyvyyttä¹³¹. (Niiranen et al. 2005b, 35-36). Epäluottamus sitä vastoin on taloudellinen realiteetti, koska se heikentää organisaation menestysmahdollisuuksia. Epäluottamus tuottaa siten tarpeettomia kustannuksia, jotka ovat omiaan heikentämään myös tuloksellisuutta. (Harisalo 2009, 57).

¹³¹ Davis (2003, 222) tulkitsee, että vuosituhannen vaihteessa useissa OECD-maissa käyttöönotetut julkisen hallinnon dokumenttien julkisuutta lisäävät lait perustuvat oletamaan, että läpinäkyvyys vähentää korruptiota. Tällöin läpinäkyvyys toimii itsessään ennaltaehkäisevänä valvonnan elementtinä.

Menestyvät organisaatiot eivät rakennu enää samassa määrin käskyjen varaan, vaan luottamus on noussut merkittäväksi tekijäksi. Luottamuksen edellytyksen voidaan pitää sitä, että ihmiset ymmärtävät toisiaan. Toimiva kommunikaatio on siten tärkeää ja tämä edellyttää, että organisaation yksilöillä on suhdevastuu eli vastuu suhteista jokaiseen, jonka kanssa hän toimii. (Drucker 2000, 211). Suhdevastuu korostuu esimiesasemassa olevilla, koska heillä on ensisijainen vastuu organisaation toiminnasta kokonaisuutena. Sisäisen valvonnan näkökulmasta tähän voidaan sisällyttää siten ajatus, että esimiehen on tarpeen olla kiinnostunut siitä, että hänen alaisensa ovat sekä tietoisia että ymmärtävät toiminnalliset ja tulokselliset tavoitteet.

Druckerin (2000, 163-170) mukaan tietotyöntekijää tulee johtaa eri lailla kuin esimerkiksi Taylorin periaatteiden pohjalta tulisi johtaa ruumiillisen työn tekijää. Tietotyöläiselle tulee hänen mukaansa sälyttää vastuu tuottavuudesta, koska he hänen esittämänsä arvion mukaan tarvitsevat itsenäisyyttä toimiakseen mahdollisimman tuottavasti. Tämä johtuu erityisesti siitä, että tietotyöntekijät omistavat tuotantovälineet eli tietämyksensä. Tuotantoprosessi ja tuotantokoneet sitä vastoin ovat organisaation omistuksessa tai ainakin hallinnassa. Druckerin näkemys on varmastikin tarkoituksellisen suoraviivainen, mutta tuo esiin sen, että osaamisen levitessä laajasti organisaation sisällä, myös vastuun tulee hänen mukaansa levitä laajasti. Tämä tarkoittaa analogisesti sitä, että myös valvontavastuu on tällöin jakautunut laajasti. Sairaanhoidopiirit voidaan hyvin mainita tässä yhteydessä esimerkkinä organisaatioista, joissa osaaminen on hyvin suurella joukolla henkilöitä.

Eccles (1985) painottaa luottamukseen kytkeytyvän oikeudenmukaisuuden ongelman merkitystä agenttisuhteissa. Hänen mukaansa oikeudenmukaisuus on erityisen tärkeää agentin kannalta, mutta sen määrittäminen on hyvin ongelmallista. Käytännössä ongelmia esiintyy, koska suhteisiin liittyy epävarmuutta, esimerkiksi tulevien tapahtumien osalta. Agentti voi esimerkiksi kokea, että hänellä ei ole riittävästi mahdollisuuksia vaikuttaa omiin tavoitteisiin tai hän ei koe toiminnastaan tehtyä arviointia oikeudenmukaiseksi. Mikäli agentti kokee, että häntä ei kohdella oikeudenmukaisesti, hänen motivaationsa toimia päämiehen edun mukaisesti voi heikentyä. Tämä aiheuttaa teorian mukaan lisää agenttikustannuksia, (joko sitouttamis- tai valvontakustannuksia), koska tarve päämiehen edun varmistamisesta kasvaa. Näin ollen myös oikeudenmukaisuudella ja motivaatiolla voidaan nähdä yhteys tuloksellisuuteen. (Eccles 1985, 152-154). Ecclesin esiin nostama näkökulma oikeudenmukaisuuden ja motivaation taloudellisesta vaikutuksesta voidaankin nähdä

merkityksellisenä julkisessa erikoissairaanhoidon organisaatioissa, joissa erilaisten taloudellisten kannusteiden käyttö sitouttamiskeinoina on usein yksityistä puolta rajatumpaa.

Ylimmällä johdolla on todettu monissa merkittävässä väärinkäytöstapauksissa ollut mahdollisuus kiertää kontrollitoimenpiteet (American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) 2005, 8). Ylin johto toimiikin useammin valvojan kuin valvottavan roolissa. Pfister (2009, 191) näkeekin avoimuuden edellytykseksi sille, että alhaalta ylöspäin tapahtuva valvonta olisi mahdollista. Vastaavasti Joseph Stiglitz (2002, 227) pitää erittäin tärkeänä avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantamista. Stiglitzin näkemys tukee kantaa, jonka mukaan julkisten organisaatioiden ylimmän johdon valvonnan mahdollistajana on juuri avoimuus.

3.3.5 Agenttisuhteet sairaanhoitopiirissä ja konsernissa

Agenttiteorian tutkimus on varsin usein kohdistunut yksityisen sektorin toimintaan, mutta esimerkiksi Jensen ja Meckling (1976, 6-7) painottavat, että agenttiongelmien ovat olemassa kaikenlaisissa organisaatioissa. Yhteisenä asiana sekä yksityiselle että julkiselle sektorille on tarve kehittää tilivelvollisuuden toteutumista. (Mayston 1993, 93). Julkisessa toiminnassa toki tulee määriteltäväksi, miten tavoitteena olevaa taloudellista hyvinvointia vähintään täydennetään voittoa tavoittelemattomaan toimintaan sopivilla tuloksellisuuden indikaattoreilla (ks. Mayston 1985, 71). Wiberg ja Salonen (1991, 150-152) tulkitsevatkin, että agenttiteoria tarjoaa selkeän teoreettisen viitekehyksen edustuksellisen demokratian keskeisille ongelmille, vaikka politiikan vuorovaikutussuhteiden kompleksisuus vaikeuttaakin agenttisuhteiden mallintamista. He edelleen toteavat, että on lisäksi tarpeen huomata, että toimijoilla on ainakin osittain keskenään poikkeavat edut ja tavoitteet.

Yrityksissä hallintoprosessi on lähtökohtaisesti julkista sektoria yksinkertaisempi, koska hallituksen tarkoituksena on edustaa ja edesauttaa omistajien tavoitteita. Julkisissa organisaatioissa ylintä valtaa pitävät vaaleilla valitut henkilöt, joiden kausi kestää seuraaviin vaaleihin asti ja joista useiden luonnollisena intressinä on uudelleenvalinta tulevissa vaaleissa. Tällöin heidän valintansa kyseessä olevan julkisen organisaation valtuustoon tai hallitukseen ei läheskään aina riipu ensisijaisesti siitä, miten hyvin he ovat pystyneet kehittämään kyseisen organisaation

toimintaa. Tästä Kaplan (2008) tulkitsee, että julkisessa organisaatiossa agentin on omalta osaltaan tiedostettava, että rooli vaatii suhteellisesti suurempaa proaktiivisuutta ja sitoutumista organisaatiota kehittäviin strategisiin toimenpiteisiin, jotta poliittisen päätöksenteon kautta myönnetään rahoitus näille toimille.

On kuitenkin esitetty myös argumentteja siitä, että kansalaisilla tai äänestäjäkunnalla ei ole riittäviä mahdollisuuksia tai kykyjä kannustaa ja motivoida julkista sektoria mahdollisimman tulokselliseen toimintaan (Pratt & Zeckhauser 1985, 23). Oulasvirta (1994, 15) näkee, että äänestäjä-päämiehen kannalta on ongelma, että poliittiset instituutiot muuntavat matkalla kansalaisten preferenssejä. Suomessa keskustelua onkin käyty esimerkiksi siitä, ovatko kuntayhtymät kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta optimaalinen ratkaisu¹³².

Oulasvirta (1994, 159) toteaa lisäksi, että agenttiteoria kiinnittää huomion kuntasektorilla relevantteihin seikkoihin, kuten informaatio- ja kannustusjärjestelmän rakentamiseen kuntasektorilla. Agenttimalli olettaa, että tulosten ollessa vaikeasti mitattavissa päädytään käyttäytymisperusteiseen palkitsemiseen, kuten kuukausipalkkaan. Näin on perinteisesti myös käynyt, koska jos päädyttäisiin tuotosperusteiseen resurssien jakoon, agentti oletettavasti suuntaisi toimintansa päämiehen mittaamiin ja valvomiin suoritteisiin, vaikka ne eivät välttämättä edistäisi päämiehen tavoitteiden toteutumista. Voidaan näin ollen arvioida, että julkisessa erikoissairaanhoidossa päämiehen kannattaisi pyrkiä tavoitekongruenssiin. (Wiberg & Salonen 1991, 158-161).

Harkittaessa agenttiteorian soveltumista kunnallishallintoon joudutaan etsimään vastausta myös kysymykseen: kuka on päämies¹³³? Tällä on merkitystä, koska agentin tulisi pyrkiä tekemään tiliä ensisijaisesti päämiehelle¹³⁴. Mayston (1993) esittää mahdollisiksi vaihtoehdoiksi äänestäjäkunnan, julkisten palveluiden kuluttajat tai vallassa olevat poliitikot. Vaikka yksinkertaisimman demokratianäkemyksen mukaan

¹³² Esimerkiksi Niiranen, Stenvall, Lumijärvi, Meklin, Varila (2005, 14) tulkitsevat, että toimintaympäristönä kuntayhtymä eroaa kunnasta. Heidän mukaansa suhde kuntalaisiin jää taustalle ja sen sijaan korostuu suhde palveluja käyttäviin asiakkaisiin ja erilaisiin sidosryhmiin. Lisäksi kuntayhtymien poliittinen päätöksenteko suhteessa kuntalaisiin nähdään välillisempänä, koska kuntayhtymien luottamushenkilöt ovat omistajakuntien valitsemia.

¹³³ Kysymyksellä viitataan päämies-agenttiketjun osalta ylimpään päämieheen

¹³⁴ Tähän problematiikkaan kytkeytyy tilivelvollisuus, ks. lisää tilivelvollisuudesta 3.3.2.

äänestäjäkunta on ilmeinen ratkaisu, tilivelvollisuuden näkökulmasta hän näkee tärkeäksi huomata, että julkisella sektorilla tilivelvollisuus ei ole yksiselitteinen päämiehen ja agentin suhde. Enemminkin hän näkee, että on monia ryhmiä, joiden intressit ovat joiltain osin samansuuntaiset, mutta ei kuitenkaan kaikilta osin. Näistä valtaa omaavista ryhmistä hän nostaa esiin jo edellä mainitut vaikutusvaltaiset poliitikot ja julkisten palveluiden kuluttajat, joiden intressit eivät läheskään aina ole samat kuin keskimääräisellä äänestäjällä. Teoreettisesti voidaan siten ajatella, että mikäli vaikutusvaltaisten poliittisten päättäjien pyrkimykset eroavat kuntalaisten (äänestäjien tai palvelujen käyttäjien) tavoitteista, kuntalaisten pitkän aikavälin hyvinvointi on optimaalista tilannetta heikompaa. (Mayston 1993, 76-88). Julkisten palvelujen arvioinnissa on näin ollen tärkeää tunnistaa eri toimijoiden ja sidosryhmien tavoitteet. Valtakunnallisesti hyväksytyissä arvioinnin suosituksissa korostetaan sidosryhmistä palvelun käyttäjää eli asiakkaita, sillä julkisesti rahoitettuihin palveluihin on tulkittu liittyvän vahvasti sekä vastuu kansalaisille että toiminnan tilivelvollisuusnäkökulma. Kunnan palveluissa asiakkaiden palvelukokemuksille onkin annettava tärkeä asema onnistumisen todentamisessa, koska hallinto toimii poliittisen ohjauksen alaisena ja palveluiden olemassaolo perustuu kuntalaisten tarpeisiin. (Niiranen et al. 2005, 13 ja 28).

Wiberg (2005, 23) tulkitsee varsin yksiselitteisesti, että kunta on olemassa kuntalaisia varten, eikä sillä hänen mukaansa käytännössä ole muuta olemassaolon oikeutusta. Koska kuntayhtymät ovat kuntien yhteistyön muoto, tämä ajattelu koskee myös niitä. Tällöin ylimmäksi päämieheksi ketjussa nähtäisiin kuntalaiset. Keski-Petäjä (2009, 78) tulkitsee vastaavasti kunnan organisaation agenttina eli toimijana ja kuntalaiset päämiehinä eli tahdonmuodostajina. Hän näkee tämän tulkinnan olevan vastaava Woodrow Wilsonin politiikka-hallinto –dikotomian kanssa. Ajattelussa tahdon määrittää tällöin politiikka ja hallinto toimii tahtoa noudattavana tahona.

Monitasoinen kunnallinen organisaatio koostuu ketjuista päämies-agenttisuhteita. (Valkama 2004, 47). Lukuun ottamatta päämies-agenttiketjun ääripäitä toimijoilla on kaksoisrooli eli he toimivat sekä päämiehinä että agentteina (Oulasvirta 1994, 158). Wiberg ja Salonen (1991, 152) näkevät, että politiikka itsessään on tässä kontekstissa yhdenlainen päämies-agenttiketju: kansalaiset – poliitikot – johtavat byrokraatit. Samoin Niiranen ja Meklin (2005, 221) näkevät, että kunnallisessa organisaatiossa on useita päämies-agenttisuhteita eli esimerkiksi kuntalaiset ovat päämiehiä ja valtuutetut heidän agenttejaan, seuraavassa tasossa valtuusto on päämies ja johto

heidän agenttinsa. Kuntakontekstiin liittyen he tulkitsevat lisäksi, että päämies-agenttisuhteiden ketjussa tilivelvollisuus yhdistää demokratian ja hallinnon. Samalla on tarpeellista huomata, että terveydenhuollossa päämiehen ja agentin välinen suhde on tulkittu muodostuvan myös potilaan (päämies) ja lääkärin (agentti) välille. Tässä agenttisuhteessa erityisenä piirteenä on se, että potilas tekee palvelun hankintapäätöksen vain hoitoon hakeutumisen osalta. Sen jälkeiset päätökset tekee normaalisti lääkäri. Tässä asetelmasta aiheutuu, että hoitojen pääasiallisena maksajana toimivat kunnat kohdistavat lääkäreihin odotuksia kustannusten hallinnan onnistumiseksi. (Oulasvirta et al. 2002, 69-70). Laajasti tulkittuna voidaan siis todeta, että aina kun toinen taho on riippuvainen toisen toiminnasta, muodostuu agenttisuhte¹³⁵. (Pratt & Zeckhauser 1985, 2).

Bebchuk ja Fried (2003) huomauttavat, että kuten ei ole siis syytä olettaa, että operatiivinen johto automaattisesti pyrkisi maksimoimaan omistajien hyvinvointia, ei tätä voida olettaa hallituksen jäsenistäkään. Koska agenttiongelmia koskettavat hallituksen jäseniäkin, tulkitaan tämän heikentävän heidän kykyään arvioida parhaalla mahdollisella tavalla agenttiongelmia omistajien ja toimivan johdon välillä. Tähän vaikuttaa esimerkiksi se, että operatiivisella ylimmällä johdolla on usein vaikutusvaltaa hallituksen jäseniä valittaessa. (Bebchuk & Fried 2003, 73-74). Näkökulma tuo monitulkintaisuutta päämies-agenttiketjujen aihealueelle. Näyttäisi olevan tarpeen ajatella, että agenttiketjut eivät kulje täydellisinä hierarkian tasolta toiselle, vaan esimerkiksi omistajalla ja konserniin kuuluvan tytäryhteisön operatiivisella johdolla voi olla päämies-agenttisuhte, vaikka mainitun operatiivisen johdon ensisijaisena päämiehenä nähtäisiinkin kyseisen tytäryhteisön hallitus.

Samoin kuin voidaan ajatella, että organisaatio sisältää päämies-agenttiketjuja, se sisältää myös monia tapahtumia ja tapahtumaketjuja, jolloin toiset tapahtumat voivat vaikuttaa seuraaviin. Näin ollen korkeammalla päämies-agenttiketjussa oleva tavoitteesta poikkeava tai tavoitteenvastainen toiminta voi vaikuttaa ketjussa eteenpäin. Tällöin alempana ketjussa toimiva voi toimia ylimmän päämiehen tavoitteesta poikkeavasti, vaikka hän ei tällaiseen pyrkisikään. (Piga 2011, 154-155).

¹³⁵ Pitkien ja monimutkaisten päämies-agenttiketjujen on arvioitu heikentävän informaatiovirtaa, lisäävän erilaisten tavoitteiden määrää ja vaikeuttavan valvontaa ja tilivelvollisuuden toteutumista. Ääriesimerkkinä tällaisesta tilanteesta voidaan mainita kansainvälinen avustustoiminta. (Radelet 2006, 15-16).

Tällainen tulkinta yhdistettynä edellä olevaan Bebchukin ja Friedin pohdintaan voidaan katsoa antavan tukea ylimmän päämiehen edustajan, kuten esimerkiksi valtuuston, tarpeesta varmistaa, että organisaatiossa on laajasti tiedossa keskeisimmät tavoitteet, jotta nämä eivät muutu päämies-agenttiketjussa. Keskeisimmät tavoitteet voidaan esittää ja viestiä esimerkiksi selkeä ja ymmärrettävän strategian avulla.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat siirtäneet huomattavan osan taloudestaan (mukaan lukien velanotto) emoyhteisön ulkopuolelle, joten riskeistä ei voi tästäkään johtuen saada riittävän hyvää kuvaa tarkastelemalla pelkästään kunnan omia riskejä. Näiden seikkojen perusteella sisäisen valvonnan onkin tarpeen kohdistua koko kuntakonserniin. (Hallituksen esitys kuntalain muuttamisesta 24/2012, 4). Konsernivalvonnan¹³⁶ tarkoituksena on varmistaa, että kuntakonsernin toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa sekä lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan. Lisäksi konsernivalvonnan avulla pyritään turvaamaan omaisuutta ja voimavaroja. (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2009, 32). Konsernivalvonta sisäisen valvonnan osa-alueena perustuu määräysvaltasuhteeseen juridisten organisaatioiden välillä ja kohdistuu tytäryhteisön asemassa olevaan, joten konsernivalvonnan edellytyksenä on konsernisuhde. Konsernivalvontaan ei kuitenkaan näytä kuuluvan tytäryhtiön ”ylöspäin” emo-organisaatioon kohdistama valvonta esimerkiksi emo-organisaation vallankäytön toimintatavoista tytäryhtiötä kohtaan, mikä voidaan kuitenkin sisällyttää tytäryhtiön omaan sisäisen valvonnan toimintaan esimerkiksi lainsäädännön noudattamisen valvontana.

¹³⁶ Kuntalain (1995) 25a pykälässä todetaan, että konsernijohto vastaa kuntakonsernin ohjauksesta ja konsernivalvonnan järjestämisestä. Hallituksen esityksen (263/2006) mukaan konsernivalvonta tarkoittaisi tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointia ja raportointia. Konsernivalvonnassa tulisi erityisesti seurata valtuuston tytäryhteisöille asettamien tavoitteiden toteutumista sekä konserniohjeen noudattamista keskitetysti hoidetuissa konsernitoiminnoissa ja konsernin sisäisten palvelujen käytössä. Konsernivalvonnassa seurattaisiin myös riskienhallintajärjestelmien toimivuutta tytäryhteisöissä. Tästä voitaneen kokonaisuutena ymmärtää, että konsernissa sisäisen valvonnan tulee kattaa koko taloudellinen kokonaisuus eli konserni. Vaikka tytäryhtiöinä toimivien osakeyhtiöiden hallitukset vastaavat osakeyhtiölakiin (2006/624) perustuen ensisijaisesti johtamansa osakeyhtiön sisäisestä valvonnasta, voidaan sisäiseen valvontatehtävään rinnastettavaa vastuuta katsoa osoitetun myös emo-organisaationa hallitukselle konsernivalvonnan muodossa.

Kunnallisessa omistuksessa olevissa yhtiöissä kunnan yhtiökokousedustaja pääsee käyttämään puhevaltaansa vasta yhtiökokouksessa. Tästä syystä yhtiöiden hallinto voi jäädä kuntalaisille etäiseksi. Kauimpana kuntalaisista voidaan esittää olevan kuntayhtymien, kuten esimerkiksi sairaanhoitopiirien, omistamat osakeyhtiöt. (Anttiroiko et al. 2007, 234). Kunnan yhtiöittämät toiminnot voivatkin organisaation johtamisen näkökulmasta alkaa eriytyä kunnasta tai kuntayhtymästä, jolloin niille kasvaa oma yrityskulttuurinsa. Tällöin kuntalaisten edun ajaminen voi vaikeutua. Lauslahti (2003) näkeekin, että on tärkeää miettiä, voitaisiinko laatua ja kustannustehokkuutta parantaa kehittämällä sisäistä ohjausta ja delegointia, koska tällöin kunnan poliittinen johto kykenee tiiviimmin johtamaan, ja samalla valvomaan, kokonaisuutta. (Lauslahti 2003, 49-50).

Konsernitilanteissa, joissa päämiehen asemassa toimii emo-organisaation keskushallinto ja agenttina tytäryhtiön johto, voitaisiin pelkistetyn teoreettisesti ajatella, että merkittävää informaation epäsymmetrisyyttä ei vallitsisi, koska varsinkin täysin omistetussa tytäryhtiössä emolla on päätösvalta johtoa valitessaan nimetä omat edustajansa hallitukseen. Toki tässäkin lähtökohdassa valintatilanteeseen voi liittyä informaation epäsymmetriaa, jolloin esimerkiksi tavoitteet eivät olekaan täysin yhteneväiset. Havaitessaan ristiriitaa tavoitteissa, keskushallinto, eli tässä emo-organisaation johto, voisi kuitenkin ainakin teoriassa vaihtaa johdon, joka ei toimi omistajan tavoitteiden mukaan. Tästä teoreettisesta näkemyksestä huolimatta on julkishallinnon omistamien yhtiöiden omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan parantamisen tarpeesta ollut paljon keskusteluja¹³⁷.

Omistus ja vaikutusvalta eivät läheskään aina ole sata prosenttisia, vaan ne voivat vaihdella nolasta sataan prosenttia. Näin ollen tulee pohtia erilaisten vaikutusvaltasuhteiden merkitystä: muuttuuko informaation epäsymmetrisyyden merkitys esimerkiksi vaikutusvaltasuhteen mukaisesti tai onko erilaisilla omistuskategorioilla (tytäryhtiö, yhteisyritys, osakkuusyhtiö, omistusyhteisyritys) tai omistajan roolilla (pääomistaja tai vähemmistöomistaja) olennainen merkitys. Omistuksen jakautuminen laajalle voi johtaa valvonnan matalaan tasoon vahvan

¹³⁷ Esimerkiksi hallituksen esityksen kuntalain muuttamisesta (2012, 5) mukaan ylimmän viranhaltijajohdon tietoisuus kokonaisvaltaisesta sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta on usein riittämätöntä. Myöskään valtuuston ja hallituksen sitoutuminen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen ei heidän mukaansa ole ollut joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta riittävää.

kontrollimahdollisuuden omaavan voiman puuttuessa päämiehen puolelta. Keskittynyt omistus, esimerkiksi yhdelle voimakkaalle omistajalle tai omistajaryhmälle, sitä vastoin voi tukea valvontaa, mutta tällöin agenttiongelmia voi syntyä pääomistajan ja vähemmistöomistajien välille. (Crespi-Cladera & Renneboog 2000, 1). Suurimman osakkeenomistajan äänivallan suuruudella on todettu olevan olennainen asema johdon, suurimman osakkeenomistajan ja vähemmistöosakkeenomistajien välisessä agenttiongelmassa. Suurimman omistajan kassavirtaoikeuksien kasvulla on todettu tutkimuksissa olevan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia vähemmistöomistajille. Valvonnan osalta vaikutus on positiivinen eli mitä enemmän suurin osakkeenomistaja omistaa yrityksen äänivaltaa, sitä paremmin ja sitoutuneemmin tämä kykenee valvomaan yritysjohtoa. (Aho & Kaivo-oja 2009, 301-304). Julkisen sektorin sisäisen valvonnan näkökulmasta erityistä mielenkiintoa tilanteessa voidaan nähdä silloin, kun yhtiötä omistaa useita julkisia organisaatioita. Jos kyseinen yhtiö ei kuulu mihinkään konserniin, mutta ääritapauksessa koko osakekanta on julkisen sektorin omistuksessa, on julkisen edun turvaamisen näkökulmasta tarpeen löytää järjestely, jossa kunnallisten omistajien eli päämiehen valvontatehtävä on selkeästi sovittu. Laajalle jakautuneen omistuksen tilanteissa voi siis olla tarpeellista arvioida, kiinnitetäänkö yhtiössä omistajien kollektiivisesta edusta huolehtimiseen riittävästi huomiota.

Kuntayhtymät ja näin ollen myös sairaanhoitopiirit yhdistellään kuntien konsernitilinpäätöksiin rivi riviltä jäsenosuuksien suhteessa (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2011, 26). Yhdisteleminen toteutetaan pääperiaatteiltaan samoin kuin kirjanpitolainmukaisen yhteisyrityksenkin. Kirjanpitolaissa (1997/1336) todetaan yhteisyrityksen tilinpäätöstietojen yhdistelemisestä seuraavaa:

Jos konserniyritys, jonka tilinpäätös yhdistellään konsernitilinpäätökseen, vastaa sellaisen yhden tai useamman muun omistajan kanssa, jonka tilinpäätöstä ei yhdistellä samaan konsernitilinpäätökseen, osakkuusyrityksen johtamisesta, saadaan tämän osakkuusyrityksen (yhteisyritys) tase- ja tuloslaskelmaerät sekä niiden liitetiedot yhdistellä konserniyrityksen omistusosuuden mukaisina.

Edellisen perusteella tulkintana voisi olla, että yhteisöt, jotka yhdistellään omistusosuuksien mukaisesti, ovat tavallisia osakkuusyhteisöjä voimakkaammin

omistajiensa johtamia ja oletetusti myös valvomia. On tarpeen rakentaa toimiva valvontaketju¹³⁸ koko konserniin samalla huomioiden ainakin yhteisyritykset ja kuntayhtymät. Samalla voidaan esittää, että hyvin toimiva valvonta pitkissä päämies-agenttiketjuissa vaatii valvontaosaamista¹³⁹.

3.3.6 Agenttiteorian kritiikkiä

Agenttiteoriasta on kirjoitettu varsin laajasti, joten on luonnollista, että teoriaa on myös kritisoitu. Esimerkiksi Schneider (1989, 492-493) pitää merkittävänä ongelmana, jos agenttikustannuksia ei määritellä todellisina kvantitatiivisina kustannuksina, vaan ennemminkin metaforana. Hän näkee, ettei teoria tällöin auta ratkaisemaan agenttiongelmia. Schmidtin (1989, 495-508) mukaan agenttikustannusten matemaattisen arvon laskemisen vaikeus tai mahdottomuus ei kuitenkaan välttämättä tarkoita heikkoutta teoriassa, koska teorian merkityksen voi nähdä olevan riippuvainen käyttötarkoituksestaan.

Clark (1985, 56) pitää ongelmallisena agenttiteorian lähtökohtaa, jossa esitetään toimiva johto (ei tässä yhteydessä sisällä hallitusta) agenttina ja omistajat päämiehinä. Koska organisaatiot on pääsääntöisesti rakennettu siten, että omistajat valitsevat hallituksen ja hallitus toimivan johdon, ei hänen mukaansa omistajilla ole laissa säädettyä suoraa ohjausmahdollisuutta toimivaan johtoon. Tulkintani mukaan päämies-agenttiketjujen kautta voidaan kuitenkin esittää agenttiteoriaan pohjautuva tulkinta omistajien ohjausmahdollisuudesta toimivaan johtoon.

You (2006, 19) huomauttaa, että agenttiteoria kohdistuu liian voimakkaasti agenttiin, jolloin ongelmatilanteissa painotetaan agentin toimintamahdollisuuksien pienentämistä ja valvonnan lisäämistä. Tällöin ei kyetä hänen mukaansa

¹³⁸ Nykyisessä sairaanhoitopiirirakenteessa kuntalaisesta voi olla pitkä valvontaketju erikoissairaanhoidon palveluntuottajaan, koska välissä voi hyvinkin olla kunta, sairaanhoitopiiri ja sairaanhoitopiirin tytäryhtiö. Toiminnan organisoinnin ensisijaisena tavoitteena ei toki ole sisäisen valvonnan helpous, mutta mikäli sisäistä valvontaa ei saada toimimaan, on mahdollista, että asetettuja tavoitteitakaan ei saavuteta.

¹³⁹ Valtiovarainministeriön (2012, 30) mukaan kokemukset osoittavat, että kunnan ja konserniyhteisöjen erilainen toimintalogiikka vaatii konserniyhteisöissä erityisosaamista. Esimerkiksi yhtenäisten ohjaus- ja johtamismallien rakentaminen on vaikeaa.

havaitsemaan epäoikeudenmukaisia sääntöjä ja korruptoituneita päämiehiä. Youn näkemys herättää osaltaan kysymyksen tarpeesta arvioida valvonnan suuntaamista myös ylöspäin.

Kivistö (2007, 9) havaitsi väitöskirjassaan agenttiteorian vahvuuksien lisäksi myös heikkouksia. Hänen mukaansa teorian perusolettamukset rakentuvat kapealle käsitykselle ihmisluonnosta, eivätkä kyseenalaista päämiehen asettamia päämääriä. Tämä tulkinta toisaalta tukee ajatusta, että agenttiteorian yhteydessä voi olla tarpeen huomioida myös muita täydentäviä teorioita.

Wibergin ja Salosen (1991, 160) mukaan agenttiteorian kritisoiminen yksinkertaistuksena on siinä mielessä epärelevanttia, että kaikki teoriat ovat yksinkertaistuksia. Toisaalta Cuevas-Rodriguez et al. (2012, 15) esittävät, että on aika laajentaa päämies-agenttimallia kuvastamaan monimutkaisempaa vuorovaikutusta tilanteessa, jossa päämies tarvitsee agenttia tehtävän suorittamiseen. Ingraham ja Kneedler (2000, 239) näkevät, että agenttimallin selitysvaikutus julkisissa organisaatioissa heikkenee, mikäli ei huomioida julkisen toiminnan moninaisuutta. Tässä tutkimuksessa tähän pyritään vastaamaan monitulkintaisuuden teoreettisilla näkökulmilla.

3.3.7 Agenttiteorian antia sairaanhoitopiirin sisäiseen valvontaan

Agenttiteoriaa tutkineet Pratt ja Zeckhauser (1985, 35) nostavat esiin kolme asiaa käytännön ja agenttiteorian yhteydestä: 1) ihminen on ollut kekseliäs tuottamaan ratkaisuja informaation epäsymmetrisyydestä aiheutuneisiin ongelmiin, joten käytännössä muotoutuneista toimintatavoista on opittavaa, 2) yhteiskunta muuttuu nopeasti, joten optimaalinen organisoitumisen muotokin voi muuttua nopeasti, ja 3) käsitteellinen ajattelu on kehittänyt agenttisuhteisiin liittyvien ongelmien hallintaa.

Samoin kuin parenting-teorian, myös agenttiteoria viitekehyksessä voidaan esittää, että sisäinen valvonta tulee olla hyödyllistä toimintaa. Tämä johtaa tulkitsemaan, että sisäisestä valvonnasta koituvia haittoja on tarpeen pyrkiä välttämään. Schnedler ja Vadovic (2011, 986) toteavatkin, että voidaan havaita usein tilanteita, joissa valvonta ei aiheuta olennaisia negatiivisia vaikutuksia. He ovat tutkineet, että valvonnan legitimitetin vaikutusta näihin epäsuoriin kustannuksiin. Heidän

tutkimusasetelmassaan voitiin todeta, että mikäli valvonta koettiin oikeutetuksi, sillä voitiin havaita olevan vähentävä vaikutus epäsuoriin kustannuksiin. Koska kunnallisen erikoissairaanhoidon organisaatiossa tosiasiallinen päätösvalta on hajaantunut hyvin laajalle, valvonnan oikeutetuksi kokemisella on tätä taustaa vasten merkitystä.

Tilivelvollisuussuhteiden tyypittely ja niihin liittyvät odotetut käyttäytymismallit auttavat jäsentämään kunnallisen erikoissairaanhoidon moninaista vaikutussuhteiden verkkoa. Tämä auttaa ymmärtämään eri tahojen tulkintalähtökohtia organisaation tavoitteille. Sisäisen valvonnan järjestämisen kannalta voidaan tällä ymmärryksellä arvioida olevan merkitystä, koska tunnistettuun asiaan voidaan kiinnittää huomiota jo ennakolta. Myös tilivelvollisuuden jakaminen eri dimensioihin tukee osaltaan kyseisen monitulkintaisen käsitteen hahmottamista. Samalla jaottelu auttaa ymmärtämään eri sidosryhmien esittämiä tilivelvollisuuteen liittyviä vaatimuksia ja tukee niiden arvottamista suhteessa toisiinsa.

Tilivelvollisuuden on tulkittu suuntautuvan nykyisessä kunnallisessa erikoissairaanhoidossa sekä ylös- että alaspäin. Analogisesti voidaan ajatella, että myös valvonta voi suuntautua sekä ”ylös-” että ”alaspäin”. Suurissa kunnallisessa erikoissairaanhoidossa tulkinta on kiinnostava, koska niissä on paljon hajallaan olevaa erikoisosaamista. Tällöin paras valvontaosaaminen ei välttämättä aina ole hierarkiassa ylempänä olevilla, vaan se voi olla esimerkiksi kollegoilla tai alaisilla. Tällöin tosiasiallinen valvonta on teoriassa mahdollista toteutua useista eri suunnista. Tälle edellytykseksi voidaan tulkita olevan avoimuus, joka parhaimmillaan voi luoda ennaltaehkäisevän tosiasiallisen kontrollin. Edelleen voidaan siten tulkita, että monimutkaisissa erityisasiantuntemusta edellyttävissä organisaatioissa, kuten sairaanhoitopiireissä, uskottavan sisäisen valvonnan järjestelmässä korostuu juuri avoimuuden merkitys.

Sisäinen valvonta voidaan vielä jakaa käyttäytymisen valvontaan ja tuotoksen valvontaan. Anderson ja Oliver (1987, 86) väittävät, että mitä enemmän valvonta kohdistuu käyttäytymiseen, sitä parempi on luontainen motivaatio. Perusteena heidän mukaansa on valvonnan yhteydessä tuloksellisesta työstä saatu työyhteisön antama tunnustus. Tuotoksen valvonta ei kohdistu samassa määrin huomioita toimintaan, jolloin yhteys työyhteisöön jää heikommaksi. Tulkinta on varsin kiinnostava erikoissairaanhoidon kontekstissa, jossa työn tuloksellisuutta on ongelmallista valvoa tuotoksen raportoinnin avulla, mutta toisaalta asiantuntijatyössä ei kovinkaan

jatkuvaa käyttäytymisen valvontaa voida järjestää kustannustehokkaasti. Tulkinta tästä voisi siten olla, että erikoissairaanhoidossa on tarpeen hyödyntää säännöllisesti sekä tuotoksen että käyttäytymisen valvontaa, jotta voidaan tyydyttävästi varmistaa tavoitteiden saavuttaminen. Tämä tukee lisäksi näkemystä, että sisäisen valvonnan toimintatapoja suunniteltaessa on tarpeen huomioida valvonnan vaikutus motivaatioon.

4. Sairaanhoidopiirien sisäinen valvonta asiantuntijoiden näkökulmasta

4.1 Tutkimuksen haastatteluista tiivistetysti

Sisäisen valvonnan uudelleen ajatteluun tässä monimutkaisessa kontekstissa tarvitaan edellisessä luvussa kuvatun teoreettisen tulkintapohjan lisäksi empiiristä aineistoa. Empiirinen aines kertoo samalla teoreettisen osuuden soveltuvuudesta tähän tutkimukseen. Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto käsittää haastatteluaineistoja ja valmista kirjallista materiaalia. Haastatteluaineiston muodostaa teemahaastattelujen ja lomakehaastattelujen avulla kerätty aineisto. Teemahaastatteluilla kerättiin tutkimusaiheesta tulkintoja yliopistollisissa sairaanhoidopiireissä työskenteleviltä sisäisen valvonnan asiantuntijoilta koskien julkisen erikoissairaanhoidon sisäistä valvontaa. Kysymykset perustuvat edellisessä luvussa kuvattuun kolmeen näkökulmaan. Lääkärijohtajien lomakehaastatteluaineiston tehtävänä on täydentää teemahaastatteluilla kerättyä aineistoa. Valmis kirjallinen aineisto käsittää sairaanhoidopiirien keskeiset sisäisen valvonnan dokumentit (kuten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistukset sekä tilinpäätösten sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan selonteot). Valmista kirjallista aineistoa hyödynnetään ensisijaisesti sisäisen valvonnan nykytilan analyysiin.

Keskeisenä informaation lähteenä, eli toisin sanoen informantteina, toimivat tässä tutkimuksessa sairaanhoidopiirien sisäisen valvonnan asiantuntijat. Ennakoarvioni mukaan kysymykset on tarkoituksenmukaista esittää juuri asiantuntijoille, koska ilmiön moninaisuuden ja määrittelemisen vaikeuden johdosta esimerkiksi satunnaisten haastateltujen vastaukset eivät todennäköisesti olisi tuoneet tässä tutkimuksessa tarvittua tietoa (vrt. esim. Tammi 2006). Tutkimuksessa informanteiksi valittiin näin ollen tutkimuksen konteksti huomioiden julkisen erikoissairaanhoidon sisäisen valvonnan asiantuntijoita. Ensimmäisenä kriteerinä oli siten vaatimus, että

henkilö on yliopistollisen sairaanhoitopiirin palveluksessa. Toisena kriteerinä oli, että henkilön työnkuvaan liittyy sisäisen valvonnan asiantuntemus. Arvioni mukaan ainakin sairaanhoitopiireissä toimivat tarkastajat ja pitkään taloushallinnon kontrollointiin liittyvissä tehtävissä toimivat täyttävät nämä edellytykset. Haastateltaviksi valikoitui siten yksitoista tarkastajaa ja neljä taloushallinnon tehtävissä olevaa. Tällöin asiantuntijuus perustuu ensisijaisesti sisäisen valvonnan ilmiön tuntemiseen tutkimuskontekstissa. Merkitykselliseksi arvioin lisäksi sen, että keskushallinnon näkökulma on haastatelluille osa työnkuva. Tämä toteutui kaikkien haastateltujen kohdalla, koska haastateltujen tarkastajien ja taloushenkilöstön työ kohdistui sairaanhoitopiireihin kokonaisuutena.

Haastattelujen jälkeen oli mahdollista arvioida, että perusnäkemys oli laajasti varsin yhtenäinen, mikä toi lisävarmuutta siihen ennakkokäsitykseen, että tässä lähinnä samuutta etsivässä tutkimuksessa valitut viisitoista haastattelua tuovat riittävän määrän vastauksia aineiston kylläntymiseksi. Toisaalta arvioin, että viisitoista asiantuntijahaastattelua on riittävästi nostamaan esiin myös mahdollisia yksittäisiä tutkimuksen kannalta kiinnostavia näkökulmia. Jälkikäteen voidaan arvioida, että jonkin verran vähemmänkin haastatteluja olisi riittänyt saman ymmärryksen kerryttämiseen, mutta haastatteluja tehdessäni päätin, että toteutan varmuuden vuoksi suunnitellut haastattelut. Toisaalta voidaan todeta, että kaikissa haastatteluissa on tutkimuksen kannalta kiinnostavaa tietoa, vähintään tukemaan jossain toisessa haastattelussa esiin tullutta seikkaa. Tästä huolimatta haastatteluaineistoa laajennettiin vielä edellä mainituilla lääkärijohtajien lomakehaastatteluilla. Tämä vahvisti aineistoa entisestään ja toi samalla haastateltaviin heterogeenisuutta. Haastatteluaineistojen analyysiin hyödynnettiin teemoittelua¹⁴⁰.

4.2 Tuloksellisuuden merkityksestä ja johdon valvontatehtävästä

Haastattelujen aluksi, eräänlaisina yleisinä kysymyksinä, haastateltavilta kysyttiin heidän tulkintansa liittyen toisaalta usein esitettyyn näkemykseen tuloksellisuuden

¹⁴⁰ Ks. lisää 1.3. Menetelmä- ja teoriavalinnoista.

parantamistarpeesta kunnallisessa erikoissairaanhoidossa ja toisaalta johdon ja esimiesten asemasta tavoitteiden saavuttamisen valvonnassa. Kysymykset loivat perustaa myöhemmille vastauksille. Samalla kysymykset johdattivat haastateltavat pohtimaan sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa erityisesti tuloksellisuuden näkökulmasta, mikä oli tutkimuksessa painottunut näkökulma.

Tämän tutkimuksen lähtökohtiin sisältyy ajatus, että hyvällä tuloksellisuudella on merkitystä julkisessa erikoissairaanhoidossa. Julkisen keskustelun ja oman kokemukseni mukaan näin lähtökohtaisesti onkin. Halusin kuitenkin saada selville teemahaastateltavien eli julkisen erikoissairaanhoidon valvonnan asiantuntijoiden tulkinnan asiasta. Erityisesti pidin tärkeänä kuulla haastateltavien tulkinnan tarpeesta tuloksellisuuden parantamiselle. Mikäli parantamistarvetta ei nähtäisi yleisesti olevan, tulisi mielestäni pohtia uudelleen, onko tuloksellisuustavoitteiden toteutumisen varmistamiseenkaan liittyvä tutkimus kiinnostava, koska vallitsevan ja staattisen tilanteen ennallaan pysymisen varmistaminen ei pitäisi sisällään samassa määrin sisäiseen valvontaan sisältyvää toiminnan kehittämisen näkökulmaa. Tässä tutkimuksessa olennaisena pidetyn ajatuksen mukaan sisäisestä valvonnasta tulisi lähtökohtaisesti olla hyötyä, ja toiminnan kehittämisen näkökulman puuttuessa myös hyödyn tuottamisen potentiaali jäisi vajavaiseksi.

Asiantuntijat näkivät laajasti, että julkisessa erikoissairaanhoidossa on tarvetta tuloksellisuuden parantamiselle. Saamani käsityksen mukaan kaikki haastateltavat olivat aikaisemminkin pohtineet teemaa ja siihen liittyviä kysymyksiä. Tämä oli ennakkokäsityksen mukaista, mutta samalla tärkeä lähtökohta haastatteluille. Monissa haastatteluissa tuli esiin huoli siitä, että resurssit näyttäytyvät jo nykyisin niukkoina, mutta samalla arvioidaan tarpeiden olevan kasvussa. Tämä niukkuuden yhtälö tulkittiinkin usein syyksi välttämättömälle tuloksellisuuden parantamisen tarpeelle.

No siis kyllähän potilaiden tarpeet lisääntyvät koko ajan. Koko ajan väestö ikääntyy ja törmätään siihen, että resurssit on niukkoja. Että kyllähän siinä ristipaineessa ollaan. Ja mun mielestä se johtaa silloin tuloksellisuuden arviointiin ja parantamiseen, jos ymmärretään, että tuloksellisuus on vaikuttavuutta ja taloudellisuutta ja tuottavuutta, niin ilman muuta ne on ihan yhteydessä. Sitä on kyllä pohdittu ja pohditaan tästä eteenpäin varmaan.

Näen, että erikoissairaanhoidossa on aika paljon ollut potilaiden tarpeet se avainasia, mutta siinä on ehkä napaisuus sillai vaihtumassa, että nyt aika paljon enemmän otetaan taloudellisia tarpeita huomioon. Ja tota niin, edelleenkin se potilas on varmaan keskiössä, mutta kyllä se on tasapainottumassa, mun mielestä näitten resurssien tarve. Tavallaan, että se tuloksellisuus on vasta mukaan tunkemassa.

Kyllähän toi niukkuuden ongelma on täällä ehkä kärjistyneempi täällä kuin monessa muussa tämmöisessä palvelussa. Mutta tietysti tässä on eroteltava, että puhutaanko ihan objektiivisesta kliinisestä tarpeesta vai sitten sellaisesta jossa on tämmöinen koettu, kokemuselementti mukana, joka tietysti sitten muuttuu ehkä vielä nopeammin markkinoinnin ja tämmöisten asioiden kautta. ...tuloksellisuuspaine on niin kuin jatkuva, koska kuitenkin sitä kliinistäkin tarvetta näyttää kasvavassa määrin olevan, ei ehkä kuitenkaan niin jyrkästi kasvavassa, mitä usein on väestörakenteen muutoksen kautta esimerkiksi ajateltu.

Haastatteluisissa esiin tulleita tarpeiden lisääntymiseen vaikuttavia tekijöitä arvioitiin olevan esimerkiksi ikääntyminen, lääketieteen kehittyminen, potilaiden tiedon lisääntyminen ja odotus jatkuvasti laadukkaammasta palvelusta. Haastattelujen perusteella voidaan arvioida myös, että terveydenhuoltoon liittyvien kaikkien tarpeiden tyydyttäminen ei liene käytännössä edes mahdollista.

Mahdollisuuksia resurssien kasvattamiseen, ainakaan kysynnän mukaisesti, ei nähty juuri olevan. Julkisen talouden arvioitiin jatkuvan tiukkana, jolloin ristiriita tarpeiden odotetun kehityksen ja taloudellisten mahdollisuuksien välillä nähtiin haastateltavien joukossa usein ilmeisenä.

No, on ilman muuta tarvetta tuloksellisuuden parantamiseen. Siinä on tietysti suuri ristiriita siinä, kun lääketiede kehittyy ja uusia menetelmiä, lääkkeitä kehitetään ja ne on monesti aika kalliita ja yhä useampi pystytään pelastamaan mut ja tarve on ihan rajaton et ihan niin paljo ku pystytään tuottamaan terveydenhuoltoa niin se otetaan vastaan. Mut kuitenkin niin kuntien sote-menojen kasvattaminen ei oo mahdollista samalla tavalla kun aikaisempina

vuosina ja kunnat nostaa veroja mut joutuu silti lomauttamaan ja irtisanomaan henkilöstöä. Meillon tullu seinä vastaan tässä, talouspuolella.

...erikoissairaanhoidonhan syö aika suuren osan kuntien nykyisistä tuloista, mutta toisaalta meillon tässä ongelma myös se, että meidän väestö ikääntyy. Ja väestön ikääntyminen väistämättä jossakin määrin tulee todennäköisesti nostaan meidän kuluja, erikoissairaanhoidon kuluja. Niin kyllä tää gäppi joka näiden kahden asian väliin tulee, niin siinä on tää tuloksellisuuden parantamisen, sanosko että se on myös mahdollisuus tietyllä tavalla, ja mutta se on myös pakko.

Potilaitten tarpeet kasvavat nopeammin, kuin meidän käytettävissä olevat resurssit. Tarpeitten kasvu tulee kahta kautta; väki vanhenee ja heillä on enemmän hoidettavia vaivoja ja sitte lääketiede kehittyy niin nopeesti, että tulee uusia hoitomahdollisuuksia, uusia lääkkeitä. Että tämän takia tarpeet kehittyvät huomattavasti nopeammin ku resurssit.

Esiin tuli myös muutamassa haastattelussa suorien taloudellisten tekijöiden lisäksi henkilöstön osaamiseen liittyvät huolet, jos tarpeisiin pyritään vastaamaan pelkästään henkilöstöä lisäämällä. Tämäkin tulkinta oli omiaan korostamaan tarvetta juuri tuloksellisuuden kehittämiseksi. Huomionarvoisena pidän myös muutamassa haastattelussa esitettyä ajattelua, että koettuun tuloksellisuuden parantamistarpeeseen voidaan yhdistää kehityskulku, jossa taloudellisia näkökohtia painotetaan aikaisempaa enemmän.

Toisena teemahaastatteluja pohjustavana kysymyksenä oli kartoittaa ajattelua johdon valvontatehtävään liittyen. Päämies-agenttiteorian voidaan johtaa teoreettinen tarve johdon ja esimiesten toteuttamalle valvonnalle¹⁴¹. Toisaalta voidaan väittää, että yleisesti hyväksyttyä varsinaista sisäisen valvonnan teoriaa ei sellaisenaan ole. Tutkimuksessa halusinkin saada ymmärryksen edellä esitetyn tuloksellisen toiminnan tarpeen lisäksi johtamistehtävään sisältyvän valvonnan merkityksen tulkinnasta.

¹⁴¹ Katso tarkemmin luvun 3 agenttiteoriaa käsittelevästä osuudesta.

Asiantuntijat pitivät selvänä, että johtamistehtävään sisältyy myös valvontatehtävä, joten tämä vahvisti selkeästi päämies-agenttiteoriaan perustuvaa oletusta. Näkemys on samalla varsin odotettu, koska haastateltavat ovat sisäisen valvonnan asiantuntijoita, joten muunlainen tulkinta olisi toki ollut yllättävä. Kiinnostavampaa olikin se, että vaikka kaikkien esimiesten yleisesti nähtiin olevan valvontavelvollisia johtamansa toiminnan osalta, niin ylimmän johdon vastuu valvonnasta painottui tulkintani mukaan haastatteluissa.

...kyllä minusta se on ehdoton vastuu johdolla ja sitä kautta myös esimiehillä toimia niin, että niitä tavoitteita pyritään sitten saavuttamaan. ...meidänkin talon ylin johto sen täysin tunnistaa se vastuun.

No johto ja muut esimiehet, he vastaa tavoitteiden saavuttamisesta ja heidän tehtävänä on ohjata alaisiaan ja valvoa heidän toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi. Kyl se on ihan selkeesti heidän tehtävä... Toinen asia on sitte se, ett miten heillä riittää aikaa siihen ja ja kiinnostus. Et ku monesti on niinku paljo mielenkiintoisempia tehtäviä ku se valvonta. Se voi olla aika ikävä tehtävä.

...kyllähän johdolla ja esimiehillä on keskeinen rooli tämän valvonnan osalta... Aika paljonhan se on ymmärretty jälkikäteisvalvontana, joka minun mielestäni ei ole ihan optimaalisin tilanne. Että nimenomaan tämä päivittäisvalvonnan rooli on se keskeinen.

Niin kuin että jokaisella on vastuu omasta toiminnasta, ihan työntekijätasolta lähtien esimiehelleen. Ja sitten se menee ihan ylös asti.

Toimintayksikköjen johtajina toimivat lääkärit pitivät lomakehaastattelujen mukaan esimiesten suorittamaa sisäistä valvontaa vastaavasti luontevana osana päivittäistä johtamista. He arvioivat samalla analysoivansa talouden kehitystä aktiivisesti mm. palkkojen ja laskutuksen osalta. Tämä osaltaan tukee asiantuntijahaastattelujen perusteella saatua käsitystä sisäisestä valvonnasta keskeisenä johtamisen osa-alueena.

Arvioin ylimmän johdon merkityksen painottamisen asiantuntijahaastatteluissa viittaavan lähinnä ylimmän johdon suureen rooliin valvontakulttuurin luomisessa sekä ohjeiden ja valvontakäytäntöjen suunnittelussa ja toimeenpanossa. Toisaalta vastuuta koettiin laajimmallaan olevan jokaisella erikoissairaanhoidon työntekijällä. Tämä taas kuvaa osaltaan yliopistollisten sairaanhoitopiirien asiantuntijaorganisaatioluonnetta, jossa asiantuntijuus on jakautunut hyvin laajalle. Arvioin tämän tukevan ajatusta sisäisen valvonnan laajasta ajattelusta, joka ei siten rajoitu pelkästään esimiesten toteuttaman johtamisen alueelle.

Asiantuntijahaastatteluissa tuli esiin näkemyksiä, joiden mukaan ylin johto myös tunnistaa valvontavelvollisuutensa muita esimiehiä paremmin. Tämä ei kuitenkaan mielestäni vähentänyt sen merkitystä, että hyvin hoidettu kaikilla esimiestasoilla tapahtuva päivittäisvalvonta nähdään tärkeänä osana sisäisen valvonnan kokonaisuutta. Kokonaisuutena arvioin, että taustoittavat kysymykset vahvistivat teoreettisessa osuudessa käsiteltyä ajatusta sisäisestä valvonnasta tärkeänä osana johdon ja esimiesten vastuulla olevaa hyvään tuloksellisuuteen tähtäävää johtamistehtävää.

Tämän taustoittavan osuuden lopuksi on hyvä vielä todeta, että lääkärijohtajien lomakehaastatteluissa nostettiin esiin monenlaisia tarpeita parantaa sisäistä valvontaa. Tämän haastattelun näkökulmasta erityisen kiinnostavaa oli todeta, että näitä tarpeita liittyi toimintaympäristön, organisaatorakenteen ja toiminnan muutokseen. Tämä osaltaan tukee näihin kolmeen näkökulmaan liittyvää valintaa pyrittäessä täydentämään sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa.

4.3 Parenting-teoria asiantuntijahaastatteluiden tulkintapohjana

Parenting-teorian mukaan keskusjohto ansaitsee oikeutuksensa tuottamalla hyötyä toimintayksiköille ilman varsinaista suoraa osallistumista ydintoiminnan suoritustuotantoon (Campbell & Goold 2000, 9-10). Tutkimuksen teoreettista pohjaa valittaessa arvioin parenting-teorian asetelman sopivan hyvin julkiseen erikoissairaanhoidon, koska organisaatiot ovat tyypillisesti sekä suhteellisen suuria että jakautuneet keskusjohtoon ja useisiin varsin itsenäisesti toimiviin toimintayksiköihin. Samalla arvioin tarpeelliseksi käydä asetelmaan liittyvää

keskustelua osana haastatteluja, jotta voisin arvioida uudelleen tekemääni ennakoarviota. Haastateltavien vastauksista pystyin päättämään, että asetelma sopii myös heidän tulkintansa mukaan tutkimuksen kontekstiin, vaikka kaikki eivät itse parenting-termin suomenkielisen käännökseen (vanhemmuus) käyttöä kovin myönteisenä pitäneetkään.

Monet haastatellut näkivät julkisessa erikoissairaanhoidossa optimaalisena työnjakona tilanteen, jossa toimintayksiköt ottavat aktiivisen roolin toimintansa johtamisessa ja valvomisessa, mutta samalla näkivät, että keskusjohdolla on tärkeä hyödyn tuottajan rooli toimintayksiköille. Yksi tapa tuottaa tätä hyötyä nähtiin yleisesti olevan keskusjohdon sisäisen valvonnan osaaminen. Haastateltavien tulkinnat vahvistivat siten käsitystäni parenting-teorian soveltuvuudesta sisällöltään¹⁴² tämän tutkimuksen tavoitteiden saavuttamiseen.

4.3.1 Parenting-termin yhteys vanhemmuuteen

Tutkimuksessa hyödynnetään parenting-teoriaa jakamalla erikoissairaanhoidon organisaatio kyseisen teorian perusasetelmaan eli jakoon non-operatiiviseen keskusjohtoon ja toiminnallisesti varsin itsenäisiin operatiivisiin toimintayksiköihin (Goold et al. 1995, 170). Tämä selkeä jako nostaa esiin kysymyksen keskusjohdon tuottamasta hyödystä. Koska keskusjohto ei osallistu suoraan ydintoimintaan eli erikoissairaanhoidon, tulee vaikutusten olla siten epäsuoria, mikä taas tarkoittaa, että keskusjohdon ja toimintayksiköiden välillä tulee olla yhteys. Arvioin teoriaosuuden perusteella yhteyden merkityksen tärkeäksi, joten esitin haastatelluille useita kysymyksiä liittyen keskusjohdon ja toimintayksikön yhteyksiin.¹⁴³

Koska parenting-teoria nimensä kautta tuo ajatuksen analogiasta vanhemmuuteen, voitiin nähdä kiinnostavana kysyä haastateltavilta millaisia yhtymäkohtia tai eroja he tulkitsevat keskusjohdon valvontatoiminnassa suhteessa vanhempien suorittamaan lastensa toiminnan valvontaan. Tarkoituksena oli samalla ymmärtää, auttaako suomenkielinen vanhemmuuden käsite tulkitsemaan ja ymmärtämään myös organisaation sisäisiä suhteita. Tässä tutkimuksessa hyödynnetyssä parenting-

¹⁴² Joskaan ei täysin terminologialtaan, vrt. edellä parenting vanhemmuutena.

¹⁴³ Katso kysymykset liitteestä ”Teemahaastattelukysymykset”.

teoriassa ei käytetä rinnastusta vanhempien vanhemmuuteen, mutta ajatuksellisesti haastateltava voi toki rinnastuksen termistä luonnollisesti tehdä. Useimpien haastateltavien mielestä rinnastuksen voi ainakin jossain määrin toimivasti tutkimuksen kontekstissa tehdä. Moni haastateltava oli myös sitä mieltä, että rinnastus voi auttaa ymmärtämään paremmin vaikeasti hahmottuvaa sisäisen valvonnan käsitettä. Yhtäläisyyksiä nähtiin muun muassa rajojen asettamisessa, ohjeistuksessa ja ohjaamisessa.

No vanhemmat asettaa tietyt rajat. Ehkä tavoitteetkin, miten ikään kuin toimitaan. Tietty vapausaste sit säilyy kuitenkin, tai pitää säilyttää... Et ehkä sitä kautta sit, jos aattelee emoa ja tytärtä, niin tietty vapausaste täytyy olla tyttärellä, mut että emo kuitenkin vastaa viime kädessä siitä toiminnan tuloksellisuudesta. Ja silloin se valvontarooli. Tyttärell on sitten taas tilivelvollisuusrooli.

...joka perheessä vanhemmat asettaa tavallaan rajoja joiden puitteissa lasten on toimittava...Ja sitten niissä puitteissa on toimittava. Yksiköt siellä ja lapset sitten toimii niinku toimii. Ja toivottavasti mahdollisimman hyvin noudattaa niitä raameja ja saa sitä vastuuta ja valtaa itelleen enemmän kun noudattaa niitä ohjeita. Jos sitten lähdetään poukkoilemaan niin sitten tulee keskusjohdon tai äidin tiukempi ote.

Esimerkillä johtamista minun mielestä se on se, tämmönen vanhemmuuden ottaminen.

Kaikki eivät kuitenkaan pitäneet rinnastusta täysin osuvana, joten myös eroja tulkittiin olevan. Erona tuli esiin muun muassa se, että tunnetasolla näitä kahta ei voida kovin hyvin rinnastaa. Tällöin huomio kohdistuu ainakin kokonaisuuden ja yksilöiden edun väliseen mahdolliseen ristiriitaan.

Minä ajattelen näin, että kun organisaatio toimii niin sanotusti ilman tunteita tavallaan. Jos ihan rinnastusta siihen ajattelen, että miten lapsi-vanhempisuuhde, niin tavallaan tämä pitää tavallaan poissulkea, että enemmän tavallaan tekninen rakennelma täällä organisaatiopuolella.

Mut se mikä eroaa niinku tämmösestä vanhemmuudesta niin sehän on tää näkökulma, että konsernissa koko konsernin etu ohittaa aina tyttärien edun. Se on täysin päinvastoin, et vanhemmuudessa tai perheessä niin lasten etu yleensä ohittaa vanhempien edun. Ja se tarkoittaa aina, et toimitaan sit niin, että tyttärillä on hyvä ja sit vanhemmat voi vähän kärsiä, kärsii nahoissaan tarvittaessa...se perustuu tunnesiteeseen.

Haastatteluissa tuli esiin myös ajatus, että julkisessa erikoissairaanhoidossa rinnastuksesta voi syntyä mielikuva, että tarkoitetaan tilannetta, jossa vanhemmilla ja keskusjohdolla on kaikki tietämys ja valta. Tällaisen mielikuvan ei koettu kovin hyvin auttavan asianmukaisesti toimivan sisäisen valvonnan ymmärtämistä kunnallisessa asiantuntijaorganisaatiossa.

...tää on pikkusen toisenlainen tää toimintaympäristö, niinku siitä kielikuvasta, jota nämä käsitteet tuo ensimmäisenä mieleen...tämmönen paternalistinen, voimakas juttu, niin se ei ehkä täällä oo se parhaiten joukkoja puhutteleva, jossa kuitenkin pitäis saada myöskin se professioiden johto tälle valvonta-asialle mukaan.

Vaikka siis yhtäläisyyksiäkin löytyi, haastattelut ohjasivat tulkitsemaan, että tutkimuksessa ei painoteta vanhemmuutta sinänsä, vaan hyödynnetään ennemminkin parenting-teorian ytimessä olevaa organisaation toimintaa käsittelevää teoreettista aineistoa pyrittäessä löytämään uusia ajatuksia sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilan täydentämiseen. Toisaalta vastausten perusteella näyttää myös siltä, että vanhemmuus herättää ajattelemaan sisäistä valvontaa epätyypillisestä näkökulmasta, jolloin tähän monitahoiseen ilmiöön voidaan saada uusia aineksia. Näin ollen pohdinta sisäisen valvonnan ja vanhemmuuden yhtäläisyyksistä ja eroista on ristiriitaisuudestaan huolimatta kiinnostavaa pyrittäessä lisäämään ymmärrystä sisäisestä valvonnasta sairaanhoitopiireissä.

4.3.2 Keskusjohto strategisena sisäisenä valvojana

Tutkimuksessa hyödynnetään tulkintani mukaan hyvin julkiseen erikoissairaanhoidon sopivaa asetelmaa, jossa keskusjohdon tehtävänä on tuottaa hyötyä ja välttää haitan tuottamista toimintayksiköille ilman, että toiminnan paras asiantuntemus välttämättä olisi keskusjohdossa (vrt. Campbell & Goold 2000, 9-10). Tällöin hyötyä voidaan tuottaa esimerkiksi valvonnan avulla¹⁴⁴. Näin ollen tutkimuksessa oli tarpeen selvittää, miten asiantuntijat näkevät keskusjohdon osallisena sisäisessä valvonnassa.

Haastatteluissa nimitin keskusjohdon valvontatehtävää teoriaosuuden pohjalta strategiseksi sisäiseksi valvonnaksi ja se sai pääsääntöisesti haastateltavilta varsin myönteisen vastaanoton. Yhtenä perusteluna myönteiselle kannalle esitettiin, että se voisi olla hyvä markkinointikeino lisätä ylimmän johdon kiinnostusta asiaan.

Kyllä se voisi olla hyvä, että olisi ikään kuin täsmentäviä valvonnan osaluokkia. Se voisi olla myöskin hyvä markkinointikeino, millä sitä avataan ylimmälle johdolle.

Haastattelujen perusteella keskusjohdon sisäisen valvonnan tehtävää pidetään sekä laajana että samalla erityisenä. Laajuutta kuvastaa se, että valvonta ulottuu koko taloudelliseen kokonaisuuteen, mutta tulkintani mukaan myös se, että sen vastuulla nähdään olevan valvontajärjestelmän suunnittelu. Erityisyyttä keskusjohdon tehtäväkenttään tuo strategian ja/tai strategisten tavoitteiden toteutumisen valvonta.

Johdolla on erilainen rooli sisäisessä valvonnassa kuin jollain muulla...Et organisaation tason mukaan tehtävät määräytyy sisäisessä valvonnassa.

...mitä strategisuus on valvonnassa. Se on kai sitä, että tulee valvottua jonkun asian kannalta ne kaikkein tärkeimmät asiat. Yritetään keskittyä johonkin, esimerkiksi resurssien niukkuuden takia. Osattais keskittyä niihin kaikista olennaisimpiin asioihin.

¹⁴⁴ Tarkemmin parenting-teoriasta teoreettista viitekehystä käsittelevässä luvussa.

Se on nimenomaan sitä keskusjohdon vahvaa kannanottoa eettisiin asioihin mitä hyväksytään ja mitä ei hyväksytä, joka sitten luo pohjan muille sisäisen valvonnan komponenteille. Se on varmaan ehkä tässä se yks seikka, joka vois tuoda esiin jos tuota strategista termiä käyttää, joka luo strategisessa mielessä pohjan muille komponenteille.

Haastateltujen mukaan ylimmällä johdolla on vastuu toiminnan tuloksellisuuden valvonnan kokonaisuudesta siten, että se mahdollistaa mahdollisimman suuren tuloksellisuuden tavoittelun. Teoreettisesti asetelmaa voidaan ymmärtää parenting-teoriaa hyödyntäen oman edun tavoitteluun liittyvänä ongelmana, jolloin toimintayksiköt eivät voi olla ensisijaisessa vastuussa kokonaisuudesta, vaan kokonaisuuden etua ajaa kokonaisuudesta vastuussa oleva keskusjohto. Näkökulma tukee samalla parenting-teoriaan perustuvaa ajattelua sekä keskusjohdon että toimintayksikön johdon tärkeistä, mutta samalla erilaisista, rooleista koko organisaation sisäisessä valvonnassa.

Koska keskusjohdon valvontatehtävää pidetään varsin yleisesti muiden esimiesten tai toimintayksikköjen tehtävästä poikkeava, näki usea haastateltu perusteltuna, että keskusjohdon valvontatehtävää pyrittäisiin määrittämään ja ymmärtämään omana erityisenä kokonaisuutena. Tältä osin vastaukset eivät kuitenkaan olleet kaikilta osin yhteneviä. Mikäli ylimmän johdon valvontatehtävästä kuitenkin muodostettaisiin tällainen oma osa-alueensa, voitaisiin ylimmälle johdolle kohdistettavia tehtäviä oletettavasti jossain määrin täsmentää. Täsmentäminen taas voisi sinänsä olla hyödyllistä, koska sisäisen valvonnan hahmottaminen voisi helpottua.

Arvioni mukaan strategisen sisäisen valvonnan termiä hyödyntäen on useimmiten mahdollista määrittää ja tarkentaa ylimmän johdon tehtävää sisäisessä valvonnassa. Näin voitaisiin samalla selventää, mitä ylimmältä johdolta ainakin odotetaan sisäisessä valvonnassa. Näin ollen haastattelut vahvistivat teoreettisessa osuudessa käsiteltyä teemaa sisäisestä valvonnasta erikseen hahmotettavissa olevasta strategisen sisäisen valvonnan osiosta merkityksellisenä asiana. Arvioin teorian ja haastattelujen perusteella myös, että termin käyttö kannustaa pohtimaan ylimmän johdon osuutta sisäisessä valvonnassa erityisenä ja tärkeänä.

4.3.3 Sisäisestä valvonnasta hyötyä ja haittaa

Parenting-teorian mukaan keskusjohdon toteuttamasta sisäisestä valvonnasta voi olla sekä hyötyä että haittaa (Goold et al. 1998, 309). Kaikki haastatellut sisäisen valvonnan asiantuntijat olivat sitä mieltä, että keskusjohto voi tuottaa hyötyä valvonnalla. Myös haittoja tuli esille, mutta sisäisen valvonnan vaikutukset nähtiin kuitenkin lähtökohtaisesti varsin myönteisinä. Haastateltavien näkemykset hyödyn tuottamisen tavoista olivat varsin moninaisia, vaikka niissä oli samalla myös yhtäläisyyttä. Esiin tulleet hyötyjen tuottamisen tavat voidaan ryhmitellä seuraavasti: aktiivinen toimintayksikön tuki, tiedonkulku ja kommunikaatio, riskienhallinta, väärinkäytösten ennaltaehkäisy, virheiden ja puutteiden havaitseminen ja toimintamallit (ml. raportointimallit).

He saavat semmoisen keskustelukumppanin, joka tulee tästä valvonnasta. Ja siinähan tulee semmoinen tuki heidän toiminnalleen myös tätä kautta.

Se antaa semmosta toiminnan tukea. Ku me toimimme näin, voimme olla varmoja, että rapsut on pienet ja on johdon tuki sitten tiukoissa tilanteissa.

...mä ymmärrän sen toiminnan kehittämisen kautta, että nähdään ne riskit. Ja sitten sitä kautta vältetään karikot tai sitten osataan hyödyntää mahdollisuudet. Ja sitten sen toiminnan tuloksellisuuden kautta, et kyllähän se valvonta siihen, sen kautta pystytään sitä toteamaan, onko toiminta tuloksellista tai ei.

No kyllä se varmaan liittyy näiden tavoitteiden asettamiseen jos miettii tätä perinnettä että meillä on tavoitteet, sitten meillä on riskit tavoitteen saavuttamiselle ja sitten meillä on yleensä kontrollit joilla pyritään sitten vastaamaan niin kyllähän se tässä mielessä aika paljon liittyy tähän...

Jos niitä yhdessä puretaan ja yhdessä suunnitellaan ja palaute on asiallista huolimatta virheiden laadusta, niin onhan siitä hyötyä. Ne oppii siinä ja kasvaa ja kenties luottamus sitten puolin ja toisin voi lisääntyä. Ja siis tuloksellisuus voi kasvaa ja todennäköisesti kasvaa jos valvonnan kautta havaitut puutteet

käsitellään ja hoidetaan kuntoon, niin onhan se selvä, että se näkyy toiminnassa parempana.

...valvonnalla pyritään ennaltaehkäisemään tällaisia virheitä tai tällasia läheltä piti –tilanteita tai liian ison riskin ottamista, joka voi sitten realisoitua ikävästi ja yllättävästi. Ja tietysti siinä on se hyöty tästä valvonnasta, että sillä varmaan on tämä ennaltaehkäisevä vaikutus.

... pystytään ohjaan sinne tavoitteitten suuntaan sitä hommaa ja ehkäseen niitä väärinkäytöksiä ja muita haitallisia tapahtumia...

... se lisää sitä oikeudenmukaisuutta, että on tietyt valvontaelementit kaikille.

Vaikka hyödyt nähtiinkin haittoja suurempina, myös useimmat pitivät riskinä, että valvonta voi aiheuttaa kustannusten lisäksi myös muuta haittaa. Useat haastatellut pitivät ongelmallisena tilannetta, jossa valvonta on liian tiukkaa, koska heidän mukaansa tällöin saatetaan menettää mahdollisuuksia tuloksellisuuden kehittämiseksi. Myös väärin asioihin kohdistuvaa valvontaa eli aiheettomia valvontainterventioita pidettiin useissa haastatteluissa aitona riskinä, koska niillä nähtiin olevan mahdollisuus vaikuttaa muun muassa luottamukseen ja motivaatioon negatiivisesti. Haastateltujen asiantuntijoiden näkemykset ovat yhdensuuntaisia Boynen, Brewerin ja Walkerin (2010, 273) esittämän hyvin parenting-teorian ajatteluun sopivan olettamuksen kanssa, että kaikessa hallinnon toiminnassa hyödylliseksi tarkoitettu toiminta voi liian laajana toteutettuna tuottaa haittaa.

Haittapuolet on ehkä sitte tietysti näin että jos ei mietitä sitä että valvontahan aina aiheuttaa kustannuksia että jos ne ei oo oikeassa suhteessa hyötyihin niin se voi turhautua byrokraatiaan ja vaikeuttaa käytännön toimia.

...tarkotan autoritäärisellä [valvonnalla] sitä että sitä vastuuta ei oo siellä alemmalla, vaan että ne asiat tehdään juuri niin ku on sanottu, niin siinä tapauksessa tavallaan se, ku siellä alhaalla ei oo vastuuta, niin se vastuu siirtyy myös ylöspäin koko ajan, elikkä sillä varmaan saadaan sinne alas

sitte jonkinäköstä turvaa tai selkänöjaa, mutta sitte sieltä saadaan, tai karsitaan kyllä semmosta omaa luovuutta.

...jos valvova osapuoli lähtee niin kun sitoon sen toimijan käsiä, niin siellä voi luovuus kärsiä. Että siellä ei oikeesti niin kun päästäkään siihen parhaimpaan mahdolliseen tulokseen mitä siellä voitais saavuttaa

...jos valvonta on semmoista liian tarkkaa ja yksityiskohtaista. Ja tietysti siinä tapauksessa, että se kohdistuu niinku väriin asioihin eli sitä ei fokusoida oikein, niin se voi aiheuttaa sen perustoiminnankin suuntaamiseen väärällä tavalla tai väriin asioihin...

... ylimääräinen raportointi voi työllistää.

Mut et siitä heti tulee semmonen juonne, et sen pitää olla tarkoituksenmukaista sen valvonnan. Et sekin pitää olla sillä tavalla tuloksellista.

Oikee balanssi on tärkeä siinä valvonnassa.

Teemahaastattelun perustana oleva parenting-teoria antoi toimivan kehyksen ymmärtää keskusjohdon toteuttaman sisäisen valvonnan mahdollisuudesta tuottaa hyötyä kokonaisuudelle ja oikeutusta keskusjohdon olemassaoloon. Samalla haastattelut mielestäni selkeyttivät organisaatioissa ajoittain nettohyötyyn painottunutta ajattelua siihen suuntaan, että on tarpeen ajatella sisäisen valvonnan hyötyjä ja haittoja erikseen, jotta havaittuihin valvonnan haittoihin¹⁴⁵ voitaisiin puuttua. Tämä vahvistaa sairaanhoitopiirikontekstissa parenting-teorian pohjalta esitettyä merkitystä sisäisen valvonnan hyödyn ja haitan itsenäisestä arvioinnista. Sisäisen valvonnan aiheuttamien haittojen arviointia voidaankin siten pitää sellaisena piirteenä, jota ei voitu havaita sisältyvän sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan

¹⁴⁵ Tähän voidaan liittää Schnedlerin ja Vadovicin (2011, 986) määrittelemä termi ”hidden cost”, joka tarkoittaa valvonnasta aiheutuvia negatiivisia ei-toivottuja vaikutuksia. Katso tarkemmin päämies-agenttiteoriaa käsittelevästä osuudesta.

nykytilaan. Samalla voidaan todeta, että sisäisen valvonnan haittoihin liittyvää keskustelua ja tutkimusta on kuitenkin vielä varsin rajallisesti.

4.3.4 Luottamuksen merkityksestä

Parenting-teorian mukaan luottamus mahdollistaa tuloksellisemman valvonnan¹⁴⁶ eli kääntäen epäluottamus voi lisätä valvonnan suoria kuluja tai epäsuoria vaikutuksia (vrt. myös Schnedler ja Vadovic, 2011). Haastatellut asiantuntijat arvioivat pääsääntöisesti, että luottamuksella on olennaista vaikutusta valvonnan järjestämiseen. Luottamus nähtiin pääsääntöisesti myönteisenä asiana, mutta muutamat haastateltavat huomauttivat liiallisen luottamuksen aiheuttamasta uhkasta. Tämän uhkan hallintaan liittyy ajatus, että luottamus tulee ansaita, esimerkiksi toimintayksikön hyvin toimivan oman sisäisen valvonnan tuella. Luottamuksen nähtiin mahdollistavan esimerkiksi avoimemman kommunikaation ongelmatilanteissa, riittävän toimintavapauden toimintayksikölle sekä paremmin mitoitettun ja siten kustannustehokkaamman valvonnan.

... onhan se ihan selvä, että jos keskusjohto ei luota johonki, niin sehän kyllä tarkoittaa sitä, tai pitäis tarkoittaa sitä, että valvontaa kiristetään.

...jos on luottamusta, ja luottamus on syntynyt sen kautta, et huomataan, et homma hoituu ja rahoja ei tuhlata ja näin päin pois, niin silloin ehkä voi sitä valvonnan astetta vähentää.

Toisaalta ylempien tahojenki pitää luottaa siihen, että siellä toimitaan oikein, mutta, ja yritetään parhaansa, mutta silti pitää ne kontrollikeinot siinä olla, ja mekanismit, että voidaan varmistua siitä, että tää toiminta on sen luottamuksen arvoista.

...jos on luottamus, niin valvontatoimenpiteet voidaan keskittää niihin olennaisiin asioihin.

¹⁴⁶ Ks. lisää 3.1.5.

...tietysti jos vallitsee tällanen luottamuksen ilmapiiri niin sitä uskalletaan eri tasoilla tuoda esille tämmöset epäkohdat helpommin. Ja ajoissa ennenku jo ongelma on jo syntynyt.

Muuten ei mun mielestä voida voida olla avoimia, jos ei siinä ole sitä luottamusta... Että jos on sitä luottamusta, niin varmaan syntyy helpommin keskustelua, jolloin ne asiat tulee esiin vähän niin kuin itsestään.

Luottamusta voi olla liikaa. Sen varaan on vaarallista tuudittautua. Pitäis jotenki pystyä varmentamaan, että sille on joku peruste.

Epäluottamuksen yksikön toimintaan nähtiin yleensä lisäävän valvontaa, jolloin riskeiksi mainittiin riski liiallisesta tai väärin kohdistuvasta valvonnasta. Samalla uhkaksi arvioitiin esimerkiksi toimintayksikön liikkumavaran liiallisen kaventumisen tai motivaation heikkenemisen. Epäluottamuksen aiheuttamana riskinä nähtiin muutamassa haastattelussa myös tiedon kulun heikkenemisen, jolloin riskejä tai ongelmia ei oteta esiin riittävän aikaisin, mistä johtuen korjaavien toimenpiteiden tekeminen voi viivästyä. Tämä taas voi aiheuttaa tuloksellisuuden heikentymistä.

Jos me ajatellaan, et joku yksikkö on epäluotettava, niin totta kai siihen kohdistetaan erilaisia valvontatoimenpiteitä, niinku johdon näkökulmasta.

...jos on niinku epäluottamus puolin ja toisin olemassa, niin tuota, se tarkoittaa käytännössä sitte sitä, että...mennään ylivalvontaan...liiallinen valvonta, se luo nimenomaan tehottomuutta ja jäykistää...rakenteita.

Mä näkisin, että jos se valvonta sisältää luottamusta, niin silloin se on varmaan enemmän yhteistyömoodissa, jolloin siitä on hyötyä molemmille... Että jos sitä on, niin silloin on motivoivaa ja jos sitä taas ei oo, niin silloin se on vähä kyttävää.

Jos ei oo luottamusta, niin kaikki tieto on vääristynyttä.

Epäluottamus yhdistettiin haastatteluissa siten useisiin valvonnan potentiaalisiin haittavaikutuksiin. Teoreettinen tulkintapohja nosti siten keskusteluun tärkeä aiheen eli luottamuksen merkityksen sisäiseen valvontaan. Blommaert, Van Den Broek ja De Pooter (2014, 51) esittävät samansuuntaisia tuloksia tekemänsä tutkimuksen perusteella. Heidän tulkintansa mukaan kiristyvässä kilpailussa toimijoilla ei ole enää varaa kaikkiin sisäisen valvonnan suoriin ja epäsuoriin kuluihin. Näin ollen he esittävätkin tämän tutkimuksen havaintojen kanssa vastaavasti, että organisaatioiden tulisi aktiivisemmin analysoida luottamuksen ja valvonnan tasapainoa. Arvioinkin siten tämän tutkimuksen perusteella, että sairaanhoitopiirien olisi hyvä huomioida sisäisen valvonnan toimivuutta analysoitaessa ottaa luottamuksen ja valvonnan tasapainon merkitys systemaattisemmin huomioon.

4.3.5 Valvonnan mahdollisuudesta vaikuttaa motivaatioon

Parenting-teorian mukaan keskusjohdon interventiot vaikuttavat toimintayksikön aktiivisuuden ja luovuuden tasoon, jolloin vaikutukset voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia. Hyvin merkittäväksi on tulkittu näiden interventioiden vaikutus motivaatioon ja innovaatiokykyyn, joiden taas on esitetty korreloivan keskenään. Lisääntyvän sisäisen valvonnan, kuten lisääntyvien valvontatoimenpiteiden tai raportointitarpeiden, vaikutus motivaation on tulkittu olevan usein negatiivinen. (Campbell & Goold 2000, 128-129). Goold (2002) toteaaakin valvonnan ja sitoutumisen ongelman liittyvän hajautetun organisaation haasteeseen: Kuinka keskusjohto varmistaa tarkoituksenmukaisen sisäinen valvonnan, kun samalla tulee pyrkiä ylläpitämään tai saavuttamaan korkea motivaation taso.

Asiantuntijat olivat varsin yksimielisiä siitä, että keskusjohdon toteuttaman valvonnan tapa voi vaikuttaa toimintayksikössä toimivien motivaatioon. Samalla myös tulkittiin, että on tarpeellista valvontaa suunniteltaessa pyrkiä ennalta arvioimaan miten valvonta voi vaikuttaa motivaatioon.

Että jos on oikeanlainen organisaatiokulttuuri, se tukee toimintayksikön toimintaa. Ja jos valvonta on huonosti järjestetty, niin kyllä se vie motivaatiota, jos johto ei oo meistä kiinnostunut. Oikea tasapaino, eli

oletetaan että toimintayksikön johto on fiksu, niin sellainen johto koee puutteeksi jos sisäinen valvonta ei ole kunnossa.

Riippuu taas siitä, että minkä tyyppistä se valvonta on. Jos valvonta on sen tyyppistä, että valvottava yksikkö koee, että tehdään me niin tai näin, niin mikään ei mee läpi ja mikään ei miellytä. Kyllähän siinä motivaatio menee.

...käskyttävä malli voi johtaa motivaation laskemiseen, mutta sitä kannustavaa ja nimenomaan sen sisäisen valvonnan myynti/markkinointi sanoisko alaspäin, sillä nimenomaan pyritään tavoitteiden saavuttamiseen ja se nimenomaan auttaa myös sitä toimintayksikköä siinä, että on yleensä sitä motivaatiota nostanu.

Haastateltavat olivat varsin yleisesti myös sitä mieltä, että kun sisäisen valvonnan toimintatavat ja tarkoitus on kommunikoitu siten, että se ymmärretään ja hyväksytään, valvonnan negatiiviset vaikutukset motivaatioon on arvioitavissa olennaisesti pienemmiksi. Nähtiin jopa, että parhaimmillaan sisäinen valvonta voi vaikuttaa motivaatioon myönteisesti. Tulos on tulkintani mukaan samansuuntainen kuin valvonnan legitimitettä tutkineilla Schnedlerillä ja Vadovicillä (2011). Heidän kvantitatiivisessa tutkimuksensa tutkimusasetelmassa havaittiin, että mikäli valvonta koetaan legitimiiksi, negatiiviset reaktiot valvontaan ovat havaittavasti pienemmät, parhaimmillaan häviävät.

Se on vähä niinku että kun johonki asiaan johto kiinnittää huomiota, tai on kiinnostunu, niin kyllä mä uskon että silloin niinku motivoiva merkitys.

Kyllähän se, jos nyt ajattelee ihan vanhemmuutta yleisesti, niin kyllähän se kiinnostus nyt lisää motivaatioo myös siellä valvottavassa, että se varmaan on tavallaan yks niistä hyötyjä, mitä se valvottava saa.

Kyllä mä uskon siihen, että jos pystytään tuomaan se valvonta positiivisessa mielessä, niin kyllä se sellaista sisäistä motivaatiota varmaan lisää sen asian tekemisessäkin.

Osa haastateltavista esitti arvionsa siitä, millä valvontaan liittyvillä toimintatavoilla heidän mukaansa voi olla negatiivisia vaikutuksia motivaatioon. Haastatteluissa mainittuja tekijöitä olivat muun muassa epäselvästi viestitty valvonnan tarkoitus, liian raskas ohjeistus tai raportointivelvoite sekä liian tiukka tai epäolennaisuuksiin puuttuva valvonta. Toisaalta valvontaa voi olla myös liian vähän, jolloin voidaan kokea, ettei johto ole kiinnostunut toimintayksikön toiminnasta. Tulkintani mukaan sisäistä valvontaa sairaanhoitopiireissä järjestettäessä ei aina kiinnitetä riittävästi huomiota valvonnan aiheuttamiin negatiivisiin välillisiin vaikutuksiin kuten motivaatiovaikutuksiin. Sekä tutkimuksessa käytetty teoreettinen tausta että asiantuntijoiden haastattelut antavat ymmärtää, että tämä olisi osa-alue, jolla on merkitystä valvonnan tuloksellisuuden kannalta.

4.3.6 Toimintayksikön sisäinen valvonta kohdistamassa keskusjohdon valvontaa

Valvontaa tehdään usein myös dokumentaation, kuten esimerkiksi erilaisten raporttien, päätösten, sopimusten tai muiden asiakirjojen, avulla. Nilssonin (2000) ja Virtasen (2006) parenting-teoriaan tukeutuvissa tutkimuksissa todettiin, että taloudellisissa kokonaisuuksissa pyrittiin raportoinnissa konsernitaseeseen yhtenäisyyteen, mutta samalla huomioitiin yksikötasoisiiin tarpeisiin sopeuttaminen. Ehtona eri tasoja tukevalle raportointijärjestelmälle Nilsson (2000) tulkitsi yksiköiden ja niiden strategioiden riittävän samankaltaisuuden. Arvioni mukaan yliopistollisissa sairaanhoitopiireissä strategioiden samankaltaisuus on riittävällä tasolla siihen, jotta kukin sairaanhoitopiiri voi siitä näkökulmasta toimia yhdellä sairaanhoitopiiritasoisella raportointijärjestelmällä. Asiantuntijat pitivät yleisesti hyvin toimivaa raportointijärjestelmää sisäisen valvonnan kannalta erittäin merkityksellisenä, muun muassa koska kyseessä olevan suuren asiantuntijaorganisaation valvonta havainnoimalla tai mahdollisilla muilla vaihtoehtoisilla tavoilla ei nähty kovin tehokkaaksi, eikä aina välttämättä käytännössä mahdolliseksikaan.

...tää toimiva raportointijärjestelmä, jossei sitä ole, niin eihän meilloo valvontaakaan.

Näkisin että tämä on aika keskeinen tekijä sisäisen valvonnan ja myöskin johtamisen kannalta yleisesti ottaen.

Mitä monimutkaisempi organisaatio, niin sehän, jos ajattelee sitä raportointijärjestelmää, niin sehän korostuu totta kai.

Kommunikaation onnistumisen kannalta nähtiin tärkeänä, että keskeiset raportoitavat tiedot ymmärrettäisiin tärkeiksi sekä keskusjohdossa että toimintayksikössä. Mikäli keskusjohdolla on pääsy samoihin tietoihin kuin toimintayksiköillä ja keskusjohto valvoo toimintaa pelkästään raportoinnin kautta, toimintayksikön toimintaan tosiasiallisesti puuttuvaa ja mahdollisesti haittaa aiheuttavaa valvontainterventiota ei vielä tapahdu. Keskusjohdolla on toki mahdollisuus tehdä tarvittaessa raporttien perusteella interventio.

Sen tiedon pitäisi lähtökohtaisesti sitten palvella molempia. Että se olisi aika kamala tilanne, että johto vaatis tällasia raportteja ja se yksikkö kokee, ettei tollasia käytetä, ei noista oo mitään hyötyä ja he ei tollasta tietoa itse tartte. Ja sitten tulee mieleen, että kumpi ei oo ymmärtänyt asiaa oikein.

Onhan siellä ihan selkeet erot, että keskusjohdon täytyy nähdä se niinku koko konsernin tasolla ja toimintayksikön täytyy nähdä yksityiskohtaisesti ne oman yksikön tiedot.

Heikosti toimivalla tietojärjestelmällä voi haastateltavien mielestä olla pahimmillaan erittäin merkittäviä negatiivisia vaikutuksia tuloksellisuuteen, koska tällöin ei voida perustellusti arvioida toiminnan tuloksellisuutta, jolloin tehdyt päätökset voivat olla virheellisiä.

Kuitenkin se keskeinen asia siinä on se, että tiedon tulisi olla saatavilla hirveän nopeasti ja oikea-aikaisesti ja sen pitäis olla luotettavaa, että ois varmasti sitten, että siihen on luottaminen.

Tehdään päätökset oikeisiin tietoihin perustuen, oleellisiin tietoihin perustuen.

Lääkärijohtajien lomakehaastattelujen perusteella myös he näkevät raportoinnin tärkeänä osana toimivaa tiedonkulkua. He arvioivat samalla, että heidän yksikössään esimiehillä ja henkilöstöllä on pääsääntöisesti riittävästi tietoa oman yksikön toimintaan vaikuttavista seikoista. Enemmän näyttäisikin painottuvan tiedon ajantasaisuuden ja helppokäyttöisyyden kysymykset. Tämän voidaan ajatella olevan luonnollista, koska päivittäisen toiminnan johtamisessa jatkuvan ajantasaisen tiedon tarve voidaan arvioida olevan tärkeämpää kuin keskushallinnossa. Lääkärijohtajien haastattelut vahvistavat arviota eri tasoille soveltuvan yhteisen raportointijärjestelmän merkityksestä.

Monet asiantuntijat pitivät heikosti toimivan tietojärjestelmän ongelmallisimpana vaikutuksena väärin päätösten tekemistä. Eräs haastateltava totesi, että ellei ole toimivaa raportointijärjestelmää, silloin ei pystytä seuraamaan tavoitteiden toteutumista, jolloin todennäköisesti myös tavoitteiden ohjaava vaikutus heikkenee. Muutama haastateltu totesi vielä, että tulee ymmärtää, ettei tietojärjestelmä ole koskaan täydellinen, jolloin vähäisten puutteiden ei tulisi estää tietojärjestelmän hyödyntämistä. Asianmukaisesti toimivan tietojärjestelmän nähtiin olevan yksi keskeisimpiä tekijöitä sekä tuloksellisen toiminnan varmistamisessa että samalla myös tuloksellisessa sisäisessä valvonnassa. Arvio pitää sisällään sekä teknisen toimivuuden että tietosisällön hyödynnettävyyden.

Keskusjohdolla voi olla sisäisessä valvonnassa erilaisia painotuksia, mutta vähimmäistasollakin keskusjohdon rooliin tulkitaan parenting-teorian viitekehyksessä kuuluvan ainakin merkittävimpien päätösten hyväksyminen, päätöksenteon valvonta liian riskipitoisten tai vilpillisten päätösten välttämiseksi ja tehtyjen päätösten toimeenpanon varmistaminen. (Pettifer 1998, 783; Goold & Campbell 2002, 189). Ymmärrys päätöksenteon valvonnan merkityksestä voinee myös osaltaan parantaa sisäisen valvonnan legitimitettä kyseisissä organisaatioissa.

Kaikki haastateltavat arvioivat, että päätöksenteon valvonta julkisessa erikoissairaanhoidossa on tärkeää. Jo sitä pidettiin hyödyllisenä, että päätöksentekijä on tietoinen valvonnasta, koska katsottiin sillä olevan ennaltaehkäisevä vaikutus. Samalla nähtiin, että toimivaltuuksien valvonta on hyödyllistä sekä valvojan että valvottavan kannalta. Tämä voidaan yleisempänä tulkita olevan osa päätöksenteon asianmukaisuuden valvontaa, sisältäen samalla päätöksenteon laillisuuden valvonnan, joka esiintyi useassa vastauksessa. Konkreettisenä esimerkkinä esitettiin, että yksittäiseen lainsäädännön tulkintaan liittyviä päätöksiä on toimintayksikössä

harvoin, mutta keskusjohdolle ne voivat olla kuitenkin yleisiä, jolloin keskusjohto voi tuottaa hyötyä kokonaisuudelle sisäisen valvonnan avulla.

... nimenomaan niinku julkisella puolella läpinäkyvyyden kannalta, tästä vinkkelistähän se on tärkeää ja sitten juuri tämä laillisuusaspekti ja myöskin sitte tarkoituksenmukaisuusaspekti...

No ei se varmaan oo sen päätöksentekijänkään etu, että jos se on vaikka ylittänyt toimivaltuutensa, niin voi tulla seuraamuksia niinku henkilökohtasella tasolla sitten, että siitä hyötyy kyllä tää henkilökkin jos hän saa palautteen siitä, että on tehny päätöksen, joka ylittää päätösvallan. Kyllä se semmosta ennaltaehkäsyä on tietysti kanssa.

... välttämättä toimintayksiköissä ei oo tietoa niistä kaikista laeista, mitä on olemassa.

... huomataan et tämmönen virhe on tehty, niin pystytään sitte ylemmällä tasolla puuttumaan siihen niin, ettei se väärinymmärrys toistu muuallakin.

... tavallaan tämä byrokraattisuus julkisessa organisaatiossa välttämättömänä ominaisuutena, se ohenee liikaa. Ja silloin voi tulla sitte erheitä ja väärinkäytöksiäksin. Että jos tiedetään, että ei ole mitään systeemiä, joka valvoo.

Muutamissa haastatteluissa nostettiin esiin strategian noudattamisen valvonta. Konkreettisina tähän osa-alueeseen liittyvinä esimerkkeinä esitettiin henkilöstöön liittyvät ”pelisäännöt”, osaoptimointiin liittyvät riskit, hankintakäytännöt ja ulkoistamiskäytännöt.

Mutta se, että jos meil on yhteinen strategia, niin täytyyhän niillä joku yhdenmukainen linjakin olla...

...sillä varmistutaan siitä, että se toiminta on tavoitteiden mukaista, mikä on niinku se kumminki se pääjuttu, ja sitte se, että pystytään varmistuun siitä että toiminta on lainmukaista.

...osaoptimoinnin estäminen.

Myös muita perusteluita esitettiin päätöksenteon valvonnan hyödyllisyydelle. Näihin lukeutuivat väärinkäytöksiin ja niiden ennaltaehkäisyyn kohdistuva valvonta. Lisäksi esitettiin, että päätöksenteon taustalla olevat ohjeet on voitu ymmärtää väärin tai että päätöksestä ei ole tiedotettu riittävän laajasti, jolloin valvonnan avulla pyritään havaitsemaan ajoissa tämä puute, jonka jälkeen se ehditään korjata pienemmin haittavaikutuksin.

Monissa haastatteluissa tuotiin esiin myös muiden esimiesten tärkeä osuus valvonnan toimeenpanossa, varsinkin kun tavoitellaan mahdollisimman tuloksellista toimintaa. Haastateltavat varsin laajasti arvioivat, että toimintayksikköjen tulisi kyetä suhteellisen itsenäisesti valvomaan omaa toimintaansa. Tällöin keskusjohdon voimavarat suuntautuisivat todennäköisesti kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisemmin. Samalla keskusjohdon valvonta on tuloksellisempaa eli keskusjohto voi suunnata työtä paremmin toimintayksikköjä hyödyttävällä tavalla ja näin oikeuttaa omaa olemassaoloaan. Parenting-teorian mukaan myös haittaa tuottavien aiheettomien interventioiden riski pienenee, koska keskusjohdon ei olisi tarve puuttua mahdollisesti puutteellisin tiedoin toimintayksikön toimintaan. Osa haastatelluista painotti, että valvontaa ei voi missään tilanteesta kuitenkaan kokonaan poistaa.

Tavoitteena tietysti olis varmaan se, että olis tämmönen uskottava oma valvonta siellä ja oma sisäinen valvonta yksikössä, jonka tuottamaa tietoa sitte hyödynnettäis siellä ylätasolla ja sinne vaan niinku koottais ja kerättäis se, ja testattais aika ajoin että se toimii se hyväkin sisäinen valvonta siellä yksiköissä.

Voi sitten keskittyä tämän toimintayksikön valvontaprosessin niinkun arviointiin ehkä enemmänkin ja sen sitaateissa testaamiseen, että siinä

merkityksessä sillä on varmasti vaikutusta...voi sitten isompiin asioihin keskittyä keskusjohdon puolelta.

Julkisessa erikoissairaanhoidossa organisaatiot ovat varsin suuria, joten esimiehiäkin on paljon ja esimiehistä pääosa on luonnollisesti terveydenhuollon ammattilaisia. Näin ollen esimiesten koulutukseen ei ole sisällytynyt kovinkaan laajasti sisäisen valvonnan koulutusta. Haastattelujen perusteella sain kuitenkin käsityksen, että ylimmälle johdolle on kertynyt vähintään tyydyttävästi sisäisen valvonnan osaamista. Muiden esimiesten osaamisessa näyttäisi sitä vastoin olevan varsin paljon variaatiota. Koulutustarpeita nähtiinkin siten erityisesti näiden esimiesten osalta.

Riskienarviointi nähdään haastateltavien keskuudessa pääsääntöisesti keskushallinnon ja toimintayksikön yhteisenä tehtäväalueena, jossa toimintayksikön vastuulla on toimintaan liittyviin riskeihin liittyvä asiantuntijuus ja kun taas keskusjohdon asiantuntijuutta arvioitiin tarvittavan erityisesti strategisten riskien (mukaan lukien rahoitusriskit) ja riskienhallintaprosessin osalta. Vaikka yleisesti nähtiin, että keskusjohdon aktiivisuus riskienarvioinnissa on tärkeää, toimintayksikön osuus ydintoimintaan liittyvien riskien osalta painottui myös.

Jos mennään riskienhallinnan puolelle, niin näen että toimintayksikössä tehtäisiin se riskianalyysi ja ne vastaukset valvonnan keinoin kohdistettaisiin siellä yksikössä. Kyllähän se näin on, että kokonaistulos tässäkin talossa tehdään siellä pienistä palasista. Näen että se on keskeinen.

Toimintayksiköiden johtajina toimivien lääkärin lomakehaastattelujen perusteella toimialueellinen riskienarviointi, ja laajemminkin riskienhallinta, on luonteva osa toimintayksikön johtamista. Kaikissa toimintayksiköissä todettiin noudatettavan organisaatiotasosta riskienhallintapolitiikkaa ja tätä tukemaan annettiin esimerkkejä käytännön riskienhallinnasta. Samalla kaikki lääkärijohtajat esittivät johtamansa toimintayksikön keskeiset riskit, joka luo osaltaan kuvaa sisäisen valvonnan kohdistamisesta tavoiteltavan hyödyn näkökulmasta. Toisaalta lomakehaastattelujen perusteella syntyy käsitys, että sairaanhoitopiiritasoinen eheä riskienhallinnan prosessi- ja tietojärjestelmäkokonaisuus edellyttää aktiivista keskushallinnon osallisuutta ja osaamista. Tämä riskienhallinnan tuki ei sinänsä välttämättä sulje pois toimintayksiköiden erilaisten tarpeiden huomioimista.

Toimintayksikölle koituu haastattelujen ja teoriaosuuden perusteella suoraa hyötyä hyvin hoidetusta sisäisestä valvonnasta. Toimintayksiköiden arvioitiin esimerkiksi kykenevän paremmin itse vastaamaan yksikkönsä kehittämisestä, jos ovat saavuttaneet keskusjohdon luottamuksen hyvin hoidetulla valvonnalla. Samoin tuotiin esiin, että koska toimintayksiköllä on paras asiantuntemus omasta toiminnastaan, he itse pystyvät parhaiten hyödyntämään valvonnasta saatavaa tietoa toiminnan tuloksellisuuden kehittämiseksi. Tilanteen arvioitiin myös mahdollistavan avoimemman kommunikaation keskusjohdon kanssa. Perinteisestä keskusjohtoisesti ohjeistetusta sisäisestä valvonnasta painopisteen siirtäminen dynaamisesti muuttuviin toimintayksikkökohtaisiin valvontakäytäntöihin asettaa samalla tiukasti ohjeistetun konsernitason valvontaprosessin kyseenalaiseksi. Mikäli halutaan mahdollistaa jatkuvasti kehittyvät valvontakäytännöt, on sinänsä pakollisen ohjeistuksen edellytyksenä joustavuus, jolloin sisäisen valvonnan toimintatavat voivat muuttua, vaikka ohjeistus ei muutukaan.

4.3.7 Kokoavia ajatuksia parenting-teoriaan pohjautuvista haastatteluista

Haastattelujen ja teoreettisen aineksen perusteella sisäinen valvonta nähdään olevan pääsääntöisesti hyödyllinen osa sairaanhoitopiirin johtamista ja toimintaa. Sairaanhoitopiirien keskushallinnon tehtäväksi kuuluva sisäisen valvonnan järjestämisvastuu voidaan hahmottaa omaksi osuudekseen sisäisessä valvonnassa, joka on nimetty tässä tutkimuksessa strategiseksi sisäiseksi valvonnaksi. Nimitys ei kuitenkaan ole tärkeässä asemassa, vaan merkityksellistä on, että sairaanhoitopiirin keskushallinnossa ymmärretään tehtävän merkitys ja moninaisuus eli ainakin strategiassa ilmaistujen tärkeimpien tavoitteiden toteutumisen varmistaminen. Jotta taas itse strategialla on mahdollisuus toimia samalla ennaltaehkäisevänä kontrollina organisaation sisällä, on sen tarpeen olla laajasti organisaatiossa ymmärretty. Tällöin strategian kanssa ristiriitaisia päätöksiä tai toimia voidaan ajatella esiintyvän vähemmän.

Haastattelut vahvistivat parenting-teorian pohjalta esitetyn oletuksen, että sisäisestä valvonnasta voi olla hyödyn lisäksi sekä välitöntä että välillistä haittaa sairaanhoitopiirin tuloksellisuudelle. Esimerkiksi sisäisen valvonnan interventiot voivat aiheuttaa epäsuoraa haittaa organisaation toiminnalle ja tämä haitta voi ilmetä

muun muassa motivaation laskuna. Haastatteluissa mainittuja motivaatiota mahdollisesti laskevia tekijöitä olivat muun muassa epäselvästi viestitty valvonnan tarkoitus, liian raskas ohjeistus tai raportointivelvoite sekä liian tiukka tai epäolennaisuuksiin puuttuva valvonta. Toisaalta valvontaa voi olla myös liian vähän, jolloin voidaan kokea, ettei johto ole kiinnostunut toimintayksikön toiminnasta. Sisäistä valvontaa järjestettäessä ei aina kiinnitetäkään riittävästi huomiota valvonnan aiheuttamiin negatiivisiin välillisiin vaikutuksiin. Sekä tutkimuksessa käytetty teoreettinen tausta että asiantuntijoiden haastattelut antavat kuitenkin ymmärtää, että tämä on osa-alue, jolla on merkitystä sisäisen valvonnan tuloksellisuuden kannalta. Mikäli sairaanhoitopiirissä ymmärretään laajasti sisäisen valvonnan tarkoitus ja hyödyllisyys, voivat tällaiset välilliset haitat vähentyä. Hyötyjä sitä vastoin voidaan tavoitella suuntaamalla sisäistä valvontaa tarkoituksenmukaisen riskienarvioinnin avulla. Julkisessa erikoissairaanhoidossa riskienarvointiin nähdään tarpeelliseksi osallistua henkilöitä siten, että kokonaisuudessa edustettuna olisi asiantuntemusta kaikista tavoitteiden näkökulmasta olennaisiksi katsotuilta osa-alueilta, jotta riittävän laaja ymmärrys sairaanhoitopiirien moninaisesta toiminnasta tulisi otettua huomioon.

Luottamus nähtiin vaikeasta mitattavuudestaan huolimatta varsin merkityksellisiksi asioiksi sisäisen valvonnan kannalta. Epäluottamuksen yksikön toimintaan nähtiin yleensä lisäävän valvontaa, jolloin nostettiin esiin riski liiallisesta tai väärin kohdistuvasta valvonnasta. Samalla uhkaksi arvioitiin esimerkiksi toimintayksikön liikkumavaran liiallisen kaventumisen tai motivaation heikkenemisen. Epäluottamuksen aiheuttamana riskinä nähtiin osassa haastatteluista myös tiedon kulun heikkenemisen, jolloin riskejä tai ongelmia ei oteta esiin riittävän aikaisin, mistä johtuen korjaavien toimenpiteiden tekeminen voi viivästyä. Tämä taas voi aiheuttaa tuloksellisuuden heikentymistä. Haastattelujen perusteella näyttäisi olevan hyödyllistä analysoida tämän teeman merkitystä osana sisäisen valvonnan tuottamia hyötyjä ja haittoja. Samalla ajatus tukee parenting-teoriaan perustuvaa tulkintaa, että toimintayksikön tulee ensisijaisesti itse pyrkiä valvomaan omaa toimintaansa. Keskusjohdon valvontainterventioita tarvittaisiin näin ollen vasta, jos yksikkö ei itse kykene suoriutumaan tilitystehtävästä uskottavasti.

4.4 Tavoitteiden ja tuloksellisuuden monitulkintaisuus sairaanhoitopiireissä

Keskeisenä sisäisen valvonnan tarkoituksena on usein esitetty olevan tavoitteiden saavuttamisen varmistaminen (IFAC 2006, 5). Julkisessa erikoissairaanhoidossa on monia aktiivisesti näiden tavoitteiden asetantaan vaikuttamaan pyrkiviä tahoja, kuten esimerkiksi omistajakunnat, luottamushenkilöinä toimivat poliitikot, toimiva johto, terveydenhuollon ammattilaiset, potilaat ja potilasjärjestöt, valtio ja media. Samalla erikoissairaanhoidon tavoitteet ovat monilta osin sanallisia tai vaikeasti eksakteiksi tavoitteiksi määriteltävissä olevia, varsinkin kun tavoitellaan vaikuttavuutta osana tuloksellisuutta. Tämä perustilanne eli moniarvoiset tavoitteenasettajat ja vaikeasti mitattaviksi muutettavat tavoitteet antavat lähtökohtaisen oletettaman, että tavoitteet voivat muodostua monitulkintaisiksi eli ne voidaan tulkita monella eri tavalla.

Haastateltavien vastauksien mukaan keskeiset tavoitteita asettavat tahot ovat varsin yhtä mieltä peruslähtökohdasta eli sairaanhoitopiirien tarkoituksena on tuottaa vaikuttavaa ja kustannustehokasta erikoissairaanhoitoa sitä tarvitseville.

No kaikille on varmaan se yhteistä, että kaikki haluaa terveyttä. Se on niinku se perusfundamentti on siellä olemassa. Mut sen jälkeen mä nään, että siinä, sen sisällä, on kyllä aika merkittäviäkin eroja. Elikkä tuota potilas, varmaan lääkäriki, haluaa terveyttä hinnalla millä hyvänsä. Mut sitte ku mennään tonne rahoittaja-maksajapuolelle, niin siellä sit tulee aika paljo muita intressejä jo siihen mukaan. Että pitäis ruveta priorisoimaan vähän, että minkälaisia vaivoja hoidetaan ja suhteuttamaan, että onko se nyt sitte vaikuttavaa hoitoa ja että siinä on aika vahvaki intressiristiriita.

Jokaisella on omat tavoitteensa. Hyvä hoito voi olla tietysti kaikille, tai lähes kaikille, yhteinen. Jokainen näkee sen omalla tavallaan. Jossain määrin omalla tavallaan.

Tulkinnat ja painotukset voivat kuitenkin monien haastateltavien mukaan erota voimakkaastikin varsin talouspainotteisesta näkemyksestä erittäin hoitopainotteiseen. Edellistä ei voida pitää kuitenkaan erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden vaihtoehtojen ääripäinä, vaan myös esimerkiksi poliittiset näkemyserot voivat

vaikuttaa tavoitteiden painottamiseen. Tällöin siis moninainen tavoitteisto voi painottua eri tavoin myös tulkitsijasta riippuen. Vastauksissa hoitopainotteiseen tulkintaan kytkettiin usein potilaat, terveydenhuollon ammattilaiset ja potilasjärjestöt. Taluspainotteisina nähtiin lähinnä omistajakunnissa toimivat päättäjät.

Kuntalaisilla on vähän erilaiset odotukset kun sitten taas poliittisilla päättäjillä, joiden pitäis kuntalaisia edustaa. Ja sitte johdolla on vähä erilaiset tavoitteet joskus ku poliittisilla päättäjillä. ja ammattilaisilla on omat tavoitteensa sitten ja. Kyllä nää niinku eroaa jossain määrin kaikki toisistaan, mut tietysti paljon yhteistäkin siellä on, tämmöstä niinku konsensusta, ainakin tähän saakka on ollu että, että kaikkien pitää niinku samojen kriteerien perusteella päästä hoitoon ja saada se hoito.

Ristiriitaa on varmasti enemmän siinä, että mitä sillä rahalla pitäisi saada ja minkälaiset vaikutukset sillä rahalla pitäisi saada.

No mä haluan ainaki uskoo siihen että nää eri intressiryhmien tavoitteet on sovitettu yhteen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän valtuuston hyväksymissä talousarviotavoitteissa ja strategiassa.

Varsin yleisesti haastatellut olivat sitä mieltä, että tulisi pyrkiä selkeisiin tavoitteisiin laaja-alaisen ja avoimen keskustelun lopputuloksena. Tällöin voitaisiin muodostaa kohtuullinen tavoitteisto, jota vastaan tuloksellisuutta voitaisiin peilata.

Kyllähän meidän pitäis pyrkiä selkeisiin ja yhtenäisiin tavoitteisiin. Muuten on vaikee toimia. Ja varmaan sitten just se tieto, sen mahdollistaa, et mitä enemmän me puhutaan julkisuudessa näitten resurssien rajallisuudesta ja tieteellisen tutkimuksen tuomista uusista mahdollisuuksista, niin kai se lisää ymmärrystä joka puolella ja sen avulla pystyttäis yhtenäistään niitä tavoitteitakin.

Kyllähän siinä pitäis olla eri sidosryhmien kanssa semmonen aktiivinen vuoropuhelu.

Avoimuutta lisäämällä, enemmän mediassa, järjestämällä avoimia keskustelutilaisuuksia, politiikkojen pitäis rantautua...

Niin varmaan semmosta ihan kristallinkirkasta yhtenevää tavoitetta noitten eri intressien takia ei koskaan tuu.

Mikäli julkiselle erikoissairaanhoidon organisaatiolle ei saada sovittua kohtuullisen selkeää tavoiteasetantaa, tulkinnat tavoitteista voivat olla varsin moninaisia, jolloin niiden ohjaavuuskin voi heiketä. Tämän puolestaan vaikeuttaa sisäisen valvonnan toteuttamista, koska epäselvien tavoitteiden toteutumisen varmistaminen on jo lähtökohtaisesti ongelmallista.

4.4.1 Strategia tukemassa sairaanhoitopiirien valvontaa

Kaikilla tutkimukseen valituilla sairaanhoitopiireillä on strategia, joka laaditaan ohjaamaan toimintaa pääsääntöisesti usean vuoden ajaksi. Strategia sisältää sairaanhoitopiirin keskeiset tavoitteet. Toiminta- ja taloussuunnitelmassa asetetut tavoitteet pohjaavat siten lähtökohtaisesti strategiaan. Strategiaa voidaan pitää yhtenä keinona, jolla tärkeimmät tavoitteet pyritään viestimään kaikille tasoille yhtenäisinä, jotta ne myös tulisivat ymmärretyiksi yhtenäisellä tavalla¹⁴⁷.

No se on varmaan yks tärkeimmistä asioista, että siihen strategiaan panostetaan ja pyritään tekemään siitä mahdollisimman selkeä ja sitten viemään se sinne ruohonjuuritasolle asti, että jokainen ymmärtää sen.

Kyllä se semmoinen keskeinen asiakirja toi strategia on ja siellä pitäis olla ne peruslinjaukset määritettyjä. Sen pohjalta nää yksityiskohtasemmat tavoitteet pitäis sitte määrittää. Mutta se tarkoittaa sitä, että se strategia pitäis olla semmonen ymmärrettävä ja että siitä pystys johtaa niitä tavoitteita. Aina nää strategia ei oo semmosia.

¹⁴⁷ Päämies-agenttiteoriaan perustuvana tulkintana voidaan esittää, että on ylimmän päämiehen edun mukaista, että organisaation tavoitteet kulkevat päämies-agenttiketjussa yhdenmukaisina kaikille tasoille.

Vähän että jos siellä ei korostu asiat, että siellä halutaan vähän kaikkee, ja sit se valvontaki pitäis varmaan keskittää johonki asiaan, et ihan kaikkee ei voi valvoa. Eli strategian näen kyllä sillai merkittävänä, mutta strategian pitää olla hyvin muotoiltu, että siitä päästään eteenpäin.

Haastatellut arvioivat pääsääntöisesti, että strategialla voidaan pyrkiä hallitsemaan ainakin jossain määrin monitulkintaisten tavoitteiden ongelmaa. Osa haastatelluista koki strategian osalta ilmeisenä riskinä sen, että strategiasta tulee toisaalta liian laaja ja yksityiskohtainen tai sitten toisaalta liian yleinen tai vaikeaselkoinen, jolloin strategian ohjaava ja tavoitteistoa selventävä vaikutus voi jäädä saavuttamatta. Kaksi vastaajaa toi esiin tasapainotetun mittariston, jolla on pyritty tuomaan strategiaa paremmin ohjaavaan, ja siten myös valvottavampaan, muotoon. Eräs haastateltava arvioi, että koska strategia laaditaan niin harvoin ja toimintaympäristö muuttuu nopeasti, niin strategian ei ehkä tosiasiallisesti odotetakaan ohjaavan toimintaa koko sen suunniteltua kestoaikaa.

...strategiois on välillä se huono, et ne on niin pyöreitä, ei niistä saa mitään otetta. Sillon ku on hyvä strategia niin totta kai se otetaan, hyvä ja selkä, selkeä tavoite niin, se otetaan sitte huomioon tän sisäisen valvonnan järjestämisessä.

...strategia pitäis olla osa tämmöstä vuotuista budjetointia, ikään kuin elää kaiken aikaa... Budjetti on, sehän on klassinen totuus, että budjetti on se kompromissi, jossa on kaikki asiat käsitelty jollain tavalla. Mikä ei oo budjetissa niin sitä ei ole.

Hiukan se strategiakin on sellaista moniselitteistä, mihin ei päästä edes sisäisen valvonnan keinoin pureutumaan.

Ongelma on vaan se, että kun tämmösessä neljän vuoden, näin harvatahtisessa strategiaprosessissa, niin se tuppaa unohtumaan viimeistään toisena vuonna. Ja se on ihan oikeinki, koska toimintaympäristön muutos on sen verran voimakasta, että ei sinne voi takertua.

Haastateltavien mukaan sisäisen valvonnan tulee kohdistua strategian ja strategisten tavoitteiden toteutumiseen. Toki nähtiin yleisesti, että itse strategialla on varsin suuri merkitys siihen, miten sen toteutumista voidaan valvoa. Vastaajien käsitykset erosivat suhteellisen paljon toisistaan siinä, että onko sisäinen valvonta kohdistunut strategian toteutumisen valvontaan. Monet vastaajat olivat kuitenkin sitä mieltä, että strategian toteutumisen valvontaan ainakin pyritään. Laajasti kuitenkin arvioitiin, että tosiasiallisesti strategian toteutumisen valvonnassa on parantamistarvetta. Suurimmaksi tekijäksi ideaalitasolla olevan valvonnan ja tosiasiallisen valvonnan väliselle erolle arvioin haastattelujen perusteella vaikeuden tulkita strategian sisältö valvottaviksi tavoitteiksi.

... sisäinen valvonta on osa niitten strategisten tavoitteiden toteuttamista. Tai toimeenpanoa. Ja kyllä musta yleensä näin on. Asia on ymmärretty, mutta välttämättä ei ymmärretä, että siinä on kyse sisäisestä valvonnasta kun seurataan näitten tavoitteiden toteutumista.

...strategian pitäis olla tarpeeksi selvä. Ja sen pitäis olla semmonen, että sen jalkauttaminen on jämerää. Että jokaiselle tulee nyt ihan varma ymmärrys siitä, että mikä se strategia on.

Tärkeä asia, että keskitytään valvonnassa siihen strategisesti olennaisiin asioihin ja valvotaan niitä merkityksellisiä juttuja. Ja varmaan se tuo mahdollisuuden siihen, että jokainen työntekijäkin voi tehdä sitä valvontaa siellä ruohonjuuritasolla, kun se tietää, että minkä takia se täällä on ja mitä tavoitteita kohti täällä pitäis mennä.

Haastattelujen perusteella strategia voi toimia sairaanhoitopiireissä ainakin jossain määrin myös itse kontrolloinnin välineenä, jolloin sen avulla voidaan pyrkiä vähentämään tai ennaltaehkäisemään strategian ulkopuolisia toimia. Edellytyksinä tälle pidettiin muun muassa strategian selkeyttä, ymmärrettävyyttä, tiiviyyttä ja konkreettisuutta, jolloin tulisi toisin sanoen kiinnittää huomiota monitulkintaisuuden mahdollisesti aiheuttamiin ongelmiin. Strategian toimiminen kontrollina edellyttää toki myös sen kommunikointia siten, että tahot, joihin sillä pyritään vaikuttamaan, ymmärtävät strategiassa esitetyt tavoitteet.

4.4.2 Monitulkintaisuus tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa

Erikoissairaanhoidon tavoitteiden saavuttaminen on mainittu usein vaikeaksi asiaksi havainnoida (ks. esim. Kaplan ja Porter 2011). Siihen voidaan liittää yhtenä tekijänä edellä käsitelty tavoitteiden asettamiseen liittyvä ongelmat, kuten myös erikoissairaanhoidon tuotoksen vaikuttavuuden monitulkintaisuus. Lääkärijohtajat arvioivat lomakehaastatteluissa¹⁴⁸, että johtamassaan toimintayksikössä toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat jokapäiväisen työn näkökulmasta pääsääntöisesti asianmukaisessa suhteessa toisiinsa. Ongelmallisina nähtiin kuitenkin esimerkiksi sairauksien esiintyvyydessä olevan sattumanvaraisuuden sekä muidenkin muutosten tai poikkeavien tilanteiden hallitseminen. Eräs lääkärijohtaja otti esiin tärkeän periaatteellisen seikan eli että julkisen erikoissairaanhoidon toimintaympäristössä +/-1 prosentin tarkkuudella kokonaiskulujen ennusteeseen pääseminen on jo lähtökohtaisesti vaikeaa. Esimerkiksi Pirkanmaan sairaanhoitopiirin osalta yhden prosentin nousu kokonaiskuluissa on yli 7 miljoonaa euroa, jolloin tätä yhtä prosenttia voidaan hyvinkin pitää merkityksellisenä.

Asiantuntijoiden haastattelussa kysymykset kohdistuivat mahdollisiin periaatteellisiin ongelmiin julkisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuudessa. He painottivat laajasti tuloksellisuuden mittaamisen ongelman kohdistuvan vaikuttavuuskomponenttiin eli terveyshyötyyn¹⁴⁹. Samalla haastatteluista on nähtävissä, että vaikuttavuuden yksiselitteisyyden puuttuessa tätä vajetta voidaan pyrkiä paikkaamaan ottamalla huomioon monia näkökulmia.

Mikä on tuloksellista? Että kenen näkökulmasta on tuloksellista, kunnan, sen lääkärin kannalta...vai sen potilaan?

Jos miettii tätä vaikuttavuutta ja taloudellisuutta ja tuottavuutta niin tuota tiesti ihmiset kokee asioita, niin tai mittaamisen vaikeus on täällä sitte varmaan

¹⁴⁸ On tarpeen huomioda, että lääkäreiden haastatteluissa ei ollut tarkoitus problematioida tavoitteita vaikuttavuuden arvioinnin vaikeudella, vaan tausta-ajatteluna tässä voidaan pitää periaatetta, että potilaille annetaan vaikuttavaa hoitoa.

¹⁴⁹ Teperin (2015, 3) mukaan terveyshyötyä voidaan kuvata seuraavalla yhtälöllä: intervention jälkeinen terveydentila – terveydentila ilman interventiota samalla hetkellä = intervention terveyshyöty

mitenkä koetaan mikä se on se tuota hyvä palvelu, että ollaan se saavutettu ja sitte varmaan terveydenhuollossa tämä syy-seuraus –ketju ehkä voi olla semmonen että mitkä johtuu mistäkin, niin miten se voidaan osottaa.

Siinä varmaan päästään erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden määritelmään, että ku siinä vaikuttaa raha mutta siinä vaikuttaa myös tää hyvä hoito tai hoidon onnistuminen...Niin se tavallaan tää ympäristön kompleksisuus tai monitulkintaisuus tekee tästä kyllä ongelmia.

Niin se varmaan optimaalisen hinta-laatusuhteen määrittäminen, kun se laatu koetaan niin subjektiivisesti. Joka asiakas ja potilas varmasti näkee omista näkökulmista saanko hyvää hoitoa vai en. Ja sitten siihen pitäis taas näissä taloudellisissa tilanteessa ja tuloksellisuus- ja tehokkuusajattelussa pyrkiä että se olisi mahdollisimman kustannustehokasta.

Monet haastatellut olivat sitä mieltä, että vaikuttavuuden mittaamisessa siten, että sitä voitaisiin laajasti ja aktiivisesti hyödyntää julkisessa erikoissairaanhoidossa, ollaan vielä varsin alussa.

Että sitä on vielä tosi vähän tätä vaikuttavuuden tutkimusta. Että siihenhän päin ollaan menossa. Että tarttis ihan yhtä paljon tutkia niitä menetelmiä kun on nyt käytössä kuin hakee niitä uusia hoitomenetelmiä. Miten nää vanhat toimii.

Vaikuttavuuden puoli, täällähän on näyttöön perustuva ajattelu, näyttöön ja tietoon perustuva toiminta. Ja kun se vaikuttavuusnäyttö on tieteellisessä mielessä niin äärettömän haastava todistaa. Ettei siinä ole jokin muu väliintuleva juttu kumminkin ja esimerkiksi potilaan oma käyttäytyminen, joka tekee tyhjäksi ne toimenpiteet, joita täällä laitoksessa tehdään.

Jo terveyshyödyn määrittelemisen siten, että sitä voitaisiin mitata luotettavasti, arvioitiin varsin haasteelliseksi tehtäväksi. Esimerkkinä edelliseen mainittiin fyysisten vaivojen hoidosta mahdollisesti aiheutuvat psyykkiset vaikutukset.

Se, että terveyshyötyjä on kauhean vaikea mitata. Jos sulla paranee joku fyysinen vaiva, niin sulle saattaa jäädä joku psyykinen trauma, esimerkiksi.

Varmaan se semmonen terveyshyöty, tai se hyöty, mikä tulee siitä ihmiselle, kun se tulee sairaana tänne ja lähtee terveenä tai terveempänä pois, sen asteikon määrittäminen, että kuinka paljon se terveys on lisääntynyt, onkse lisääntynyt paljon vai vähän, vai onkse jopa huonontunut jossain tapauksessa. Ei oo mittareita. Onhan näitä 15D-mittareita ja muuta, mutta nää tulokset tulee sitte vuosien päästä, että ei ne tämmöseen niinku vuositason johtamiseen tai sitä lyhyemmän aikaväliin johtamiseen sovellu mitenkään.

Muutama asiantuntija toi esiin myös epäilyksen, että onko edes tarvittavaa tahtotilaan pyrkiä viemään asiaa nopeasti eteenpäin.

Toisaalta tässä voi olla semmonen inhimillinenki tekijä minun mielestä. Et se on osaltaan tämmönen haluttomuus, ettei haluta antaa kyseistä tietoa. Voidaan selittää niin se on vaan sitte harmaata massaa, mistä ei saa selvää.

Erikoissairaanhoidon kuuluu suhteellisen laaja kirjaamisvelvoite, joten paljon tietoa on kerätty vuosien ajan myös tuloksellisuuden arviointia varten. Haastateltavat näkivätkin, että tuloksellisuutta voidaan arvioida vähintään kohtuullisesti muilta, kuin vaikuttavuuden osalta.

Jos jätetään se vaikuttavuus vähemmälle, niin kyllähän täällä tuloksellisuutta pystytään mittaamaan kohtalaisen hyvin. Sanoisin, että paljon paremmin kuin peruspalveluissa, koska täällä on kuitenkin dataa tästä toiminnasta.

Sekä erikoissairaanhoidon tavoitteet että tuotokset on nähtävissä monitulkintaisina asioina, kuten monitulkintaisuuden teoreettinen osuus antoi olettaakin. Tätä monitulkintaisuutta voidaan perustella sekä toiminnan keskeisiin tuotoksiin liittyvän mittaamisen vaikeudella että moniarvoisella ja laajalla tavoitteiden asettajien ja niiden tulkitsijoiden joukolla. Tämän ymmärtäminen ei sinänsä ratkaise monitulkintaisuuden ongelmaa julkisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuudessa, mutta voi kuitenkin tukea sisäisen valvonnan suunnittelemisessa, koska se auttaa

ymmärtämään tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen liittyvää epävarmuutta. Tämän epävarmuuden hallinnassa voidaan sekä sisäisen valvonnan asiantuntijoiden että lääkärijohtajien haastattelujen tukemana nähdä hyödyllisenä, että sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan suunnitteluun osallistuu sekä toiminnan että valvonnan asiantuntijoita. Tällöin toimintaan ja talouteen liittyvien riskien hallintaan on saatavissa erilaisia näkökulmia, mikä tukee valvonnan laaja-alaista ja asianmukaista kohdistamista.

4.4.3 Sisäisen valvonnan mahdollisuuksista monitulkintaisessa toimintaympäristössä

Mikäli arvioidaan, että osa julkisen erikoissairaanhoidon tavoitteista ja samalla myös tuotosten vaikuttavuus ovat tuloksellisuuden näkökulmasta monitulkintaisia, herää kysymys sisäisen valvonnan mahdollisuudesta tuottaa hyötyä. Mikäli hyödyt jäävät vähäisiksi, on mahdollista, että nettohyöty voi jäädä jopa negatiiviseksi. Haitaksi voidaan ainakin laskea valvontaan käytetyt kustannukset, mutta kuten aikaisemmin on todettu, myös muunlaisia epäsuoria haittoja voi aiheutua.

Haastateltavat tulkitsivat laajasti, että sisäisestä valvonnasta saadut hyödyt ovat ilmeisiä myös tässä kunnallisen erikoissairaanhoidon monitulkintaisen tai puutteellisen tiedon tilanteessa. Varsin yleinen näkemys on, että sisäisellä valvonnalla ei välttämättä kovin nopeasti saada ongelmallista tilannetta muutettua, vaan kyse on ennemminkin pitemmästä jatkuvan valvonnan tuottamasta tiedon ja ymmärryksen lisääntymisestä. Tätä kertynyttä tietoa voidaan käyttää toiminnan edelleen kehittämiseen ja myös valvonnan kohdistamiseen. Asia siis nähtiin iteratiivisena prosessina, jossa vanha tieto korvautuu uudella.

...sisäisen valvonnan kautta voidaan fokusoida niitä asioita, mistä kuitenkin pitäisi saada se tieto ja olla tietoisia sen tiedon kaikenkattamattomuudesta, että se on rajoittunutta, mutta kumminkin tärkeätä... Osa näistä tiedon puutteista on sellaisia, että ne korjaantuu sitä mukaa, kun järjestelmät paranevat.

No kyllä se lisää sitä tietoa joka tapauksessa. Et se valvonnan yks funktiohan, se ei oo pelkästään se valvonta, kyllä musta niinkö se, se tavallaan se liittyy

siihen johtamiseenki tietyllä tavalla, se liittyy koko tähän prosessiin, se että me saatais siitä omasta toiminnasta enemmän tietoo.

Kun lisää tietoa saadaan ja valvotaan ja valvotaan, niin väkisinkin sieltä tulee välillä uutta informaatiota, jolla sitten taas pystytään ohjaan sitä toimintaa oikeeseen suuntaan.

Mää näkisin että jotenkin että kyky analysoida sitä omaa toimintaansa siellä toimintayksikössä kasvaa kun siitä omasta niinku raportoikin säännöllisesti.

Mutta tässä tapauksessa niin se tarkoittaa näiden yksiköiden sisäistä valvontaa. Sieltä pitää tulla ne tiedot siitä että mihinkä näitä voimavaroja tulee kohdentaa. Ja tietysti johtotasolla tehdään nää suuremmat linjaukset eri yksiköiden välillä, mutta tavallaan se perustelu tulee taas sieltä yksiköistä.

Puutteellisen tiedon tilanteessa siis sisäiseen valvontaan liittyvä uuden tiedon kerryttämisen näkökulma painottuu. Sisäisen valvonnan näkeminen aikaisempaa vahvemmin iteratiivisena ja kehittämisenäkökulmaisena toimintana täydentäisi sisäisen valvonnan nykytilaa kuvaavia piirteitä. Tällä sisäisen valvonnan varsin myönteiseksi tulkittavissa olevalla ja kehittämiseen kytkeytyvällä näkökulmalla voidaan perustella osaltaan myös sisäisen valvonnan tarkoitusta. Tällöin myös sisäiseen valvontaan suhtautuminen voi kehittyä myönteiseen suuntaan.¹⁵⁰

4.4.4 Kokoavia ajatuksia monitulkintaisuuteen pohjautuvista haastatteluista

Sekä erikoissairaanhoidon tavoitteet että tuotokset nähtiin monitulkintaisina asioina, kuten monitulkintaisuuden teoreettinen osuus antoi olettaakin. Tätä voidaan perustella sekä toiminnan keskeisiin tuotoksiin liittyvä mittaamisen vaikeudella että moniarvoisella ja laajalla tavoitteiden asettajien ja niiden tulkitsijoiden joukolla. Tämän ymmärtäminen voi ongelmallisuudestaan huolimatta tukea sisäisen valvonnan

¹⁵⁰ Sillä, että valvonta koetaan hyväksytyksi, on voitu todeta olevan mahdollisuus vähentää negatiivisia välillisiä vaikutuksia. Ks. Schnedler & Vadovic, R. (2011) Legitimacy of Control

suunnittelussa, koska se auttaa havaitsemaan tavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen liittyvää tulkinnallista epävarmuutta. Mikäli sairaanhoitopiirille ei saada sovittua kovin selkeää tavoiteasetantaa, tulkinnat tavoitteista voivat olla varsin moninaisia, jolloin niiden ohjaavuus voi heiketä. Tämä on omiaan vaikeuttamaan myös tavoitteiden toteutumisen valvontaa. Tätä voidaan osaltaan perustella sillä, että julkisen toiminnan tuloksellisuuden monitulkintaisuus johtaa siihen, että pyrittäessä parantamaan tuloksellisuutta, on tarpeen ymmärtää laajasti sekä tuloksellisuuteen vaikuttavat tekijät että näkökulmat, joista tuloksellisuutta arvioidaan.

Haastattelujen perusteella strategia voi toimia myös kontrolloinnin välineenä, jolloin sen avulla voidaan pyrkiä vähentämään tai ennaltaehkäisemään strategian ulkopuolisia toimia. Edellytyksinä tälle voidaan pitää muun muassa strategian selkeyttä, tiiviyyttä ja konkreettisuutta eli toisin sanoen pyrkimystä hallita monitulkintaisuuden mahdollisesti aiheuttamia ongelmia. Strategian toimiminen kontrollina edellyttää toki myös sen kommunikointia siten, että tahot, joihin sillä pyritään vaikuttamaan, ymmärtävät strategiassa esitetyt tavoitteet.

Kuten edellä esitettiin, julkisessa erikoissairaanhoidossa sekä tavoitteet että toiminnan tuotos, erityisesti vaikuttavuuden osalta, voidaan nähdä olevan monitulkintaisia. Asetelmasta huolimatta sisäisen valvonnan avulla voidaan kuitenkin saada hyötyä jatkuvan valvonnan tuottamana uutena tietona ja ymmärryksen lisääntymisenä¹⁵¹. Puutteellisen tiedon tilanteessa sisäiseen valvontaan liittyvä uuden tiedon kerryttäminen luonnollisesti painottuu. Tätä kertynyttä tietoa on mahdollista käyttää toiminnan edelleen kehittämiseen tai valvonnan kohdistamiseen. Asia voidaan siis nähdä jonkinlaisen iteratiivisena prosessina, jossa vanha tieto korvautuu uudella. Tällä sisäisen valvonnan varsin myönteiseksi tulkittavissa olevalla ja kehittämiseenkin kytkeytyvällä ajattelulla voidaan taas perustella osaltaan sisäisen valvonnan tarkoitusta. Tällöin myös suhtautuminen sisäiseen valvontaan voi kehittyä myönteiseen suuntaan. Haastattelut toivat tältä osin esiin ajattelua, jota teoreettisessa osuudessa ei kyetty täysin ennakoimaan, mutta joka voisi kiinnostavalla tavalla täydentää sairaanhoitopiirin sisäisen valvonnan nykytilaa.

¹⁵¹ Ks. 4.4.3.

4.5 Sairaanhoidopiirien moninaiset päämies-agenttisuhteet

Päämies-agenttiteoriaa käsittelevässä kirjallisuudessa on todettu julkisessa erikoissairaanhoidossa olevan monenlaisia päämies-agenttisuhteita (ks. esim. Meklin 2000, 138). Kyseisen teorian mukaan on pääsääntöisesti päämiehen edun mukaista valvoa agentin toimintaa tai tuotosta. Jotta voidaan ymmärtää valvonnan tosiasiallista rakentumista, on tarpeen ymmärtää myös erilaisten päämies-agenttisuhteiden tai -ketjujen eroja sekä niitä tilanteita, joissa agentilla on useita, keskenään erilaisia tavoitteita omaavia päämiehiä.

Ennakoin tarpeelliseksi keskustella haastateltavien kanssa ensin siitä, millaisia päämies-agenttisuhteita he tunnistavat julkisessa erikoissairaanhoidossa, jotta he pohtisivat laajasti toimintaan liittyviä olennaista merkitystä omaavia suhteita. Informantteina toimivien sisäisen valvonnan asiantuntijoiden työssä painottuu kuntalain mukainen tilivelvollisuus, mikä voi mahdollisesti ohjata liikaakin heidän ajatteluaan siitä, mitä tässä tutkimuksessa käytetyllä laajalla tilivelvollisuuden määritelmällä tarkoitetaan. Kuntalain mukainen tilivelvollisuus on toki yksi tässä tutkimuksessa määriteltyyn tilivelvollisuuskäsitteeseen sisältyvä muoto. Lääkärijohtajien lomakehaastattelun perusteella voidaan esittää, että vieläpä varsin keskeinen muoto, koska kaikki haastatellut johtajat totesivat, että tilivelvollisuus toteutuu toimintayksikön sisällä organisaatorakenteen mukaisesti. Kaikki esittivät vielä lyhyen kuvauksen raportoinnin tosiasiallisesta tapahtumisesta.

Kun asiantuntijaroolissa haastateltavat esittivät tärkeiksi tulkitsemansa päämies-agenttisuhteet, ennakoin heidän myös kykenevän arvioimaan näiden tilivelvollisuussuhteiden luonnetta. Haastateltavien vastauksissa tärkeimmiksi päämies-agenttisuhteiksi nousivat hierarkkisen suhteen lisäksi sairaanhoidopiirin suhde omistajakuntiin ja potilaan suhde lääkäriin¹⁵². Näin ollen lääkärin on agenttina ainakin kolmessa merkityksellisessä päämies-agenttisuhteessa: potilas - lääkäri, esimies - lääkäri ja ammattijärjestö - lääkäri. Mikäli nämä eri päämiehet painottavat asioita selkeästi toisistaan poikkeavalla tavalla, voivat ne hyvinkin näyttäytyä agentille jossain määrin ristiriitaisina.

¹⁵² Näitä kahta suhdetta on käsitelty myös kirjallisuudessa varsin laajasti.

Ensimmäisenä tulee mieleen tuo yhteys tuonne kuntakenttään. Että sinnehän me ollaan aika lailla velvollisia raportoinnin suhteen ja toisaalta ehkä nekin on tullu vaativammiks sieltäki päin, että nekin halua tietoo meiltä. Tietenkin aina sitte se suhde siihen potilaaseen, mut se on enemmän sitte tuolla lääkäri-potilassuhteessa.

...tää on aika pitkä ketju päämies-agenttisuhteita. Että se lähtee just nimenomaan sieltä kunnat ja sitten meidän sairaanhoitopiiri... Josta sit päästään siihen meidän ehkä ydin päämies-agenttisuhteeseen eli lääkäri-potilassuhteeseen. Missä on tavallaan aika pitkä ketju ja sit siinä tulee varmaan monia roolejakin. Moni on yhtä aikaa sekä päämies että agentti.

Haastatteluissa tunnistettiin myös muita sairaanhoitopiirin kannalta tärkeitä päämiehiä, kuten valtio vaatimustenmukaisuuden näkökulmasta, kuntalaiset ketjun ylimpänä toimijana sekä erilaiset ammatti- tai potilasjärjestöt. Mainintoja saivat myös lääkeyritykset ja media.

No sanotaan, et ne jotka asettaa meille tavoitteita tai vaatii meiltä jotain, niin sehän on pitkä lista. se on kuntalaiset, veronmaksajat, potilaat, potilasjärjestöt, Valvira, THL, ministeriöt, valtio, muut viranomaiset, KELA, yliopisto, tutkijat, terveydenhoitoalan opiskelijat, lääkeyritykset, henkilöstöjärjestöt, henkilöstö, kunnat, poliittiset puolueet, perusterveydenhuolto tai terveystakeskukset, aluepelastuslaitos, yksityiset lääkäriyritykset, muut sairaanhoitopiirit, lääkärinkollegat Suomessa ja muualla maailmassa, lääketieteen erikoisalakijärjestöt, alaiset, esimiehet, sitä listaa vois jatkaa ihan loputtomiin.

Sairaanhoitopiireissä on siis myös haastateltavien mukaan tunnistettavissa monenlaisia päämiehiä ja agentteja, mutta myös pitkiä päämies-agentti –ketjuja. Tosiasiallinen päämies-agentti –suhde voidaan kokea muodostuvan näin ollen moniin eri suuntiin, ei siis pelkästään hierarkkisesti. Sairaanhoitopiireissä esiintyy teoreettisen osuuden mukaisesti moninaisia päämies-agentti –suhteita. Haastattelut itse asiassa loivat kuvan, jonka voi nähdä jopa jonkinlaisena päämies-agentti –

suhteiden verkkona. Tämä on toisaalta ymmärrettävää, koska teorioiden tarkoituksena onkin usein pelkistää asioiden tosiasiallista tilaa.

4.5.1 Moninaisista tilivelvollisuuden tulkinnoista julkisessa erikoissairaanhoidossa

Päämies-agenttiteorian kirjallisuudessa on esitetty, että päämies-agenttisuhte luo tilivelvollisuussuhteen näiden kahden toimijan välille. Niirasen et al. (2005, 302) mukaan tilivelvollisuudella teoreettisena käsitteenä tarkoitetaan agentin velvollisuutta tehdä selvitys (tilitys) päämiehen antaman tai hänen kanssaan sovitun tehtävän hoitamisesta. Erilaisissa suhteissa voidaan teoreettisesti nähdä painottuvan erilaiset tilivelvollisuuden tyypit. Tilivelvollisuus voidaan luokitella valvonnan ja autonomian suhteen huomioiden kuitenkin, että samaan aikaan työhön voi vaikuttaa useampikin tilivelvollisuuden tyyppi. Romzek & Ingraham (2000, 242) esittävät tämän perusteella tilivelvollisuuden tyypeiksi hierarkkinen, oikeudellinen, ammatillinen ja poliittinen.

Tavoitteiden painotuksen ja niiden valvonnan kannalta oli tarpeen saada asiantuntijoiden käsitys, että näyttäytyvätkö kaikki tai osa näistä tilivelvollisuuden tyypeistä merkityksellisinä julkisessa erikoissairaanhoidossa. Vastaajalla oli mahdollisuus antaa myös muunlaisia näkemyksiä tilivelvollisuuden tulkintamisesta, koska edellä esitetyt oli annettu vain esimerkkeinä tilivelvollisuuden muodoista yleisellä tasolla. Oikeudellisen tilalla käytin termiä kuntalainmukainen, koska kyseinen termi on sisäisen valvonnan asiantuntijoiden keskinäisissä keskusteluissa nähdäkseni yleisimmin pohdittu tyyppi ja tulkintani mukaan se ilmentää toiminnassa keskeisenä olevaan oikeudellista tilivelvollisuustyyppiä. Termit eivät tokikaan ole synonyymejä, vaan oikeudellinen on laajempi koskien kaikkea oikeudellista tilivelvollisuutta. Muutamassa haastattelussa tulikin esiin pohdintaa näistä muunlaisista oikeudellisista tilivelvollisuustulkinnoina. Sekä hierarkkinen että oikeudellinen tilivelvollisuus nähtiin julkisen organisaation peruselementteinä. Myös lääkärijohtajien haastattelut tukivat tätä käsitystä. Kaikki asiantuntijat eivät kuitenkaan olleet vakuuttuneita siitä, että kumpikaan näistä olisi aina tarkoituksenmukaisella tasolla. Näissä tilanteissa erojen nähtiin olevan yksilötasolla varsin suuria.

Kyllähän poliittinen tilivelvollisuus on olemassa, luonnollisesti... tietysti omalle esimiehelleen, ja toimintayksiköt suhteessa tonne keskusjohtoon. Ja tosiaan sitten hallitus, valtuusto... No siis sehän on selvä tää kuntalainmukainen tilivelvollisuus... Ja tietysti ensijaisesti pitäisi olla tilivelvollinen potilaille ja kuntalaisille, jos ajatellaan, että miks täällä ollaan.

...potilas-lääkärisuhteessahan on tavoitteena se potilaan hoitaminen. Ja sit ku otetaan kunnat, sairaanhoitopiiri, toki sielläkin on sairaiden ihmisten hoitaminen yks merkittävä tekijä, mut siellä tulee se raha myös merkittävänä tekijänä. Ja monesti sitten se hoidon määrä ja raha on tavallaan vastakkaiset asiat...siitä voi tulla kyllä jonkinäköstä ristiriitaa jossain kohtaa ketjua

Sillä hän on iso merkitys jos ajatellaan, että joku hoitotakuu, kun siitä ollaan tilivelvollisia. Se vaan vaikuttaa, sanoi organisaation johto mitä tahansa. Budjetti on hoitojonon osalta toissijainen.

Ammatillinen tilivelvollisuus oli laajasti esillä vastauksissa. Vastajat pääsääntöisesti arvioivat, että ammatillinen tilivelvollisuus on selkeästi havaittavissa ja sillä nähdään olevan vaikutusta toimintaan. Professioiden voidaankin siten tulkita käyttävän merkittävää tosiasiallista valtaa julkisessa erikoissairaanhoidossa. Muutama vastaaja toi esiin, että tällä on olennaista merkitystä pyrittäessä hallitsemaan julkisen terveydenhuollon kustannuksia.

Joskus se on oma kunta, kotikunta. Ammatilliset on tilivelvollisia. Ja julkisuudelle ollaan entistä enemmän tilivelvollisia mitä ollaan tehty täällä. Ja THL. Tuntuu, että on niin monta tahoja, kenelle ollaan tilivelvollisia tai joka ainakin antaa ymmärtää, että ollaan tilivelvollisia.

Se riippuu hyvin paljon näiden valmistelijoiden henkilökohtaisista verkostoista ja kontaktipinnoista, et kuka heihin on yhteydessä, keneen he on itse yhteydessä ja minkälaisissa verkostoissa valtakunnallisesti on mukana, mistä he saa tietoa.

Varsin tyypillisesti toimintaan katsottiin liittyvän myös poliittinen tilivelvollisuus. Sillä nähtiin olevan merkitystä, mutta se ei tulkintani mukaan korostunut vastauksissa niin laajasti kuin ammatillinen tilivelvollisuus. Tässä voidaan nähdä analogiaa Niirasen et al. (2005, 14) tulkintaan, jonka mukaan kuntayhtymä eroaa toimintaympäristönä kunnasta siten, että suhde kuntalaisiin jää taustalle ja sen sijaan korostuu suhde palveluja käyttäviin asiakkaisiin ja erilaisiin sidosryhmiin. Tällöin kuntayhtymien poliittinen päätöksenteko suhteessa kuntalaisiin voidaan heidän mukaan nähdä välillisempänä. Tämä asetelma voi siten jossain määrin vähentää poliittista tilivelvollisuutta äänestäjiin nähden.

Yksinkertaisessa rakenteessa yksikön tuloksellisuuden arviointi on lähtökohtaisesti helpompaa, mikä johtaa puolestaan selkeämpään tilivelvollisuuteen. Voimakkaan tilivelvollisuuden tunteen taas on todettu tuovan tarpeen itse valvoa oman toiminnan tavoitteiden toteutumista. Näin ollen keskusjohdon valvontatehtävän toteuttaminen on helpompaa ja vähemmän kustannuksia aiheuttavaa. (Campbell & Goold 2000, 81-113). Käytännössä julkisessa erikoissairaanhoidossa rakenteet eivät ole kuitenkaan aina kovin yksinkertaisia. Edellä voitiin myös todeta päämies-agenttisuhteiden moninaisuus ja useiden tilivelvollisuustyyppien esiintyvyys. Näin ollen on tärkeää saada ymmärrystä julkisen erikoissairaanhoidossa havaittavista tilivelvollisuuden vaikutuksista. Haastateltavat arvioivat yleisesti, että mikäli tilivelvollisuus tiedostetaan, sillä on yleensä myönteinen vaikutus kyseisen tilivelvollisuustyyppin toteutumisen näkökulmasta. Yhdeksi ongelmaksi varsin moni haastateltava kuitenkin esitti, että kaikki eivät tilivelvollisuutta kovin voimakkaana koe tai edes ymmärrä sen olemassaoloa. Muutama vastaaja arvioi lisäksi, että mikäli tilivelvollisuuteen ei liity sanktioita, sen merkitys voi tosiasiallisesti jäädä vähäiseksi.

Toisaalta mää ajattelen myös sillä lailla tämän kysymyksen, että jos se tilivelvollisuus olisi niinku olemassa ja se olisi hyvin määritelty, kaikki ihmiset tietäisivät tilivelvollisuutensa, niin kyllä mää olettaisin, että näihin asioihin paneuduttaisiin jollakin lailla vakavammin. Semmoinen hyvin huolellinen valmistautuminen tai valmistelu vois olla semmoinen lopputulema tästä asiasta.

Muutama haastateltava arvioi myös, että eri tilivelvollisuustyyppit voidaan tosiasiallisesti tiedostaa, mutta toinen voidaan kokea toista voimakkaampana. He

arvioivat, että ydintoiminnan tasolla ammatillinen tilivelvollisuus koetaan usein merkityksellisempänä kuin hierarkkinen tilivelvollisuus.

Ja sit tuol toiminnassa huomaa et siinon niinku ristiriitaa siinä, että oikeestaan se voimakkain tilivelvollisuus niin koetaan, että on potilaalle. Eli tää lääkärin eettinen vala. Ja sit vasta toissijaisesti työnantajalle. Tää on niinku yks perussy sille, et mitä varten ehkä julkisella sektorilla on vähä vaikeempaa tehdä säästöjä ku yksityisellä puolella.

...koetaan olevan tilivelvollisia jollekki muulle ku kuntayhtymälle. Sille vähä lähempänä olevalle, joka ei oo niin abstrakti.

Kun koetaan ensisijaista tilivelvollisuutta potilaita kohtaan, voi asetelma johtaa hoidon laadun painottamiseen kustannushallinnan sijaan. Tällainen asetelma on omiaan vaikuttamaan kunnallisen erikoissairaanhoidon kustannushallinnan ongelmallisuuteen. Toisaalta haastattelujen perusteella tilivelvollisuus ilmentyy hyvin moninaisesti ja erilaisin painotuksin. Kun edellä todettiin, että päämies-agentti-suhteista muodostuu laajimmillaan erilaisten suhteiden verkko, niin ongelmallisuutta tuo lisää näiden eri suhteiden tilivelvollisuuden moninaiset painotukset. Arvioisinkin, että teoreettisen osuuden antama jäsentynyt kuva mahdollisista tilivelvollisuuden ilmentymistä moninaistuu käytännön tasolla laajaksi kirjoksi. Tämä tuo haasteen perinteiselle hierarkkiseen organisaatioon luodulle sisäiselle valvonnalle.

4.5.2 Sairaanhoidopiirin organisointitavan merkityksestä

Aina kun toinen taho on riippuvainen toisen toiminnasta, muodostuu agenttisuhde. Päämiesten ja agenttien suhteet voivat mennä myös ketjussa (Pratt & Zeckhauser 1985, 2). Pitkien ja monimutkaisten päämies-agenttiketjujen on arvioitu heikentävän informaatiovirtaa, lisäävän erilaisten tavoitteiden määrää ja vaikeuttavan valvontaa ja tilivelvollisuuden toteutumista. (Radelet 2006, 15-16). Piga (2011, 154-155) onkin tulkinnut, että kun organisaatio sisältää päämies-agenttiketjuja, se sisältää myös monia tapahtumia ja tapahtumaketjuja, jolloin toiset tapahtumat voivat vaikuttaa

seuraaviin. Näin ollen korkeammalla päämies-agenttiketjussa oleva tavoitteesta poikkeava tai tavoitteenvastainen toiminta voi vaikuttaa ketjussa eteenpäin. Tällöin alempana ketjussa toimiva voi toimia ylimmän päämiehen tavoitteesta poikkeavasti, vaikka hän ei tällaiseen pyrkisikään.

Kaikissa tutkituissa sairaanhoitopiireissä on tällä hetkellä useita tasoja, jolloin niissä muodostuu edellä kuvattuja ketjuja. Monet vastaajat mielsivätkin useiden tasojen muodostavan ketjuja, joissa tieto kulkee. Haastateltavien pääsääntöisen arvion mukaan organisaation monet tasot todennäköisesti heikentävät tiedonkulkua eri tasojen välillä.

Vaikka menetelmiä on nyt sitte monia tietysti, mutta kyllä jos joka tasolla hukkuu viidennes tai neljännes siitä tiedosta, ja jos niitä on nyt vaikka viis tasoa, eihän siinä kauheen paljon enää oo sinne pohjalle tule.

Kyllä mä ainaki sen käytännössä oon nähny, että se on hyvin haastavaa, että se tieto kulkis ja se pysys luotettavanaki vielä sitte.

Tiedonkulun mahdollisia heikkenemisen tapoja esitettiin olevan muun muassa tiedonkulun hidastuminen, katkeaminen, vääristyminen ja puutteiden lisääntyminen. Muutama vastaaja arvioi kuitenkin hyvällä suunnittelulla pystyttävän hallitsemaan ongelmaa vähintään kohtalaisesti. Eräs vastaaja näki avoimuuden voivan ainakin jossain määrin tukea ongelman ratkaisussa. Muutamassa vastauksessa tuotiin esiin mahdollinen intressiristiriita eri tasojen välillä.

...voi olla just näitä tavoitteiden ristiriitoja pikkasen. Et sitä ei välttämättä haluta aina ihan samansisältöisenä pitääkään.

Lääkärijohtajat arvioivat lomakehaastattelujen perusteella saavansa pääsääntöisesti riittävästi tietoa sairaanhoitopiirin sisältä oman toimintayksikkönsä toimintaan vaikuttavista tekijöistä. Toisaalta tuotiin myös esiin, että ajoittain asiat ja vastuut pirstaloituvat, joten välillä oikean tahon hahmottaminen koetaan ongelmalliseksi. Lisäksi pidettiin mahdollisena, että henkilöstölle asti viesti ei aina tarkoituksenmukaisella tavalla.

Haastateltavien vastaukset sekä edellä esitetty Pigan tulkinta näyttävät kokonaisuutena tulkiten sellaisena, että omistajan näkökulmasta on tarpeellista valvoa, että ydintoimintaa tekevillä on tiedossaan omistajan asettamat tavoitteet, koska tavoitteet voivat muuttua ketjuissa. Tästä näkökulmasta ymmärrettävästi viestitty strategia on omistajan mahdollinen tapa hallita pitkien päämies-agenttiketjujen tuomia ongelmia. Tällöin strategia toimii siis valvonnan välineenä. Strategia voidaankin nähdä eräänlaisena putkena, jonka sisällä alatavoitteiden tulee olla. Mikäli näin ei ole, strategiset tavoitteet tiedostava agentti voi havaita virheellisyyden.

Erilaisiin organisointimuotoihin kuuluvat myös konsernirakenteet. Sairaanhoidopiireissä ei kuitenkaan ole tyypillisesti ollut kovin paljon toimintaa tytäryhtiöissä. Varsinkin ydintoiminta on ollut pääsääntöisesti osa sairaanhoidopiirin kuntayhtymää. Viime vuosina konsernimaista kehitystä on jossain määrin ollut havaittavissa, varsinkin PSHP:n, mutta myös HUS:n osalta (HYKSin kliiniset palvelut Oy). Samalla myös erilaiset yhteistyömuodot ovat lisääntyneet eri julkisten tahojen kanssa, kuten esimerkiksi sen kunnan kanssa, jossa yliopistollinen sairaala sijaitsee. Näin on toimittu esimerkiksi Oulussa ja Kuopiossa. Joissakin yhtiöissä taas on muutama sairaanhoidopiiri yhdessä omistajana, kuten Fimlab Oy:ssä.

Kuntalaki määrittelee varsin yleispiirteisesti kunnan johtamisjärjestelmän ja toimielimet. Tytär- ja osakkuusyhtiöiden ohjauksen toimivuus onkin nähty erityishaasteena johtamisjärjestelmän suunnittelijalle, koska näiden yhtiöiden jääminen konsernista irrallisiksi toimijoiksi on realistinen uhka. (Niskakangas et al. 2011). Haastateltavat tulkitsivatkin yksimielisesti, että hajautuneella omistuksella on heikentävää vaikutusta tiedonkulkuun, koska esimerkiksi avoimuuden arvioitiin vähenevän.

Kyl se varmaan vaikeuttaa sitä tiedonkulkua ja avoimuus vähenee ja eri omistajilla voi olla ristiriitaisia intressejä, jotka vielä niinku vaikeuttaa sitä avoimuutta.

Sillä jos on hyvin hajautunut omistus niin hyvin vaikee sitten on saada sitten varmaankaan tarvittavaa informaatiota. Tämä on tietysti keskeinen kun miettii tätä toimintojen järjestämistä. Kuinka se käytännössä järjestetään juurikin tämän konserninohjauksen ja valvonnan näkökulmasta.

Ja tietenkinhän se, että osakeyhtiöthän ei ole julkista toimintaa, heillähän se tiedonantovelvollisuus on vähän eri kuin meillä.

Hajautuneella omistuksella nähtiin tuovan ongelmallisuutta tehokkaan valvonnan järjestämiseen. Muutama haastateltava arvioi, että hyvin suunnitellulla ja systemaattisesti toteutetulla valvonnalla ongelmaa voidaan jossain määrin hallita.

Vaikeempi se informaatio saada, mutta tietenkin taas jos on voimakastahtoinen johto ja selkeät mallit, niin jotenkin saadaan se tieto.

Toisaalta tuotiin esiin, että konsernivalvonta vaatii uutta osaamista, jota vasta ollaan sairaanhoitopiireissä kartuttamista.

Mutta ei varmasti semmosia vakiintuneita toimintamalleja ei ole.

Muutama haastateltava toi esiin, että konsernirakenteessa voi olla suurempi riski siihen, että tytäryhtiön johto pyrkii optimoimaan aktiivisemmin omaa hyötyään kuin sairaanhoitopiirin kuntayhtymän sisällä toimivan toimintayksikön johto. Tällöin tämä voi näyttäytyä osaoptimointina konsernin kannalta, jolloin tähän valvontaan on kiinnitettävä enemmän huomiota. Samalla on toki huomattava, että monissa tilanteissa osakeyhtiön etu voi hyvinkin olla myös konsernin etu.

Mun mielestä se, mitä monimutkaisempi organisaatio, sitä enemmän se korostaa valvonnan tärkeyttä... ja sitte se tavallaan kokonaisuksi huomioidaan eikä sitä osaoptimointia tapahdu.

Myöskään osakkuusyhtiörajan alittavien merkittävien osakeomistusten valvonnassa ei tulkintani mukaan ole sairaanhoitopiirien keskuudessa vakiintunutta toimintatapaa. Varsinkin yhtiöissä, jotka julkiset toimijat omistavat täysin, mutta suurimman omistus alittaa tytäryhtiörajan, on siten tarpeen kehittää toimintatapoja siihen, miten julkinen sektori varmistaa omistustensa asianmukaisen valvonnan. Muutama vastaaja arvioi tässä sairaanhoitopiirien välisen yhteistyön tärkeäksi lähtökohdaksi.

Kyllä se on ongelma on, jos ei oo tytäryhtiö esimerkiks, niin se tiedonkulkuhan rajautuu sitten heti sieltä osakeyhtiöstä ja mennään sen osakeyhtiölain taakse helposti, vaikka se ois mahdollista tiedottaa... mutta riskit suurenee mitä enemmän on hajautunu se omistus ja sitte tosiaan ku se tarpeeks pitkälle menee niin se tavallaan jää omistajaohjauksen ulkopuolelle jos nämä omistajat ei oo kauheen hyviä siinä yhteistyössä tai suunnittele sen yhtiön ohjaamista keskenään, keskenään sitte sovi niistä periaatteista. Yhteistyö, ja osakassopimuksillahan näitä usein sovitaan näitä asioita, voidaan ihan yksityiskohtaisestikin sopia, että se on niinku hyvä väline siinä.

Paljon sisäisiä toiminnallisia ja taloudellisia riippuvuuksia sisältävässä organisaatiossa valvonnan suunnittelu on vaativaa. Toisaalta on huomattava, että keskusjohdon kyvyllä järjestää toimiva sisäinen valvonta on suurempi merkitys ja samalla valvonnalla voidaan tuottaa lisäarvoa, mikäli sen avulla voidaan ohjata sisäistä toimintaa tuloksellisempaan suuntaan. (Goold & Campbell 2002, 226).

Näitä tulee sitte yleensä jälkikäteen, voi tulla esille, jos ilmenee, että valvonta pettää, niin silloin ruvetaan miettimään että ai niin tässön tämmönen muutos että ei toimitakaan enää samalla tavalla, jolloin siinä on tämmösiä aukkoja jääny ehkä valvontaan.

Haastateltavat arvioivat varsin yleisesti organisaatiorakenteen vaikuttavan olennaisesti sisäisen valvonnan järjestämiseen. Perusajatus on, että mitä monimutkaisempi organisaatio, sitä monimutkaisempaa on myös valvonnan järjestäminen. Konzernimainen rakenne arvioitiin myös usein monimutkaisemmaksi valvoa kuin malli, jossa koko toiminta olisi kuntayhtymän sisällä.

Että mitä enemmän organisaatiotasoja, mitä enemmän eri himmeleitä on, niin sitä enemmänhän se tarkoittaa valvontaa.

Muutamit arvioivat matriisiorganisaatiomallin lisäävän riskiä valvonnan katvealueisiin, koska nähtiin, että kyseinen organisaatiomallin on monimutkaisempi ja vastuusuhteiltaan haastavampi kuin perinteinen hierarkkinen malli.

Matriisiorganisaatiomallin voitiin samalla myös muutaman haastateltavan mukaan lisätä epäselvyyttä valvontavastuista.

Ajatellaan nyt vaikka jotain matriisiorganisaatiota tai tällaista uudenlaista lainausmerkeissä modernia organisaatiota, kyllähän se on selvä, että se sisäinen valvonta on hankalampi järjestää semmosessa monimutkasessa organisaatorakenteessa ja himmelissä, verrattuna semmoseen perinteiseen linjaorganisaatioon.

...ongelmana on tää matriisihomma. Että siinä varmasti jää semmoisia katvealueita.

Organisaation rakenteella on haastattelujen ja agenttiteorian mukaan vaikutusta sisäisen valvonnan järjestämiseen. Voidaan edelleen väittää, että mitä monimutkaisempi organisaatorakenne on, sitä ongelmallisempaa on sisäisen valvonnan järjestäminen ja sitä enemmän kustannuksia lähtökohtaisesti syntyy organisaatorakenteeseen sopivan sisäisen valvonnan järjestämisestä. Toisaalta voidaan toki arvioida, että monimutkaisessa organisaatiossa hyvällä valvontaosaamisella voidaan saavuttaa hyötyjä, koska valvonnan järjestäminen voi tällöin olla vaikeampaa.

Asiantuntijoiden haastattelujen perusteella konsernivalvontaosaaminen ja –käytännöt ovat vielä kehitysvaiheessa. Tämä on varsin luonnollista, koska kehitys konsernirakenteiden osalta on tapahtunut vasta viime vuosien aikana. Näin ollen erilaisten konsernitasoisten valvontainterventioiden aiheuttamista hyödyistä ja haitoista on tarvetta saada lisää tietoa.

4.5.3 Avoimuus informaalin valvonnan mahdollistajana

Organisaation avoimuuden määrittely sisältää subjektiiviseen ajatteluun liittyviä elementtejä. Nämä lähtökohdat tuovat avoimuuden merkityksen ymmärtämiseen

ongelmallisuutta¹⁵³. Teoriapohjan avulla voidaan kuitenkin tulkita, että avoimuudella voi olla vaikutuksia sisäisen valvonnan järjestämiseen. Tucker ja Parker (2013, 255) huomioivatkin omassa tutkimuksessaan, että kirjallisuudessa on laskettu avoin kommunikaatio organisaation sisällä osaksi informaalia kontrollia.

Haastateltavat olivat lähes yksimielisesti sitä mieltä, että avoimuudella voi olla vaikutusta valvontaan. Varsin yleinen näkemys on, että avoimuus voi nopeuttaa oikean tiedon kulkua, jolloin sekä keskusjohdolla että toimintayksiköllä on enemmän ja aikaisemmin samoja tietoja käytössään. Tällöin arvioitiin, että erityisten valvontatoimien määrää voidaan tarpeettomina vähentää.

... mitä avoimempia ollaan, niin sitä vähemmän tarvitaan sitä varsinaista valvontaa. Kun se tulee jo sellaisen normaalin kommunikoinnin ja keskustelun kautta jo se tieto sinne keskusjohdolle.

...se vähentää tarvetta erillisille valvontatoimenpiteille, jos johdolla koko ajan on suurinpiirtein käsitys et missä mennään...Ja sehän on tavallaan, just nää keskustelut, nehän on osa sitä johtamista, osa sitä valvontaa. Ne on niin sisäkkäin nää johtaminen ja valvonta, et ei niitä pysty erottamaan toisistaan.

Muita esiin tulleita näkemyksiä avoimuuden vaikutuksesta olivat ennaltaehkäisevänä valvontana toimiminen, valvonnan kohdistamisen helpottuminen, valvontaan suhtautumisen mahdollinen paraneminen ja valvontakulttuurin kehittyminen.

...mun mielestä avoimuus, se niin kuin jollain tavalla on niin kuin valvonnan tuki eli se ennaltaehkäisee asioita.

...esimerkiksi julkiset raportit. Totta kai se aiheuttaa paineita sitten ja valvontaa tarvitaan ehkä vähemmän. Ja sitte tämmönen avoimuuden

¹⁵³ Avoimuus voidaan varsin luontevasti liittää agenttiteorian lisäksi myös parenting-teoriaan ja monitulkintaisuuteen pohjautuvaan ajatteluun. Tässä tutkimuksessa avoimuutta käsitellään ensisijaisesti päämies-agenttiteorian yhteydessä.

vaatimus, tai huomioonottaminen, aiheuttaa myös sitä, että se tietosisältö myös paranee.

Siis jos on avoin ilmapiiri ja on sitä tietoa saatavilla, niin se valvontahan saattaa kohdistua johonkin ihan toiseen asiaan kun mihin se muuten kohdistuisi.

...kun asioista puhutaan avoimesti ja ei oo salailtavaa, niin sitä se luottamuskin pelaa. Tärkeetähän se viestintä niinku molemminpäin on ja mitä avoimempi yksikkö on viestiin niitä omia tekemisiään, niinku ehkä itekin aloitteellisestikin sieltä päin, niin sitä vähemmän on keskusjohdon puolelta tarvetta suorittaa sitten niitä valvontatoimia.

Pääsääntöisesti valvontatilanteessa toinen osapuoli valvoo toista, mutta teoreettisen osuuden ja haastattelujen perusteella tilanne ei välttämättä ole täysin mustavalkoinen, varsinkin jos valvontaa tulkitaan laajasti. Tässä yhteydessä kiinnostavaksi arvioinkin kahdessa haastattelussa esiin tulleen näkemyksen, että avoimuus mahdollistaa myös muun suuntaista valvontaa kuin pelkästään ylhäältä alaspäin tapahtuvaa. Tällöin voidaan esimerkiksi pitää toimintayksikön johdon tosiasiallisena velvollisuutena valvoa talousarvion valmistelua heidän yksikkönsä osalta, jotta talousarvioon ei sisältyisi olennaisia virheitä sellaisiin asioihin liittyen, jotka ovat toimintayksikön tiedossa, mutta eivät välttämättä muiden. Kun tieto on laajasti organisaation käytössä, havaintoja tai kehitysehdotuksia toiminnan tuloksellisuuden parantamiseksi voidaan odottaa laajemmalla piirillä. Parhaimmillaan tämän arvioitiin aktivoivan henkilöstöä osallistumaan toiminnan kehittämiseen.

Se ei välttämättä ole edes johto, se voi olla joku ihan muu, joka sen sieltä huomaa. Joku joka ihan oikeesti on siellä alemmalla tasolla ja rupee ihmettelemään, että kuin tää näin voi olla.

Huolena esitettiin näkemys, että avoin toimintakulttuuri voi toimia joillekin tahoille pelotteena, jolloin epäonnistumisia voidaan pyrkiä peittelemään.

Ja voihan se olla sitten semmonen pelote, että jos ei onnistuta ja jos on kauhean avointa, niin toisetki saa tietää, että ei mee niin hyvin. Voi olla tietysti

toiseenki suuntaa, että ruvetaan pimittää joitaki tietoja jos kaikki on kauheen avointa, että vaikee sanoo.

Avoimuuskaan ei haastateltavien mukaan voi suuressa julkisessa erikoissairaanhoidon organisaatioissa poistaa kokonaan valvonnan tarvetta. Tähän voidaan liittää esimerkiksi suuren henkilöstömäärän ja monitulkintaisen toiminnan tuomat kysymykset.

Ei niin avointa oookkaan, että se poistais tämmösen valvontakäsitteen. Ehkä jossain pienessä organisaatioissa...mutta ei täällä julkishallinnossa oo juurikaan tän tyyppisiä.

... vähentää valvonnan tarvetta ja lisää luottamusta eli siis se ei tietenkään poista sitä valvontavastuuta, mutta siinä saattaa olla, että päästään helpommalla, kun ilmapiiri ja kulttuuri on semmonen, että siellä on luotu ne keskusteluyhteydet ja yhteiset pelisäännöt tämmösille.

Avoimuus tulkittiin laajasti merkitykselliseksi sisäisen valvonnan kannalta. Järjestettäessä sisäistä valvontaa kunnallisissa erikoissairaanhoidon organisaatioissa on siten tarkoituksenmukaista pohtia avoimuuden tarjoamia mahdollisuuksia hyödyntää informaalia valvontaa formaalin valvonnan tukena. Tämä olisi omiaan monipuolistamaan sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa.

4.5.4 Osaamisella oikeutusta sisäiselle valvonnalle

Schnedler ja Vadovic (2011, 986) toteavat, että voidaan havaita usein tilanteita, joissa valvonta ei aiheuta olennaisia negatiivisia vaikutuksia. He ovatkin tutkineet, että voiko sillä, että valvonta on hyväksytty, olla vaikutusta näihin epäsuoriin kustannuksiin. Heidän tutkimusasetelmassaan voitiin todeta, että mikäli valvonta koettiin oikeutetuksi, sillä voitiin havaita olevan vähentävä vaikutus epäsuoriin kustannuksiin. Erikoissairaanhoidon esimiehillä onkin tarpeen olla osaamista sekä valvontakäytännöistä että niiden vaikutuksista sairaanhoitopiirikontekstissa.

Niin, siinä varmaan on valvonnassa semmosiakin haittoja, mitä ei pysty mittaamaan välttämättä, jotka on just näitä, että liittyy vaikka epäluottamukseen... jos yritetään suitsia niitä haittoja niin ne voi muuttua hyödyks samalla elikkä se valvonta, jos se koetaan vaikkapa sen epäluottamuksen takia haittana, niin kun siihen saadaan semmonen hyvä, luottamuksellinen suhde, niin se kääntyykin hyödyks. Tavallaan ne ei oo toisistaan irrallisia asioita, vaan liittyy toisiinsa ne haitta ja hyöty. Siinä mielessä varmaan toi haittojen mahdollisten läpikäynti voi olla ihan tehokaskin keino saada lisää hyötyä.

Sisäisen valvonnan koulutusta on tietojeni mukaan annettu sairaanhoitopiireissä lähinnä esimiehille. Haastattelujen perusteella sisäiseen valvontaan liittyviä koulutustarpeita on edelleen yleisesti sairaanhoitopiireissä.

No sanotaan että terveydenhuollossa, kun lääkärin ja terveydenhoitajan koulutus ei sisällä paljonkaan sitä hallinnollista koulutusta eikä taloudellista koulutusta niin kylhän se esimieskoulutuksen tarve on ihan jatkuvaa tämmöses isossa organisaatiossa, jossa koko ajan henkilöstöä vaihtuu ja tehtävät muuttuu.

No niin kauan kun yliopistolliset sairaanhoitopiirit, tässä on nyt tää erikoissairaanhoidon konteksti, niin siellä erityisesti halutaan, että lääkärit voivat johtaa lääkäreitä ja vain hoitajat osaavat johtaa hoitajia. Niin kyllä sillen kun puhutaan johtamisesta ja sisäisestä valvonnasta, niin on suuri tarve saada sitä koulutusta ja lisää ammattitaitoa tälle sektorille.

Kyllähän siis, kun täällä ympäristössä ollaan, niin se valvonta koetaan kyllä aika negatiivisesti... Sitä ei ehkä mielletä osana johtamista. Se on niinku erillinen tarkastus.

Asiantuntijahaastattelujen perusteella sisäisen valvonnan osaamista voitaisiin parantaa lähtökohtaisesti sitä enemmän mitä alempana organisaation hierarkiassa sijaitaan.

Mutt sitte mitä alemmaks mennään niin sitä huonompaa on se tietäminen ja osaaminen.

Kyllä on minun mielestäni, tarvetta on lisätä tätä osaamista osalle sekä niinkun esimiestasolla tämän sisäisen valvonnan, nimenomaan tämän päivittäisvalvonnan, niinku riittävän rutiinien, sanoisko niinku terävöittämisessä ja sitte myöskin ihan yksittäisen työntekijän tasolla, koska sisäinen valvontahan ulottuu myöskin sinne asti. Mutta nimenomaan tämä tietoisuuden lisääminen, ehdottomasti.

Tämä on sinänsä loogista, koska alemman esimiestason henkilöt eivät välttämättä ole saaneet yhtä paljon koulutusta ja toisaalta kokemustakaan sisäisen valvonnan tehtävistä. Useissa vastauksissa kävi ilmi, että asiantuntijat kokivat tärkeäksi, että esimiesten keskuudessa ymmärretään, mistä sisäisessä valvonnassa on kysymys. Puutteellinen osaaminen voi aiheuttaa muun muassa väärinymmärryksiä ja negatiivista suhtautumista valvontaan.

Ihan jos aattelee karkeesti tämmösen sisäisen valvonnan, niinku myönteisen valvonnan ideologian läpivieminen läpi organisaation olis yks tämmönen tärkeä asia. Ja sitte että se mielletäis ihan jokapäiväseen toimintaan kuuluvaks asiaks. Ja se ymmärrys että mistä siinä on kysymys.

Ensinnäkin ihmisten pitäisi ymmärtää se konsepti, että mitä se sisäinen valvonta tarkoittaa, koska ne tekee, ainakin osa näitä asioita, mutta ei miellä sitä siksi.

Haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että sisäisen valvonnan osaamista pidetään tärkeänä sairaanhoitopiireissä ja koulutustarpeita aihealueella on. Voidaankin väittää, että sisäistä valvontaa kouluttamalla voitaisiin lisätä sisäisen valvonnan tarkoituksen ja merkityksen ymmärrystä, jolloin sisäinen valvonta voitaisiin hyväksyä organisaatiossa laajemmin hyödylliseksi osaksi organisaation toimintaa. Tämä olisi omiaan mahdollistamaan myös sisäisen valvonnan innovatiivisen kehittämisen monista näkökulmista.

4.5.5 Kokoavia ajatuksia agenttiteoriaan pohjautuvista haastatteluista

Sairaanhoitopiirit näyttäytyvät moninaisten tilivelvollisuussuhteiden vyyhtinä, jolloin tilivelvollisuutta voidaan kokea moniin eri suuntiin, jopa saman agentin osalta. Sairaanhoitopiireissä tilivelvollisuussuhteet eivät siis rakennu puhtaasti hierarkkisen organisaatorakenteen mukaisesti. Haastateltavat sisäisen valvonnan asiantuntijat arvioivat yleisesti, että tilivelvollisuuden tiedostamisella on yleensä myönteinen vaikutus kyseisen tilivelvollisuustyypin toteutumisen näkökulmasta. Ongelmana kuitenkin nähtiin, että kaikki eivät tilivelvollisuutta kovin voimakkaana koe tai toisaalta ymmärrä sen olemassaoloa. Muutama haastateltava arvioi myös, että eri tilivelvollisuustyypit voidaan tosiasiallisesti tiedostaa, mutta toinen voidaan kokea toista selkeästi voimakkaampana. Haastattelujen perusteella ydintoiminnan tasolla ammatillinen tilivelvollisuus koetaan usein merkityksellisempänä kuin hierarkkinen tilivelvollisuus. Asetelma voi ymmärrettävästi johtaa hoidon laadun painottamiseen kustannustenhallinnan sijaan, millä voi osaltaan olla vaikutusta julkisen erikoissairaanhoidon kustannustenhallinnan ongelmallisuuteen.

Tosiasiallisen valvontavastuun levittäytyminen hyvin laajalle tukee teoreettista tulkintaa, että erikoissairaanhoidon kompleksisuus ja lääkäriagenttien (ja muidenkin tosiasiallista päätösvaltaa omaavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden) merkitys painottavat toimintayksiköitä tuloksellisuuden kehittämisessä. Samalla toimintayksikköjen asianmukaisesti toteutettu oma sisäinen valvonta näyttäisi tehostavan keskusjohdon suorittamaa valvontaa, koska sen voitiin arvioida tällöin kohdistuvan lähtökohtaisesti olennaisimpiin asioihin. Toimintayksiköille voitiinkin tulkita olevan hyödyllistä, että ne toteuttavat omaa toimintaansa koskevan sisäisen valvonnan asianmukaisesti myös siksi, että ne voivat todennäköisemmin tällöin säilyttää suuremman liikkumavaran ja päätösvalan oman toiminnan kehittämiseen.

Haastateltavat näkivät erilaisten rakenteiden vaikuttavan sisäisen valvonnan järjestämiseen. Tästä syystä sisäiseen valvontaan on tarpeen kiinnittää huomiota rakenteita muutettaessa. Lisäksi haastatteluissa tunnistettiin, että monimutkaisiksi rakenteissa, jollaisiksi myös konsernirakenteet on määriteltävissä, voidaan nähdä kohonnut riski informaatiovirran heikkenemiselle. Tällaisissa rakenteissa korostuu siten asianmukaisten informaatiojärjestelmien olemassaolo. Samalla voidaan esittää,

että monimutkaisessa organisaatiossa hyvällä valvontaosaamisella voidaan saavuttaa olennaisia hyötyjä, koska valvonnan järjestäminen on tällöin ongelmallisempaa.

Avoimuus vaikuttaa haastattelujen perusteella sisäiseen valvontaan monella tavalla. Se voi esimerkiksi nopeuttaa tiedon kulkua ja lisätä luottamusta. Tällä voi olla merkitystä, koska aiheeton luottamuksen puute voi omalta osaltaan lisätä tarpeettomia valvontainterventioita. Avoimuuden voidaan lisäksi arvioida mahdollistavan paremmin asiantuntijavalvonnan, koska ilman esimiesasemaa oleva henkilö voi havaita helpommin mahdollisuuden kehittää organisaation toimintaa. Tällainen näkökulma on sairaanhoitopiireissä relevantti, koska erikoissairaanhoidon osaaminen on hajautunut erittäin laajasti organisaation sisällä. Samalla se laajentaa ja monipuolistaa edelleen voimakkaasti hierarkkiseen suhteeseen perustuvaa sisäistä valvontaa.

5. Tulokset ja päätelmät

5.1 Tutkimustulokset

Tämän tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä sisäisestä valvonnasta kunnallistalouden kannalta merkityksellisissä organisaatioissa eli yliopistollisissa sairaanhoitopiireissä. Pyrkimyksenä oli näin ollen löytää nykyistä varsin tekniseksi tulkittavissa olevaa lähestymistapaa täydentävää ajattelua. Nykytilan piirteitä analysoitiin dokumenttianalyysin keinoin. Lisäymmärrystä pyrittiin löytämään erityisesti valitun teoreettisen aineksen ja kunnallisen erikoissairaanhoidon sisäisen valvonnan asiantuntijoiden teemahaastattelujen sekä lääkärijohtajien lomakehaastattelujen avulla. Haastateltuja henkilöitä on kaikista niistä viidestä sairaanhoitopiiristä, joiden alueella on yliopistollinen sairaala. Tutkimuksessa ei kuitenkaan haettu eroja sairaanhoitopiirien välillä, vaan näin voitiin ennemminkin varmistaa kansallisesti laajan asiantuntemuksen näkyminen haastateltujen vastauksissa.

Sisäisen valvonnan järjestämiseen tulkittiin vaikuttavan organisaation rakenne, sen toiminta ja toimintaympäristö (vrt. COSO 2013, 3). Tutkimuksen teoreettiset näkökulmat liittyvät näihin tekijöihin. Kolmen näkökulman avulla pyrittiin täydentämään sisäisen valvonnan ymmärrystä valitussa kontekstissa. Tässä tutkimuksessa sairaanhoitopiirien rakenteeseen liittyvänä teoreettisena näkökulmana hyödynnettiin monitoimialaisen organisaation johtamiseen liittyvää parenting-teoriaa. Toimintaan ensisijaisesti kytkeytyvänä näkökulmana oli monitulkintaisuus, koska erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden tulkitseminen on nähty usein ongelmallisena. Erityisesti hoidon vaikuttavuuden arvioinnin ongelmaa ei ole kyetty tydyttävästi ratkaisemaan. Erikoissairaanhoidon toimintaympäristössä on havaittavissa, että sairaanhoitopiirien sisällä ja suhteessa sidosryhmiin esiintyy

monen tyyppisiä tilivelvollisuussuhteita. Sisäiseen valvontaan kiinteästi liittyvää tilivelvollisuutta tulkittiin tässä tutkimuksessa päämies-agenttiteoriaa hyödyntäen.

Tutkimuksen päätutkimuskysymyksenä oli: ”millaisia sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa täydentäviä näkökohtia voidaan esittää kontekstiin soveltuvien teoreettisten näkökulmien ja näihin näkökulmiin liittyvien sisäisen valvonnan asiantuntijoiden haastattelujen avulla?”. Näin ollen nykytilaa kuvaavien piirteiden hahmottaminen oli tärkeää täydentävän ajattelun esittämistä varten. Kokonaisuutena sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytila määrittyy tämän tutkimuksen mukaan jossain määrin teknisenä, mikä avaa mahdollisuuden uusille täydentäville ajatuksille. Pääkysymyksen keskeiset täydentävät näkökohdat on kerätty taulukoon 8, jossa esitetään piirteitä sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentäviä ajatuksia. Tutkimus ei pyrkinyt olemaan tyhjentävä esitys tämän monitulkintaisen ilmiön kaikista mahdollisista ajatuksista valitussa kontekstissa, vaan ennemminkin yksi esitys niistä. Laajana vastauksena pääkysymykseen toimiikin siten tutkimus kokonaisuudessaan, koska kokonaisuudella on tarkoitus osoittaa yksi tapa, miten sisäisen valvonnan ymmärrystä voidaan lisätä valitussa kontekstissa. Kokonaisuutena sisäisen valvonnan ongelmallisuus sairaanhoitopiirikontekstissa liittyy kysymykseen: kuinka tuottaa suoraa ja epäsuoraa hyötyä, samalla välttämällä haitan tuottamista, monitulkintaisen tuloksellisuuden ja moninaisten tilivelvollisuussuhteiden tilanteessa. Tämä samalla kuvaa tarvetta pyrkiä ymmärtämään sisäistä valvontaa monitulkintaisena ilmiönä. Myöhemmin tässä luvussa esitetään tutkimuksen keskeisiä ajatuksia valittujen teoriataustojen mukaisesti jaoteltuina. Jaottelu on tehty helpottamaan lukijaa kuvaten samalla teorioiden rinnakkaisuutta. Lisäksi on huomattava, että tutkimuksen eri näkökulmat yhtyvät tutkimustuloksissa kuvaamaan tutkitun ilmiön nykytilaa täydentäviksi ajatuksiksi. Seuraavassa taulukoissa esitetään yhteenvedonomaaisesti tutkimustuloksena nykytilaa (taulukko 7) ja sitä täydentäviä näkökohtia (taulukko 8) sairaanhoitopiirien sisäisestä valvonnasta. Taulukoissa esitetään numeroituina vastinpareina kuvaus nykytilasta ja sitä täydentävä ajattelu (ks. alla olevat taulukot, T = tekninen piirre, ET = ei-tekninen piirre¹⁵⁴).

¹⁵⁴ ks. lisää 1.3.2

Sairaanhoidopiirien sisäistä valvontaa kuvaavia piirteitä	Ks. luku	T/ET
1. Perusoletuksena on, että sisäinen valvonta on hyödyllistä.	2.3.4, 2.3.5	T
2. Sisäisen valvonnan järjestämisessä painottuvat kuntalainmukainen ja hierarkkinen <i>tilivelvollisuus</i> .	2.3.1, 2.3.4	T
3. Sisäisen valvonnan ensisijainen painotus on <i>formaalissa valvonnassa</i> .	2.3.1, 2.3.4, 2.3.5	T
4. Sisäisen valvontajärjestelmän muuttamisessa <i>dokumentoitu ohjeistus</i> on keskeisessä asemassa.	2.3.2, 2.3.4, 2.3.5	T
5. Sisäisen valvonnan keskiössä on <i>asetettujen tavoitteiden</i> saavuttamisen varmistaminen.	2.3.4, 2.3.5	T
6. Vaikuttavuuden <i>mittaaminen</i> koetaan ongelmalliseksi.	2.3.5	T
7. Sisäisen valvonnan <i>motivaatiovaikutuksia ei kartoiteta</i> systemaattisesti.	2.3.4, 2.3.5	T
8. <i>Kokonaisuutena arvioiden sisäinen valvonta määrittyy sairaanhoidopiireissä varsin teknisenä toimintana.</i>	2.3.4, 2.3.5, 2.3.6	T

Taulukko 7 Sairaanhoidopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa kuvaavia piirteitä vertailukohtana tutkimustuloksille.

Sairaanhoidopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentäviä näkökohtia	Ks. luku	T/ET
1. Sisäisestä valvonnasta mahdollisesti aiheutuvia hyötyjä ja haittoja arvioidaan systemaattisemmin.	3.1.2, 3.2.5, 3.3.7, 4.3.3,	T/ET
2. Avoimuuden lisääntyminen mahdollistaa monien tahojen (kuten henkilökunta) osallistumisen aktiivisesti mahdollisimman tuloksellisen toiminnan varmistamiseen.	3.3.3, 3.3.5, 4.5.1, 4.5.3, 4.5.4	T/ET
3. Formaalia valvontaa täydentävä informaali valvonta on olennainen osa sisäistä valvontaa samalla huomioiden avoimuuden ja luottamuksen merkityksen valvonnalle.	3.1.5, 3.3.4, 4.3.4, 4.5.3	T/ET

4. Sisäinen valvonta on organisaation ja toimintaympäristön mukana aktiivisesti kehittyvää toimintaa, vaikka ohjeistuksen asema edelleen tunnustetaan.	3.1.6, 4.3.6	T/ET
5. Sisäisen valvonnan painopistettä siirretään jatkuvan parantamisen suuntaan, jolloin sisäinen valvonta pyrkii ohjaamaan parhaaseen mahdolliseen tulokseen.	3.2.3, 3.2.4, 4.4.3	T/ET
6. Mittaamisen lisäksi ongelmalliseksi tunnustetaan julkisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden monitulkintaisuus, mutta samalla nähdään mahdollisuus kerryttää tietoa sisäisen valvonnan avulla pyrittäessä hallitsemaan tätä ongelmaa. Lisäksi arvioidaan strategian tarjoama mahdollinen tuki sisäiselle valvonnalle.	3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.5.2	T/ET
7. Sisäisen valvonnan vaikutukset motivaatioon pyritään analysoimaan systemaattisesti etukäteen.	3.1.5, 4.3.5	ET
8. Tärkeän teknisenä määrittävän näkökulman lisäksi täydentävät näkökulmat monipuolistavat sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan ajattelua.	Luvut 3 ja 4	T/ET

Taulukko 8 Sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentäviä näkökohtia.

Edellä esitetyt keskeiset tutkimustulokset voidaan ymmärtää laajemmassa kuvassa näyttönä mahdollisuudesta etsiä ja löytää moninaisia näkökohtia organisaation sisäiseen valvontaan. Arvioin tämän olevan asiana vähintään yhtä arvokas kuin yksittäiset edellä taulukossa esitetyt yksilöidyt tutkimustulokset. Tutkimus ei pyri kritisoimaan vallitsevia käsityksiä sisäisestä valvonnasta. Tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin esittää, että esimerkiksi COSO:n laajoja ja generisiä sisäistä valvontaa jäsentäviä viitekehyksiä voi ainakin monimutkaisissa kunnallisissa erikoissairaanhoidon organisaatioissa olla tarpeen täydentää kyseiseen kontekstiin sopivalla erityisellä aineksella. Samalla voidaan todeta, että juuri COSO:n (2013, 3) sisäisen valvonnan viitekehyksen tulkinta, että sisäiseen valvontaan vaikuttavat organisaation rakenne, toiminta ja toimintaympäristö, oli hyvä lähtökohta tälle tutkimukselle.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan lisäksi esittää, että monipuolisempi sisäisen valvonnan ymmärrys ja osaaminen olisivat omiaan muuttamaan organisaation sisäistä valvontaa dynamisemmaksi, jolloin myös erilaisiin muutoksiinkin voitaisiin reagoida aktiivisemmin. Ajantasaisesti olennaisiin asioihin huomiota kiinnittävän sisäisen valvonnan voidaan ennakoida tukevan mahdollisimman tuloksellisen toiminnan tavoittelua. Sairaanhoidopiirien, ja yleisemminkin julkisen erikoissairaanhoidon organisaatioiden, tuloksellisuutta varmistettaessa ja moninaista toimintaa kehitettäessä voidaan sisäisen valvonnan osaamisella nähdä kasvavien odotusten ympäristössä siten myös jatkossa tärkeä tehtävä.

Tutkimuksen ensimmäinen alakysymys on: ”Millaisia sisäiseen valvontaan kytkeytyviä näkökohtia voidaan esittää valittujen teorioiden avulla sairaanhoidopiirikontekstissa?” Tähän tutkimuksen teoreettisia näkökulmia käsittelevään alakysymykseen vastauksena toimivat kolmannen luvun valittujen teorioiden antia sairaanhoidopiirien sisäiselle valvonnalle koostavat alaluvut. Tutkimuksen toinen alakysymys on: ”Miten asiantuntijahaastattelut tarkentavat valittuja sisäiseen valvontaan liittyviä näkökulmia?” Tähän tutkimuksen keskeiseen empiiriseen ainekseen viittaavaan kysymykseen vastauksena toimivat neljännen luvun kokoavia ajatuksia esittävät alaluvut. Seuraavassa vielä yhteenvedonomaaisesti taustoitetaan tutkimustuloksia teoriakokonaisuuksittain tukemaan edellä esitettyä tiivistä taulukkomaista kokonaisyhteenvedoa.

Tutkimustulokset parenting-teoriaa hyödyntäen

Parenting-teorian taustalla oleva tutkimus on kohdistunut lähinnä yksityiselle sektorille (vrt. Goold 1997, 291-293), mutta ajankohtainen keskustelu julkisen erikoissairaanhoidon järjestämisestä erilaisissa organisaatioissa (kuten sairaanhoidopiireissä, erityisvastuualueilla, SOTE-alueilla tai vahvojen kuntien toimesta) kertoo muun ohella keskusjohdon tai konsernin emon tarpeesta osoittaa kilpailukykyisyytensä myös julkisella sektorilla. Sisäinen valvonta voidaan tämän tutkimuksen perusteella nähdä yhdeksi keskusjohdon mahdollisuudeksi tuottaa hyötyä kunnallisessa erikoissairaanhoidossa. Hyötyä voidaan tuottaa esimerkiksi tavoitteiden saavuttamisen varmistamisen avulla, mutta tällöin on tarpeen huomioida myös mahdollinen tuloksellisuuteen liittyvä potentiaali. Sisäisen valvonnan ei tulisikaan ohjata alkuperäisen heikomman tavoitteen toteuttamisen varmistamiseen,

mikäli organisaatiolla olisi kyky ja mahdollisuus saavuttaa parempi tulos. Tämän tulkinnan mukaan saavutettavissa olevat tavoitteet voivat siten muuttua ajan kuluessa. Samalla hyödyn tuottamisen tarve johtaa riskienarvioinnin keskeiseen asemaan sisäisessä valvonnassa, jotta voidaan jo ennalta arvioida sisäisen valvonnan tuottamat hyödyt ja haitat. Tällöin valvontatoimenpiteet on kohdistettavissa ennakoitavissa olevan hyödyn ohjaamina.

Sisäisen valvonnan tuottamien suorien ja epäsuorien haittojen arviointi on tämän tutkimuksen perusteella tärkeä osa-alue sisäisen valvonnan järjestelmää suunniteltaessa. Osaksi strategisen tason sisäisen valvonnan tulkintaa juuri mahdollisen epäsuoran haitan tuottamisen näkökulmasta voidaan parenting-teorian viitekehyksessä nähdä valittujen toimintatapojen vaikutus motivaatioon. Lisääntyvän sisäisen valvonnan, kuten lisääntyvien, tai pahimmillaan jopa aiheettomien, valvontatoimenpiteiden tai raportointitarpeiden, vaikutus motivaatioon arvioidaan usein olevan negatiivinen (vrt. myös Campbell & Goold 2000, 128–129). Tämän tutkimuksen perusteella motivaatiolla on merkitystä myös kunnallisen erikoissairaanhoidon toimijan sisäisen valvonnan järjestämisessä. Näin ollen on tarkoituksenmukaista pyrkiä huomioimaan vaikutukset motivaatioon jo valvontajärjestelmää luotaessa. Samalla toimintayksikköjen on hyödyllistä sekä motivaation että liikkumavaran säilyttämisen näkökulmasta pyrkiä toteuttamaan omaa toimintaansa koskeva sisäinen valvonta asianmukaisesti. Keskusjohdon valvontainterventioita tarvittaisiin tällöin vasta, kun yksikkö ei itse kykene suoriutumaan tilitystehtävästä uskottavasti, mikä taas osaltaan mahdollistaa tarkemman keskusyksikön resurssien kohdistamisen.

Sisäisestä valvonnasta on joissain tilanteissa tarkoituksenmukaista jäsentää strateginen sisäinen valvonta omaksi alakokonaisuudekseen. Goold ja Quinn (1992, 7-15) totesivat tutkimuksensa perusteella, että formaali strategisten tavoitteiden valvontaprosessi tuotti monia hyötyjä, kuten vastuiden hajauttamisen helpottumisen toimintayksiköille. Samalla he kuitenkin havaitsivat myös haittoja. Tällaisia olivat muun muassa muuttuviin olosuhteisiin liittyvän reagoinnin hidastuminen ja valvontaprosessin kallistuminen. Tämä tutkimuksen perusteella¹⁵⁵ tulkitsen, että

¹⁵⁵ Ks. 4.3.2.

strategisen sisäisen valvonnan jäsentäminen omaksi osa-alueekseen sisäisen valvonnan kokonaisuuden sisällä selkeyttää useissa tilanteissa ilmiön hahmottamista.

Tutkimustulokset monitulkintaisuutta hyödyntäen

Kunnallisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuus on tämän tutkimuksen perusteella monitulkintainen käsite. Monitulkintaisuuden teorian avulla voidaan siten jäsentää julkisen erikoissairaanhoidon tavoitteiden asettamiseen ja niiden toteutumiseen liittyvää problematiikkaa moniarvoisessa kunnallisen erikoissairaanhoidon organisaatiossa. Tämä ajassa muuttuva monitulkintaisten tavoitteiden ja toteutumien kokonaisuus edellyttää sisäisen valvonnan järjestämiseltä aktiivisuutta, jotta tarpeenmukaiset voimavarat kyetään kohdentamaan olennaisten tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseen.

Tuloksellisuuden monitulkintaisuuden ymmärtämisessä on siis tarpeen havaita, että jo tavoitteet voivat olla monitulkintaisia. Monitulkintaisten tavoitteiden on voitu havaita vaikeuttavan sekä organisaation toiminnan ohjaamista että sen tehokkaan valvonnan toteuttamista. Koska vaikeasti hahmotettavien tavoitteiden toteutumisen mittaaminen on ongelmallista, tällaiset tavoitteet ovat lisäksi omiaan lisäämään organisaation byrokraattisuutta, jolloin erilaisilla säännöillä tai tiukoilla valtuuksilla sekä muilla kontrolleilla pyritään ohjaamaan ja valvomaan toimintaa. (vrt. myös Rainey & Jung 2010, 36-37). Asetelma johtaa tämän tutkimuksen perusteella siihen, että pyrittäessä parantamaan tuloksellisuutta, on tarpeen ymmärtää laajasti tuloksellisuuteen vaikuttavat tekijät, mutta myös siihen vaikuttavat rajoitteet. Toisin sanoen organisaation tavoitteiden monitulkintaisuus tekee sisäisen valvonnan tuloksellisesta toteuttamisesta ongelmallisempaa, koska valvonnalla ei tällöin ole selkeää tavoiteperustaa. Toisaalta taas voidaan esittää, että jos henkilöstö on sisäistänyt organisaation tavoitteet hyvin, selkeillä tavoitteilla voi olla kontrollonin tarvetta vähentävä vaikutus (vrt. myös Huhtinen & Mantere 2011, 124).

Kunnallisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää strategiaa, koska strategian tarkoituksena on ohjata työskentelemään toimintasuuntautuneesti eli tuloksellisen toiminnan aikaansaamiseksi. Pyrkimys sairaanhoitopiirien selkeään tavoitteiden määrittämiseen sekä tuloksellisuuden arviointiin on vaikeudestaan huolimatta valvonnan kannalta varsin tärkeää. (vrt. esim. Drucker 1990, 107; 2006, 340). Tuloksellisuuden monitulkintaisuus johtaa tämän tutkimuksen perusteella valvontaosaamisen merkityksen korostumiseen, jotta

voidaan varmistua arvioinnin ongelmallisuudesta huolimatta strategisten tavoitteiden saavuttamisesta. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan edelleen väittää, että julkisen erikoissairaanhoidon tavoitteiden ja toiminnan tuloksen monitulkintaisuudesta huolimatta voidaan sisäisen valvonnan avulla saada hyötyä jatkuvan valvonnan tuottamana uutena tietona ja ymmärryksen lisääntymisenä¹⁵⁶. Kun tätä uutta tietoa kertyy, voidaan sitä käyttää toiminnan edelleen kehittämiseen ja valvonnan kohdistamiseen. Asia on siis nähtävissä iteratiivisena prosessina, jossa vanha tieto korvautuu uudella. Voidaan siis tulkita, että prosessissa tapahtuvan oppimisen myötä monitulkintaisuuden ongelmaa voidaan pienentää.

Tutkimustulokset agenttiteoriaa hyödyntäen

Tilivelvollisuussuhteiden tyypittely ja niihin liittyvät odotetut käyttäytymismallit auttavat jäsentämään kunnallisen erikoissairaanhoidon moninaisten vaikutussuhteiden verkkoa. Se auttaa myös ymmärtämään organisaatiossa olevia erilaisia tavoitteiden tulkintalähtökohtia. Sisäisen valvonnan järjestämisen kannalta tällä ymmärryksellä on merkitystä, koska tunnistettuun asiaan voidaan kiinnittää huomiota jo ennakolta. Samalla tilivelvollisuuden jakaminen eri dimensioihin tukee osaltaan kyseisen monitulkintaisen käsitteen hahmottamista. Jaottelu auttaa ymmärtämään eri sidosryhmien esittämiä tilivelvollisuuteen liittyviä vaatimuksia ja tukee niiden arvottamista suhteessa toisiinsa. Tilivelvollisuuden osien erilaisilla painotuksilla on siten merkitystä sisäisen valvonnan näkökulmasta, koska sisäinen valvonta kohdistetaan riskienarvioinnin avulla ja riskienarviointiin taas vaikuttavat eri tekijöiden merkitys organisaation tavoitteiden kannalta.

Tilivelvollisuus suuntautuu tämän tutkimuksen perusteella nykyisessä kunnallisessa erikoissairaanhoidossa hierarkkisesti sekä ylöspäin että alaspäin (potilaille). Kun koetaan ensisijaista tilivelvollisuutta potilaita kohtaan, voi asetelma johtaa hoidon laadun painottamiseen kustannustenhallinnan sijaan. Tällä taas on yhteys kunnallisen erikoissairaanhoidon kustannustenhallinnan ongelmallisuuteen. Samalla voidaan analogisesti tulkita, että myös valvonta voi suuntautua organisaatiohierarkiassa sekä ylös- että alaspäin. Suurissa sairaanhoitopiireissä tulkinnalla on merkitystä, koska niissä erikoisosaaminen on laajasti levittäytynyt.

¹⁵⁶ Ks. lisää 4.4.3.

Tällöin paras tosiasiallinen valvontaosaaminen ei välttämättä ole hierarkiassa ylempänä olevilla, vaan se voi olla myös kollegoilla (sivulla) tai alaisilla. Valvonnan on siten mahdollista toteutua useista eri suunnista verkostomaisesti eikä niinkään puhtaasti hierarkkisesti. Tällöin on siis huomioitava, että hierarkkinen valvonta on edelleen tärkeää, jolloin sitä ennemminkin täydennetään verkostomaisesti (vrt. Schillemans 2011). Tällaiselle verkostomaiselle valvonnalle edellytyksenä toimii tämän tutkimuksen perusteella avoimuus, jonka avulla on samalla luotavissa ennaltaehkäisevä tosiasiallinen kontrolli.

Sisäinen valvonta voidaan jakaa käyttäytymisen valvontaan ja tuotoksen valvontaan¹⁵⁷. Tämän tutkimuksen kontekstissa työn tuloksellisuutta on ongelmallista valvoa tuotoksen raportoinnin avulla esitetystä vaikuttavuuden monitulkintaisuudesta ja mittaamisongelmasta johtuen. Toisaalta erikoissairaanhoidon asiantuntijatyössä ei kovinkaan jatkuvaa käyttäytymisen valvontaa voida järjestää kustannustehokkaasti, koska valvojalla tulisi olla valvottavan kanssa vastaava osaaminen. Tämän tutkimuksen perusteella erikoissairaanhoidossa on tarkoituksenmukaista hyödyntää sekä tuotoksen että käyttäytymisen valvontaa, jotta voidaan tyydyttävästi varmistaa tavoitteiden saavuttaminen.

Parenting-teorian, mutta myös agenttiteorian, viitekehyksessä sisäisen valvonnan tulee olla hyödyllistä. Tämä johtaa tulkitsemaan, että sisäisestä valvonnasta koituvia haittoja on tarpeen pyrkiä välttämään. Schnedler ja Vadovic (2011, 986) toteavatkin, että on havaittavissa tilanteita, joissa valvonta ei aiheuta olennaisia negatiivisia vaikutuksia. He ovatkin tutkineet, että valvonnan legitimitetin vaikutusta näihin epäsuoriin kustannuksiin. Heidän tutkimusasetelmassaan voitiin todeta, että mikäli valvonta koettiin oikeutetuksi, sillä voitiin havaita olevan vähentävä vaikutus epäsuoriin kustannuksiin. Koska kunnallisen erikoissairaanhoidon organisaatiossa tosiasiallinen päätösvalta on hajaantunut hyvin laajalle, valvonnan oikeutetuksi kokemisella voidaan myös tässä kontekstissa agenttiteorian ja haastattelujen perusteella arvioida olevan merkitystä.

¹⁵⁷ Anderson ja Oliver (1987, 86) väittävät, että mitä enemmän valvonta kohdistuu käyttäytymiseen, sitä parempi on luontainen motivaatio. Perusteena heidän mukaansa on valvonnan yhteydessä tuloksellisesta työstä saatu työyhteisön antama tunnustus. Tuotoksen valvonta ei kohdistu samassa määrin huomioita toimintaan, jolloin yhteys työyhteisöön jää heikommaksi.

5.2 Päätelmät ja pohdintaa

Onko sisäisestä valvonnasta hyötyä vai haittaa? Tutkimuksen nimi johdattaa tutkijan ja lukijan pohtimaan sisäisen valvonnan tuottamaa hyötyä, mutta ehkäpä vielä erityisemmin sen mahdollisesti aiheuttamaa haittaa. Tutkimuksen läpikäyvä ja kolme näkökulmaa yhdistävä ajatus onkin sisäisen valvonnan tuottama hyöty tai haitta. Tutkimus osoittaa, että sisäisestä valvonnasta on sairaanhoitopiirikontekstissa sekä hyötyä että haittaa. Tutkimuksen keskeinen päätelmä onkin, että systemaattinen hyödyn ja haitan arviointi on olennainen osa sisäistä valvontaa. Kuten nykytilan arvioinnin avulla voidaan esittää, nykyisin sairaanhoitopiirien jossain määrin teknisesti orientoituneessa sisäisen valvonnan järjestämisessä tämä ei tule ainakaan vielä selkeästi näkyviin. Sisäisen valvonnan järjestämisen yhteydessä päätelmänä näin ollen onkin, että hyödyn ja haitan arviointi on tarpeellinen osa organisaation valvontakulttuuria¹⁵⁸. Esimerkiksi avoimuuden merkitystä osana sisäistä valvontaa voidaan lähestyä sen tuottaman arvioidun hyödyn ja haitan näkökulmasta. Tämä lähestymistapa tuottaa samalla perusteluja sille, miksi esimerkiksi laajaa tiedonsaantia halutaan (tai mahdollisesti joissain tapauksissa ei haluta) tukemaan organisaation sisäistä valvontaa.

Vaikka sisäinen valvonta nähdäänkin pääsääntöisesti asiantuntijapiireissä myönteisenä asiana, hyödyistä ja haitoista on tarpeellista keskustella, jotta organisaatiossa ymmärrettäisiin laajasti sisäisen valvonnan tarpeellisuus, mutta myös mahdolliset ongelmakohdat. Erityisesti sisäisen valvonnan aiheuttamat epäsuorat haitat voivat jäädä huomioimatta ilman toimintatapojen monipuolista analysointia. Samalla voidaan pitää tärkeänä myös sisäisestä valvonnasta saatavien hyötyjen kommunikointia koko henkilöstölle, koska tieteelliseen tutkimukseen pohjautuen on voitu väittää, että valvonnan ymmärtäminen ja sen hyväksyminen voi vähentää epäsuoria negatiivisia vaikutuksia toiminnan tuloksellisuuteen (vrt. Schnedler 2011).

Sisäisestä valvonnasta saatavaa hyötyä on usein tarpeellista pyrkiä arvioimaan niin ennakolta kuin jälkeenpäinkin. Sisäisen valvonnan organisointi ja valitut toimenpiteet toteutetaan ennakoarvioinnin perusteella ja aiheuttavat kuluja. Näitä kuluja vastaan tulisi mahdollisten muiden haittojen lisäksi saada hyötyjä, joiden rahallinen arvottaminen julkisessa erikoissairaanhoidossa on ongelmallista. Näin ollen laaja-

¹⁵⁸ Valvontakulttuuri osana sisäistä valvontaa vrt. esim. Coso 2013.

alainen tavoitteiden saavuttamista uhkaavien riskien arviointi voidaan nähdä edellytyksenä tavoitteiden turvaamiseksi toteutettavan sisäisen valvonnan tulokselliselle järjestämiselle. Voidaankin siten esittää, että sisäisen valvonnan järjestäminen edellyttää oman riskienarviointinsa, jotta valittu tapa toteuttaa sisäistä valvontaa olisi sellainen, jossa tavoiteltu hyöty ei jää saavuttamatta valvonnan suorien ja epäsuorien haittavaikutusten johdosta. Haastattelujen ja käytetyn teoriapohjan perusteella sisäinen valvonta edellyttää näin ollen kaksinkertaista riskienarviointia: ensin tavoitteiden saavuttamiseen liittyvän arvioinnin, mutta lisäksi myös sisäisen valvonnan järjestelmän riskien arvioinnin.

Varsinaisen tutkimuskysymyksen lähtökohtana oli halu täydentää vallitsevaa käsitystä sisäisestä valvonnasta kunnallisen erikoissairaanhoidon organisaatiossa. Tutkimustehtävän perustan muodostivat ennakoarvion perusteella valitut teoreettiset näkökulmat: parenting-teoria, monitulkintaisuus ja päämies-agenttiteoria. Kontekstiin kytkettyjä teoreettisia näkökulmia täydennettiin haastatteluilla hankittujen empiiristen aineistojen avulla. Julkisessa erikoissairaanhoidon sisäisen valvonnan jäsentämisessä on viime vuosina ollut keskeinen osa muutamilla kansainvälisillä sisäisen valvonnan malleilla, kuten COSO:n Internal Control – viitekehyksellä. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ollut tarkoitus luoda uutta sisäisen valvonnan mallia tai kiistää yleisesti käytössä olevien viitekehysten ansioita, vaan täydentää olemassa olevaa ymmärrystä valitussa kontekstissa.

Teoreettisten näkökulmien avulla tehtyjen teemahaastattelujen perusteella voidaan esittää, että haastatellut sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan asiantuntijat näkevät sisäisen valvonnan hyvin tärkeänä ja lähtökohtaisesti hyödyllisenä osana organisaation johtamista. Samalla he arvioivat, että sairaanhoitopiirien sisäisessä valvonnassa on vielä kehitettävää. Heidän näkemyksensä vahvistavat ajatusta, että sisäinen valvonta on ilmiönä laaja ja vaikeasti rajattava, mutta samalla kontekstikohtaisesti määrittyvä. Tämä oli omiaan tukemaan tutkimuksen tavoitetta esittää sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentäviä ajatuksia. Samalla haastattelut kokonaisuuksina tuottivat päätelmän, että on mahdollista ja tarpeellista tutkia sisäistä valvontaa kontekstikohtaisesti.

Tutkimuksessa avoimuuden arvioitiin pääsääntöisesti vaikuttavan myönteisesti sisäisen valvonnan onnistumiseen. Parhaimmillaan avoimuus voisi jopa vähentää valvontaa, mutta samalla sen arvioitiin myös itsessään parantavan valvonnan mahdollisuuksia. Tässä yhteydessä merkittävänä voidaan pitää hierarkkisesti

tapahtuvan valvonnan ohella myös toisaalta asiantuntijoiden tekemää valvontaa ja toisaalta ylöspäin suuntautuvaa valvontaa. Voidaan jopa esittää, että avoimuus on edellytys ylimmän johdon toiminnan valvonnalle, jonka on ajoittain todettu olevan ongelmallista sisäisen valvontajärjestelmän rakentamisessa. Avoimuuden merkityksestä asianmukaisen sisäisen valvonnan järjestämisessä kunnallisessa erikoissairaanhoidossa on tarpeen jatkaa keskustelua.

Mikäli tässä tutkimuksessa esitettyä täydentävää sisäisen valvonnan ajattelua haluttaisiin hyödyntää organisaatiossa, niin se edellyttäisi esimiesten ja parhaimmillaan myös muun henkilöstön koulutusta. Vuosia sairaanhoitopiireissä työskennelleenä arvioisin, että edellä mainittujen koulutettavien olisi tarpeen olla pääsääntöisesti sekä kiinnostuneita asiasta että halukkaita kehittämään omaa ja organisaation toimintaa. Tällöin odottaisin tällaisen johtamisosaamisen kehittämisen tuottavan hyötyä vähintään siihen osoitetun panostuksen (haitan) verran.

5.2.1 Tutkimuksen tieteellinen anti

Tässä väitöskirjassa tutkitaan ensimmäistä kertaa Suomessa laadullisella tutkimusotteella sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa¹⁵⁹. Tutkimus lähestyy siten erikoissairaanhoidon sisäistä valvontaa uudella ajattelutavalla. Laadullinen tutkimusote mahdollistaa sekä monipuolisen että syvällisen tarkastelutavan. Samalla voidaan väittää, että kunnallisen erikoissairaanhoidon sisäisen valvonnan tutkimus on tieteellisesti kiinnostava ja haastava kohde.

Toisena tieteelliselle tutkimukselle merkityksellisenä asiana on nostettavissa esiin tutkimuksessa hyödynnetty ajatus kolmesta näkökulmasta ja kuhunkin niistä kytketystä teoriasta, mikä luo kuvaa moninaisesti hahmottuvasta sisäisestä valvonnasta. Samalla kun eri näkökulmat täydentävät kokonaiskuvaa sisäisestä valvonnasta, ne myös vahvistavat ajatusta, että sisäistä valvontaa voidaan tutkia monista näkökulmista. Parenting-teorian, monitulkintaisuuden ja päämies-agenttiteorian aineksista muodostetut näkökulmat mahdollistavat uudella tavalla sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentävien tutkimustulosten

¹⁵⁹ Suomalaisen erikoissairaanhoidon varsin poikkeuksellinen kuntavetoinen järjestämistapa ja monikanavainen rahoitusmalli huomioiden arvioin, että täysin vastaavassa kontekstissa tällaista tutkimusta ei ole tehty kansainvälisestikään.

löytämisen. Kokonaisuus yhdistää siten teoreettisia aineksia kolmen keskeisen sisäistä valvontaa eri konteksteissa määrittävän tekijän, eli toiminnan, organisoitumisen ja toimintaympäristön, osalta mahdollistaen uusien havaintojen tekemisen sisäisestä valvonnasta sairaanhoitopiireissä. Parenting-teoria onkin edelleen ajankohtainen pyrittäessä ymmärtämään keskusjohdon ja toimintayksikköjen suhdetta (ks. esim. Hannus 2015 ja Kunisch et al. 2015). Tässä tutkimuksessa parenting-teorian anti oli erityisesti keskusjohdon ja toimintayksikköjen välisen suhteen jäsentäminen sisäisen valvonnan tuottaman hyödyn ja haitan avulla. Monitulkintaisuuden kautta tuotettiin lisäymmärrystä sairaanhoitopiirien tuloksellisuuden arvioinnin ongelmallisuuden yhteydestä sisäiseen valvontaan. Päämies-agenttiteorian avulla voitiin jäsentää toimintaympäristössä olevia tilivelvollisuussuhteita sisäisen valvonnan yhteydessä. Vaikka informaalia valvontaa käsiteltiin erityisesti päämies-agenttiteorian yhteydessä, voidaan ajatella, että kokonaisuuden tuottama moninaisuus painotti informaalin valvonnan merkitystä. Käytettyjä teorioita ei siis pyritty kytkemään toisiinsa, vaan nämä kolme käytettyä teoriasuuntausta toimivat toisiaan täydentävinä näkökulmina. Näin saatiin tuotettua valitussa kontekstissa keskeisten tekijöiden kautta monimuotoinen tutkimustulos sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentämään. Sisäistä valvontaa olisi toki voinut tässäkin tutkimuksessa tutkia perinteisellä tavalla nojautuen lähinnä päämies-agenttiteoriaan (ks. esim. Jensen & Meckling 1976; Watts & Zimmerman 1983; Jensen & Smith 1985; Pratt & Zeckhauser 1985; Mayston 1993), mutta arvioin kolmen rinnakkaisen teoreettisen näkökulman jo itsessään vahvistaneen kuvaa mahdollisuudesta tutkia ilmiötä uusin tavoin ja tuottaneen samalla uudenlaisia tutkimustuloksia.

Kolmantena tieteellistä antia sisältävänä kokonaisuutena voidaan mainita tutkimuksen keskeisenä empiirisenä aineistona toimivat kunnallisessa erikoissairaanhoidossa toimivien sisäisen valvonnan asiantuntijoiden haastattelut ja niiden anti tutkimustuloksille. Tällaista aineistoa sisältävää tieteellistä tutkimusta ei ole aikaisemmin tehty. Huomioiden sairaanhoitopiireissä työskentelevien sisäisen valvonnan asiantuntijoiden rajallinen määrä, voidaan aineistoa pitää hyvin erityisenä ja samalla kattavana. Tätä aineistoa vielä täydennettiin lääkärijohtajien lomakehaastatteluilla, joten kokonaisuutena haastatteluaineisto ja sen anti ovat merkittäviä. Lisäksi voidaan todeta, että nykytilaa arvioitaessa hyödynnetty

dokumenttiaineisto käsittää kaikki keskeiset yliopistollisten sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa koskevat julkiset dokumentit.

Neljäntenä kontribuutiona tieteelliselle tutkimukselle voidaan esittää tutkimuksessa monipuolisesti käsitelty ajatus sisäisestä valvonnasta monitulkintaisena ilmiönä. Tämä tukee samalla tarvetta tehdä ilmiöstä uusia ja nykyistä ymmärrystä täydentäviä tulkintoja. Tutkimuksessa sisäinen valvonta nähdään organisaatiolle hyödyllisenä, mutta mahdollisesti myös haittoja aiheuttavana, johtamiseen kuuluvana ilmiönä. Lisäksi moninaisesti muotoutuvan tilivelvollisuuden merkitys tavoitteiden toteutumisen varmistamiselle avaa ajattelua sisäisen valvonnan ongelmallisuudesta julkisessa erikoissairaanhoidossa. Toivon tämän ajattelun kannustavan muita tutkijoita löytämään yhä uusia ja teoreettisesti kiinnostavia näkökulmia sisäisestä valvonnasta julkisessa kontekstissa.

Tutkimuksen tieteellisen annin yhteydessä on tarpeen pohtia myös tutkimuksen suhdetta aikaisempaan tutkimukseen. Sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa ei ole aikaisemmin tieteellisesti tutkittu, joten selkeä tutkimusaukko oli havaittavissa. Samalla voidaan esittää, että tutkimus täydentää sairaanhoitopiirien johtamiseen kohdistunutta tutkimusta, jota kuvattiin ensimmäisessä pääluvussa. Tutkimus tuo myös oman lisänsä yleiseen sisäisen valvonnan tutkimukseen, mutta on erityisesti avaamassa keskustelua tarpeesta kohdistaa lisää tutkimusta sisäiseen valvontaan erityisissä konteksteissa.

5.2.2 Tutkimuksen käytännöllinen anti

Kuntalaki velvoittaa sairaanhoitopiirit toteuttamaan tarkoituksenmukaista sisäistä valvontaa. Koska sisäinen valvonta on pakollista, on toki sairaanhoitopiirin edun mukaista, että se saa siitä mahdollisimman paljon hyötyä ja vähän haittaa. Muuttuvissa rakenteissa ja toimintaympäristöissä, toiminnan ollessa vielä tuloksellisuudeltaan monitulkintaista, tämä asetelma edellyttää jatkuvaa sisäisen valvonnan tarkoituksenmukaisuuden arviointia ja siten myös kehittämistä. Tämän tutkimuksen yhtenä tausta-ajatuksena on ollut, että se haastaa asiantuntijoita ja vastuuhenkilöitä pohtimaan säännöllisesti sisäisen valvonnan mahdollisuuksia varmistaa ja tukea julkisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden myönteistä kehitystä.

Sisäinen valvonta on tärkeä osa johtamista kaikilla esimiestasoilla. Tätä ei kuitenkaan ole tutkimuksen perusteella aina täysin ymmärretty. Tätä kirjoittaessani Suomi on tekemässä suurta ja kauaskantoista sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, jolla on monenlaisia tavoitteita, kuten oikeudenmukaisuuteen, laatuun ja taloudelliseen liittyen. Samalla kun esitetyt tavoitteet ovat tärkeitä, ne on myös haastavia tavoittaa. Toivonkin tämän väitöskirjan osaltaan alleviivaavan sisäistä valvontaa merkityksellisenä osana näiden tavoitteiden saavuttamisen kokonaisuutta. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi moninäkökulmaista ja aktiivista olennaisten puutteiden tai kehitystarpeiden havainnointia ilman tarpeetonta viivytystä.

Tutkimuksen alaluvussa 5.1 esitetyt tutkimustulokset ovat jo sinällään antia käytännön sisäisen valvonnan kehittämiseksi. Ne antavat ideoita kehittämiskohteista, jotka tutkimuksen perusteella odottaisin olevan arvioinnin arvoisia useimmissa sairaanhoitopiireissä. Esimerkiksi avoimuuden, motivaatiovaikutusten ja informaalin valvonnan analyysiä arvioisin voitavan pääsääntöisesti syventää sairaanhoitopiireissä. Näillä asioilla voi hyvinkin olla merkitystä esimerkiksi pohdittaessa mihin toimintaan tulee kohdistaa tosiasiallisia formaaleja valvontatoimenpiteitä. Vastaavasti voidaan todeta sisäisen valvonnan haittojen systemaattisesta arvioinnista. Tutkimuksen perusteella erillinen haittojen arviointi voisi tuoda hyvän lisän sisäisen valvonnan luonteen ymmärtämiseen ja toki estää tai vähentää joidenkin haittojen realisoitumista.

Tutkijan käytännöllisen annin yhteydessä voi pohtia myös antia tutkijalle itselleen. Olen jo toistakymmentä vuotta ajatellut sisäisen valvonnan olevan asia, jota voi ymmärtää monin eri tavoin. Olen toisaalta ajatellut, että käsitykset ilmiöstä muuttuvat jopa yllättävän hitaasti suhteessa siihen, kuinka paljon siitä esimerkiksi asiantuntijapiireissä puhutaan. Olen oppinut tutkimusta tehdessäni ilmiöstä paljon lisää, kuten sen, että valitut kolme näkökulmaa oli hyvä alku ilmiön monipuolisempaan ymmärtämiseen. Toisaalta olen päätenyt samalla ajattelemaan, että opittavaa on vielä jäljellä enemmän mitä osasin etukäteen odottaa. Sisäisen valvonnan koko mysteeriä ei siis käsitykseni mukaan ole edelleenkään selvitetty. En toisaalta niin odottanut käyvänkään.

5.2.3 Tutkimuksen tavoitteiden saavuttaminen

Tutkimuksen tarkoituksena oli ymmärtää sisäistä valvontaa laajana ilmiönä kunnallisen erikoissairaanhoidon kontekstissa. Toimin tilintarkastajana yli kymmenen vuoden ajan hyvin monenlaisissa organisaatioissa ja tulkitsen sitä taustaa vasten suuret julkisen erikoissairaanhoidon organisaatiot moniarvoisiksi ja saavutettujen tulosten osalta ongelmallisiksi analysoida. Tämä lähtökohta ja moninaiset keskustelut tieteellisen tutkimuksen asiantuntijoiden kanssa ohjasivat minua valitsemaan teoreettisiksi lähtökohdiksi kolme näkökulmaa eli keskushallinnon ja sen alaisten toimintayksiköiden suhteeseen kytkeytyvän parenting-teorian (ks. esim. Goold & Cambell 1992, 2002; Campbell & Goold 2000; Goold, Campbell & Alexander 1994, 1995, 1998), julkisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuuteen yhdistettävissä olevan monitulkintaisuuden (ks. esim. March 1978 ja 2005; Vakkuri 2010) ja tilivelvollisuuden jäsentämisessä moninaisesti hyödynnetyn agenttiteorian (ks. esim. Jensen & Meckling 1976; Oulasvirta 1994; Martikainen et al. 2002). Näkökulmat täydensivät toisiaan muodostaen tutkimustuloksissa kokonaisuuden, joka on omiaan täydentämään ymmärrystä sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilasta. Tässä tarkoituksessa kaikilla valituilla teorioilla oli oma tärkeä tehtävänsä kokonaisuudessa osoittamalla tutkitun ilmiön moniaineksaisuutta.

Jälkikäteisarvioni mukaan teoriavalinta sopi tämän tutkimuksen tarkoituksiin, koska se monipuolisuudessaan auttoi osoittamaan, että sisäisestä valvonnasta voidaan tehdä moninaisia tulkintoja. Samalla teorioiden näkökulmat tukivat uusien ajatusten löytämistä kolmen keskeisen sisäisen valvonnan kontekstikohtaisen tekijän lähtökohdasta (ks. esim. COSO 2013, 3). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei erilaisella teoreettisella aineksella olisi voitu päästä esimerkiksi käytännön hyödyntämisen kannalta mahdollisesti jopa hyödyllisempiin tuloksiin. Tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ensisijaisesti ollut löytää parasta mahdollista ymmärrystä, vaan ennemminkin osoittaa, miten valitun teoreettisen ja empiirisen aineksen avulla voidaan tunnistaa tieteellisin keinoin piirteitä sairaanhoitopiirien sisäistä valvontaa nykytilaa täydentämään. Tutkimuksessa vastattiin tutkimuskysymyksiin tehdyn tutkimuksen perusteella ymmärrettävästi teoreettiseen ja empiiriseen aineistoon perustuen, joten tältäkin osin katson tutkimuksen tavoitteiden täyttyneen.

Tutkimuksen onnistumisen teemaan on hyvä kytkeä teoriavalintojen onnistuminen. Parenting-teorian kautta organisaation keskushallinnon ja toimintayksiköiden välinen työnjako sisäisessä valvonnassa nousi tutkimuksessa tärkeäksi teemaksi. Samalla sisäisen valvonnan aiheuttaman haitan ajatus oli aktiivisesti läsnä tutkimuksessa. Kaiken kaikkiaan teoria toi uudenlaisia ajatuksia sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan jäsentämiseen. Sairaanhoitopiireissä tuloksellisuus on ollut vuosia keskustelun kohteena. Erityisesti vaikuttavuuskomponenttia on pidetty hyvin ongelmallisena. Tässä tutkimuksessa monitulkintaisuus kytkettiin teoreettiseksi näkökulmaksi toiminnan kontekstikohtaiseen ajatteluun. Tämä teoriavalinta tuki hyvin sisäisen valvonnan mahdollisuuksien arviointia monitulkintaisen tuloksellisuuden ympäristössä. Julkista terveydenhuoltoa tuottavien organisaatioiden päämies-agenttisuhteet on todettu moninaisiksi. Tämä tutkimus tuki tätä ajattelua. Samalla päämies-agenttiteoria auttoi jäsentämään sairaanhoitopiirien toimintaympäristön moninaisia tilivelvollisuussuhteita sisäisen valvonnan yhteydessä. Näin ollen kaikilla valituilla teorioilla oli merkittävä ja tärkeä asema tutkimuksessa myös itsessään, vaikkakin niiden yhteistulos vasta kokoa kaikki kolme näkökulmaa yhteen, jolloin kaikkia tarvittiin myös osana kokonaisuutta.

Tutkimus voi saavuttaa tavoitteensa, vaikka kaikki tutkimuksen alkuvaiheessa olleet ajatukset eivät olisikaan johtaneet myönteisiin tutkimustuloksiin. Esimerkiksi parenting-teoriaan kytkemäni vanhemmuuden analogia sai varsin ristiriitaisen vastaanoton asiantuntijoiden haastatteluissa. Vaikka siinä nähtiin aineksia nykytilaa täydentävään sisäisen valvonnan ajatteluun, se kohtasi myös selkeää kritiikkiä esimerkiksi tunteiden merkityksen erilaisuudessa perheessä ja organisaatioympäristössä. Näin ollen vanhemmuusteema jäi tässä tutkimuksessa vähäisemmälle huomiolle kuin alun perin oli suunnitelmissa. Toisaalta voidaan ajatella, että tutkimus pysyi näin ollen selkeämmin kunnallistalouden alalla.

Tutkimusasetelma edellytti arvion tekemistä sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilasta. Tämä ei tarkoittanut yksittäisten asioiden kuvaamista, vaan ennemminkin ilmiön tapaa näyttäytyä organisaatioissa. Tähän tarkoitukseen empiriaksi sopivat hyvin julkiset asiakirjat sisäisestä valvonnasta kaikista yliopistollisista sairaanhoitopiireistä, koska ne tarjosivat tarvittua tietoa politiikoista, prosesseista ja toimintatavoista (vrt. Lee 2012, 389). Dokumenttien (n. 25 kappaletta)

julkisuus antaa mahdollisuuden myös lukijalle arvioida tältä osin tätä tutkimusta taaten esitetylle hyvän läpinäkyvyyden.

Tutkimuksen onnistumisen teemaan on tarpeen kytkeä myös haastatteluaineiston riittävyys. Tutkimuksessa aineistona käytettiin teemahaastatteluja (15 kappaletta) ja lomakehaastatteluja (11 kappaletta). Haastatteluaineiston riittävyyteen voidaan vastata saturaation avulla, mutta tutkimuksen näkökulmasta on tarpeen katsoa empiiristä aineistoa myös kokonaisuutena. Monipuolinen ja kattava aineisto on antanut osaltaan hyvät lähtökohdat onnistua tutkimustehtävässä.

Laadullisen tutkimuksen onnistumisen arviointi tyhjentävällä tavalla ei liene mahdollista. Samalla on todettava, että itse en esittävä olevani täysin objektiivinen arvioidessani omaa tutkimustani. Lisäksi oma varsin monipuolinen kokemukseni on varmasti muovannut ennakkokäsitystäni ilmiöstä tässä tutussa kontekstissa. Toisaalta ajattelen, että ennakkokäsitys on ollut tukemassa tutkimuksen laatimista, koska olen kuitenkin voinut ainakin jossain määrin arvioida oman tutkimukseni sisältöä suhteessa vuosien saatossa asiantuntijoiden kanssa käymiini keskusteluihin, ja toisaalta jatkaa edelleen näitä keskusteluja tutkimuksen edetessä. Tämän odotan tukeneen tutkimukseni uskottavuutta ja siten myös onnistumista. Näin ollen omana arvioni rokenen esittävä, että tutkimus on kokonaisuutena arvioiden savuttanut tavoitteensa.

5.2.4 Tutkimuksen laatu ja luotettavuus

Tieteellisen tutkimuksen arvioinnin taustalla on kysymys esitettyjen väitteiden perusteltavuudesta ja totuudenmukaisuudesta. Tällaisessa kvalitatiivisessa tutkimuksessa arvioinnin kannalta keskeistä on tutkimusprosessin luotettavuus. Toisaalta on huomioitava tutkijan subjektiveetti, jolloin kvalitatiivisen tutkimuksen keskiöön nousee tutkija itse. Näin ollen kysymys luotettavuudesta muodostuu eri tavoin kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen välillä. (Eskola & Suoranta 2008, 208-212). Tässä tutkimuksessa sisäisen valvonnan ilmiötä pyritään ymmärtämään tunnustaen, että yli viidentoista vuoden työkokemus sisäiseen valvontaan liittyvistä työtehtävistä vaikuttaa ajatteluun. Tehtyä analyysiä onkin avattu

tutkimuksen edetessä¹⁶⁰, jotta lukija voi arvioida sen asianmukaisuutta ja perusteltavuutta. Toisaalta tutkijan työskentely sisäisen valvonnan toteuttajana (Financial Analyst), tarkastajana (KHT-tilintarkastaja), arvioijana ja kehittäjänä (sisäinen tarkastaja, CIA, CGAP) on antanut varsin monipuolisen taustan tutkia ilmiötä. Samalla on hyvä todeta, että tämä tutkimus ei ole minkään ulkopuolisen tahon tilaama, eikä tutkijalla ole tutkimusaiheeseen liittyvää liiketoimintaa, joten tutkimustulokseen tai tutkimusasetelmaan ei vaikuta tällaiset taloudelliset intressit. (Symon & Cassell 2012, 204-221). Samalla on hyvä painottaa, että vaikka tutkijalla on kvalitatiivisessa tutkimuksessa merkitystä, niin tämän tutkimuksen tutkimustuloksia perustellaan teoreettisella ja empiirisellä aineksella, jolloin tutkijan mahdolliset omat ennakkokäsitykset eivät sellaisenaan voi muodostua tutkimustuloksiksi (Krippendorff 2013, 44-45).

Tutkimuksellisen onnistumisen otsikoksi on valittu Hirsjärveä ja Hurmetta (2011, 184-190) mukaillen ”Tutkimuksen laatu ja luotettavuus”. Tämä muun muassa siksi, että osa tutkijoista on pitänyt esimerkiksi reliabiliteettia ja validiteettia jossain määrin ongelmallisina termeinä kvalitatiivisen tutkimuksen arviointiin. Tutkimuksen reliaabeliudella tarkoitetaan kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia ja validiudella eli pätevyydellä viitataan usein tutkimusmenetelmän kykyyn mitata sitä, mitä on ollut tarkoituskin. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa edellä mainitut käsitteet on usein nähty kuitenkin eri lailla kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa, jossa ne ovat syntyneet. Joka tapauksessa niin tutkimuksen luotettavuutta kuin pätevyyttäkin on tarpeen arvioida, vaikka kvalitatiivisen tutkimuksen alueella ei vallitsisikaan täyttä konsensusta käytettävistä termeistä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 231-232). Tässä alaluvussa käsitellään niitä teemoja, jotka on hyvä huomioida tutkimuksen laatua ja luotettavuutta arvioidessa.

Tutkijan on kyettävä esittämään tutkimuksen aikana tekemänsä valinnat uskottavasti. Tästä huolimatta voi käydä niin, että toinen tutkija päätyy erilaiseen tulokseen. Tämäkään ei kuitenkaan välttämättä tarkoita tutkimuksen tai tutkimusmenetelmän heikkoutta. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 189). Esimerkiksi sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa kuvaavia piirteitä arvioitaessa tutkimuksessa hyödynnettiin keskeistä sairaanhoitopiirien aineistoa, mutta analyysiin

¹⁶⁰ Esimerkiksi sisäisen valvonnan nykytilaa ja tutkimustuloksia on esitetty kootusti taulukoissa, joista viitataan niihin kohtiin, joihin ajatukset perustuvat.

on omiaan vaikuttamaan myös tutkijan vuosien kokemustausta sekä sisäisestä valvonnasta että sairaanhoitopiireistä. Näin ollen toisen tutkijan tekemä analyysi voi hyvinkin ainakin jossain määrin poiketa tässä tutkimuksessa tehdystä. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin pyritty tutkimustulosten taulukoinneilla ja niissä olevilla viittauksilla mahdollistamaan tutkimuskysymyksiin esitettyjen vastausten ja niiden perusteiden arvioitavuus. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan joka tapauksessa parantaa tutkimuksen toteuttamisen tarkalla kuvauksella (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 232). Olen tässä tarkoituksessa pyrkinyt tutkimuksen asetelmaa ja arviointia käsittelevien lukujen lisäksi myös tutkimuksen muissa luvuissa mahdollisimman selkeästi avaamaan tutkimuksessa kulloinkin käsiteltävää vaihetta, jotta lukija voi arvioida tutkimuksen luotettavuutta.

Tutkimuksessa hyödynnettiin kolmea erilaista näkökulmaa, joihin kuhunkin kytkeytyi eri teoriasuuntaus: parenting-teoria, monitulkintaisuus ja agenttiteoria. Kolmen teoriasuuntauksen keskinäinen esittämisjärjestys olisi voinut tutkimusta suunniteltaessa olla toki toisenlainenkin. Tiukkojen rationaalisuusolettamusten alainen agenttiteoria olisi voinut olla tietynlainen käsitteellinen lähtötaso, sen ahdasta näkökulmaa laajentaen voitaisiin siirtyä soveltamaan monitulkintaisuusteoriaa. Näkökulmaa voitaisiin edelleen laajentaa parenting-teorialla. Näinkin olisi varmasti voitu saada aikaan kiinnostava ja ehkä toteutettua kunnianhimoisempikin tutkimus. Tätä tutkimusta varten valituksi tuli kuitenkin kolmen näkökulman rinnakkainen esittäminen. Arvioisin valitun esitystavan olevan selkeä ja toteuttaneen tutkimuksen tavoitetta.

Haastatteluaineiston riittävyttä voidaan arvioida saturaation avulla¹⁶¹. Tutkimuksen aineiston koon määrittämiseksi on hyödynnettävissä muutamia käytännössä koeteltuja sääntöjä. Aineisto voidaan katsoa riittäväksi, kun uusista tapauksista ei saada ongelman ratkaisemiseksi uutta tietoa. Samalla on tarpeen tunnistaa, että kvalitatiivisen tutkimuksen aineisto on aina rajallinen ja siten epätäydellinen. (Eskola & Suoranta 2008, 62; Pyörälä 1995, 20, 215). Tuomen ja Sarajärven (2013, 87) mukaan noin viisitoista vastausta näyttää usein riittävän aineiston kylläntymiseen, vaikka he toteavatkin, että kokemukset kylläntymispisteestä ovat vaihtelevia (ks. myös Eskola & Suoranta 2008, 62). Myös

¹⁶¹ Saturaatiota on käsitelty laajemmin tutkimusasetelmaa kuvaavassa osuudessa.

Hirsjärvi ja Hurme (2011, 58-60) ottavat esiin saturaation käsitteen, mutta samalla näkevät, että on monesti hyvin vaikeaa tietää, milloin tapaukset eivät tuota enää uutta tietoa. He viittaavat kuitenkin esimerkinomaisesti Kvaleen (1996, 102), jonka mukaan tyypillinen haastateltujen määrä kvalitatiivisissa tutkimuksissa on jo edellä esitetty viisitoista henkilöä. Eskola ja Suoranta (2008, 215) huomauttavat tässä yhteydessä, että aineistoa ei ole myöskään tarkoituksenmukaista kerätä liikaa. Teemahaastatteluja olisi arvioni mukaan voinut tehdä muutaman vähemmänkin ilman, että tulokset olisivat olennaisesti muuttuneet, mutta katsoin kuitenkin tarpeelliseksi varmistaa haastatteluaineiston riittävyyden tekemällä alun perin suunnitellut viisitoista haastattelua. Tässä on hyvä huomioida, että teemahaastatteluaineistoa täydennettiin lääkärijohtajien lomakehaastatteluaineistolla, joka antoi samaan asiaan uutta näkökulmaa. Tämä aineisto toki vahvisti kokonaisuutta, vaikkakaan ei olennaisesti muuttanut tutkimustuloksia. Tämä oli toisaalta odotettuakin, koska keskustelen sairaanhoitopiirin sisäisen tarkastajan tehtävissä päivittäin julkisessa erikoissairanhoidossa toimivien esimiesten kanssa sisäiseen valvontaan liittyvistä asioista. Mikäli asiantuntijahaastattelut eivät olisi tuottaneet käsitykseni mukaan tarkoituksenmukaista haastatteluaineistoa tutkimuskysymyksen ratkaisemiseksi, olisi ollut tarpeen harkita olennaista muutosta tutkimuskysymyksiin ja/tai -menetelmiin.

Tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida myös lähteiden luotettavuuden avulla. Tämän tutkimuksen näkökulmasta tärkeäksi on arvioitavissa haasteltujen henkilöiden luotettavuus informanteina sisäisen valvonnan saralla julkisessa erikoissairanhoidossa. Tätä voidaan tulkita haastateltavien kohdalla varmentavan se, että kaikki haastatellut työskentelivät haastatteluhetkellä suurissa sairaanhoitopiireissä. Käytännössä tämä tarkoitti, että he työskentelivät joissain niistä viidestä sairaanhoitopiiristä, joihin kuuluu yliopistollinen sairaala. Lisäksi henkilöillä on joko tarkastuskokemusta (12 haastateltua) tai he toimivat kontrollereina (3 haastateltua), jolloin sisäisen valvonnan on arvioitavissa kuuluvan luontevasti haastateltujen työnkuvaan. Tämän lisäksi haastatteluja täydennettiin lääkärijohtajien lomakehaastatteluilla. Voitaneen arvioida, että näillä tahoilla on erityistä tietoa sairaanhoitopiirien sisäisestä valvonnasta. Vaikka tässä tutkimuksessa painotettiin sisäisen valvonnan asiantuntija-arvioita täydennettynä lääkärijohtajien ajatuksilla, voitaneen olettaa, että tulkinta olisi toki voinut edelleen täydentyä, jos edellisten lisäksi olisi haastateltu vielä esimerkiksi poliitikkoja tai hoitajia.

Luotettavuutta arvioitaessa on hyvä huomioida myös käytetty kirjallisuus (Tuomi & Sarajärvi 2013, 159). Nykyisin varsinkin englanninkielistä tieteellistä kirjallisuutta on varsin mittavasti, joten on jopa todennäköistä, että osa tämä tutkimuksen kannalta kiinnostaviksi arvioitavissa olevista artikkeleista on jäänyt läpikäymättä tätä tutkimusta tehtäessä. Olen kuitenkin käynyt kirjallisuutta läpi varsin laajasti¹⁶² ja lähdekritiikkiä harjoittaen, jotta riittävästi laadukasta tieteellistä kirjallisuutta on tutkimuksen luotettavuutta lisäämässä. Tätä lukija voi arvioida esimerkiksi läpikäymällä lähdeluettelo, joka on käsitykseni mukaan verrattain laaja.

Tärkeää on pohtia myös analyysin kattavuuteen liittyviä seikkoja. Perinteisesti voidaan ajatella, että kattavuudella tarkoitetaan sitä, että tulkintoja ei tehdä sattumanvaraisin poiminnoin aineistosta. Tutkimuksessa on hyödynnetty varsin laajasti suoria sitaatteja asiantuntijahaastatteluista sekä tuotu esiin sitä kuinka yhteneviä haastateltavien näkemykset olivat. Tämän tutkimuksen näkökulmasta on lisäksi kiinnostavaa nostaa esiin Eskolan ja Suorannan (2008, 215) arvio, että yhä useammin aineisto toimii tutkijalle idealähteenä, eikä siis ainoastaan kuvauksena todellisuudesta. Heidän mukaansa aineistot eivät tällöin latista tutkijan ajattelua, vaan vauhdittavat sitä. Vaikka tämä tutkimus seuraa perinteistä näkemystä, olen halunnut kuunnella haastateltavia tarkasti, koska myös yksittäisiä merkityksellisiä asiantuntijanäkemyksiä voi aineistoon tuki sisältyä. Samalla olen kuitenkin pitänyt johtavana periaatteena, että sitaatit ja analyysi kuvaavat laajasti aineistoa.

Tuomi ja Sarajärvi (2013, 159) nostavat esiin yhtenä mahdollisena tutkimuksen tuloksiin vaikuttavana seikkana tutkijan kokemuksen haastattelutilanteissa. Omalta osaltani arvioin yli viidentoista vuoden kokemuksen tarkastustehtävissä kerryttäneen varsin paljon kokemusta sisäiseen valvontaan liittyvistä haastatteluista. Vaikka aikaisempia keräämiäni aineistoja onkin käytetty eri tarkoitukseen, pidän aikaisempaa kokemusta vahvuutena. Samalla on kuitenkin huomioitava, että haastattelukokemuksesta huolimatta kyseessä on aina haastattelijan ja haastateltavan yhteistoiminta (Hirsjärvi & Hurme 2011, 189), jossa kaikkia tutkimuksen kannalta mahdollisesti kiinnostavia ajatuksia ei tule esiin.

Tutkimuksen laatuun liittyvänä tekijänä voidaan nostaa esiin myös tutkimustulosten siirrettävyys (transferability) eli miten tuloksia voidaan hyödyntää

¹⁶² Hyödyntäen esimerkiksi Nelli-portaalin ja Google Scholarin hakuja esimerkiksi sanoilla ja sanapareilla kuten control, internal control, risk management, sisäinen valvonta ja riskienhallinta.

muissa konteksteissa¹⁶³ (Krippendorff 2013, 89). Tutkimuksen kolme näkökulmaa muodostettiin kolmen yleisesti hyväksytyyn sisäiseen valvontaan vaikuttavan tekijän lähtökohdasta. Näin ollen lähtökohta ei sinänsä rajoita tutkimustulosten yleistettävyyttä. On kuitenkin huomattava, että tutkimus kiinnittyi alusta lähtien suuriin julkisen terveydenhuollon yliopistollisiin organisaatioihin, joten yleistettävyyttä voidaan hakea ensisijaisesti näihin rinnastettavissa olevien organisaatioiden osalta. Tällaisia olisivat ensisijaisesti muut suuret sairaanhoitopiirit ja toiseksi muut monialaiset julkiset organisaatiot, joiden tuloksellisuuden arvioiminen on ongelmallista. Tällöin parenting-teoria, monitulkintaisuus ja päämies-agenttiteoria voisivat olla omiaan ainakin joinakin näkökulmina tukemaan uuden tiedon hankintaa, koska kaikki nämä teorianäkökulmat toivat oman antinsa tälle tutkimukselle. Kuten aikaisemmin on tässäkin tutkimuksessa todettu, jokaisella organisaatiolla on kuitenkin omia tarpeitaan sisäiselle valvonnalle ja näitä tarpeita arvioidaan vastuullisten tahojen näkökulmasta. Näin ollen tutkimustuloksia voidaan ensisijaisesti pitää indikaatioina mahdollisista kehittämiskohteista yliopistollisille sairaanhoitopiireille ja niihin rinnastettavissa oleville organisaatioille.

Tämän osion lopuksi on hyvä pohtia vielä sitä, että koskeeko tutkimus sitä, mitä sen oli tarkoitus koskea. Koin alussa ongelmallisena, että sairaanhoitopiirien sisäinen valvonta ei ole riittävän usein onnistunut tyydyttävästi¹⁶⁴. Näin ollen esiin nousi kysymys, että miten nykyistä ymmärrystä voitaisiin lisätä. Tätä varten tarvittiin jonkinlainen vertailukohta eli nykytila. Tämän jälkeen oli mahdollisuus tutkimuksen keinoin pyrkiä täydentämään tätä nykytilaa. Tutkimustulokset esitettiin edellä. Arvioinkin siten, että tutkimus koskee sitä, mitä sen oli tarkoituskin koskea. Lisäksi tutkimus mielestäni osoittaa sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan olevan niin moninainen asia, että siitä voi tehdä vielä useita muitakin tutkimuksia.

5.2.5 Jatkotutkimusaiheita

Sisäistä valvontaa on tutkittu ja pyritty kehittämään vuosikymmeniä. Tästä huolimatta sisäisessä valvonnassa on epäonnistuttu monissa suurissakin organisaatioissa aivan

¹⁶³ Yleistäminen ei lähtökohtaisesti tulisi olla itsetarkoitus, vaan esimerkiksi Staken (2005, 448) mukaan tutkimuskohteen ymmärtäminen on oleellisempaa.

¹⁶⁴ Tälle löytyi myös tukea sairaanhoitopiirien tilinpäätöksistä ja vertailuista.

lähivuosina. Tästä esimerkkinä voidaan pitää myös nykyistä taloudellista kriisiä. Samoin voidaan ajatella, että nykyinen halu tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus liittyy ajatteluun, että nykyisellä toimintatavalla ei ole kyetty saavuttamaan tavoitteita riittävän hyvin. Tämä lähtökohta avaa mahdollisuuden tehdä laajasti tutkimusta sisäisen valvonnan aihealueella myös kunnallisessa kontekstissa.

Tämän tutkimuksen perusteella sisäisestä valvonnasta on sekä hyötyä että haittaa. Julkisen erikoissairaanhoidon organisaatioissa moninaiset tilivelvollisuussuhteet ja tuloksellisuuden monitulkintaisuus tuovat esitetysti kuitenkin oman lisänsä myös hyödyn ja haitan arviointiin. Vaikka tässä tutkimuksessa pureuduttiin juuri tähän aihealueeseen, sen moninaisuus mahdollistaa vielä useiden jatkotutkimusten tekemisen. Esimerkiksi sisäisen valvonnan haittojen tutkimuksen voidaan arvioida olevan vielä varsin vähäistä.

Tässä tutkimuksessa käsiteltiin avoimuuden merkitystä sisäiselle valvonnalle. Avoimuuden voitiin tulkita tehostavan sisäistä valvontaa. Avoimuus voi esimerkiksi nopeuttaa tiedon kulkua tai lisätä luottamusta. Avoimuus voi samalla mahdollistaa paremman asiantuntijavalvonnan eli ilman esimiesasemaa oleva henkilö voi avoimessa organisaatiossa havaita helpommin mahdollisuuden kehittää toimintaa. Avoimuus voi siten olla hyvinkin merkittävä tekijä monimutkaisissa asiantuntijaorganisaatioissa tosiasiallisen valvonnan mahdollistajana. Tästä syystä avoimuuden merkitystä sisäisen valvonnan tuloksellisuudelle olisi tarpeen tutkia laajemmin.

Muina jatkotutkimusaiheena tämän väitöskirjan pohjalta nousee esimerkiksi sairaanhoitopiirien sisäisen valvonnan nykytilaa täydentävien piirteiden (ks. Taulukko 8) hyödyntämisen merkitykset sairaanhoitopiireissä tai muissa niihin rinnastettavissa konteksteissa. Mahdolliseksi muiksi soveltuviksi konteksteiksi voidaan arvioida erilaiset julkiset asiantuntijuuteen perustuvat organisaatiot.

Sisäisestä valvonnasta käytävissä keskusteluissa painottuvat ajoittain varsin voimakkaasti valvontatoimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen. Kiinnostavaa olisi varmastikin tutkia laajemmin myös sisäisen valvonnan mahdollisuuksia kohdistuen toimintaan, johon ei voida esimerkiksi kustannussyistä kohdistaa juurikaan suoranaisia valvontatoimenpiteitä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erilaiset julkiset asiantuntijuuteen perustuvat itsenäisesti hoidettavat tehtävät, joiden tuotoksia on ongelmallista mitata.

Vaikka tässä tutkimuksessa ei tavoiteltukaan uuden teorian luomista, erityisen kiinnostavaksi arvioisin hankkeen, jossa kehiteltäisiin teoria, jota voitaisiin nimittää yleisesti hyväksytyksi sisäisen valvonnan teoriaksi. Kaiken kaikkiaan sisäisestä valvonnasta voidaan tehdä vielä lukematon määrä kiinnostavia ja uutta tietoa tuottavia tutkimuksia.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Adams, M. B. (1994). Agency Theory and the Internal Audit. *Managerial Auditing Journal*, Vol. 9 Iss: 8, 8 – 12.
- Aho, S. & Kaivo-oja, J. (2009). Omistusrakenteet suomalaisissa pörssiyrityksissä 2002–2007. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* – 105. vsk. – 3/2009.
- Ahokas, N. (2012). Yrityksen sisäinen valvonta. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Ahonen, P. (2006). Miten tehdä väitöskirja, miten ei? <https://learning.uta.fi/mod/resource/view.php?id=117886>, Luettu 9.3.2012.
- Aidemark, L. (2001). The Meaning of Balanced Scorecards in the Health Care Organisation. *Financial Accountability & Management*, Vol. 17, No. 1, pp. 23–40.
- Alastalo, M. (2012). Asiantuntijahaastattelu. Tampereen yliopiston kurssin TAYJ35 luentomateriaalit 16.10.2012.
- Alastalo, M. (2005a). Tutkimushaastattelun historia yhteiskuntatieteissä. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.) (2005). *Haastattelu: tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus*, Vastapaino, Tampere, 57-77.
- Alastalo, M. (2005b). Metodisuhdanteiden mahti: Lomaketutkimus suomalaisessa sosiologiassa 1947-2000. Vastapaino Oy, Tampere.
- Alastalo, M & Åkerman, M (2011). Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) (2011). *Haastattelun analyysi*, Vastapaino, Tampere 372-392.
- Alasuutari, P. (2001). *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos, Osuuskunta Vastapaino, Tampere.
- Alchian A. A. & Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review* LXII, no. 5 (December): 777-795.
- Amaratunga, D. & Baldry, D. (2001). Case study methodology as a means of theory building: performance measurement in facilities management organisations. *Work Study*, Volume 50 . Number 3, 2001, 95-104.
- American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) (2005). *MANAGEMENT OVERRIDE OF INTERNAL CONTROLS: The Achilles' Heel of Fraud Prevention*. American Institute of Certified Public Accountants, Inc., New York.

- Anderson, E. & Oliver, R. L. (1987). Perspectives on Behavior-Based Versus Outcome-Based Salesforce Control Systems. *Journal of Marketing*, Oct87, Vol. 51 Issue 4, 76-88.
- Antle, R. (1982). The Auditor As an Economic Agent. *Journal of Accounting Research*, Vol. 20, No. 2, Part II (Autumn, 1982), 503-527.
- Anttiroiko, A.-V. (1996). Realistisen kuntateorian haaste, poeettisen realismin näkökulma kuntatutkimuksen metodologiseen ja teoreettiseen infrastruktuuriin. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Anttiroiko, A.-V. (1994). Julkisen valinnan teoria. Teoksessa Anttiroiko, A.-V. (toim.) (1994). *Kunnallishallinto & politiikan taloustiede. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteiden analyysikehyksenä*, Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 1/1994, Tampere, 27-80.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen & A., Siitonen P., (toim.) (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.
- Anttonen, R. (2011). Miksi kunta menestyy: Mistä löytyvät viisaat virkamiehet ja pätevät päättäjät. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Arjola-Sarja, T. (2010). Oikeusasiamies hyvän hallinnon kehittäjänä, *Oikeusasiamies 90 vuotta –juhlakirja*. 86 – 101. <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=wn04110163531357&cmd=download>.
- Arrow, K. (1985). *The Economics of Agency*. Teoksessa Pratt, J. W. & Zeckhauser, R. J. (1985). *Principals and Agents: The structure of Business*, Harvard Business School Press, Boston.
- Ashbaugh-Skaife, H., Collins, D. W., Kinney Jr., W. R. & LaFond R (2008). The Effect of SOX Internal Control Deficiencies and Their Remediation on Accrual Quality. *The Accounting Review*: January 2008, Vol. 83, No. 1, pp. 217-250.
- Bebchuk, L. A. & Fried, J. M. (2003). Executive Compensation as an Agency Problem. *Journal of Economic Perspectives—Volume 17, Number 3—Summer 2003*, 71–92.
- Bertilsson, M. & Christiansen, P. V. (2001). *Jälkisanat*. Teoksessa Pierce, C. S. (2001). *Johdatus tieteen logiikkaan ja muita kirjoituksia*. Vastapaino, Tampere.
- Blommaert, T., Van Den Broek, S. & De Pooter, M. (2014). *The Guardians of Trust. Internal Auditor*, The Institute of Internal Auditors Inc, Altamonte, Florida, USA. 47-51.

- Bouckaert, G. & van Dooren, W. (2003). Performance measurement and management in public sector organizations. Teoksessa Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.) (2003) *Public Management and Governance*. Routledge, Lontoo.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, Vol. 9 Iss 2 pp. 27 – 40.
- Boyne, G. A. (2010). Performance management: does it work? Teoksessa Walker, R. M., Boyne, G. A. & Brewer, G. A. (2010). *Public Management and Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 207-226.
- Boyne, G. A., Brewer, G. A. & Walker, R. M. (2010). Conclusion: enriching the field. Teoksessa Walker, R. M., Boyne, G. A. & Brewer, G. A. (2010). *Public Management and Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 207-226.
- Brignall, S & Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the ‘new public sector. *Management Accounting Research*, 2000, 11, 281–306.
- Bushman, R., Chen, Q & Engel, E. (2000). The Sensitivity of Corporate Governance Systems to the Timeliness of Accounting Earnings. Kenan-Flagler Business School, University of North Carolina - Chapel Hill, July, 2000.
- Bushman, R. M. & Smith, A. J. (2001). Financial accounting information and corporate governance. *Journal of Accounting and Economics* 32 (2001) 237–333.
- Campbell, A. (2003). The Role of the Parent Company. Teoksessa Faulkner, D. O. & Campbell, A. (toim.) (2003). *The Oxford Handbook of Strategy: Volume II Corporate Strategy*. Oxford University Press, Oxford.
- Campbell, A. & Faulkner, D. O. (2003). Introduction to Volume II: Corporate and International Strategy, Change, and Flexibility. Teoksessa Faulkner, D. O. & Campbell, A. (toim.) (2003). *The Oxford Handbook of Strategy: Volume II Corporate Strategy*. Oxford University Press, Oxford.
- Campbell, A. & Goold, M. (2000). *The Collaborative Enterprise: Why links between business units often fail and how to make them work*. Perseus Books, Cambridge, Massachusetts.
- Campbell, A., Goold, M. & Alexander, M. (1995). Corporate Strategy: The Quest for Parenting Advantage. *Harvard Business Review*, Mar 01, 1995.
- Campbell, A., Goold, M. & Alexander, M. (1995). The Value of the Parent Company. *California Management Review*. Vol 38, No. 1. Fall 1995.
- Chenhall, R. (2003). Management control systems design with in its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society* 28: 2–3, 127–168.

- Clark, R. C. (1985). Agency Costs versus Fiduciary Duties. Teoksessa Pratt, J. W. & Zeckhauser, R. J. (1985) Principals and Agents: The structure of Business, Harvard Business School Press, Boston.
- Collis, D. J. (1991). Managing the Multi-Business Company. Teaching note. Harvard Business School.
- Collis, D. J. & Montgomery, C. A. (1998). Creating Corporate Advantage. Harvard Business Review. May/June 1998, Vol. 76 Issue 3, 70-83.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2013). Internal Control — Integrated Framework: Executive Summary. http://www.coso.org/documents/990025P_Executive_Summary_final_may20_e.pdf.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2004). Enterprise Risk Management – Integrated Framework (Kokonaisvaltainen ajatusmalli organisaation riskienhallintaan). http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Finnish.pdf.
- Crespi-Cladera, R. & Renneboog, L. (2000). United We Stand: Corporate monitoring by shareholder coalitions in the UK. Center for Economic Research No. 2000-18.
- Cuevas-Rodríguez, G., Gomez-Mejia, L. R., Wiseman, R. M. (2012). Has Agency Theory Run its Course?: Making the Theory more Flexible to Inform the Management of Reward Systems. Corporate Governance: An International Review, 2012, Blackwell Publishing Ltd.
- Davis, G. F. (2005). New Directions in Corporate Governance. Annual Review of Sociology, Vol. 31/2005, 143-162.
- Davis, H. (2003) Ethics and standards of conduct. Teoksessa Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.) (2003) Public Management and Governance. Routledge, London and New York. 213-223.
- Demski, J. S. & Sappington D. E. M. (1999). Summarization with errors: a perspective on empirical investigations of agency relationships. Management Accounting Research, 1999, 10, 21-37.
- Drucker, P. F. (2000). Johtamisen haasteet. WS Bookwell Oy, Juva.
- Drucker, P. F. (1990). Managing the Nonprofit Organization: Principles and Practices. HarperCollins Publishers, New York.
- Eccles, R. G. (1985). Transfer Pricing as a Problem of Agency. Teoksessa Pratt, J. W. & Zeckhauser, R. J. (1985). Principals and Agents: The structure of Business, Harvard Business School Press, Boston.
- Eisenhardt K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. Academy of Management Review, Vol. 14, No. 1 (Jan., 1989), 57-74.

- Eskola, J. & Suoranta, J. (2008). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Osuuskunta Vastapaino, Tampere.
- Euroopan komissio (2011). Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evered, R. D. & Selman, J. C. (1989). Coaching and the Art of Management. *Organizational Dynamics* Autumn 1989, Vol. 18 Issue 2, 16-32.
- Farber, D. B. (2005). Restoring Trust after Fraud: Does Corporate Governance Matter? *The Accounting Review*; Apr 2005; 80, 2; ABI/INFORM Global. 539-561.
- Fells, M. J. (2000). Fayol stands the test of time. *Journal of Management History*, Vol. 6 Iss 8, 345 – 360.
- Financial Reporting Council (2005). FRC Internal Control Revised Guidance for Directors on the Combined Code (Turnbull Guidance) (October 2005). <http://www.fee.be/fileupload/upload/FRC%20Revised%20Guidance%20for%20Directors%20on%20Combined%20Code%20051027102005121030.pdf>
- Finnmedi (2012). Terveysturismin markkinat: Tutkimus suomalaisten terveystalveluiden kysynnästä Pietarissa ja venäläisten matkailijoiden keskuudessa. http://www.finnmedi.com/@Bin/55136/FinnMedi_terveysmatkailu-tutkimuskooste.pdf, Luettu 5.11.2012.
- Fisher, E. S. & Welch, H. G. (1999). Avoiding the Unintended Consequences of Growth in Medical Care: How Might More Be Worse? *The Journal of American Medical Association* 1999 Feb 3.
- Fisher, J. (1998). Contingency Theory, Management Control Systems and Firm Outcomes: Past Results and Future Directions. *Behavioral research in accounting* 10 (1998): 47-64.
- Flick, U. (2007). *Managing Quality in Qualitative Research*. SAGE Publications Ltd, London.
- Freedman, M. & Tregoe, B. B. (2003). *Strategisen johtamisen taito*. Rastor-Yhtiöt, Helsinki.
- Ge W. & McVay, S. (2005). The Disclosure of Material Weaknesses in Internal Control after the Sarbanes-Oxley Act. *Accounting Horizons*: September 2005, Vol. 19, No. 3, pp. 137-158.
- Gleim, I. N. (2009). *CIA Review, Part I: Internal Audit's Role in Governance, Risk, and Control*. Gleim Publications, Inc. Gainesville, Florida.

- Glynn, J. J. (1993). *Public Sector Financial Control and Accounting*. Blackwell Business, Oxford.
- Goldman, D. P. & Romley, J. A. (2008). *Hospitals As Hotels: The Role of Patient Amenities in Hospital Demand*. NBER Working Paper No. 14619, December 2008.
- Goldman, D. P., Vaiana, M. & Romley, J. A. (2010). *The Emerging Importance of Patient Amenities in Hospital Care*. *New England Journal of Medicine*, 363:2185-2187, December 2, 2010, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1009501>
- Goold, M. (2002). *Nine tests of organisation design*. *The Ashridge Journal*, Summer 2002.
- Goold, M. (1997). *Institutional Advantage: a Way Into Strategic Management in Not-for-profit Organizations*. *Long Range Planning*, Vol. 30, 1997, No. 2, 291 – 293.
- Goold, M. (1996). *Parenting strategies for the mature business*. *Long Range Planning*, Volume 29, Issue 3, June 1996, 358-369.
- Goold, M. & Campbell, A. (2002). *Designing Effective Organizations: How to Create Structured Networks*. Jossey-Bass, London.
- Goold, M. & Campbell, A. (2002). *Parenting in Complex Structures*. *Long Range Planning* 35 (2002), 219–243.
- Goold, M. & Campbell, A. (1992). *Keskusjohdon strategiamallit: Johdon rooli ja tehtävät liiketoimintayksiköiden johtamisessa ja hallinnassa*. Rastor-Julkaisut, Oy Rastor Ab.
- Goold, M., Campbell, A. & Alexander, M. (1994). *Corporate-Level Strategy*. John Wiley and Sons, Chichester.
- Goold, M., Campbell, A. & Alexander, M. (1995). *A letter to the editor is presented regarding the March-April 1995 article "Corporate Strategy: A Quest for Parenting Advantage"*. *Harvard Business Review*; May/June 95, Vol. 73 Issue 3, 170-171.
- Goold, M., Campbell, A. & Alexander, M. (1998). *Corporate Strategy and Parenting Theory*. *Long Range Planning*, Vol. 31, No. 2, 308-314.
- Goold, M., Pettifer, D. & Young, D. (2001). *Redesigning the Corporate Centre*. *European Management Journal* Vol. 19, No. 1, 83–91.
- Goold, M. & Quinn, J. J. (1992). *Strategic Control: Milestones for Long-Term Performance*. Butler & Tanner Ltd, Frome and London, UK.
- Goold, M. & Quinn, J. J. (1990). *The Paradox of Strategic Controls*. *Strategic Management Journal*, Vol. 11, No. 1 (Jan., 1990), 43-57.

- Gottschalg, O. (2005). What Does it Take to be Good parent? Strategy and Business Policy Department, HEC Scholl of Management, Paris.
- Greve, C. (2015). Ideas in Public Management Reform for the 2010s. Digitalization, Value Creation and Involvement. *Public Organization Review* Mar 2015, Vol. 15 Issue 1, p 49-65.
- Grönfors, M. (1982). *Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät*. Werner Söderström Osakeyhtiö, Porvoo.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. Teoksessa Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (Toim.) (1994) *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage. 105-117.
- Hannus, S. G. (2015). The Agency Theory, Parenting Advantage, and Information Asymmetries: A Review from the Lens of Leveraged Buyouts (June 20, 2015). <http://ssrn.com/abstract=2619808> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2619808>.
- Harisalo, R. (2009). Epäluottamus organisaatiossa. Teoksessa Huotari, M.-L & Lehto, A. (2009). *Johtamishaasteena muutos: kirjasto akateemisessa yhteisössä*, Tampere University Press, Tampere, 49-61.
- Harisalo, R. (1995). *Kunnallishallinnon innovatiivisuus: Tutkimus innovatiivisten kuntien tunnistamiseksi*. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.
- Harisalo, R., Keski-Petäjä, T. & Talkkari, A. (2006). *Otin kynän kynsihini: Ohjeita tutkimuksen tekijöille*. Hallintotieteen laitos, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Harisalo, R. & Stenvall, J. (2004). Trust as Capital. Teoksessa Maija-Leena Huotari, M.-L. & Iivonen, M. (toim.) (2004). *Trust in Knowledge Management and Systems in Organizations*, Hershey, Idea Group Publishing, 51-81.
- Harjula, H. (2012). *Kunnan kokousmuisti*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2012). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Talentum Oy, Helsinki.
- Haubrich, J. G. (1991). Risk aversion, performance pay, and the principal-agent problem. Working paper / Federal Reserve Bank of Cleveland.
- Hautamäki, V.-P. (2004). *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Heiskanen, A. (2011). *Nollatoleranssi: Taltuta tuloksen tuhoajat*. Talentum Media Oy, Helsinki.

- Heiskanen, E. & Salo, J. (2007). Eettinen johtaminen – Tie kestävään menestykseen. Talentum Media Oy, Helsinki.
- Henttonen, E. (2008). Usein kysytyjä kysymyksiä laadullisesta tutkimuksesta. <https://into.aalto.fi/download/attachments/3775242/Kysymyksiä+ja+vastauksia+laadullisesta+tutkimuksesta.pdf>, Luettu 28.10.2012.
- Heuru, K. (2003). Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Heuru, K. (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Hiironniemi, S. (1992). Tuloksellisuuden arviointi: käsikirja kunnallisille työpaikoille. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (1995). Teemahaastattelu. 7. painos. Yliopistopaino, Helsinki.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2011). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press, Oy Yliopistokustannus, HYY-yhtymä, Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2004). Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2013). Tutki ja kirjoita. 15.-17. painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Hoff, J. (1992). Criteria for Evaluation of IT in Private and Public Sector: Should They be the Same? Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Kööpenhamina.
- Hoppu-Mäenpää, L. (2012). Kunnan johdolta edellytetään kattavampaa sopimusten hallintaa. Kuntalehti 13.9.2012, 11/2012, 96.
- Hopwood, A. G. & Miller, P. (1994). Accounting as social and institutional practice. Cambridge Studies in Management. Cambridge University Press, Cambridge.
- Howe, K. R. (2008). Isolating Science from the Humanities. Teoksessa Denzin, N. K. & Giardina, M. D. (toim.) (2008) Qualitative Inquiry and the Politics of Evidence. Left Coast Press, Inc. Walnut Creek, California.
- Hughes, O. (2008). What is, or was, New Public Management? IRSPM12 Brisbane 2008
<http://www.irspm2008.bus.qut.edu.au/papers/documents/new%20pdf/Hughes%200-%20What%20is%20or%20was,%20New%20Public%20Management%20-%20IRSPM2008.pdf>, Luettu 24.8.2012.
- Huhtinen, A.-M. & Mantere, S. (2011). "Ken kuritta kasvaa..." Mitä siviilit voivat oppia sotilasorganisaatiosta. Teoksessa Mantere, S., Suominen, K. & Vaara, E. (toim.) (2011). Toisinajattelua strategisesta johtamisesta, WSOYPro, Helsinki.

- Hyndman, N. & Liguori, M. (2016). Public Sector Reforms: Changing Contours on an NPM Landscape *Financial Accountability & Management*, 32(1), February 2016.
- Ingraham, P. W. & Kneeder, A. E. (2000). *Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance*. Teoksessa Brudney, J.L., O'Toole Jr., L.J. & Rainey, H.G (toim.) (2000). *Advancing Public Management: New developments in Theory, Methods, and Practice*.
- International Federation of Accountants (IFAC) (2006). *Internal Controls – A Review of Current Developments*. Information Paper, August 2006.
- Institute of Chartered Accountants in England & Wales (2005). *Agency theory and the role of audit*. Audit Quality Forum, <http://www.icaew.com/~media/Files/Technical/Audit-and-assurance/audit-quality/audit-quality-forum/agency-theory-and-the-role-of-audit.pdf>, Luettu 13.11.2012.
- Intosai (2004). *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*. Internal Control Standards Committee, <http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1guicspubsece.pdf>, Luettu lokakuu 2011.
- Jensen, M. C. (1994). Self-Interest, Altruism, Incentives and Agency Theory. *Journal of Applied Corporate Finance* 7.2 (Summer 1994): 40-45, Morgan Stanley, Reproduced with permission of Blackwell Publishing Ltd.
- Jensen, M. C. (1994). The Modern Industrial Revolution, Exit, and the Failure of Internal Control Systems. *The Journal of Finance*, Volume 48, Issue 3, July 1993, 831–880.
- Jensen, M. C. & Smith, C.W. Jr., (1985). *Stockholder, Manager, and Creditor Interests: Applications of Agency Theory*, Recent Advances in Corporate Finance. E. Altman and M. Subrahmanyam, Editors, Dow-Jones Irwin.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, October, 1976, V. 3, No. 4, pp. 305-360.
- Johanson, J.-E. (2009). Strategy formation in public agencies. *Public Administration*, 87 (4), 872–891.
- Johanson, J.-E., Oulasvirta L. & Vakkuri J. (2011). *Taloushallintotieteiden asema ja tulevaisuus: tapausesimerkkinä Tampereen yliopisto*. Teoksessa Virtanen T. & Ahonen P. & Syväjärvi A. & Vartiainen P. & Vartola J. & Vuori J. (toim.) (2011). *Suomalainen hallinnon tutkimus: mistä, mitä, minne?* Tampere University Press, Tampere.

- Jokipii, A. (2009). Determinants and consequences of internal control in firms: a contingency theory based analysis. Published online: 8 March 2009 Springer Science+Business Media, LLC.
- Jones, M. C. (2008). Internal control, accountability and corporate governance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 21 Iss. 7, 1052 – 1075.
- Juuti, P. (2006). Onko johtamisella tulevaisuutta? Teoksessa Juuti, P. toim. (2006). *Johtaminen eilen, tänään, huomenna*, Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki.
- Jyväskylän yliopisto (2012). Menetelmäpolkuja humanisteille. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja>, Luettu 12.10.2012.
- Jäger, C. (2008). *The Principal – Agent – Theory within the Context of Economic Sciences: Summary*. Books on Demand GmbH, Norderstedt.
- Järvinen, P. & Järvinen, A. (1996). *Tutkimustyön metodeista*. Opinpaja Oy, Tampere.
- Kakkuri-Knuuttila, M.-L. & Heinlahti, K. (2006). *Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia*. Gaudeamus Kirja, Oy Yliopistokustannus University Press Finland Ltd, Helsinki.
- Kallio, T. J. (2006). Teoreettinen tutkimus ja liiketaloustieteet. *LTA* 4/06, 510–538.
- Kangasharju, H. & Majapuro, M. (1995). *Tutkimusraportin kirjoittaminen*. Helsingin kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja D-194, Helsinki.
- Kaplan R. S. (2008). Using Scorecards for Governance in the Corporate and Public Sector. *Harvard Business Review*, HBR Blog Network 9:49 AM Monday September 29, 2008 .
- Kaplan R. S. & Porter, M. E. (2011). The Big Idea: How to Solve the Cost Crisis in Health Care. *Harvard Business review* September 2011, <http://hbr.org/2011/09/how-to-solve-the-cost-crisis-in-health-care/ar/1>, Luettu 29.10.2012.
- Karila, A. (2012). Kunnat ovat optimisteja, me olemme realisteja. *Terveys ja talous, terveystalouden ammattilehti*, 5/2012, 30-32.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006). *Tilintarkastusvelvollisuuden uudistamisen taloudelliset vaikutukset*. KTM Rahoitetut tutkimukset, maaliskuu 2006.
- Keclíková, K. & Bris, P. (2011) Risk Management and Internal Audit in Integrated Process Management of Hospitals. *E+M Ekonomie a Management* 4 (2011): 55-66.
- Kervinen, A., Kuusela, P. & Laulainen, S. (2005). Millaista tuloksellisuuden arvioinnin tulisi olla? Tuloksellisuuden arviointiin kohdistuvat odotukset kunta-alalla. Teoksessa Niiranen V., Stenvall J. & Lumijärvi, I. (toim.) (2005).

- Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: Tasapainotettu mittaristo kunnallisessa organisaatiossa. PS-Kustannus, Jyväskylä, 111-130.
- Keski-Petäjä, T. (2009). Merkintöjä kunnan organisoitumisesta. Teoksessa Haatainen, J., Keski-Petäjä, T. & Vartola, J. (toim.) (2009). Muuttuva hallinto ei sammaloidu. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos ja kirjoittajat, Tampere.
- Kihn, L.-A. (2011). Tilintarkastusta käsittelevien väitöskirjojen tutkimusstrategiset valinnat : aihepiiri ja tutkimusote. Vaasan yliopisto, Vaasa
- Kivelä, J. (2010). Valtiokonsernin talousohjauksen tila - tuki vai taakka? Tampere University Press, Tampere.
- Kiviaho, M., Oulasvirta, L. & Paananen, M. (2014). Riskienhallinta murroksessa: Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Kuntaliitto, Helsinki.
- Kivistö, J. (2009). Yliopistojen tehokkuusongelmat ja opportunistinen käyttäytyminen yliopistossa. Teoksessa Haatainen, J., Keski-Petäjä, T. & Vartola, J. (toim.) (2009). Muuttuva hallinto ei sammaloidu. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos ja kirjoittajat, Tampere.
- Kivistö, J. (2007). Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship. Tampere University Press, Tampere.
- Kohli, R. & Kettinger, W. J. (2004). Controlling Costs & Outcomes. MIS Quarterly September 2004 Vol. 28 No. 3, 363-394.
- Komulainen, M. (2010). Ulkoistaminen kunnissa - Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". Public Administration Review January/February 2005, Vol. 65, No. 1.
- Koskinen, I. (1995). Laadullisen tutkimusprosessin rakenteesta. Teoksessa Leskinen, J. (toim.) (1995). Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki.
- Krippendorff, K. (2013) Content Analysis: An Introduction to Its Methodology. Third Edition. SAGE, Los Angeles.
- Kulla, H. (2012). Euroopan neuvosto pönkittää kunnallista itsehallintoa – joskin liian ylimalkaisesti. Teoksessa Mölsä, A. (toim.) (2012). Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. KAKS – Kunnallisanalan Kehittämissäätö, Helsinki, 31-36.

- Kunisch, S., Menz, M. & Ambos, B. (2015). Changes at Corporate Headquarters: Review, Integration and Future Research. *International Journal of Management Reviews* Volume 17, Issue 3, pages 356–381, July 2015.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos (2008). Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus. Kunnallinen työmarkkinalaitos.
- Kuosmanen, P., Meklin, P., Rajala, T. & Sihvonen, M. (2004). Kunnat erikoissairaanhoidosta sopimassa. Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS, Helsinki.
- Kurunmäki, L. & Miller, P. (2006). Modernising government: the calculating self, hybridisation and performance measurement. *Financial Accountability & Management*, Vol. 22 No. 1, pp. 87-106.
- Kvale, S. (1996). *InterViews. An introduction to qualitative research interviewing*. Sage, London.
- Lainema, M. (1996). Monialayrityksen johtaminen - miten monialayrityksen johto voi lisätä tulosryhmiensä tai yksikköjensä arvoa. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja A-5:1996.
- Laitinen, L. A. (2011). HUS-pomo: Onko lääkäristä toimitusjohtajaksi? Greif Oy, Tartto, Viro.
- Lassar, W. M. & Kerr J. L. (1996). Strategy and Control in Supplier-Distributor Relationships: An Agency Perspective. *Strategic Management Journal*, Vol. 17, No. 8 (Oct., 1996), 613-632.
- Laurila, J. (2007). Organisaatioteoreettinen lähestymistapa strategiseen johtamiseen: Viimeaikaisia tuloksia ja uusia näköaloja. *Liiketaloudellinen aikakauskirja* 1/2008, 79-83. Liiketaloustieteellinen Yhdistys ry.
- Lauslahti S. (2007). Kunnan erikoissairaanhoidon kustannushallinnan keinot ja niiden käyttämisen esteet. Tampere University Press, Tampere.
- Lauslahti, S. (2003). *Menestyvä kunta: Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen*. Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki.
- Lee, B. (2012). *Using Documents in Organizational Research*. Teoksessa Symon, G. & Cassell, C. (2012). *Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges*. Sage Publications Ltd, London.
- Lehtinen, A. (2001). Rationaalisuus taloustieteessä. *Kapitaali* 2/2001, HY:n kansantaloustieteen opiskelijat.
- Malmi, T., Peltola, J. & Toivanen, J. (2006). *Balanced Scorecard: Rakenna ja sovelleta tehokkaasti*. Talentum Oy, Helsinki.

- Mantere, S., Suominen, K. & Vaara, E. (toim.) (2011). Toisinajattelua strategisesta johtamisesta. WSOYPro, Helsinki.
- March, J. G. (1978). Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice. *Bell Journal of Economics*, vol. 9, no. 2, 587–608.
- March, J. G. & Olsen, J.P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget, Bergen.
- March, J. G. & Simon, H. A. (1964). *Organizations*. John Wiley & Sons, Inc., New York.
- March, J. G. & Weil, T. (2005). *On Leadership*. Blackwell Publishing, Oxford, UK.
- Martikainen, J.-P., Meklin, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. (2002). *Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen*. Tampere University Press, Tampere.
- Martin, J. & Meyerson, D. (1988). *Organizational Cultures and the Denial, Channeling and Acknowledgement of Ambiguity*. Teoksessa Pondy, L. R., Boland jr., R.J. & Thomas, H. (toim.) (1988). *Managing Ambiguity and Change*. John Wiley & Sons, Chichester.
- Matheson, A. & Kwon, H.-S. (2003, 45). Public management in flux: Trends and differences across OECD countries. Teoksessa Bovaird, T. & Löffler, E. (toim.) (2003). *Public Management and Governance*. Routledge, Lontoo.
- Maynard-Moody, S. & Leland, S. (2000). *Stories from the Front Lines of Public Management: Street-Level Workers as Responsible Actors*. Teoksessa Brudney, J.L., O'Toole Jr., L.J. & Rainey, H.G (toim.) (2000). *Advancing Public Management: New developments in Theory, Methods, and Practice*.
- Mayston, D. (1985). Non-profit Performance Indicators in the Public Sector. *Financial Accountability & Management*, Summer 85, Vol. 1 Issue 1, 51-75.
- Mayston, D. (1993). Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 6 Iss 3.
- Meklin, P. (2009). Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä, Helsinki*.
- Meklin, P. (2008). Tuottavuuden mittaaminen verorahoitteisessa toiminnassa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2008*, Kunnallistieteen yhdistys ry.
- Meklin, P. (2007). Kunnallistalouden tutkimus. Teoksessa Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A., Siitonen P., (toim.) (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

- Meklin, P. (2001). Kunnallistalous. Teoksessa Meklin, P. (toim.) (2001). Kunnallistieteiden nykytila. Tampere University Press, Tampere.
- Meklin, P. (2000). Tarkastuksen tehtävä kunnan tulosohjauksessa – pohdintaa agenttiteorian lähtökohdista. Teoksessa Ryynänen, A., Meklin, P., Karhu, V., Kallio, O. (2000). Kunnallisen itsehallinnon renessanssi: Rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Finnpublishers Oy, Tampere, 133-150.
- Merton, R. K., Fiske, M. & Kendall, P. L. (1956). The focused interview. A manual of problems and procedures. Free Press, Glencoe, Illinois.
- Metsämuuronen, J. (2008). Laadullisen tutkimuksen perusteet. International Methelp Ky, Helsinki.
- Metsämuuronen, J. (2000). Metodologian perusteet ihmistieteissä. International Methelp Ky, Helsinki.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (2010). Management: It's not what you think! AMACOM American Management Association, New York.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. American Journal of Political Science, Vol. 28, No. 4 (Nov., 1984), 739-777
- Mullainathan, S. & Thaler R. H. (2000). Behavioral Economics. Working Paper 7948, an entry in the International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences.
- Mäenpää, O. (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Möttönen, S. (2002). Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa - johdatusta aiheeseen. Hallinnon tutkimus - Tampere : Hallinnon tutkimuksen seura, 2002:2, 178-188.
- Möttönen, S. (1997). Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Akateeminen väitöskirja, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Niiranen, V. & Melkin, P. (2005). Institutionalisoitu tuloksellisuusarviointi: Tarkastuslautakunnat tuloksellisuusarviointitiedon käyttäjinä. Teoksessa Niiranen V., Stenvall J. & Lumijärvi, I. (toim.) (2005). Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: Tasapainotettu mittaristo kunnallisessa organisaatiossa. PS-Kustannus, Jyväskylä, 219-242.
- Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I. (toim.) (2005a). Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: Tasapainotettu mittaristo kunnallisessa organisaatiossa. PS-Kustannus, Jyväskylä.

- Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I. (2005b). Tuloksellisuusarviointi kunnissa: onnistumisen ja kriittisten kohtien tarkastelua. Teoksessa Niiranen V., Stenvall J. & Lumijärvi, I. (toim.) (2005). Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: Tasapainotettu mittaristo kunnallisessa organisaatiossa. PS-Kustannus, Jyväskylä, 243-262.
- Niiranen, V., Stenvall, J., Lumijärvi, I., Meklin, P. & Varila, J. (2005c). Miten arvioida kuntapalvelujen tuloksellisuutta? Teoksessa Niiranen V., Stenvall J. & Lumijärvi, I. (toim.) (2005). Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: Tasapainotettu mittaristo kunnallisessa organisaatiossa. PS-Kustannus, Jyväskylä, 11-48.
- Nikkinen, J. & Sahlström, P. (2004). Does Agency Theory Provide a General Framework for Audit Pricing? *International Journal of Auditing* 8: November, 253-262.
- Nilsen, K. (2010). Economic Theory as It Applies to Public Sector Information. *Annual Review of Information Science and Technology* Volume 44, Issue 1, 419–489.
- Nilsson, F. (2000). Parenting styles and value creation: a management control approach. *Management Accounting Research*, 2000, 11, 89-112.
- Nilsson, F. & Olve, N.-G. (2001). Control Systems in Multibusiness Companies: From Performance Management to Strategic Management. *European Management Journal* Vol. 19, No. 4, 344–358, 2001.
- Niskakangas, H., Pönkä, P., Hakulinen, P. & Pönkä, V. (2011). Kuntayhtiöt. Kunnan omistaman osakeyhtiön hallinto. KL-Kustannus Oy, Helsinki.
- Nivala, V. (2006). Näkökulmia julkisen sektorin johtamiseen ja johtamisen kehittämiseen. Teoksessa Juuti, P. (toim.) (2006). Johtaminen eilen, tänään, huomenna. Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki.
- Nyland, K. & Pettersen, J. (2015). Hybrid controls and accountabilities in public sector management, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28 Iss 2 pp. 90 – 104.
- OECD (2004). OECD Principles of Corporate Governance. OECD Publications Service.
- Ongaro, E. (2009). Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Osborne, S.P. (2010). Introduction. The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment? Teoksessa Osborne, S.P. (ed.) (2010). The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance Routledge, London and New York.

- Otley, D. (1999). Performance management: a framework for management control systems research. *Management accounting research* 10.4 (1999): 363-382.
- Oulasvirta, L. (1994). *Kuinka kunta toimii*. Kuntakoulutus Oy, Vantaa.
- Oulasvirta, L. (1994). Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus. Teoksessa Anttiroiko, A.-V. (toim.) (1994). *Kunnallishallinto & politiikan taloustiede. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteiden analyysikehyksenä*. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 1/1994, Tampere, 146–161.
- Oulasvirta, L. & Brännkärr, C. (2001). *Toimiva kunta*. Kuntakoulutus Oy, Vantaa.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002). *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus: Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Oulasvirta, L., Paananen, M., Kiviaho, M. & Sandström, J. (2014). Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2014*, Kunnallistieteen yhdistys ry, 253-264.
- Parker, I. (1994). Commodities as sign systems. Teoksessa Babe, R. E. (toim.) (1994). *Information and communication in economics*. Boston, 69–91.
- Patton, E. & Appelbaum, S. H. (2003). The Case for Case Studies in Management Research. *Management Research News*, Volume 26 Number 5 2003, 60-71.
- Pauni, M. (toim.) (2012). *Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen: Kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän kehittämisaloihe*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Pettifer, D. (1998). Measuring the Performance of the Corporate Centre. *Long Range Planning*, Volume 31, Issue 5, 12 October 1998, Pages 783-785.
- Pettifer, D. & Campbell, A. (2005). How to measure "the Corporate Centre". September 2005 F&M Special Report, Ashbridge Business School, London.
- Pfister, J. A. (2009). *Managing Organizational Culture for Effective Internal Control*. Physica-Verlag Berlin, Heidelberg.
- Piga, G. (2011). A fighting chance against corruption in public procurement? Teoksessa Rose-Ackerman, S. & Søreide, T. (toim.) (2011). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Volume Two, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
- Pihlajaniemi, T. (2012). Mihin unohtui perustuslain tarjoama optio – itsehallinnollinen maakunta. Teoksessa Mölsä, A. (toim.) (2012). *Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. KAKS – Kunnallisanalan Kehittämissätiö*, Helsinki, 63-68.

- Pitts, R. A. & Hopkins, H. D. (1982). Firm Diversity: Conceptualization and Measurement. *The Academy of Management Review*, Vol. 7, No. 4 (Oct., 1982), 620-629.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis – NPM, New Public Governance and the Neo-Weberian State* (3rd edition). Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. (1993). Audit and accountability: the missing dimension? *Journal of the Royal Society of Medicine* Volume 86 April 1993 209-211.
- Porokka-Maunuksela, R., Huuskonen, J., Koskinen, O. & Säilä, E. (2004). *Kunnan hallinto, talous ja valvonta*. KPMG ja Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Porter, M. E. (2011). Discovering - and Lowering - the Real Costs of Health Care. *Harvard Business Review*, <http://hbr.org/web/extras/hbr-agenda-2011/michael-e-porter>, Luettu 15.11.2012.
- Prahalad, C.K. & Krishnan, M.S. (2011). Innovaation uusi aika: yhteisen arvon luominen globaaleissa verkoissa. Tietosanoma Oy, Helsinki.
- Pratt, J. W. & Zeckhauser, R. J. (1985). *Principals and Agents: The structure of Business*. Harvard Business School Press, Boston.
- Pridgen, A. & Wang, K. J. (2012). Audit Committees and Internal Control Quality: Evidence from Nonprofit Hospitals Subject to the Single Audit Act International. *Journal of Auditing* 2012:16: 165–183.
- Punnonen, H. (2015). Sairaanhoidopiirien vuosi 2014. Suomen Kuntaliitto. http://www.kunnat.net/fi/kunnat/sairaanhoitopiirit/katsaukset/Documents/Sairaanhoitopiirien_vuosi_2014_TP_11.3.2015.pdf. Luettu 20.4.2015
- Punnonen, H. (2013). Sairaaloitten ja sairaanhoidopiirien tammi-joulukuu 2012. Suomen Kuntaliitto. http://www.kunnat.net/fi/kunnat/sairaanhoitopiirit/katsaukset/Documents/060513_Sel12kok_netiteksti.pdf. Luettu 20.4.2015
- Purdy, G. (2010). ISO 31000:2009—Setting a New Standard for Risk Management. *Risk Analysis*, Vol. 30, No. 6, 2010. 881-886.
- Pyörälä, E. (1995). Kvalitatiivisen tutkimuksen metodologia. Teoksessa Leskinen, J. (toim.) (1995). *Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla*. Kuluttajatutkimuskeskus, Helsinki.
- Pöyhönen, A. (2012). Kataisen hallituksen kymmenen kuntarakennekäsäkyä. Teoksessa Mölsä, A. (toim.) (2012). *Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat*. KAKS – Kunnallisalan Kehittämissektori, Helsinki, 13-22.
- Pöysti, T. (2012, 105). Tosiasioiden ymmärtäminen on kuntarakennemuutostuksessakin viisauden alku. Teoksessa Mölsä, A. (toim.) (2012).

- Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. KAKS – Kunnallisan Kehittämissätiö, Helsinki, 100-109.
- Pöysti, T. (2005). Hyvä hallintotapa sekä strateginen ohjaus ja valvonta. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/hyvahallintapuhe170805.pdf. Luettu 2.10.2014.
- Radelet, S. (2006). A Primer on Foreign Aid. Working Paper Number 92 July 2006, Center for Global Development, www.cgdev.org.
- Rainey H. G. & Jung, C. S. (2010). Extending goal ambiguity research in government: from organizational goal ambiguity to programme goal ambiguity. Teoksessa Walker, R. M., Boyne, G. A. & Brewer, G. A. (2010). Public Management and Performance. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 34-59.
- Riistama, V. (1994). Tilintarkastuksen teoria ja käytäntö. Weilin + Göös, Espoo.
- Robson, C. (2001). Käytännön arvioinnin perusteet - opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. Public Administration Review 47(3): 227–238.
- Romzek, B. S. & Ingraham, P. W. (2000). Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command and Failure in the Ron Brown Plane Crash. Public Administration Review, v. 60(3):240-253, May/June 2000.
- Ross, S. A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problems. American Economic Review LXII (May): 134-139.
- Rumelt, R. P. (1991). How Much Does Industry Matter? Strategic Management Journal, Vol. 12, No. 3 (Mar., 1991), 167-185.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2011). Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (toim.) (2011). Haastattelun analyysi, Vastapaino, Tampere 9-38.
- Ryynänen, A. (2012). Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet. Tampere University Press, Tampere.
- Ryynänen, A. (2008). Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampereen yliopistopaino, Tampere.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkojulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. (Viitattu 16.1.2013).
- Sadtler, D., Campbell, A. & Koch, R. (1997). Breakup! When Large companies are Worth More Dead than Alive. Capstone Publishing Limited, Oxford.

- Salminen, A. (2004). Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Salminen, A. (1993). Hallintotiede. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Salomaa, E., Herrala, J., Lauharanta, J., Lindén, A., Puolakka, J., Hämäläinen, P., Mäkelä, M. & Punnonen, H. (2010). Sairaanhoidopiirien johtamisessa tarvittavat keskeiset tiedot. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Salonen, T. (2007). Tieteenfilosofia. Lapland University Press, Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi.
- Salonen, T. (2003). Filosofian sanat ja konseptit. Lapin yliopiston menetelmätieteellisiä julkaisuja. Esseitä, puheenvuoroja ja raportteja 2. Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- Sarens, G. (2010). The association between corporate governance guidelines and risk management and internal control practices Evidence from a comparative study. *Managerial Auditing Journal* Vol. 25 No. 4.
- Saukkonen, P. (toim.) (2012). Tutkielmanteon tukisivut. <http://www.mv.helsinki.fi/home/psaukkon/tutkielma/index.html>, Luettu 12.10.2012.
- Saunders, M. N. K. (2012). Choosing Research Participants. Teoksessa Symon, G. & Cassell, C. (2012). *Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges*. Sage Publications Ltd, London.
- Scapens, R. (1990). Research on management accounting: the role of case studies. *British Accounting Review* 24, 259–281.
- Schillemans, T. (2011). Does Horizontal Accountability Work? Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies. *Administration & Society* May 2011 vol. 43 no. 4, 387-416.
- Schmidt, R. H. (1989). Agency Costs are not a “Flop”! Teoksessa Bamberg, G. & Spremann, K. (toim.) (1989). *Agency Theory, Information and Incentives*. Springer Verlag, Saksa, Berliini.
- Schneider, D. (1989). Agency Costs and Transaction Costs: Flops in the Principal-Agent-Theory of Financial Markets”, Teoksessa Bamberg, G. & Spremann, K. (toim.) (1989). *Agency Theory, Information and Incentives*. Springer Verlag, Saksa, Berliini.
- Scott, C. (2000). Accountability in the regulatory state. *Journal of Law and Society*, 27, 38-60.
- Seppänen, S. (2003). Good Governance in International Law. Erik Castrén Institute Research Reports 13/2003, Helsinki.

- Shapiro, S. P. (2005). Agency theory. *Annual Reviews Sociology* 2005, 31:263–284.
- Shavell, S. (1979). Risk Sharing and Incentives in the Principal and Agent Relationship. *The Bell Journal of Economics*, Vol. 10, No. 1 (Spring, 1979), 55-73.
- Sihvonen, M. (2004). Tuloksellisuustietojen käyttö kunnallisessa päätöksenteossa. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Sihvonen, M., Koski, A., Silvennoinen-Nuora, L., Lumijärvi, I. & Niiranen, V. (2005). Tuloksellisuusarviointi – tiedon käyttö kunnallisissa palveluissa. Teoksessa Niiranen V., Stenvall J. & Lumijärvi, I. (toim.) (2005). Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: Tasapainotettu mittaristo kunnallisessa organisaatiossa. PS-Kustannus, Jyväskylä, 85-110.
- Silen, T. (1998). Laatujohtaminen – Menetelmiä kilpailukyvyyn vahvistamiseksi. Werner Söderström Osakeyhtiö, Helsinki.
- Silvennoinen-Nuora, L. (2010). Vaikuttavuuden arviointi hoitoketjussa - Mikä mahdollistaa vaikuttavuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin. Väitöskirja. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* : 1006. Tampere University Press.
- Silvennoinen-Nuora, L., Huotari, P., Ratilainen, K. & Sihvonen, M. (2003). Kuntien tuloksellisuusarviointia kehittämässä. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos, Tampere.
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics* (February 1955): 99–118.
- Simon, H. A. (1978). Rationality as Process and as Product of Thought. *American Economic Review* vol. 68, No. 2, 1–16.
- Simon, H. A. (1982). Päätöksenteko ja hallinto. Weilin & Göös, Espoo.
- Sinervo L.-M. (2011). Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Väitöskirja. Tampere University Press, Tampere.
- Sisäiset tarkastajat ry (2012a). Sisäinen tarkastus kunnissa. http://www.theiia.fi/instancedata/prime_product_yhdistys/sisaisettarkastajat/embeds/sisaisettarkastajatstructure/Kuntasektorin_esittely_25.10_versio.pdf, Luettu 8.11.2012.
- Sisäiset tarkastajat ry (2012b). Sisäinen valvonta ja riskienhallinta. http://www.theiia.fi/ammattilliset_asiat/sisainen_valvonta, Luettu 5.10.2012.
- Sorsa, V. (2011). Kun strategia tuli kaupunkiin: kuntasektori strategiatyön areenana. Teoksessa Mantere, S., Suominen, K. & Vaara, E. (toim.) (2011). Toisinajattelua strategisesta johtamisesta. WSOYPro, Helsinki.

- Spence, M. A. & Zeckhauser, R. J. (1971). Insurance, Information, and Individual Action. *American Economic Review*, vol. 61, issue 2, 380-87.
- Spremann, K. (1989). Agency Theory and Risk Sharing. Teoksessa Bamberg, G. & Spremann, K. (toim.) (1989). *Agency Theory, Information and Incentives*. Springer Verlag, Saksa, Berliini.
- Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. Teoksessa Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (toim.) (2005). *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications. 443-466.
- Stenvall, J., Koskela, S. & Virtanen, P. (2011). Julkisen johtamisen sisältöalueet - johtaminen eri hierarkiatasoilla. Teoksessa Hyyryläinen, E & Viinamäki, O.-P. (2011). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Toim. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi. *Acta Wasaensia* no 238. *Julkisjohtaminen* 16. 155-170.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its discontents*. Penguin Group, London.
- Stiglitz, J. (2000). The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, No. 4 (Nov., 2000), 1441-1478.
- Suomen Kuntaliitto (2015a). Sairaanhoidopiirien ja erityisvastuualueiden (erva) asukasluvut.
<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/sairaanhoitopiirit/asukasluvut/Sivut/default.aspx>
Luettu 18.8.2015.
- Suomen Kuntaliitto (2015b). Sairaaloiden ja sairaanhoidopiirien tammi-joulukuu 2014.
<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/sairaanhoitopiirit/katsaukset/Sivut/default.aspx>
Luettu 18.8.2015.
- Suomen Kuntaliitto (2014). Suurten kaupunkien terveydenhuollon kustannukset kääntyivät nousuun.
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/06/Sivut/terveydenhuollon-kustannukset-nousuun.aspx>. Luettu 18.8.2005.
- Suomen Kuntaliitto (2012a). Suomalaisten erikoissairaanhoidon perusta: Sairaanhoitopiirit.
<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/sairaanhoitopiirit/Sivut/default.aspx>, Luettu 12.10.2012.
- Suomen Kuntaliitto (2012b). Sairaanhoitopiirien strategiat.
<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/sairaanhoitopiirit/strategiat/Sivut/default.aspx>.
Luettu 12.10.2012.
- Suomen Kuntaliitto (2009). Hyvä hallinto- ja johtamistapa kuntakonsernissa. Kuntaliitto, Helsinki.

- Suomen Kuntaliitto (2003). Kunnan hallintosääntö. Valtuuston työjärjestys. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto (1993). Hyvä kunnallinen hallintotapa: Eettiset periaatteet käytännössä. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Suomen standardoimisliitto SFS (2011). SFS-ISO 31000 Riskienhallinta. Periaatteet ja ohjeet. Suomen standardoimisliitto, Helsinki.
- Symon, G. & Cassell, C. (2012). Assessing Qualitative Research. Teoksessa Symon, G. & Cassell, C. (2012). Qualitative Organizational Research: Core Methods and Current Challenges. Sage Publications Ltd, London.
- Säilä, E., Hellen-Toivanen, P. & Pakkanen, K. (2008). Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Taloussanomien (2008). Terveystieteissä miljardien tehostamisvara. <http://www.taloussanomien.fi/terveydenhuolto/2008/07/07/konsultti-terveydenhuollossa-miljardien-tehostamisvara/200817461/12>, Luettu 2.11.2012.
- Tammi, J. (2006). Toimintolaskennan käyttömahdollisuudet ja hyödyt kunnan johtamistyössä. Acta Universitatis Tamperensis; 1152, Väitöskirja, Tampereen yliopisto, Tampere.
- Teperi, J. (2015). Laatu ja terveyshyöty terveydenhuollossa –esitelmä. Terveysfoorumi 12.3. 2015.
- The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (1992). Internal Control - Integrated Framework.
- The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2004). Enterprise Risk Management – Integrated Framework.
- Tienari, J., Vaara, E. & Meriläinen, S. (2005). Yhteisyyden rakentuminen haastattelussa. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.) (2005). Haastattelu: tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino, Tampere, 103-124.
- Tiittula, L. & Ruusuvuori, J. (2005). Johdanto. Teoksessa Ruusuvuori, J. & Tiittula, L. (toim.) (2005). Haastattelu: tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus. Vastapaino, Tampere, 9-21.
- Tucker, B. P. & Parker, L. D. (2013). Out of Control? Strategy in the NFP sector: the implications for management control. Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 26 No. 2, 2013, 234-266.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2013). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

- Tuori, K. (2012). Jäitä hattuun! Teoksessa Mölsä, A. (toim.) (2012). Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. KAKS – Kunnallisan Kehittämissäatiö, Helsinki, 113-120.
- Töttö, P. (2004). Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Osuuskunta Vastapaino, Tampere.
- Töttö, P. (2000). Pirullisen positivismin paluu: Laadullisen ja määrällisen tarkastelua. Osuuskunta Vastapaino, Tampere.
- Urbancic, F. R. & Hauser, R. C. (1991). Hospital Audit Committees: A Comparative Analysis of Structural and Functional Characteristics. *Hospital & Health Services Administration* 36.3 (Fall 1991): 383.
- Uusi-Rauva, E. (2006). Tuottavuusajattelun kehityslinjoja. Teoksessa Juuti, P. (toim.) (2006). Johtaminen eilen, tänään, huomenna. Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki.
- Vakkuri, J. (2010). Professori Jarmo Vakkurin verkkokolumni 26.2.2010: Kohti kuntien laaja-alaista tuottavuusajattelua. http://www.kuntatieto.fi/k_perussivu.asp?path=1;29;60;108920;158214;159156;159976, Luettu lokakuu 2011.
- Vakkuri, J. (2009a). Esipuhe: Esteitä tiellä kohti parasta maailmaa. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) (2009). Paras mahdollinen julkishallinto? Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä, Helsinki.
- Vakkuri, J. (2009b). Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) (2009). Paras mahdollinen julkishallinto? Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä, Helsinki.
- Vakkuri, J. (2003). Research Techniques and Their Use in Managing Nonprofit Organizations. An illustration of DEA Analysis in NPO environments. *Financial Accountability and Management*, vol. 19, no. 3, 243–263.
- Vakkuri, J. (2001). Organisaation tuloksellisuusinformaatio tarkastus- ja arviointitoiminnassa: informaation tuotannon ja käytön näkökulmat. Teoksessa Myllymäki, A. & Vakkuri, J. (toim.) (2001). Tulos, normi, tilivelvollisuus - Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere University Press, Tampere, 171-192.
- Vakkuri, J. & Meklin, P. (2006). Ambiguity in Performance Measurement: A Theoretical Approach to Organisational Uses of Performance Measurement. *Financial Accountability and Management*, vol. 22, no. 3, 235–250.
- Valkama, P. (2004). Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. *Acta Universitatis Tamperensis*; 1039, Väitöskirja. Tampereen yliopisto, Tampere.

- Valtioneuvoston kanslia (2015). Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 29.5.2015 nimitetyn pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmasta. <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>.
- Valtioneuvoston kanslia (2014). Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 24.6.2014 nimitetyn pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelmasta. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/145135/Stubbin+hallituksen+ohjelma/afd39bc-307c-4cde-8b4c-b97724cf24ef>.
- Valtioneuvoston kanslia (2011). Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011 <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>.
- Vartola, J. (2009) Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi Ilari & Sinervo Lotta-Maria (toim.) Governance - uuden hallintatavan jäsentymisen. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Hallintotieteiden keskus. 13-43.
- Vartola, J. (2004). Näkökulmia byrokratiaan. Johtamistieteiden laitos, Tampereen yliopisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.
- Vartola, J. (1979). Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vesterinen, P. (2006). Huomisen johtamisen kynnyksellä, Mitä johtajat itse kertovat johtajuudesta? Teoksessa Juuti, P. (toim.) (2006). Johtaminen eilen, tänään, huomenna. Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki.
- Virtanen, T. (2006). Johdon ohjausjärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä. Acta Universitatis oeconomicae Helsingiensis, Series no: A-270, Väitöskirja. Helsingin kauppakorkeakoulu, Helsinki.
- Viskari, S. (2009). Tieteellisen kirjoittamisen perusteet: Opas kirjoittamiseen ja seminaarityöskentelyyn. Tampereen yliopisto, Kasvatustieteen laitos, Julkaisusarja B N:o 17, Tampere.
- Vuorinen, E. (1995). Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa. Vuoricon Oy, Sipoo.
- Walker, R. M. (2010). Strategy: which strategic stances matter. Teoksessa Walker, R. M., Boyne, G. A. & Brewer, G. A. (2010). Public Management and Performance. Cambridge University Press, Cambridge, UK. 227-252.
- Watts, R.L. & Zimmerman, J.L. (1983). Agency Problems, Auditing and the theory of the firm: some evidence. Journal of Law and Economics, 613-633.

- Welch, J. (2005). Voittajaksi. HarperCollins Publishers & Tönnheim Literary Agency, New York.
- White, H. C. (1985). Agency as Control. Teoksessa Pratt, J. W. & Zeckhauser, R. J. (1985). Principals and Agents: The structure of Business. Harvard Business School Press, Boston.
- Whitehead, J. & Campbell, A. (2010). Avoiding Flawed Decisions. Finance & Management, the monthly magazine of the ICAEW's Finance and Management Faculty, October 2010, Issue No.181, 6 – 9.
- Whittington, R. (2003). Organizational Structure. Teoksessa Faulkner, D. O. & Campbell, A. (toim.) (2003). The Oxford Handbook of Strategy: Volume II Corporate Strategy. Oxford University Press, Oxford.
- Wiberg, M. (2005). Valta kunnassa. Polemia-sarja, KAKS - Kunnallisan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Wiberg, M. & Salonen, H. (1991). Poliittiset päämies-agentti –vuorovaikutustilanteet. Poliitikka 3-4/1991, 149-162.
- Williamson, O. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. The Free Press, New York.
- Woodside A. G. & Wilson, E. J. (2003). Case study research methods for theory building. Journal of Business & Industrial Marketing, Volume 18 issue 6/7, 493 – 508.
- Yle (2012). Sairaanhoidopiirit lakkautetaan, muuttuuko mikään? http://yle.fi/uutiset/sairaanhoidopiirit_lakkautetaan_muuttuuko_mikaan/6146214, Luettu 26.10.2012.
- Ylisirniö, P. (2011). Strategian mittaaminen. Ekonomia-sarjaa, Suomen Ekonomiliitto ja WSOYpro Oy, Helsinki.
- You, J.-S. (2006). Corruption as Injustice. Kennedy School of Government, Harvard University, Paper prepared for presentation at 2006 Annual Meeting of Midwest Political Science Association, Chicago, April 20-23, 2006.
- Åkerberg, P. (2006). Budjetoinnin mielettömyys. Talentum Media Oy, Helsinki.

VIRALLISJULKAISUT JA VIRANOMAISMATERIAALIT

Lait, asetukset ja hallituksen esitykset

Erikoissairaanhoidolaki 1062/1989

Hallintolaki 434/2003

Hallintomenettelylaki 598/1982

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 24/2012)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 263/2006)

Hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi (HE 90/2010)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 77/2004)

Kirjanpitolaki 1336/1997

Kuntalaki 410/2015

Kuntalaki 365/1995

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992

Osakeyhtiölaki 624/2006

Suomen perustuslaki 731/1999

Terveydenhuoltolaki 1326/2010

Kirjanpitolautakunta

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2011). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2009). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta, Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

Valtionhallinnon muut julkaisut

Valtiovarainministeriö (2012). Kuntalain taloussäännösten uudistaminen, Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2012, www.vm.fi/julkaisut, Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2012.

Valtiovarainministeriö (2010). Julkinen talous tienhaarassa, finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla, http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20100129Julkin/name.jsp, Luettu lokakuu 2011.

Kuntien ja kuntayhtymien materiaalit

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (2014). Tilinpäätös 2013.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (2014). Arviointikertomus 2013.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (2010). Hyvä hallinto –ohje, Helsinki.

Helsingin kaupunginhallituksen konsernijaosto (2009). Johtamisen ja hallinnon keskeiset periaatteet Helsingin kaupunkikonsernin tytäryhtiöissä, Helsinki.

- Pirkanmaan sairaanhoitopiiri (2015). <http://www.pshp.fi/fi-FI/Sairaanhoitopiiri/Organisaatio>
- Pirkanmaan sairaanhoitopiiri (2014). Tilinpäätös 2013.
- Pirkanmaan sairaanhoitopiiri (2014). Arviointikertomus 2013.
- Pirkanmaan sairaanhoitopiiri (2013). Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä.
- Pirkanmaan sairaanhoitopiiri (2013). Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.
- Pirkanmaan sairaanhoitopiiri (2011). Palveluja elämän tähden: Pirkanmaan sairaanhoitopiirin strategia 2012 – 2016, Tampere.
- Pirkanmaan sairaanhoitopiiri (2010). Riskienhallintapolitiikka.
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri (2015). <https://www.ppsHP.fi/organisaatio>
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri (2014). Tilinpäätös 2013.
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri (2014). Arviointikertomus 2013.
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri (2013). Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.
- Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri (2014). Tilinpäätös 2013.
- Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri (2014). Arviointikertomus 2013.
- Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri (2012). Riskienhallinnan käsikirja.
- Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri (2012). Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.
- Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (2014). Tilinpäätös 2013.
- Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (2014). Arviointikertomus 2013.
- Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri (2012). Hallintosääntö.

Liite 1. Asiantuntijahaastattelujen kysymykset

(Ennen haastattelua käydään läpi keskeiset teoriat ja sisäisen valvonnan käsite tässä tutkimuksessa.)

Yleiset kysymykset

- Millaisena näet potilaiden tarpeiden kehityksen suhteessa julkisen erikoissairaanhoidon resurssien kehitykseen (tarve tuloksellisuuden parantamiselle)?
- Mitä ajattelet johdon ja muiden esimiesten roolista liittyen organisaation tavoitteiden saavuttamisen valvontaan?

Teema 1: Sisäinen valvonta keskusjohdon näkökulmasta (parenting-teoria)

1.1 Keskusjohdon rooli strategisena sisäisenä valvojana

- Miten tulkitset sisäistä valvontaa keskusjohdon eli ylimmän johdon näkökulmasta?
- Millaisia yhtymäkohtia näet keskusjohdon valvontatoiminnassa suhteessa vanhemmuuteen (parenting) eli vanhempien suorittamaan lastensa toiminnan valvontaan (yritysmaailmassa käytössä käsitteet emo ja tytär)?
- Mitä ajattelet keskusjohdon järjestämän valvonnan ja vanhemmuuden rinnastuksesta? Yhtäläisyyksiä ja eroja?

1.2 Strateginen sisäinen valvonta valvottavan saaman hyödyn/kärsimän haitan näkökulmasta

- Mitä hyötyjä voi valvonnasta olla toimintayksiköille?
- Entäpä haittoja?
- Millaisina näet keskusjohdon ja toimintayksikön roolit, kun pyritään parantamaan toimintayksikön tuloksellisuutta?
- Miksi toimintayksikön (tai tyttären) päätöksenteon valvonta on tärkeää?
- Millaisia vaikutuksia luottamuksella/epäluottamuksella voisi olla sisäisen valvonnan järjestämiseen?
- Millaisia vaikutuksia keskusjohdon järjestämällä valvonnalla voi olla toimintayksikön johdon motivaatioon?

1.3 Viestintä ja tiedonkulku keskusjohdon ja toimintayksikön välillä

- Millaisina näet keskusjohdon ja toimintayksikön tarpeet raportointijärjestelmille?
- Jos toimintayksikön käytössä on heikosti toimiva raportointijärjestelmä, niin millaisia vaikutuksia sillä voi olla?
- Millaisia ovat avoimuuden mahdollisuudet vaikuttaa valvonnan tapaan tai määrään?
- Jos toimintayksikkö kykenee uskottavaan omaan valvontaansa perustuen raportoimaan keskusjohdolle, niin millaisia vaikutuksia sillä voisi olla keskusjohdon järjestämään valvontaan?
- Entäpä toimintayksikölle itselleen?

Teema 2: Tavoitteiden monitulkintaisuus kunnallisessa erikoissairaanhoidossa

2.1 Monitulkintaisuus tavoitteiden asettamisessa

- Miten yhteneviksi arvioit kuntalaisten, poliittisten päättäjien, erikoissairaanhoidon organisaation johdon, terveydenhuollon ammattilaisten ja potilaiden/asiakkaiden tavoitteet erikoissairaanhoidolle?
- Miten voitaisiin pyrkiä löytämään eri sidosryhmiä tyydyttävä tavoitteiden kokonaisuus?
- Mikäli tavoitteet jäävät epäselviksi, millaisia vaikutuksia arvioit sillä olevan toimintaan ja sen valvontaan?
- Millaisia olisivat hyvät tavoitteet julkiselle erikoissairaanhoidolle?

2.2 Strategia monitulkintaisuuden taustalla

- Millaisena näet strategian roolin suhteessa tavoitteiden monitulkintaisuuden ongelmaan?
- Miten strategiset tavoitteet tulisi näkyä sisäisen valvonnan järjestämisessä? Mielikuva siitä, että onko yleensä näin?

2.3 Julkisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden tulkinnan vaikeus

- Miksi julkisen erikoissairaanhoidon tuloksellisuuden tulkitsemisen koetaan haasteelliseksi?
- Erikoissairaanhoidon toiminnallinen osaaminen on hajautunut erikoisaloille. Miten ylin johto voi tukea valvonnan avulla eri yksiköiden mahdollisuuksia parantaa tuloksellisuutta?
- Erikoissairaanhoidossa käytössä olevan tiedon puutteellisuus (esim. vaikuttavuuden osalta) tuo haasteen voimavarojen oikealle kohdistamiselle. Onko sisäisellä valvonnalla mielestäsi annettavaa tämän ongelman hallintaan?

Teema 3: Moninaiset päämies-agenttisuhteet kunnallisessa erikoissairaanhoidossa

3.1 Erilaisista päämies-agenttisuhteista ja niiden luomista tilivelvollisuussuhteista

- Millaisia sidosryhmien ja erikoissairaanhoidon tuottajan välisiä suhteita (päämies-agenttisuhteet) tunnistat julkisessa erikoissairaanhoidossa?
- Miten erilaiset päämies-agenttisuhteet voivat vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen?
- Millaisia tapoja ymmärtää tilivelvollisuus olet havainnut (esimerkiksi kuntalainmukainen, poliittinen, ammatillinen, omalle esimiehelle)
- Millaisia vaikutuksia tilivelvollisuudella voi olla (toisin sanoen velvollisuudella vastata ja raportoida toiminnastaan jollekin tietylle taholle)?

3.2 Erilaisten päämies-agenttisuhteiden vaikutukset

- Miten organisaation monet tasot voivat vaikuttaa tiedonkulkuun?
- Millaisia vaikutuksia tiedonkulkuun arvioit olevan hajautuneella omistuksella?
- Miten arvioit erilaisten organisaatorakenteiden vaikuttavan sisäisen valvonnan järjestämiseen?

3.3 Sisäinen valvonta moninaisessa toimintaympäristössä

- Mitä tahoja olisi hyvä osallistua riskienarviointiin julkisessa erikoissairaanhoidossa, jotta valvonta saataisiin kohdistettua tehokkaasti?
- Yliopistolliset sairaanhoitopiirit ovat organisaatorakenteeltaan varsin monitasoisia ja samalla myös suhteellisen monimutkaisia, joten esimiestasojakin on useita. Miten luonnehtisit eri esimiestasojen osaamistarpeita sisäisen valvonnan osalta?

Liite 2. Lääkärijohtajien haastattelukysymykset

Sisäisen valvonnan kartoitus tilinpäätöksen sisäisen valvonnan selontekoa varten

Toimialuejohtaja/toimitusjohtaja (tmv.) _____

Vastauspäivämäärä _____

SISÄISEN VALVONNAN TAVOITTEET

Sisäinen valvonta on osa johtamista. Sisäinen valvonnan avulla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus tavoitteiden saavuttamisesta. Kun sisäinen valvonta on asianmukaista, varmistetaan:

- *tuloksellisuus*: edistetään organisaation taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä tuotteiden ja palvelujen laatua,
- *resurssien turvaaminen ja hyödyntäminen*: vältetään menetyksiltä, jotka aiheutuvat asioiden huonosta hoidosta, väärinkäytöksestä tai muista epäsäännönmukaisuuksista,
- *toiminnan laillisuus ja johdon ohjeiden noudattaminen*: noudatetaan lakeja, asetuksia, säännöksiä ja muita ohjeita sekä
- *tietojen oikeellisuus*: kehitetään ja ylläpidetään luotettavia tietoja toiminnasta ja taloudesta ja esitetään ne rehellisesti määräaikaisissa raporteissa.

Esimiehet vastaavat johtamansa toiminnan sisäisestä valvonnasta.

SISÄISEN VALVONNAN OSA-ALUEET

1) Johtamistapa ja valvontakulttuuri

Johtamistapaan ja valvontakulttuuriin sisältyvät hallituksen ja johdon asenne sekä toimenpiteet koskien valvonnan tärkeyttä organisaatiossa. Johtamistapa luo puitteet sisäisen valvontajärjestelmän tavoitteiden saavuttamiselle. Johtamistapa ja valvontakulttuuri sisältävät muun muassa seuraavat osatekijät:

- rehellisyys ja eettiset arvot
- johdon periaatteet ja toimintatapa
- organisaatorakenne
- henkilöstöhallinnon menettelytavat

Kysymys	Vastaus
Toimitaanko toimialueella/yhtiössä sairaanhoitopiiriin eettisten periaatteiden (hyvä hoito, ihmisen kunnioittaminen, osaamisen arvostaminen, yhteiskuntavastuullisuus) mukaisesti?	
Ovatko toimialueelle/yhtiölle asetetut taloudelliset tavoitteet oikeassa suhteessa toiminnallisiin tavoitteisiin, onko niiden seuranta järjestelmällistä ja reagoitako poikkeamiin asianmukaisesti?	
Miten toimialueen/yhtiön johto pyrkii varmistamaan lainsäädännön ja ohjeiden mukaisen toiminnan?	
Raportoivatko esimiehet säännöllisesti omille esimiehilleen vastuullaan olevasta toiminnasta ja taloudesta? (Eli toteutuuko tilivelvollisuus toimialueen/ yhtiön sisällä organisaatorakenteen mukaisesti?)	

2) Riskienhallinta

Prosessi, jonka avulla tunnistetaan, arvioidaan ja raportoidaan riskejä.

Kysymys	Vastaus
Onko toimialueen/yhtiön riskienhallinta toteutettu PSHP:n riskienhallintapolitiikan mukaisesti?	
Miten seurataan merkittävimpien tunnistettujen riskien hallintaa?	
Mihin asioihin liittyvät suurimmat väärinkäytösriskit?	
Mitä konkreettisia riskienhallinnan toimenpiteitä on tehty päättyneenä vuotena?	
Käyttääkö toimialue/yhtiö riskienhallinnan arvioinnissa ja dokumentoinnissa aktiivisesti PSHP:n sähköistä riskienhallintajärjestelmää (Granite)?	

3) Valvontatoiminnot

Menettelytavat, joita käyttämällä riskejä pyritään hallitsemaan tehokkaasti.

Kysymys	Vastaus
Onko esimiesten suorittama päivittäisvalvonta luonteva osa toimialueella/yhtiössä tapahtuvaa johtamista?	
Onko talouden (ml. palkkojen ja laskutuksen) analysointi hyvällä tasolla?	
Ovatko kirjalliset hyväksymisvaltuudet ajan tasalla?	
Onko rekistereihin pääsy ja niiden käyttö asianmukaisesti järjestetty?	

4) Raportointi ja tiedonvälitys

Tarvittava tieto tunnistetaan ja viestitään tarkoituksenmukaisella tavalla, jotta tieto tukee johdon ja henkilökunnan työtehtävien hoitamista.

Kysymys	Vastaus
Onko toiminnan ja talouden raportointi luotettavaa, ajantasaista ja tarpeellisen tiedon antavaa?	
Saako toimialueen/yhtiön johto ja henkilöstö riittävästi tietoa sairaanhoitopiiristä ja omalta toimialueelta/yhtiöstä toimintaan vaikuttavista olennaisista tekijöistä?	
Onko esimiestehtävissä oleville viestitty heidän valvontavastuustaan koskien heidän johtamansa toiminnan tavoitteiden saavuttamista?	
Onko kommunikaatio riittävää toimialueiden, konserniyhtiöiden ja ulkoisten sidosryhmien välillä?	

5) Seuranta

Sisäisen valvonnan toimivuutta seurataan ja muutoksia tehdään tarpeen mukaan. Seuranta toteutetaan johdon jatkuvan toiminnan ja/tai erillisten arviointien avulla.

Kysymys	Vastaus
Arvioiko toimialueen/yhtiön johto säännöllisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan onnistumista ja pyrkiikö korjaamaan mahdolliset puutteet?	
Millaisia sisäisen valvonnan tai riskienhallinnan kehitystarpeita toimialueella on havaittu?	

Liite 3. Sairaanhoidopiirit, erityisvastuualueet ja niiden asukasluvut

Sairaanhoidopiiri	Asukkaita
H:gin ja Uudenmaan	1 581 450
Etelä-Karjalan	132 252
Kymenlaakson	173 864
HYKS erva	1 887 566
Varsinais-Suomen	474 053
Satakunnan	224 556
Vaasan	168 848
TYKS erva	867 457
Pirkanmaan	521 540
Etelä-Pohjanmaan	198 831
Kanta-Hämeen	175 481
Päijät-Hämeen	213 428
TAYS erva	1 109 280
Pohjois-Savon	248 430
Etelä-Savon	104 407
Itä-Savon	44 444
Keski-Suomen	250 773
Pohjois-Karjalan	169 112
KYS erva	817 166
Pohjois-Pohjanmaan	403 555
Kainuun	76 782
Keski-Pohjanmaan	78 284
Lapin	118 314
Länsi-Pohjan	64 200
OYS erva	741 135
Manner-Suomi	5 422 604
Ahvenanmaa	28 666
Koko maa	5 451 270

Väestö 31.12.2013, Aluejako 1.1.2015
(Suomen Kuntaliitto 2015a)

Liite 4. Sairaanhoidopiirien toimintatuotot ja –kulut 2014

SAIRAANHOITOPIIRIEN TAMMI-JOULUKUU 2014 (14TOT)

VERRATTUNA ALKUPERÄISEEN TALOUSARVIOON (14TA) JA VUODEN 2013 TILINPÄÄTÖKSEEN (13TP)

TOIMINTATUOTOT

shp	14TOT	14TA	Muutos %	13TP	Muutos %	shp:n osuus tyyht %	Mitoitettujen kuntayhtymät	
							yht. M€	esh:n %-osuus
H:gin ja Uudenmaan	1 906,95	1 878,40	1,5	1 848,01	3,2	26,3		
Etelä-Karjalan	165,59	164,99	0,4	159,29	4,0	2,3	437,46	37,9
Kymenlaakson	182,45	185,56	-1,7	184,72	-1,2	2,5	206,89	88,2
HYKS erva	2 254,99	2 228,95	1,2	2 192,02	2,9	31,1		
Varsinais-Suomen	693,79	677,23	2,4	661,72	4,8	9,6		
Satakunnan	297,00	285,70	4,0	283,40	4,8	4,1	328,89	90,3
Vaasan	233,74	226,13	3,4	226,59	3,2	3,2		
TYKS erva	1 224,53	1 189,06	3,0	1 171,71	4,5	16,9		
Pirkanmaan	709,23	685,53	3,5	693,88	2,2	9,8	742,11	95,6
Etelä-Pohjanmaa	284,44	285,00	-0,2	276,98	2,7	3,9		
Kanta-Hämeen	207,45	204,29	1,5	197,16	5,2	2,9		
Päijät-Hämeen	281,48	278,91	0,9	282,12	-0,2	3,9	388,99	72,4
TAYS erva	1 482,60	1 453,73	2,0	1 450,14	2,2	20,4		
Pohjois-Savon	413,60	413,72	-0,0	406,18	1,8	5,7		
Etelä-Savon	160,35	156,02	2,8	152,96	4,8	2,2		
Itä-Savon	83,04	78,24	6,1	78,86	5,3	1,1	156,54	53,0
Keski-Suomen	325,60	323,88	0,5	326,54	-0,3	4,5	360,61	90,3
Pohjois-Karjalan	227,17	224,34	1,3	218,57	3,9	3,1	245,76	92,4
KYS erva	1 209,76	1 196,20	1,1	1 183,11	2,3	16,7		
Pohjois-Pohjanmaa	549,90	531,90	3,4	532,00	3,4	7,6	573,84	95,8
Kainuun	118,57	115,13	3,0	119,59	-0,9	1,6	376,98	31,5
Keski-Pohjanmaan	121,97	122,33	-0,3	118,72	2,7	1,7	176,06	69,3
Lapin	181,99	177,85	2,3	166,55	9,3	2,5		
Länsi-Pohjan	107,68	101,15	6,5	100,48	7,2	1,5		
OYS erva	1 080,11	1 048,36	3,0	1 037,34	4,1	14,9		
Yhteensä	7 251,99	7 116,30	1,9	7 034,32	3,1	100,0		

(Suomen Kuntaliitto 2015b)

SAIRAANHOITOPIIRIEN TAMMI-JOULUKUU 2014 (14TOT)

VERRATTUNA ALKUPERÄISEEN TALOUSARVIOON (14TA)
JA VUODEN 2013 TILINPÄÄTÖKSEEN (13TP)

TOIMINTAKULUT

shp	14TOT	14TA	Muutos %	13TP	Muutos %	shp:n osuus tyyht %	Mitoimialaiset kuntayhtymät	
							yht. M€	esh:n %-osuus
H:gin ja Uudenmaan	1 784,23	1 757,28	1,5	1 721,12	3,7	25,9		
Etelä-Karjalan	163,99	160,60	2,1	158,24	3,6	2,4	417,96	39,2
Kymenlaakson	181,78	186,74	-2,7	180,84	0,5	2,6	204,99	88,7
HYKS erva	2 130,00	2 104,62	1,2	2 060,20	3,4	30,9		
Varsinais-Suomen	643,72	624,19	3,1	622,35	3,4	9,3		
Satakunnan	291,70	281,43	3,6	278,02	4,9	4,2	322,59	90,4
Vaasan	218,17	216,71	0,7	216,93	0,6	3,2		
TYKS erva	1 153,59	1 122,33	2,8	1 117,30	3,2	16,7		
Pirkanmaan	674,34	647,17	4,2	659,21	2,3	9,8	707,08	95,4
Etelä-Pohjanmaa	275,72	271,31	1,6	267,42	3,1	4,0		
Kanta-Hämeen	199,81	195,73	2,1	196,68	1,6	2,9		
Päijät-Hämeen	268,84	266,71	0,8	268,91	-0,0	3,9	375,09	71,7
TAYS erva	1 418,71	1 380,92	2,7	1 392,22	1,9	20,6		
Pohjois-Savon	395,96	397,05	-0,3	390,36	1,4	5,7		
Etelä-Savon	156,13	152,58	2,3	148,16	5,4	2,3		
Itä-Savon	82,42	77,60	6,2	78,19	5,4	1,2	152,71	54,0
Keski-Suomen	315,83	307,08	2,8	308,81	2,3	4,6	350,86	90,0
Pohjois-Karjalan	214,85	213,39	0,7	209,02	2,8	3,1	231,43	92,8
KYS erva	1 165,19	1 147,70	1,5	1 134,54	2,7	16,9		
Pohjois-Pohjanmaa	531,77	506,90	4,9	511,18	4,0	7,7	556,51	95,6
Kainuun	116,40	111,45	4,4	112,24	3,7	1,7	365,54	31,8
Keski-Pohjanmaan	116,09	117,40	-1,1	112,68	3,0	1,7	170,30	68,2
Lapin	170,96	169,31	1,0	156,46	9,3	2,5		
Länsi-Pohjan	99,16	96,81	2,4	98,14	1,0	1,4		
OYS erva	1 034,38	1 001,87	3,2	990,70	4,4	15,0		
Yhteensä	6 901,87	6 757,44	2,1	6 694,96	3,1	100,0		

(Suomen Kuntaliitto 2015b)