

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

TARKASTUSLAUTAKUNTIEN MUUTTUVAT TEHTÄVÄT

Isomorfiset mekanismit ja institutionaaliset pilarit muutoksen selittäjinä

Tilintarkastuksen ja arvioinnin
maisteriohjelma,
Julkinen talousjohtaminen
Pro Gradu –tutkielma
Huhtikuu 2017
Ohjaaja: Jarmo Vakkuri

Jennileena Kannisto

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma, Julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	JENNILEENA KANNISTO
Tutkielman nimi:	Tarkastuslautakuntien muuttuvat tehtävät – Isomorfiset mekanismit ja institutionaaliset pilarit muutoksen selittäjinä
Pro gradu –tutkielma:	66 sivua
Aika:	Huhtikuu 2017
Avainsanat:	tarkastuslautakunta, tehtävät, institutionaalinen muutos, isomorfiset mekanismit, institutionaaliset pilarit, kuntalaki

Tutkielmassa tarkastellaan tarkastuslautakunnan tehtävien muutosta toiminnan ensimmäisen kahdenkymmenen vuoden aikana vuosina 1997–2017. Tarkastuslautakunnista tuli kuntalain (365/1995) nojalla olennainen osa kuntien johtamis- ja hallintojärjestelmiä, sillä niistä tuli kuntalain nojalla lakisääteisiä ja siten pakollisia lautakuntia. Tarkastuslautakunnan asettaminen pakolliseksi toimielimeksi osoitti myös osaltaan valvonnan tehostamistarpeen saaman painoarvon tehden tarkastuslautakuntien asemasta varsin vahvan.

Tarkastuslautakuntien merkitys ei ole vuosien aikana vähentynyt, vaan pikemminkin päinvastoin; tarkastuslautakuntien vuosien varrella lisääntyneet ja muuttuneet tehtävät sekä yleinen kehitys lisääntyneeseen talouden ja toiminnan arviointiin ja valvontaan ovat olleet omiaan vahvistamaan tarkastuslautakuntien asemaa. Tutkielmassa perehdytään siihen, miten tarkastuslautakuntien tehtävät ovat muuttuneet ja millaisia perusteluja muutosten taustalla vaikuttaa.

Teoreettisen viitekehyksen tutkielmalle muodostavat institutionaalinen isomorfismi sekä sen kolme toimintamekanismia, pakottava, mimeettinen ja normatiivinen isomorfismi. Lisäksi institutionaaliset pilarit, regulatiivinen, normatiivinen ja kulttuurillis-kognitiivinen pilari ovat mukana selvittämässä isomorfisten toimintamekanismien pohjalta kehitettyä uudempaa teoreettista näkökulmaa organisaatioiden muutokseen.

Tutkielma on toteutettu sovelletulla kirjallisuuskatsauksella, jonka avulla on analysoitu tarkastuslautakuntien tehtävien muutoksia perustelevia hallituksen esityksiä. Lisäksi tehtävien muutosten perusteluja on luokiteltu isomorfisten mekanismien ja institutionaalisten pilarien avulla.

Tutkielman lisäarvo on tarkastuslautakuntien tehtävien ja niiden muutosten läpikäynti ja tarkastelu vuoteen 2017. Tämä voidaan nähdä tärkeänä erityisesti siksi, että tällaista tarkastelua ei ole tässä muodossa tehty aiemmin. Lisäksi kevään kuntavaalien ollessa takanapäin ja uusien tarkastuslautakuntien aloittaessa toimintakautensa 1.6.2017 osui tämä tehtävien tarkastelu myös hyvin ajankohtaiseen hetkeen. Tutkielma voisi tuottaa lisäarvoa uusille tarkastuslautakuntalaisille sekä tarkastuslautakuntia avustaville kunnan virkamiehille ja työntekijöille, ja jopa tarkastuslautakunnan sihteeritehtäviä hoitavien ulkopuolisten konsulttiyhtiöiden edustajille.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	5
1.1	Taustatietoa tarkastuslautakunnista.....	5
1.2	Kirjallisuutta ja aiempaa tutkimusta tarkastuslautakuntiin liittyen.....	7
1.3	Tutkielman aineiston ja teorian esittely	9
1.4	Tutkielman rajaukset ja toteuttamistapa	10
1.5	Tutkimuskysymykset ja tutkielman rakenne.....	12
2	TUTKIELMAN TEOREETTINEN VIITEKEHYS – ISOMORFISMI JA INSTITUTIONAALISET PILARIT.....	14
2.1	Institutionaalisen organisaatiotutkimuksen lyhyt historia.....	14
2.2	Uusi institutionaalinen teoria ja isomorfismi	15
2.3	Scottin institutionaaliset pilarit	23
2.4	Teoreettisen viitekehysten keskeinen anti tarkastuslautakuntien tehtävien muutoksen analysoinnille	30
3	TARKASTUSLAUTAKUNTIEN TEHTÄVIEN KEHITYS KUNTALAISISSA.....	33
3.1	Empirian toteuttamistapa ja empiirisen osuuden eteneminen.....	33
3.2	Muutos kunnan valvontaan ja talouden tarkastukseen – tilanne ennen ja jälkeen vuoden 1995 kuntalain.....	34
3.3	Tarkastuslautakunnan tehtäväkehitys kuntalaissa 365/1995.....	35
3.4	Uusi kuntalaki 410/2015	45
3.5	Muutosten yhtymäkohdat isomorfismin mekanismeihin ja institutionaalisten pilareihin ...	51
4	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	58
4.1	Tutkielman yhteenveto ja keskeisimpien havaintojen läpikäynti	58
4.2	Tutkielman tuottama lisäarvo ja tutkielmassa havaitut haasteet.....	61
4.3	Tarkastuslautakuntien tehtävien kehittäminen – tutkielman pohjalta nousseet potentiaaliset jatkotutkimuskohteet.....	62
	LÄHTEET.....	64

KUVIOT JA TAULUKOT

KUVIO 1: Kunnan keskeisten toimielinten keskinäinen hierarkia.....	6
KUVIO 2: Scottin institutionaaliset pilarit.....	25
KUVIO 3: Tarkastuslautakunnan tehtävämuutosten isomorfisten ja institutionaalisten pilarien ominaispiirteiden yhteenveto.....	59

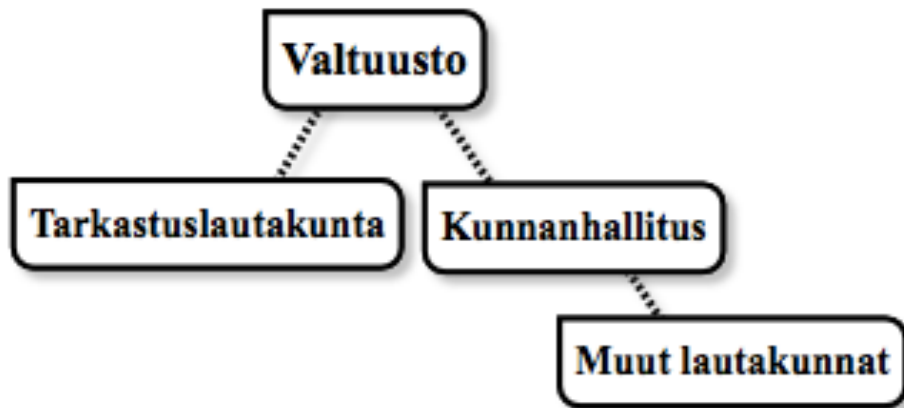
1 JOHDANTO

1.1 Taustatietoa tarkastuslautakunnista

Tarkastuslautakunnat aloittivat toimintansa kunnissa kaksikymmentä vuotta sitten, vuonna 1997, jolloin kuntien tarkastusjärjestelmä uudistui perusteellisesti kuntalain (365/1995) säännösten tultua voimaan (Martikainen, Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2002, 95). Tarkastuslautakunnista tuli tällöin olennainen osa kuntien johtamis- ja hallintojärjestelmiä, sillä niistä tuli kuntalain (365/1995) nojalla lakisäätteisiä ja siten pakollisia lautakuntia. Kunnan pakollisia toimielimiä tarkastuslautakuntien lisäksi ovat vain valtuusto, hallitus, kunnanjohtaja tai pormestari sekä tilintarkastaja. Tarkastuslautakunnan asettaminen pakolliseksi toimielimeksi osoitti myös osaltaan (erityisesti talouden ja toiminnan) valvonnan tehostamistarpeen saaman painoarvon tehden tarkastuslautakuntien asemasta varsin vahvan (Vuorinen 1996, 21; 49).

Tarkastuslautakunta on osa kunnan omaehtoista valvontaa. Kunnan omaehtoinen valvonta voidaan jakaa kahteen lohkoon, sisäiseen valvontaan ja ulkoiseen valvontaan. Ulkoista valvontaa toteutetaan ammattitilintarkastajien ja luottamushenkilötarkastajien avulla kunnanvaltuuston alaisuudessa. Luottamushenkilöiden muodostama tarkastuslautakunta vastaa kunnan tarkastuksen järjestämisestä, tarkastukseen liittyvien asioiden valmistelusta sekä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnista. (Martikainen ym. 2002, 32.)

Jokaisella kunnalla on siis oltava tarkastuslautakunta. Muiden lautakuntien osalta valtuustolla on oikeus päättää mitä toimielimiä kunnassa on ja miten toimivalta ja tehtävät jaetaan kunnan viranomaisten kesken (Suomen kuntaliitto 2017a). Tarkastuslautakunnan tehtävät määritellään kuntalaissa, kun taas muiden lautakuntien hoitamat erilaiset pysyväisluonteiset tehtävät päättää valtuusto (Suomen kuntaliitto 2017b). Tarkastuslautakunta on lautakuntana kunnan toimintaorganisaatiossa lakisäätetyn pakollisuutensa lisäksi myös siitä poikkeuksellinen toimielin, että se toimii suoraan kunnanvaltuuston alaisena (kuviot 1 s. 6), kun taas muut lautakunnat toimivat kunnanhallituksen alaisuudessa ja ohjauksessa. Operatiivisesti tämä on luontevaa, koska kunnanhallitus hoitaa kunnan "juoksevien asioiden hoitoa" valtuuston antamalla mandaatilla ja lautakunnat avustavat tässä tehtävässä.



Kuvio 1: Kunnan keskeisten toimielinten keskinäinen hierarkia.

Tarkastuslautakunnan poikkeuksellinen sijainti muihin lautakuntiin nähden on perusteltavissa erityisesti tarkastuslautakuntien tehtävillä. Esimerkiksi valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista arvioidessaan tarkastuslautakunta arvioi kunnanhallituksen toimintaa (Myllymäki 2007, 323), sillä kunnanhallitus toimii valtuuston päätösten toimeenpanijana. Tarkastuslautakunta suorittaa tehtävänsä valtuuston valtuuttamana, valtuuston puolesta (Vuorinen 1996, 21). Tällöin olisi toiminnallisesti haastavaa, jos tarkastuslautakunta toimisi kunnanhallituksen alaisena muiden lautakuntien tavoin. Tarkastuslautakunta ei voisi kattavasti arvioida kunnanhallituksen toimintaa olematta kunnanhallituksesta itsenäinen, riippumaton toimielin.

Tarkastuslautakunnan ollessa verrattain nuori toimielin kunnan organisaatiossa, on sen toiminta vielä kehittymässä. Tarkastuslautakuntatyön ja tarkastuslautakunnan tehtävien kehittyminen ja uusiutuminen on nähty jopa kunnallishallinnon uutena mahdollisuutena; lautakunnan kirjoittama arviointikertomus kun voi auttaa katsomaan kuntaorganisaation toimintaa kunnan perustehtävän ja strategisen arvioinnin näkökulmasta (Niiranen 2007, 3).

Tarkastuslautakuntien tehtäviä on kehitetty kuntalaeilla (365/1995 ja 410/2015) ja useilla kuntalain muutoksilla (622/1999, 81/2002, 578/2006 ja 519/2007). Sekä ensimmäisen kuntalain (365/1995) että toisen kuntalain (410/2015) ajalta kuntalakeja koskevia hallituksen esityksiä löytyy yhteensä kuusi kappaletta (HE 192/1994, HE 30/1998, HE 46/2001, HE 8/2000, HE 263/2006 ja HE 268/2014), kun huomioidaan molempien lakien taustalla vaikuttavat alkuperäiset hallituksen

esitykset. Molempia kuntalakeja sekä näihin liittyvää kuutta hallituksen esitystä sisältöineen käsitellään tässä tutkielmassa tarkemmin pääluvussa kolme.

1.2 Kirjallisuutta ja aiempaa tutkimusta tarkastuslautakuntiin liittyen

Kirjallisuutta tarkastuslautakuntiin liittyen löytyy ensisijassa teoksista, jotka käsittelevät kunnan taloutta, kunnan talouden tarkastusta ja valvontaa tai kunnallista tilintarkastusta. Tällaisissa teoksissa, kuten kirjassa Finanssihallinto-oikeus (Myllymäki 2007) tarkastuslautakuntaa käsitellään osana kunnallistalouden valvontaa käsittelevää kappaletta. Tarkastuslautakunta ja sen toiminta tehtävineen on siis osa kokonaisuutta, mutta tarkastuslautakuntaa itsenäisenä toimielimenä tai tarkastuslautakunnan tehtäviä ei käsitellä kuin hyvin pintapuolisesti ja suppeasti, eikä tarkastuslautakunnan toimintaa tai sen tehtävien merkitystä tai perusteita analysoida sen tarkemmin.

Erityisesti oikeuskirjallisuudessa on hyvin yleistä, että merkityksiä ja mahdollisuuksia ei lähdetä analysoimaan sellaisten suhteellisen yksiselitteisten ja selkeiden, lakisääteisten toimijoiden (jollaisena tarkastuslautakuntaakin voi pitää) kohdalla, joiden toimintaan ei liity (tai ole ainakaan vielä liittynyt) oikeudellisia haasteita tai ristiriitoja esimerkiksi lain tulkintaan tai toimivaltaan liittyen. Tämä herättää ajatuksen, onko tarkastuslautakunta otettu organisatorisena toimijana liian annettuna ja nielty sille osoitetut tehtävät purematta?

Pelkästään tarkastuslautakuntaa nimekkeensä perusteella käsitteleviä teoksia löytyi ainoastaan kaksi: Erkki Vuorisen (1996) teos Tarkastuslautakunta kunnan valvonnassa ja Minna Ainasvuoren, Olli Ainasvuoren, Hanna Hurmola-Remmin, Mikko Kennin, Markus Kiviahon, Kari Mäntyharjun, Erkki Ollilan ja Lasse Oulasvirran (2011) teos Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää, tehtävät muuttuvassa kuntaympäristössä. Vuorisen (1996, 9-10) teoksen esipuheessa toivotaan teoksen antavan kunnille ja kuntayhtymille tarvittavan teoria- ja tietopohjan oman tarkastusorganisaationsa suunnitteluun. Ainasvuoren ym. (2011, 7) teoksen esipuheessa todetaan tarkastuslautakuntien oleva tärkeä osa kuntien ja kaupunkien ulkoista valvontaa ja että kuntien toimintaympäristön nopeiden muutosten johdosta myös tarkastuslautakuntien asemaa ja roolia joudutaan kehittämään. Esipuheessa myös korostetaan, että tarkastuslautakunnan tehtävät tulisi nähdä laajasti, ja ettei valtuuston tavoitteiden toteutumisen arviointi enää pelkästään riitä tarkastuslautakunnan tehtävistä puhuttaessa. Esipuheistaan ja niiden sisällöstä huolimatta molemmat teokset ovat tyyliltään hyvin käytännönläheisiä ja jopa hieman luettelomaisia käsikirjoja, joissa niissä keskitytään enemmän analysoimaan tarkastuslautakunnan pakollisia tehtäviä kuin

pohtimaan sellaisia mahdollisia tehtäviä, joilla tarkastuslautakunnan toimintaa voisi kehittää tai joita tarkastuslautakunnilla ylipäättänsä voitaisiin nähdä olevan. Tarkastuslautakunnan tehtäviä ja niiden perusteita kattavasti ja analyttisesti pohtivaa teosta ei taustakirjallisuutta selvitettyä kyetty löytämään.

Myös aiempaa tutkimusta tarkastuslautakuntiin liittyen on tehty kohtalaisen suppeasti. Suppeuteen toki osaltaan vaikuttanee aiemmin esitetty toteamus siitä, että tarkastuslautakunta on toimielimenä verrattain nuori. Tarkastuslautakunnista tehty tutkimus on taustoitukseen perusteella pääasiassa pro gradu-tasoisista tutkimusta. Löydetyissä pro gradu –tutkielmissa työt keskittyvät tarkastuslautakunnan toimintaan ja sen arviointiin esimerkiksi luottamushenkilöiden näkökulmasta tai tarkastuslautakunnan tehtävien ja niiden yksittäisten piirteiden (esim. tiedonjako, tarkastuslautakuntatyön tosiasiallinen vaikuttavuus) tutkimiseen ja arviointiin. Kuitenkaan kokonaisvaltaista, tähän tutkielmaan suunnitellun kaltaista, kartoitusta tarkastuslautakunnan tehtävien muutoksesta ja muutosten taustalla vaikuttavista perusteluista ei pro gradu-tutkimuksissa ole aiemmin tehty.

Väitöskirjatutkimuksia tarkastuslautakuntiin liittyen löytyi yksi. Kyseinen väitöskirja on Anna-Leena Laihasen (2009) Ajopuusta asiantuntijaksi – luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Väitöskirjatutkimuksensa tiivistelmässä myös Laihanen (2009) esittää, että tutkimus on ensimmäinen väitöskirjatasoinen työ aihealueeltaan. Tutkimuksen aihealueena Laihasella (2009) on eteläkarjalaisten tarkastuslautakuntien toiminta ja niiden puheenjohtajina toimineiden henkilöiden kokemukset tarkastuslautakuntien olemassaolon kahdella ensimmäisellä valtuustokaudella 1997–2000 ja 2001–2004. Kuten edeltä voi havaita, tutkimus on edennyt vahvasti kokemusperäisesti. Lisäksi erona nyt tehtävään tutkielmaan on selvästi havaittavissa ajallisuus; tehtävät kahtena ensimmäisenä valtuustokautena ovat olleet kuntalakien muutoksista johtuen erilaisia, kuin mitä ne ovat nyt, lähes viisitoista vuotta myöhemmin. Lisäksi näkökulma ja suhtautuminen tarkastuslautakuntien tehtäviin ja tehtävien muutokseen ovat tutkielmissa erilaiset; Laihanen (2009) lähestyy toimintaa (ja tehtäviä) erityisesti tarkastuslautakunnissa toimineiden näkökulmasta, joka on subjektiivisempi kuin tämän tutkielman pääasiassa lakiteksteihin perustuva analyttinen tehtävien muutoksen ja niiden perusteiden kartoitus.

Muuta tutkimusta tarkastuslautakuntien tehtäviin liittyen löytyi Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisusta numero 43 (2004). Kyseisessä tutkimuksessa, Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa, Ilkka Ruostetsaari ja Jari Holttinen toteavat seuraavaa (2004, 7):

Huolimatta kuntalain tarkastuslautakunnille antamasta merkittävästä roolista niistä on olemassa hyvin vähän tutkittua tietoa. Julkisessa keskustelussakin kuva tarkastuslautakuntien roolista on jäänyt hajanaiseksi. Tässä tutkimuksessa selvitetään, minkälaiseksi tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät ovat tosiasiallisesti muotoutuneet kuntalain hallinnon ja talouden tarkastusjärjestelmän viiden ensimmäisen toimintavuoden aikana sekä mitä kehittämistarpeita niissä on havaittavissa.

Ruostetsaaren ja Holttisen (2004) tutkimus toteutettiin kyselytutkimuksena, jossa haastateltiin 21 kunnan valtuustojen ja tarkastuslautakuntien jäseniä. Johtopäätösten avulla tutkimuksessa myös pohdittiin tarkastuslautakuntien toiminnan kehittämismahdollisuuksia. Ruostetsaaren ja Holttisen tutkimuksen jälkeen vastaavanlaajuisista tutkimusta tarkastuslautakuntien tehtävistä ja tehtävien muutoksesta ei ole tehty. Tämä tutkielma jatkaa osittain Ruostetsaaren ja Holttisen tutkimuksen jalanjäljissä, vaikkakin toteuttamistavaltaan tutkimukset eroavat toisistaan.

1.3 Tutkielman aineiston ja teorian esittely

Tutkimusaineistoksi on valittu molemmat kuntalait (365/1995 ja 410/2015) muutoksineen (622/1999, 81/2002, 578/2006 ja 519/2007) sekä näiden muutosten ja kuntalakien taustalla olevat hallituksen esitykset (HE 192/1994, HE 30/1998, HE 46/2001, HE 8/2006, HE 263/2006 ja HE 268/2014). Edellä mainitut kuntalakien muutokset ja niihin liittyvät hallituksen esitykset ovat valikoituneet tutkimusaineistoksi esihaarukoinnin avulla. Esihaarukoimalla, eli lukemalla läpi kaikki edellä mainittuja kuntalakeja koskevat muutokset ja hallituksen esityksien tiivistelmät on voitu varmistua, että aineistoon on saatu valikoitua kaikki tarkastuslautakuntien tehtäviin muutoksia tuottaneet kuntalain muutokset.

Tutkielman otsikon mukaisesti uusi institutionaalinen teoria, ja sen alaisuudesta tarkemmin isomorfismi ja institutionaaliset pilarit, on valittu tarkastuslautakunnan tehtävien kuvaamisen ja kehittymisen teoreettisiksi ja käsitteellisiksi tulokulmiksi. Isomorfismin ja institutionaalisten pilarien avulla on tarkoitus hahmottaa ja kategorisoida tarkastuslautakuntien tehtävien muutosten

perusteita, joita hallituksen esityksissä ja muussa vastaavassa lainvalmisteluaineistossa tuodaan esille.

Uusi institutionaalinen teoria on valittu, koska uusi institutionaalinen teoria selittää organisaation rakennetta vastineena normatiivisiin määräyksiin. Uuden institutionaalisen teorian mukaan tehokkuuden tavoittelun sijaan organisaatiot tavoittelevat instituutionallista isomorfismia saavuttaakseen laajalle levinneet normatiiviset standardit sopivista, yleisesti hyväksytyistä rakenteista ja toimintatavoista. Rakenteet palvelevat siten seremoniallista tarkoituspäää, todistaen organisaation kompetenssia ja arvoa sosiaalisena toimijana. (Hannan & Freeman 1989, 34).

Uudesta institutionaalista teoriasta kumpuava isomorfismi, yhdenmukaisuus, on käsite, jonka avulla voidaan kuvata organisaatioiden homogenisaatiota eli samankaltaistumista (DiMaggio, Powell 1983, 149). Isomorfismista on voitu eriyttää kolme eri mekanismia, joiden myötä institutionaalisia isomorfisia muutoksia ja toimintatapoja ilmenee, ja jonka vuoksi organisaatiot muuttuvat ennen pitkää yhä enenevässä määrin toisiansa muistuttaviksi (DiMaggio, Powell 1983, 147). Nämä mekanismit ovat "coercive isomorphism", "mimetic isomorphism" ja "normative isomorphism", jotka on suomennettu tässä tutkielmassa muotoon "pakottava isomorfismi", "mimeettinen isomorfismi" ja "normatiivinen isomorfismi". Mainituilla kolmella mekanismilla voidaan havainnollistaa ja luokitella isomorfismia. Mekanismit eivät kuitenkaan ole aina empiirisesti täysin eroteltavissa, vaan organisaatioissa havaitut toimintatavat voivat kuulua useamman mekanismin alle. (DiMaggio, Powell 1983, 150.)

Scottin (2008, 34) institutionaaliset pilarit jalostavat uutta institutionaalista teoriaa edelleen. Institutionaaliset pilarit muodostuvat kolmesta eri tyypistä instituutioita. Scottin määritelmän mukaan instituutiot sisältävät regulatiivisia, normatiivisia ja kulttuuris-kognitiivisia elementtejä, jotka yhdistettyinä toimintaan ja resursseihin tarjoavat merkitystä ja pysyvyyttä sosiaaliselle elämälle. Näistä elementeistä muodostuvat regulatiivinen, normatiivinen ja kulttuuris-kognitiivinen pilari, joiden alla instituutioita ja organisaatioita on mahdollista luokitella ominaispiirteidensä mukaan.

1.4 Tutkielman rajaukset ja toteuttamistapa

Tutkielmaan on tehty seuraavanlaisia rajauksia. Ensiksi tarkastuslautakuntien tehtäviä tarkastellaan vuosien 1997–2017 välillä, jolloin tarkastuslautakunnat ovat olleet olemassa ja virallisesti toiminnassa. Tästä ajallisesta rajauksesta huolimatta tarkastuslautakuntia edeltävää aikaa

taustoitetaan lyhyesti luvussa 3.2. Toiseksi tutkielman toteuttamiseen liittyen on rajattu mahdollisia toteuttamistapoja pois. Tutkielma olisi ollut mahdollista toteuttaa esimerkiksi kysely- tai haastattelututkimuksena (ks. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 193–212.), mutta valittuun toteuttamistapaan päädyttiin, jotta tutkielma olisi mahdollista toteuttaa kohtuullisin ajallisin panostuksin tutkijan päivätöiden ohella. Tutkielma toteutetaan sovelletulla kirjallisuuskatsauksella (toteuttamistavasta tarkemmin luvussa 3.1), jolla tarkoitetaan kirjallisuuskatsauksen piirteiden soveltamista oikeudellisen tekstin analysoimiseksi. Kyseessä ei ole kuitenkaan mikään aiemmassa tieteellisessä perinteessä tarkkaan määritelty metodi, joka asettaisi selvät ohjeet työn toteuttamiselle. Tästä johtuen tutkijalle on jäänyt hyvin vapaat kädet toteuttaa tutkielmansa empiirinen osuus.

Tässä tutkielmassa käytetyssä sovelletussa kirjallisuuskatsauksessa on myös nähtävissä systemaattisen havainnoinnin piirteitä (ks. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 215) luokiteltaessa tehtävien muutosten taustalla esitettyjä perusteita isomorfian ja institutionaalisten pilareiden avulla. Kuitenkin tutkielman toteuttamistapaa voisi varmasti rinnastaa tai olla rinnastamatta moniin muihinkin aiemmin määriteltyihin tutkimuksellisiin piirteisiin, mutta koska tutkielman tarpeeseen täysin sopivaa toteuttamistapaa tai metodologia ei löytynyt, se päätettiin luoda itse.

Sovellettu kirjallisuuskatsaus edustaa toteuttamistapanaan kvalitatiivista tutkimusta. Kvalitatiiviselle tutkimukselle ominaisesti tutkimuskohdetta, eli tarkastuslautakuntia, niiden toimintaa ja erityisesti tarkastuslautakuntien tehtävien kehitystä pyritään tutkimaan ja ymmärtämään mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Kvalitatiiviselle tutkimukselle ominaisesti tutkielman pyrkimyksenä on löytää uuden institutionaalisen teorian, erityisesti isomorfismin ja institutionaalisten pilarien, avulla uusia asioita ja näkökulmia, joiden avulla tarkastuslautakuntien tehtävien kehitystä on mahdollista perustella ja selittää. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2013, 138; 161.)

Tutkielmassa on myös havaittavissa metodisesti lainopillisia eli oikeusdogmaattisia piirteitä. Lainopin keskeinen tehtävä on tutkimuskohteen systematisointi eli voimassa olevan oikeuden jäsentäminen. Systematisoinnin avulla lainoppi pyrkii luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeutta tulkitaan. Systematisointi auttaa myös hahmottamaan kokonaiskuvaa oikeudellisista järjestelyistä. (Husa, Mutanen, Pohjolainen 2008, 20–21.)

Oikeusdogmatiikka ja lainoppi tulevat tutkielmassa esille erityisesti lähdeaineiston, eli kuntalakien ja hallituksen esityksien, läpikäynnissä pääluvussa 3. Lisäksi niillä on tärkeä paikkansa tulkittaessa, mitä tarkastuslautakunnille asetetuilla tehtävillä ja niiden perusteluilla todella tarkoitetaan. Toisaalta työssä voitaisiin nähdä viitteitä myös oikeushistoriallisesta tutkimusotteesta, koska oikeushistoria tutkii oikeusnormien tai oikeudellisen ajattelun kehitystä (Husa ym. 2008, 21). Kuitenkin tässä työssä oikeudellinen tulokulma näkyy eniten lainopillisena lähestymisenä tulkittaessa tarkastuslautakunnan tehtäviä hallituksen esitysten ja kuntalakien pykälien nojalla, eikä oikeushistoriallista näkökulmaa painoteta sen enempää.

1.5 Tutkimuskysymykset ja tutkielman rakenne

Tutkimusaukkona tarkastuslautakuntien tehtäviin liittyen on havaittu edellä esiteltyjen perusteiden (ks. 1.2) myötä tarve tarkastuslautakunnan tehtävien muutoksen tutkimiselle. Tähän on olemassa useita perusteita, mutta tutkielman kannalta seuraavat ovat merkittävimmät. Ensiksi olisi hyvä muodostaa vuodelle 2017 päivitetty käsitys tarkastuslautakuntien nykyisistä tehtävistä. Toiseksi lienee organisaation kehityksen näkökulmasta mielenkiintoista selvittää, miten tehtävät ovat tarkastuslautakuntien kaksikymmentävuotisen olemassaolon aikana muokkaantuneet. Kolmanneksi, edelliseen liittyen, on perusteltua ottaa selvää millaisin argumentein tarkastuslautakuntien tehtäviä on lainvalmisteluaineistoissa perusteltu ja miten ne sitoutuvat isomorfismiin ja institutionaalisiin pilareihin.

Tutkielman tarkoituksena on muodostaa kokonaisuus, joka vastaa seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten tarkastuslautakuntien toiminta ja tehtävät ovat muuttuneet kuntalaeissa vuosien 1997–2017 välillä?
2. Mitä isomorfismin ja institutionaalisten pilareiden ominaispiirteitä tehtävien muutosten taustalla olevat perustelut edustavat?

Näiden tutkimuskysymysten avulla on tavoitteena päästä kattavaan selvyyteen tarkastuslautakuntien tehtävien muutoksesta ja muutosten taustalla vaikuttavien perusteiden motiiveista. Tutkimuskysymysten pohjalta on myös tutkielman rakenne pyritty muodostamaan sellaiseksi, että se mahdollisimman loogisesti ja johdonmukaisesti kuljettaa lukijaa mukanaan.

Tutkielma koostuu neljästä pääluvusta, joiden avulla tutkimuskysymyksiin pyritään kattavasti vastaamaan. Ensimmäinen pääluku on johdanto. Toisessa pääluvussa esitellään ja muodostetaan

tutkielman teoreettinen tausta. Kolmannessa pääluvussa käsitellään tarkastuslautakuntien tehtävien muutosta kuntalain muutosten ja muutoksia taustoittavien hallituksen esitysten näkökulmasta sekä yhdistetään muutosten taustalla vaikuttavat perustelut tutkielman teoreettiseen taustaan; isomorfismiin ja institutionaalisiin pilareihin. Neljännessä pääluvussa analysoidaan tutkielman tuottamia havaintoja ja niistä muodostunutta kokonaiskuvaa sekä pohditaan aiheen mahdollisia jatkotutkimuskohteita.

Toisessa pääluvussa muodostetaan tutkimuksen tieteellinen tausta hahmottelemalla teoreettinen pohja tutkimukselle. Ensiksi selvitetään yleisellä tasolla institutionaalisen organisaatiotutkimuksen taustoja, jonka jälkeen siirrytään käsittelemään uutta institutionaalista teoriaa ja erityisesti isomorfismia tekniikoiheen (luku 2.2). Tämän jälkeen käsitellään muun muassa isomorfismista jalostuneet institutionaaliset pilarit (luku 2.3). Lopuksi muodostetaan napakka yhteenveto teoreettisen viitekehyksen keskeisestä sisällöstä tutkielmalle (luku 2.4).

Kolmannessa pääluvussa taustoitetaan empiirisen osuuden toteuttamistapaa (luku 3.1) sekä pohjustetaan tarkastuslautakunnan tuomaa muutosta kunnan valvontaan ja talouden tarkastukseen (luku 3.2). Tämän jälkeen analysoidaan tarkastuslautakuntien tehtävien muutosta kuntalakien ja kuntalain muutosten ja näitä taustoittavien hallituksen esitysten näkökulmasta (luku 3.3 ja 3.4). Kolmannessa pääluvussa esitellään myös aineiston pohjalta tehdyt havainnot, millaisia perusteluita tarkastuslautakuntien tehtäville on löydettävissä toisaalta isomorfisten mekanismien ja institutionaalisten pilareiden avulla löydettävissä (luku 3.5).

Neljäs pääluku kokoaa yhteen tutkielman keskeiset havainnot. Lisäksi neljännessä pääluvussa käsitellään tutkielman tuottamaa lisäarvoa ja pohditaan myös tutkielmassa havaittuja haasteita. Lopuksi nostetaan esille ajatuksia mahdollisista jatkotutkimuskohteista tarkastuslautakuntien tehtävien kehittämiseksi.

2 TUTKIELMAN TEOREETTINEN VIITEKEHYS – ISOMORFISMI JA INSTITUTIONAALISET PILARIT

2.1 Institutionaalisen organisaatiotutkimuksen lyhyt historia

Suurin osa varhaisesta instituutiotutkimuksesta (1880-1920) keskittyi muuhun kuin organisaatioihin. Toiset teoreetikot keskittivät analyysinsä laajempiin institutionaalisiin rakenteisiin, kuten perustuslakeihin, poliittisiin järjestelmiin, kieli- ja oikeusjärjestelmiin, kun taas toiset keskittyivät sosiaalisen vuorovaikutuksen synnyttämien yleisten merkitysten ja normatiivisten viitekehysten tutkimiseen. Vain harvat kohtelivat organisaatioita institutionalisina toimijoina tai kiinnitti huomiota siihen, kuinka laajemmat instituutiot muokkasivat organisaatioiden joukkoa. (Scott 2008, 16–17.)

Vasta 1940–50 luvuilla teoreetikot alkoivat hiljalleen tiedostaa tiettyjen kollektiivien, jopa yksittäisten organisaatioiden, olemassaolon ja merkityksen. Organisaatioita alettiin vihdoin havainnoida erillään toisaalta laajemmista sosiaalisista instituutioista ja toisaalta yksittäisten yksilöiden käytöksestä. Myöhempi kehitys 1970–80-luvuilla keskitti tutkimuksen mielenkiinnon organisaatiomuotoihin ja organisaatiokenttiin. Eri tasojen ja kohteiden tunnistaminen on stimuloinut hedelmällistä kehitystä institutionaaliseen teoriaan ja tutkimukseen liittyen. (Scott 2008, 17.)

Kuten edellä on todettu, instituutiot tunnistettiin ja analysoitiin jo varhain sosiaalitieteilijöiden toimesta, mutta institutionaalista teoriaa alettiin soveltaa organisaatioihin vasta myöhemmin. Ensimmäiset institutionaaliset organisaatiotutkimukset 1950-luvulta voidaan jakaa varhaisten organisaatioteoreetikoiden joukosta kolmeen eri suuntaukseen. Ensimmäinen suuntaus syntyi, kun Weberin teokset byrokratiasta käännettiin englanniksi. Toinen suuntaus syntyi, kun Talcott Parsons, joka oli myös yksi Weberin teosten kääntäjistä, rohkaistui lisäämään byrokratia-ajatteluun oman teoriansa kulttuuri-institutionalismista (cultural-institutional theory) Kolmas suuntaus puolestaan syntyi, kun Herbert Simonin työtä organisaation päätöksen teosta laajennettiin ajatukseen organisaatioiden rationaalisesta luonteesta. (Scott 2008, 20.) Varhaiset organisaatioteoreetikot osoittivat, että organisaatioilla, jotka toimivat samassa (toiminta)ympäristössä, on tapana päätyä samankaltaisiin organisaatiomuotoihin ja rakenteisiin etsiessään optimaalisinta tehokkuutta toimintaympäristössään. (Boxenbaum & Jonsson, 2009, 78.)

Ensimmäisiä institutionaalisia organisaatiotutkimuksia seurasi 1960- ja 1970-luvuilla uusia, hieman monimutkaisempia ajatuksia, jotka loivat pohjan niin instituution käsitteen vakiintumiselle, ja sitä kautta uudelle institutionaaliselle lähestymistavalle ja uudelle institutionaaliselle teorialle (Scott 2008, 20). On kuitenkin mainittava, että hyvin samoihin aikoihin institutionaalisen teorian kanssa kehittyi myös muita uusia lähestymistapoja 1970-luvun organisaatioteorialle. Ekologinen ja uusmarxilainen (neo-marxian) teoria painottivat uuden institutionaalisen teorian tavoin yhteyksiä organisaatioiden ja makro-sosiologisten prosessien välillä. Kaikki kolme teoriaa myös kieltävät (optimaalisen) tehokkuuden logiikan ensisijaisuuden selittäessään organisaatioiden muuttuvuutta. Näillä kolmella esitetyllä lähestymistavalla on kaikilla erilaiset havaitun muutoksen mekanismit ja muutoksen analysoinnin tasot. (Hannan & Freeman 1989, 35.)

Pitkäaikainen kysymys ja tutkimusaihe institutionaalisessa organisaatiotutkimuksessa on ollut selvittää, mikä tekee organisaatioista enenevässä määrin samanlaisia, toistensa kaltaisia (Boxenbaum & Jonsson, 2009, 78). Tähän kysymykseen etsitään tutkielman seuraavissa luvuissa vastausta uuden institutionaalisen teorian ja isomorfismin (luku 2.2), sekä institutionaalisten pilareiden avulla (luku 2.3).

2.2 Uusi institutionaalinen teoria ja isomorfismi

Uusi institutionaalinen teoria ei eroa aiemmasta institutionaalisesta tutkimuksesta selvästi, mutta sillä on selvästi omia uusia painotuksia ja käsityksiään. Scott (2008) esittelee uuden institutionaalisen teorian yhteyttä organisaatioanalyysiin niin taloustieteissä, politiikan tutkimuksessa kuin sosiologiassakin. Yhteenvetona voidaan todeta, että tutkimustyö, joka luokitellaan uuden institutionaalisen teorian alle on monimuotoista. (Scott 2008, 26–45.)

Uusi institutionaalinen teoria (Neo-institutional theory) selittää organisaation rakennetta vastineena normatiivisiin määräyksiin. Erityisesti sellaiset organisaatiot, joiden tuotoksia on vaikea mitata suoraan, ovat painostettuja seuraamaan kyseisiä määräyksiä vähintään pintapuolisesti saavuttaakseen legitimiuden. Uusinstitutionalistien (neo-institutionalistists) mukaan tällaisilla normatiivisilla määräyksillä on vain vähäinen yhteys teknisen tehokkuuden pohdintaan. Tehokkuuden tavoittelun sijaan organisaatiot tavoittelevat *instituutionaalista isomorfismia* saavuttaakseen laajalle levinneet normatiiviset standardit sopivista, yleisesti hyväksytyistä rakenteista (appropriate structures). Rakenteet palvelevat seremoniallista tarkoituspää, todistaen organisaation kompetenssia ja arvoa sosiaalisena toimijana. (Hannan & Freeman 1989, 34).

Isomorfismin tausta – humaaniekologiasta organisaatioteoreetikoiden työvälineeksi

Amos H. Hawley (1968, 334) esittää Human Ecologya (jatkossa humaaniekologia) käsittelevässä kirjoituksessaan, että isomorfismin ydinperiaate on seuraava: yksiköt, jotka altistuvat samanlaisille ympäristöolosuhteille, tai olosuhteille jotka on annettu ylemmän "avainyksikön" toimesta, päätyvät saavuttamaan samanlaisen organisaatiomuodon. Tämä johtuu siitä, että yksiköiden tulee mukautua standardoituihin kommunikaation ehtoihin sekä standardoituihin toimintatapoihin, joiden seurauksena yksiköt päätyvät kehittämään samankaltaisia sisäisiä järjestelyjä (yksiköiden koko huomioiden). Jokaisesta yksiköstä on siten tapana tulla toisten vastaavien yksiköiden kaltainen (replica) aina samankaltaisuuden yksikön oman emosysteemin (parent system) kanssa. Emosysteemillä tarkoitetaan tässä esimerkiksi yksikköä jonka alla kyseinen yksittäinen pienempi yksikkö toimii. Isomorfismi vaikuttaa myös yksiköiden kokoon; jokainen yksikkö tavoittelee sellaista kokoa, joka mahdollistaa yhteydenpidon kaikkiin relevantteihin sektoreihin ja toimijoihin kuulumansa emosysteemin alaisuudessa.

Humaaniekologiaa käsittelevän kirjoituksensa lopussa Hawley (1968, 336) kuitenkin esittää rajoituksia ajattelunsa hyödyntämiselle, eli myös isomorfia-käsitteen käyttämiselle. Koska humaaniekologia etsii tietoa sosiaalisen systeemin rakenteista ja tavoista joilla rakenteet kehittyvät, sitä ei ole tarkoitettu tarjoamaan vastauksia ja selityksiä kaikille moninaisille vuorovaikutuksen muodoille, erimielisyyksille (frictions) ja ristiriidoille, joita sosiaalisten systeemien rajojen sisällä ilmenee. Humaaniekologian havaintojen avulla voidaan silti määritellä konteksti, jossa mainittuja ilmiöitä esiintyy. Tämän kontekstin määrittäminen on myös olennainen edellytys mainittujen ilmiöiden ymmärtämiselle. Lopuksi Hawley (1968, 336) vielä toteaa, että humaaniekologia ei ole pätevä käsittelemään normatiivista säännönmukaisuutta sosiaalisessa järjestelmässä (social system). Tästä asemasta huolimatta oletetaan, että normatiivinen säännönmukaisuus vastaa toiminnallista säännönmukaisuutta. Nämä kaksi ovat säännönmukaisuutta ovat Hawleyn mukaan kaksi erilaista pelkistystä samasta todellisuudesta. Täten tutkielmassa tulkitaan, että Hawleyn oman määritelmän mukaan hänen ajatustaan isomorfiasta ei voitaisi jalostaa edelleen esimerkiksi organisaatioiden institutionaalisen kehityksen tutkimukseen.

Hawleyn näkemistä rajoitteista huolimatta Paul J. DiMaggio ja Walter W. Powell (1983) argumentoivat varsin ansiotuneesti työssään *The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields* isomorfismia organisaatioiden samankaltaistumisen

selittäjänä. DiMaggion ja Powellin (1983, 157–158) mukaan kehittyneemmällä teoriolla isomorfismista voi olla tärkeitä käyttökohteita monimuotoisten organisaatorakenteiden tukemiseksi sekä sen ymmärryksen lisäämiseksi, että organisaatiomuodon katoamista ei voi suoraan yhdistää sen epäonnistumiseen, vaan sille on olemassa muitakin selityksiä. DiMaggion ja Powellin (1983) näkemys edustaa uuden institutionaalisen teorian näkemystä (Hannan & Freeman 1989, 34) ja sen voidaan kiteyttää sanoa esittävän vastauksen kysymykseen "miksi organisaatiot ovat usein niin samanlaisia?" esittäen selittäjänä isomorfiset tekniikat.

Seuraavaksi käsitellään organisaatioissa esiintyvät DiMaggion ja Powellin (1983) esittelemän uuden institutionaalisen lähestymistavan sisältämän isomorfisten tekniikoiden eri muodot, pakottava isomorfismi, mimeettinen isomorfismi ja normatiivinen isomorfismi. Nämä tekniikat selittävät organisaatioiden samankaltaistumista ja niiden avulla voidaan paremmin ymmärtää sitä, että organisaatiot eivät taistele vain resursseista ja asiakkaista, vaan myös poliittisesta vallasta ja institutionaalista legitimitetistä (DiMaggio & Powell 1983, 150).

Pakottava isomorfismi

Pakottava (coercive) isomorfismi juontuu sekä politiikan vaikutuksesta että legitiimiyden problematiikasta. Pakottava isomorfismi on seurausta sekä virallisista että epävirallisista paineista ja odotuksista, joita organisaatioille asettuu niin muiden organisaatioiden, joihin ne ovat riippuvuussuhteessa, kuin kulttuuristenkin odotusten seurauksena yhteiskunnasta, jossa organisaatiot toimivat. Kyseiset paineet voivat tuntua organisaatioista pakotteelta, suostuttelulta tai kutsulta liittyä salaliittoon. Joissain tilanteissa organisaatiollinen muutos on suora vastine valtiovallan toimeksiannolle. Esimerkkeinä vastineista valtiovallan toimeksiannoille voidaan mainita seuraavia: valmistajat ottavat käyttöön uusia ilmansaasteita kontrolloivia järjestelmiä varmistaakseen ympäristölainsäädännön noudattamisen tai organisaatiot palkkaavat positiivisen erityiskohtelun nimissä tietyn tyypin henkilöitä välttääkseen väitteet syrjinnästä. Vaikka jotkut vastineet valtiovallan toimeksiannoille voidaan nähdä (rutiininomaisina) muodollisuuksina, se ei silti tarkoita, että ne olisivat merkityksettömiä. (DiMaggio & Powell 1983, 150.)

Yleisen oikeudellisen ympäristön, oikeusjärjestyksen, olemassaolo vaikuttaa moniin organisaation käyttäytymisen ja rakenteen ulottuvuuksiin. Myös valtion muut oikeudelliset ja tekniset vaatimukset, kuten budjettikierron vaihtelut, fiskaalisiin vuosiin liittyvät (tuottojen ja kulujen katkoon liittyen) kohdistamiset, vuosittaiset raportit sekä taloudellisen raportoinnin vaatimukset

jotka varmistavat liittovaltiollisten sopimusten tai varojen vastaanottamisen hyväksyttävyyden, muokkaavat organisaatioita samoilla tavoin kohti isomorfismia. Pfeffer ja Salancik (1978, 188–224) havainnoivat tutkimuksessaan, että poliittisesti luoduilla ympäristöillä on havaittavissa kaksi ominaista piirrettä: ensiksi se, että poliittiset päätöksentekijät kohtaavat vain harvoin tekojensa ja toimintansa seuraukset ja toiseksi se, että poliittiset päätökset otetaan kauttaaltaan käyttöön kokonaisuin organisaatioluokkiin tehden kyseisistä päätöksistä mukautumattomampia ja joustamattomampia. (DiMaggio & Powell 1983, 150.)

Meyer ja Rowan (1977) puolestaan ovat argumentoineet vakuuttavasti, että kun rationaalisesti toimivat (rationalized) valtiot ja muut suuret rationaalisesti toimivat organisaatiot laajentavat valta-asemaansa useammille eri sosiaalisen elämän osa-alueille, organisaatorakenteet tulevat lisääntyvissä määrin heijastamaan sääntöjä, jotka on institutionalisoitu ja legitimoitu valtion toimesta ja valtion sisällä. Seurauksena tästä organisaatiot ovat lisääntyvissä määrin samankaltaisia (homogenous) annetuilla toimialueilla ja lisääntyvissä määrin organisoituja mukautumaan laajempien instituutioiden rituaaleihin. Samanaikaisesti organisaatioita määrittää vähenevissä määrin teknisten toimintojen asettamat rajoitukset eikä organisaatioita enää pidä yhdessä tuotetut kontrollit. Tällaisissa tilanteissa organisaatiot käyttävät rituaalinomaisina kontrolleina suosituksia ja ryhmäsolidaarisuutta. (DiMaggio & Powell 1983, 150–151.)

Pakottava isomorfismi voi myös olla huomaamattomampaa ja vähemmän tarkasti havaittavaa kuin mitä edellä olevat esimerkit osoittavat. On esimerkiksi havaittu (Milofsky 1981), että monet naapurustojen (hyväntekeväisyys)järjestöt, jotka ovat sitoutuneet vapaaehtoiseen demokraattiseen toimintatapaan, ajautuvat kehittämään organisatorisia hierarkioita saavuttaakseen tukea (ja tullakseen otetuksi vakavasti) hierarkkisemmin järjestettyjen lahjoitusorganisaatioiden taholta. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että tarve kohdistaa vastuu ja manageriallinen auktoriteetti edes seremoniaalisesti muodollisesti määriteltyyn rooliin, on jatkuva haaste tasavertaisesti ja kollektivistisesti toimiville organisaatioille heidän toimiessaan itseään hierarkkisempien organisaatioiden kanssa. (DiMaggio & Powell 1983, 151.)

Mimeettinen isomorfismi

Mimeettinen (mimetic) isomorfismi juontuu tavanomaisista reaktioista epävarmuuteen. Epävarmuus on vahva voima, joka kannustaa imitoimaan ja matkimaan muita. Kun organisatoriset

(toiminta)tekniikat ovat huonosti ymmärrettyjä, tavoitteet ovat monitulkintaisia tai kun ympäristö luo symbolista epävarmuutta, organisaatiot päätyvät usein ottamaan mallia toimintaansa toisilta organisaatioilta. Mimeettisen toiminnan etuna on huomattava taloudellisuus inhimillisessä toiminnassa; kun organisaatio kohtaa ongelman jonka aiheuttajat ovat monitulkintaisia tai jonka ratkaisut ovat epäselviä, ongelmalähtöisellä ratkaisukeinon etsinnällä voidaan löytää mahdollisia ja toteuttamiskelpoisia ratkaisuja pienellä kustannuksella (helposti ja ilman suurta taloudellista riskiä). (DiMaggio & Powell 1983, 150–151.)

Mimeettisenä toimintana matkiminen (modeling) nähdään vastauksena epävarmuuteen. Organisaatio, jonka toimintaa tai toimintatapoja matkitaan, voi olla tietämätön matkimisesta tai jopa haluton tulla kopioituksi. Matkituksi tuleva organisaatio tarjoaa helpon lähteen valmiille toimintatavoille, joita lainaava organisaatio voi ottaa hyödyntää ja ottaa käyttöönsä. Edellä mainitun "aktiivisen" matkimisen lisäksi toimintamalleja saatetaan levittää myös tahattomasti, esimerkiksi työntekijöiden siirtyessä osastolta toiselle tai henkilöstön vaihtumisen seurauksena. Toimintamalleja voidaan levittää myös tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi konsulttiyritysten tai toimialan keskeisten toimijoiden (tekstissä trade association) kautta. Jopa innovaatioiden syntymistä voidaan selittää organisaatioiden (keskinäisellä) matkimisella. (DiMaggio & Powell 1983, 151.) Myös Alchian (1950) on havainnoinut seuraavaa:

While there certainly are those who consciously innovate, there are those who, in their imperfect attempts to imitate others, unconsciously innovate by unwittingly acquiring some unexpected or unsought unique attributes which under the prevailing circumstances prove partly responsible for the success. Others, in turn, will attempt to copy the uniqueness, and the innovation-imitation process continues.

Tiivistetysti voidaan sanoa, että innovaatioita syntyy matkimisen seurauksena, ja nämä innovaatiot voivat siis olla joko tietoisia tai tiedostamattomia. Kun näitä innovaatioita matkitaan edelleen, on mahdollista, että seuraava imitoija kehittää uniikin innovaation tavoitellessaan matkimista. Näin innovoinnin ja matkimisen muodostama kehä jatkaa kulkuaan ja kehittyy edelleen matkan varrella. Esimerkkinä matkimisesta voidaan mainita Japanin modernisoijien yritys uusien hallinnollisten toimensa sellaisten länsimaisten esimerkkien mukaisesti, joita pidettiin ilmeisen onnistuneina prototyypeinä. Tämän seurauksena virkamiehiä lähetettiin tutkimaan tuomioistuimia, maavoimia (army) ja poliisivoimia Ranskaan, merivoimia (Navy) ja postilaitosta Isoon Britanniaan ja pankkilaitoksia ja taideopetusta Yhdysvaltoihin. Amerikkalaiset yritykset ovat nyt palauttamassa palvelusta implementoimalla oman näkemyksensä japanilaisesta (Lean-)toimintamallista

tuloksellisuuden ja henkilöstöhaasteiden parantamiseksi yrityksissään. (DiMaggio & Powell 1983, 151.)

Toimintatapojen matkimisella ja toimiviksi (jopa sillä hetkellä parhaiksi) katsottujen toimintatapojen implementoinneilla on myös rituaalinen ulottuvuus. Yritykset ottavat käyttöön ja omaksuvat edellä mainitun kaltaisia "innovaatioita" legitiimiyden lisäämiseksi ja osoittaakseen, että ne ainakin yrittävät parantaa työolosuhteita. Yleistäen voidaan sanoa, että mitä suuremman joukon työntekijöitä organisaatio työllistää tai mitä suurempi joukko organisaatiolla on asiakkaita, sitä suurempi on organisaatioon kohdistuva paine tarjota samat ohjelmat (esim. työterveys ja henkilöstön koulutus) ja palvelut (esim. kaupoissa osamaksusopimukset ja tuotteiden takuut) kuin mitä muut vastaavat organisaatiot tarjoavat. Yhteenvedon voidaan todeta, että sekä taitava työvoima että laaja asiakaskunta saattavat rohkaista mimeettiseen isomorfismiin. (DiMaggio & Powell 1983, 151.)

Suuri samankaltaisuus organisaatioiden rakenteissa juontuu siitä, että huolimatta erilaisuuden etsinnästä organisaatioilla on suhteellisen vähän eriytymismahdollisuuksia valittavanaan. Tämä johtuu osittain myös siitä, että suurilla organisaatioilla on toimintaa kehittäessään mahdollisuus valita vain muutamasta konsulttiyrityksestä (jotka ovat riittävän isoja kyetäkseen vastaamaan suurten yritysten tarpeisiin). Nämä konsulttiyritykset taas rohkaisevat muutamaaan (toimivaksi havaittuun) organisaatiomalliin kautta maan. Tällaiset organisaatiomallit ovat siitä voimakkaita, että rakenteelliset muutokset ovat havaittavissa olevia, kun taas muutokset organisaation toimintatavoissa (policy) ja strategiassa ovat vaikeammin huomattavissa (ulkopuolisen tarkkailijan silmin). (DiMaggio & Powell 1983, 151–152.)

Organisaatiot ovat myös taipuvaisia matkimaan sellaisen, samantapaisen (esim. samalla alalla toimivan) organisaation toimintaa, jonka he kokevat legitiimimmäksi tai menestyneemmäksi. Tietynlaisten rakenteellisten järjestelyiden esiintymisen kaikkialla organisaatioissa voidaan todennäköisemmin laskea mimeettisten prosessien ja toiminnan ansioksi, kuin minkään konkreettisen todisteen varaan, että käyttöönotetut (toiminta)mallit lisäisivät tehokkuutta. (DiMaggio & Powell 1983, 152.)

Normatiivinen isomorfismi

Normatiivinen (normative) isomorfismi juontuu pääasiallisesti professionalisaatiosta eli ammattikuntaistumisesta. Professionalisaatio tulkitaan DiMaggion ja Powellin (1983, 152) kirjoituksessa "tietyn ammatin harjoittajien (ammattikunnan) kollektiiviseksi taisteluksi määritellä työnsä ehdot ja menetelmät sekä luoda kognitiivinen perusta ja legitimaatio ammatilliselle autonomialleen". Professionaalisuuden ja ammattilaisten toiminnan haaste on kuitenkin se, että kompromisseja joudutaan luomaan epäammattimaisten henkilöiden, kuten asiakkaiden, esimiesten ja lainsäätäjien (regulators), kanssa. (DiMaggio & Powell 1983, 152.)

Ammattikunnat (professions) kohtaavat samanlaisia pakottavia ja mimeettisiä paineita, joita myös organisaatiot kohtaavat. Vaikka organisaation sisällä eri alojen ammattilaiset (professionals) saattavat erota toisistaan, heissä esiintyy paljon samankaltaisuutta toisen organisaation vastaaviin ammattilaisiin verrattaessa. Monissa tapauksissa ammattimaisuuden vahvuus (professional power) on yhtä suurelta osin määritelty valtion toimesta kuin se on luotu ammattikuntien toimesta. (DiMaggio & Powell 1983, 152.)

Professionalisaation seuraavat kaksi aspektia ovat tärkeitä isomorfismin lähteitä. Ensimmäinen aspekti on professionalisaation nojaaminen sekä muodolliseen koulutukseen että kognitiivisen perustan legitimaatioon, jonka ovat luoneet yliopistojen erikoisasiantuntijat (specialists). Toinen aspekti on ammattilaisverkostojen kasvu ja kehittyminen. Nämä ammattilaisverkostot kiertyvät organisaatioiden ympärille ja niiden kautta uudet (toiminta)mallit leviävät nopeasti. Yliopistot ja ammattimaiset koulutusinstituutiot ovat tärkeitä keskuksia organisaatiollisten normien työstämisen kehittymiselle ammattilaisten johtajien ja heidän henkilökuntansa keskuudessa. Myös ammatti- ja kauppayhdistysten avulla voidaan määritellä ja saattaa voimaan normatiivisia sääntöjä organisatoriseen ja ammattimaiseen käytökseen. (DiMaggio & Powell 1983, 152.)

Merkittävänä mekanismina, joka myös osaltaan rohkaisee normatiivista isomorfismia, on henkilöstön valikointi (filtering). Monilla organisatorisilla osa-alueilla valikointi ilmenee saman alan yrityksistä tulevien henkilöiden palkkauksena, rekrytoimalla suoraan tietyn (harvinaisen) koulutuksen saaneita henkilöitä, yleisten ylennyskäytänteiden kautta (kuten aina rekrytoidessa ylimpiä toimihenkilöitä talous- tai lakiosastoilta sekä asettamalla taitotasovaatimuksia tiettyjen työpaikkojen täyttämiseksi. Monet ammatilliset urat ovat niin suojattuja sekä aloitustasolla että pitkin koko urakehitystä, että niitä jotka selviävät huipulle on käytännössä mahdotonta erottaa

toisistaan. Samanlaista vaihtelun puutetta on löydetty Hirschin ja Whistlerin (1982) toimesta Fortune 500-listalle päässeiden yritysten hallitusten jäsenistä. Tällainen valikointi voi johtaa jopa siihen, että jos johtajat ja avainhenkilöt rekrytoidaan samoista yliopistoista ja suodatetaan samanlaiset prosessin läpi, kyseiset johtajat ja avainhenkilöt tapaavat nähdä ongelmat samasta näkökulmasta ja suhtautua samoin toimintatapoihin, toimenpiteisiin ja rakenteisiin, jonka johdosta he suhtautuvat päätöksiin hyvin samalla tavalla. (DiMaggio & Powell 1983, 152–153.)

Hallinnon professionalisaatiolla on tapana edetä käsi kädessä organisatoristen kenttien strukturalisaation (rakenteiden kehittymisen) kanssa. Tiedonkulku ammattilaisten kesken auttaa luomaan yleisesti tunnistetun statushierarkian (hierarchy of status) keskus- ja reuna-alueorganisaatioineen, josta puristuu yleisesti käytetty muotti (matrix) tiedon virtaamiselle ja henkilöstön liikkumiselle näiden organisaatioiden välillä. Tämä ilmenee sekä muodollisten että epämuodollisten merkityksien kautta. Muutaman suuren yrityksen nimittäminen toimialalta toimimaan avainneuvottelijoina ammattiliiton kanssa saattaa tehdä näistä yrityksistä keskeisiä toimijoita myös muissa suhteissa. Avainyritysten valtionjohdolta saamat huomionsoitukset esimerkiksi sopimusprosessin keskellä saattavat tuoda näille avainyrityksille legitimitettä ja näkyvyyttä niin, että avainyritysten kanssa kilpailevat yritykset päätyvät kopioimaan avainyritysten rakennetta tai toimintatapoja toivoessaan saavuttavansa vastaavanlaisia huomionsoituksia (valtionjohdolta). (DiMaggio & Powell 1983, 153.)

Avainyritysten tapaiset keskeiset organisaatiot palvelevat siis sekä aktiivisina että passiivisina malleina, ja niiden toimintatapoja ja rakenteita tullaan kopioimaan läpi toimialan. Keskeisyyttä vahvistavat entisestään urallaan etenevät johtajat ja työntekijät, jotka tavoittelevat asemansa turvaamista omaa uraansa edistääkseen. Uralla eteneminen saattavat myös edellyttää siirtymistä aloitustehtävästä keskusorganisaatiossa keskijohdon tehtävään reuna-alueorganisaatiossa. Henkilöstön kiertoa organisaatioiden muodostamalla toimialalla kannustaa entisestään organisaatioiden rakenteellinen samankaltaisuus, esimerkiksi yleisesti tunnistettujen urapolkujen ja -tittleiden (associate, manager jne) muodossa. (DiMaggio & Powell 1983, 153.)

On tärkeää huomata, että institutionaaliset isomorfisten prosessien voidaan olettaa etenevän siitäkin huolimatta, että todistusaineisto organisaation sisäisen tehokkuuden lisääntymisestä puuttuu. Institutionaaliset isomorfiset prosessit saattavat jopa vaarantaa organisaatiollisen tehokkuuden, mutta silti niitä toteutetaan, koska organisaatiot tulevat palkituiksi ollessaan samanlaisia, kuin muut toimialansa organisaatiot. Samanlaisuus saattaa esimerkiksi helpottaa organisaatioiden

kanssakäymistä toisten organisaatioiden kanssa, houkuttaa uraorientoitunutta henkilöstöä sekä auttaa organisaatiota muodostamaan legitiimin ja arvostetun maineen. Mikään näistä ei kuitenkaan varmista sitä, että yhdenmukaisuuteen pyrkivät organisaatiot toimisivat tehokkaammin kuin yhdenmukaisuudesta enemmän poikkeavat vertaisorganisaatiot. (DiMaggio & Powell 1983, 153–154.)

2.3 Scottin institutionaaliset pilarit

Scott (2008, 48) on kehittänyt edellä esitettyä DiMaggion ja Powellin (1983) (sekä monien muiden organisaatioteoreetikoiden) muodostamaa ajatusta institutionaalisesta isomorfismista ja erityisesti sen mekanismeista edelleen ja määritellyt instituutiot seuraavasti:

"Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life."

Yllä oleva lause on Scottin (2008) mukaan tiivis määritelmä, joka sisältää monia ideoita ja ajatuksia, joita voi avata, kuvailla ja kehitellä edelleen. Instituutiot ovat suhteellisen vastustuskykyisiä muutokselle ja niillä on tapana siirtyä sukupolvilta toisille. Instituutioiden kyky vastustaa muutoksia ja siirtyä sukupolvelta toiselle juontuu prosesseista, jotka on pannut liikkeelle regulatiiviset, normatiiviset ja kulttuuris-kognitiiviset elementit. Nämä elementit ovat keskeisiä rakennuspalikoita institutionaalisissa rakenteissa tarjoten joustavat "kuidut" jotka ohjaavat käytöstä ja vastustavat muutosta. (Scott 2008, 49.)

Vaikka säännöt, normit ja kulttuuris-kognitiiviset uskomukset, symboliset järjestelmät, ovat keskeisiä rakennusaineita instituutioille, instituution konseptin täytyy sisältää myös käyttäytymisen (toimintatavat) ja materiaaliset resurssit. Institutionaalinen näkökulma antaa korostetun huomion sosiaalisen elämän symbolisille näkökulmille, mutta täytyy myös kiinnittää huomiota toimintaan joka niitä tuottaa ja resursseihin jotka mahdollistavat ne. Säännöt, normit ja merkitykset nousevat esille (ihmisten) keskinäisessä kanssakäymisessä ja niitä ylläpitää ja muokkaa loppupeleissä ihmisten käytös. (Scott 2008, 49.)

Monet instituutioiden käsittelyt korostavat instituutioiden kykyä kontrolloida ja rajoittaa käytöstä. Instituutiot langettavat rajoitteita määrittelemällä lailliset (legal), moraaliset ja kulttuurilliset rajat sekä erottelevat hyväksytyt (legitimate) toimet hyväksymättömistä (illegitimate). On kuitenkin

olennaista muistaa, että vaikka instituutiot rajoittavat, ne myös tukevat ja vahvistavat toimintaa ja toimijoita. Instituutiot tarjoavat yhtäläillä ohjenuoria ja resursseja toimintaan kuin myös toisinaan rajoittavat toimintaa kielloilla ja rajoituksilla. (Scott 2008, 50.)

Vaikka instituutiot toimivat taatakseen pysyvyyttä ja järjestystä, ne(kin) läpikäyvät muutosta, joka voi olla niin kasvullista lisääntymistä (incremental) kuin mullistavaa vallankumouksellista (revolutionary). Siispä instituutioita ei voi kohdella tutkimuskohteena vain "omaisuutena", tai pysyvänä sosiaalisen järjestyksen tilana, vaan myös "prosessina", joka sisältää sekä institutionalisaation että deinstitutionalisaation kehittymismahdollisuudet. Tutkijat eivät siis keskity vain siihen, miten instituutioita muodostuu ja miten niitä ylläpidetään vaan myös siihen miten ne kohtaavat ja läpikäyvät muutosta. (Scott 2008, 50.)

Regulatiiviset, normatiiviset ja kulttuuris-kognitiiviset prosessit ovat kaikki tulleet määritellyiksi yhden tai useamman sosiaalteoreetikon toimesta instituutioiden elintärkeinä ainesosina. Ohessa on esitetty Scottin (2008, 51) luoma institutionaalisten pilarien kolmijaottelu (kuvio 2 sivulla 25), sekä niiden perustana olevat oletukset. Kolme pilaria muodostuvat regulatiivisesta pilarista, normatiivisesta pilarista ja kulttuuris-kognitiivisesta pilarista. Pilareihin liittyvinä, jokaisen pilarin kohdalla eri lailla toteutuvina odotuksina esitetään 1. määräysten noudattamisen perusta, 2. käskyjen perusta, 3. toimintamekanismi, 4. logiikka, 5. indikaattorit, 6. vaikutukset ja 7. legitimitetin perusta.

	Regulatiivinen pilari	Normatiivinen pilari	Kulttuuris-kognitiivinen pilari*
1. Määräysten noudattamisen perusta	Käyttökelpoisuus	Sosiaalinen velvoite	Itsestään selvyytensä ottaminen, Jaettu ymmärrys
2. Käskyjen perusta	Regulatiiviset säännöt	Velvoittavat (binding) odotukset	Olellainen kehikko (constitutive schema)
3. Toimintamekanismi	Pakottava (Coercive)	Normatiivinen	Mimeettinen
4. Logiikka	Instrumentaalisuus	Soveliaisuus	Oikeaoppisuus
5. Indikaattorit	Säännöt Lait Seuraamukset	Sertifiointi Valtuuttaminen	Yleiset uskomukset Jaetut toimintalogiikat Isomorfismi**
6. Vaikutukset	Pelko Syyllisyys / Viattomuus	Häpeä / Kunnia	Yksinkertaisuus / Hämmennys
7. Legitimiteetin perusta	Laillisesti sanktioitu	Moraalisesti säädetty	Ymmärrettävä Tunnistettava Kulttuurisesti tuettu

* Muistuttaa odotuksiltaan hieman ideologiaa

** Isomorfismi = yhdenmukaisuus

Kuvio 2: Scottin institutionaaliset pilarit.

Seuraavaksi käsitellään tarkemmin näitä institutionaalisia pilareita seuraavasti: ensin käsitellään regulatiivinen pilari, toiseksi normatiivinen pilari ja kolmanneksi kulttuuris-kognitiivinen pilari. Käsittelyssä määritellään pilarien rakenteet, eli elementit, sekä niiden ominaispiirteet Scottin (2008) esittämästä näkökulmasta, jotka myös yllä olevassa kuviossa 2 tulevat esille. Lisäksi lopuksi käsitellään legitimiteettiä ja legitimiteetin muodostumista näiden kolmen pilarin kautta.

Regulatiivinen pilari

Laajimmassa merkityksessä voidaan nähdä, että kaikki tutkijat alleviivaavat instituutioiden regulatiivisia eli sääntelyllisiä näkökulmia, sillä instituutiot rajoittavat ja säätelevät käytöstä. Erityisesti regulatiivista pilaria tutkivat tutkijat ovat tunnettuja tarkoille regulatiivisille prosesseille, sääntöjen asettamis-, valvomis- ja rangaistustoiminnoille, antamastaan painoarvosta. Tällä määritelmällä regulatiiviset prosessit sisältävät kyvyn luoda sääntöjä, tutkia muiden mukautumista niihin ja tarpeen mukaan käsitellä sanktioita – olivat ne sitten palkintoja tai rangaistuksia – yrittäessään vaikuttaa tulevaan (future) käyttäytymiseen. Nämä prosessit voivat toimia hajautuneiden, epämuodollisten mekanismien kautta sisältäen perinteisiä (kulttuurisidonnaisia) toimintatapoja kuten häpeää ja karttamista tai prosessit voivat olla erittäin muodollisia ja osoitettuja vain tietyille toimijoille, kuten poliisivoimat ja tuomioistuimet. (Scott 2008, 52.)

Scott vertaa instituutioita (ja regulatiivista pilaria) osuvasti joukkueurheilulajin sääntöihin, jotka sisältävät niin kirjoitettuja muodollisia sääntöjä kuin tyypillisiä kirjoittamattomia menettelytapoja (codes of conduct) jotka ovat muodollisten sääntöjen perustana ja lisänä. Koska sääntöjä ja epämuodollisia toimintatapoja toisinaan loukataan jolloin rangaistuksia joudutaan soveltamaan käytäntöön. Tällöin olennaiseksi osaksi instituution toimintaa muodostuu varmistuminen loukkauksen laajuudesta ja rangaistuksen sopivuudesta syntyneeseen loukkaukseen. (Scott 2008, 52.)

Vaikka sääntelyn käsite voi tuoda mieleen mielikuvan pidättämisestä ja rajoittamisesta, monet sääntelyn muodot itse asiassa mahdollistavat sosiaalisia toimijoita ja toimintaa. Esimerkkeinä voidaan mainita oikeuksien (kuten ajokortti) myöntäminen sekä etuuksien myöntäminen tietyille toimijoille. Instituutiot toimivat siis kahteen suuntaan: rajoittaen ja vahvistaen sosiaalista toimintaa ja käyttäytymistä. Vaikka pakkokeinot ja sanktiot ovat keskeisiä tekijöitä regulatiivisessa pilarissa, niitä lievennetään usein sääntöjen olemassaololla, oli kyse sitten epämuodollisista tavoista tai muodollisista sääntelystä ja laeista. Yleisin esimerkkitalanne sisältää kuitenkin auktoriteetin käyttöä, kun pakottavaa voimankäyttöä (väkivaltaa) oikeutetaan normatiivisella viitekehysellä joka samanaikaisesti sekä tukee että rajoittaa voimankäyttöä. Regulatiivinen ja normatiivinen pilari voidaan tästä johtuen nähdä toisiaan tukevinä. (Scott 2008, 52–53.)

Valtion rooli nousee myös kiinnostuksen kohteeksi kiinnitettäessä huomiota instituutioiden regulatiivisiin puoliin. Valtion rooli voidaan nähdä sääntöjen luojana, erotuomarina sekä sääntöjen

vahvistajana tilanteen mukaan. Oikeus- ja yhteiskuntateoreetikot ovat kuitenkin sitä mieltä, että lain mahdollistamia pakkotoimia (coercive functions) ei tulisi yhdistää lain normatiivisiin ja kognitiivisiin ulottuvuuksiin. Tämä johtuu siitä, että monet lait ovat niin (tulkinnallisesti) kiistanalaisia tai monitulkintaisia, että ne eivät takaa selkeää määräystä siitä, kuinka tulisi menetellä. (Scott 2008, 54.)

Normatiivinen pilari

Toinen joukko teoreetikkoja näkee instituutioiden nojaavan pääasiassa normatiiviseen pilariin. Korostus normatiivisessa pilarissa on asetettu normatiivisille säännöille, jotka esittävät ohjailevan, arvostelevan ja velvoittavan ulottuvuuden sosiaaliseen elämään. Normatiiviset järjestelmät sisältävät sekä arvoja että normeja. Arvot ovat mielikuva suositellusta tai tavoitellusta toiminnasta, ja kun niihin yhdistetään standardit saadaan aikaiseksi kokonaisuus, jonka avulla olemassa olevia rakenteita tai toimintatapoja voidaan vertailla ja arvioida. Normit määrittävät kuinka asiat tulisi tehdä määrittäen legitiimit keinot tavoitella haluttua lopputulosta. Normatiiviset järjestelmät määrittävät tavoitteet tai päämäärät mutta myös määrittelevät käyvät toimintatavat niiden saavuttamiseksi. (Scott 2008, 54–55.)

Joitakin arvoja ja normeja sovelletaan kaikkiin kollektiivin jäseniin, kun taas toisia sovelletaan vain tietyn tyyppisiin toimijoihin tai tietyissä asemissa toimiviin henkilöihin. Jälkimmäinen synnyttää rooleja: käsitys hyväksyttävistä tavoitteista ja toiminnasta voi siis olla riippuvainen yksilöstä ja erityisestä sosiaalisesta asemasta. Nämä uskomukset eivät ole vain odotuksia ja ennustuksia, vaan määräyksiä, normatiivisia odotuksia siitä, kuinka määrättyjen toimijoiden tulisi toimia ja käyttäytyä. Odotuksia pidetään yllä muiden samassa tilanteessa olevien toimijoiden toimesta, tuntuen huomion keskipisteenä olevalle toimijalle ulkoisilta paineilta. Odotukset tulevat siten toimijan sisäistämiksi. Roolit voivat olla muodollisesti muodostettuja. Ne voivat olla esimerkiksi organisatorisessa kontekstissa tietty asema, johon liittyy tiettyjä erityisiä oikeuksia ja velvollisuuksia ja tietynasteinen pääsy käsiksi resursseihin (kuten yrityksen varat). Roolit voivat myös ilmaantua epämuodollisesti, kun ihmisten keskeisen toiminnan seurauksena muodostuu tietynlaisia odotuksia, jotka ohjaavat käyttäytymistä. (Scott 2008, 55.)

Normatiivisten järjestelmien on tyypillisesti nähty asettavan rajoituksia sosiaaliselle käyttäytymiselle, ja se on myös osa niiden tarkoitusta. Samaan aikaan normatiiviset järjestelmät kuitenkin vahvistavat ja mahdollistavat sosiaalista toimintaa. Normatiiviset järjestelmät antavat niin

oikeuksia ja velvollisuuksia, etuoikeuksia ja tehtäviä, lupia kuin toimeksiantojakin. Normit voivat myös herättää vahvoja tunteita, mutta ne poikkeavat niistä tunteista, joita sääntöjen ja regulaation loukkaaminen aiheuttaa. Tunteet, joita on yhdistetty normien loukkaamiseen sisältävät pääasiassa häpeää ja epäsuosiota, ja niille, jotka käyttäytyvät esimerkillisesti, tunteet ovat pääasiassa ylpeyttä ja kunniaa. Normien harmoninen noudattaminen tai normien loukkaaminen sisältää tyypillisesti runsaasti itsereflektointia; korostunutta katumusta ja / tai vaikutuksia itsekunnioitukselle. Kyseiset tunteet ovat voimakkaita vaikuttimia suostutellen vallitsevien normien mukaiseen toimintaan. (Scott 2008, 55–56.)

Kulttuuris-kognitiivinen pilari

Kolmas institutionalistien joukko korostaa instituutioiden kulttuuris-kognitiivisten elementtien keskeisyyttä. Jaetut käsitykset, jotka muodostavat sosiaalisen todellisuuden luonteen ja kehykset, joiden avulla merkitykset ovat luotu ovat tällaisia elementtejä. Huomion kohdistaminen instituutioiden kulttuuris-kognitiiviselle ulottuvuudelle on myös merkittävä, muista erottava seikka uudelle institutionaaliselle teorialle sosiologian ja organisaatiotutkimuksen parissa. (Scott 2008, 57.)

Kulttuuris-kognitiivista suuntausta edustavat institutionalistit ottavat vakavissaan ihmisen olemassaolon kognitiivisen ulottuvuuden, joka tasapainoilee ulkoisen maailman stimulaation ja itsenäisen organismin välillä muodostaen kokoelman sisäistettyjä symbolisia kuvauksia maailmasta. Symbolit, sanat, merkit ja eleet muodostavat määritteet, jotka kohdistamme kohteille ja toimille. Merkitykset nousevat vuorovaikutuksessa ja niitä ylläpidetään ja muokataan, koska niitä käytetään selvyiden saamiseksi tapahtumien pysähtymättömästä virrasta. (Scott 2008, 57.)

Kulttuuriset elementit ymmärrettävästi vaihtelevat institutionalisoitumisensa asteissa; sidosten laajuus muihin elementteihin ja aste, millä ne ovat sisällytetty rutiineihin tai organisoitu (organisaatio-/toiminta- tms.) malleihin vaihtelee. Puhuttaessa instituutioiden kulttuuris-kognitiivisista elementeistä kiinnitetään huomio kaikkein sulautuneimpiin kulttuurin muotoihin. (Scott 2008, 58.)

Kulttuurit ymmärretään usein yhtenäisinä järjestelminä, jotka ovat sisäisesti johdonmukaisina ja ristiriidattomina kaikkien ihmisten ja tilanteiden näkökulmasta. On tärkeää tunnistaa, että mielikuvat kulttuurista usein vaihtelevat. Tämä johtuu siitä, että uskomuksia ylläpidetään vain

harvojen ja valittujen toimesta. Samassa tilanteessa olevat ihmiset voivat hahmottaa tilanteen hyvinkin eri tavoin tarkasteltaessa sekä sitä, mikä tilanne on, että sitä mikä sen pitäisi olla. Kulttuurilliset uskomukset vaihtelevat ja ovat toistuvasti kiistanalaisia, erityisesti sosiaalisen disorganisoinnin ja muutoksen aikoina. (Scott 2008, 58.)

Kulttuuris-kognitiivista suuntausta edustaville teoreetikoille ohjeiden mukaan toimimista (compliance) ilmenee monissa tilanteissa, koska jotkut toimintatavat ovat (perusteiltaan) muuten käsittämättömiä. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta voidaan mainita rutiinit, joita seurataan perusteenaan vain, että "näin asiat on aina tehty". Muun muassa tästä johtuen sosiaalisia rooleja määritellään hyvin erilaisin tulkinnoin kulttuuristeoreetikoiden toimesta verrattuna vaikkapa normatiivisteoreetikoihin. Toisin kuin normatiivisteoreetikot, kulttuuristeoreetikot eivät painota yhteisiä vahvistavia velvoitteita, vaan korostavat mallin voimaa tietyille toimijoille ja kirjallisten ohjeiden voimaa toiminnalle. (Scott 2008, 58.)

Erilaisia rooleja kehittyä erityisesti paikallisissa toimintaympäristöissä, kun toistuvat toimintamallit hiljalleen muuttuvat tavanomaisiksi ja konkreettisiksi. Tämän lisäksi on myös tärkeä tunnistaa toiminta laajemmissa institutionaalisissa viitekehyksissä, jotka tarjoavat ennalta määritellyt organisaatiomallit ja kirjalliset ohjeet. Erittäin laajoja uskomusjärjestelmiä (belief systems) ja kulttuurillisia toimintaraameja voidaan määrätä ja tai adoptoida yksittäisten yksilöiden tai organisaatioiden toimesta. Kulttuurillis-kognitiiviset elementit eivät aiheuta yhtä voimakkaita tunteita, kuin vaikkapa edellä mainitun normatiivisen pilarin järjestelmät. Kuitenkin tunteita aiheutuu positiivisista vakuuttuneisuudesta ja itsevarmuudesta negatiivisiin hämmennykseen ja eksyneisyyteen. Kulttuuris-kognitiivinen konsepti korostaa yhteisen, kompromissina muodostetun merkityksen viitekehyksen keskeistä roolia. (Scott 2008, 59.)

Institutionaaliset pilarit ja legitimizeetti

Organisaatiot tarvitsevat legitimizeettiä selviytyäkseen ja kukoistaakseen sosiaalisessa ympäristössään. Legitimizeetillä tarkoitetaan esimerkiksi toimintaa, joka on haluttua, asianmukaista ja sopivaa tietyssä muodostetussa normi-, arvo-, uskomus- tai määrittelyjärjestelmässä. Jokainen edellä määritellyistä kolmesta pilarista sisältää myös oman, erilaisen perustansa legitimizeetille. (Scott 2008, 59.)

Legitimiteetin saavuttaminen, legitimaatio, oikeuttaa institutionaalisen järjestyksen (order) antamalla normatiivisen arvon instituution luomille käytännön määräyksille. Legitimiteetti edellyttää toiminnan sitomista laajempiin kulttuurisiin kehyksiin, normeihin ja sääntöihin. Tästä syystä voidaan sanoa, että mitä korkeampi organisaation legitimizeetti on, sitä suuremman tuen ympäröivä kulttuuri kyseiselle organisaatiolle antaa. (Scott 2008, 60)

Tällainen vertikaali ulottuvuus edellyttää vahvistavia auktoriteetteja, jotka ovat valtuutettuja myöntämään legitimizeetin. Se, keitä nämä vahvistavat auktoriteetit ovat, vaihtelee ajasta ja paikasta toiseen, mutta usein esimerkiksi valtiiovallan edustajat sekä erilaiset toimialojen yhteenliittymät ovat kriittisiä organisaatioille, ja näiden toimijoiden osoittama hyväksyntä on usein nähty legitimizeetin ensisijaisena indikaattorina. Monimutkaisissa normikonfliktitilanteissa toimijoiden voi olla kuitenkin vaikea määrittää legitimizeettiä. Tämä johtuu siitä, vaikka asetetut vaatimukset ovat selvästi ristiriidassa keskenään, on normiharmonian kannalta tuhoisampaa ottaa kanta ja tukea vain yhtä toimintatapaa samalla torpedoiden muita toimintatapoja, kuin määrittää mikä toimintatapa olisi legitimein. (Scott 2008, 60)

Legitimiteetti tulee esille institutionaalisissa pilareissa seuraavasti. Regulaatiivinen pilari korostaa normiharmoniaa, sen mukaan legitimeetit organisaatiot ovat niitä, jotka on perustettu ja jotka toimivat relevanttien oikeuden asettamien vaatimusten mukaisesti. Normatiivinen pilari puolestaan painottaa moraalisempaa perustaa legitimizeetin määrittämiselle. Kulttuuris-kognitiivinen pilari puolestaan nojaa näkemykseen, että legitimizeetti muodostuu tilanteen yleisestä määritelmästä, vertausarvon muodostamasta kehyksestä tai tunnistettavasta roolista tai rakenteellisista mallista. (Scott 2008, 61.)

Kolmeen institutionaaliseen pilariin yhdistetyt legitimizeetin perustat ovat siis ratkaisevasti erilaisia ja voivat joissain tilanteissa olla ristiriidassa keskenään. Se, minkä nähdään osoittavan legitimizeettiä vaihtelee sen mukaan mitä pilaria elementteineen suositaan tai mitä joukkoja ja auktoriteetteja konsultoidaan. (Scott 2008, 61–62.)

2.4 Teoreettisen viitekehyksen keskeinen anti tarkastuslautakuntien tehtävien muutoksen analysoinnille

Edellä luvuissa 2.2–2.3 on pyritty esittämään sekä isomorfismin että institutionaalisten pilareiden keskeiset ominaisuudet kattavasti, mutta myös niin, että ne ovat mahdollisimman selkeästi ja

suoraviivaisesti yhdistettävissä seuraavassa, 3. pääluvussa aineistosta tehtäviin empiirisiin havaintoihin.

Pakottava, mimeettinen ja normatiivinen isomorfismi toimintamekanismeineen pitäisi olla suhteellisen selkeälinjaisesti mahdollista yhdistää tarkastuslautakuntien tehtävien muutosten perusteisiin. Tätä väitettä perustellaan sillä, että DiMaggion ja Powellin (1983) keskeinen ajatus on, että organisaatioiden toiminta on mahdollista luokitella näiden kolmen mekanismin alle selvitettyä sitä, minkä takia organisaatioiden kehitys vie kohti samankaltaistumista. Tarkastuslautakunnat voidaan nähdä omina organisaatioinaan, joiden toimintaa tehtävien muutoksilla kuntalaeissa pyritään harmonisoimaan yhä enenevässä määrin, siis toisin sanoen luomaan näistä organisaatioissa toistensa kaltaisia.

Lisäksi institutionaaliset pilarit ja niiden erityispiirteet (tarkemmin kuviossa 2 s. 25) voidaan myös yhdistää tarkastuslautakunnan tehtävien muutosten taustalla esitettyihin perusteluihin. Koska eri pilareiden erityispiirteet on avattu hyvin kattavasti, voi pilariajattelulla olla mahdollista syventää edelleen luokittelua, joka pelkkiä isomorfisia mekanismeja etsimällä saattaisi jäädä suppeaksi. Institutionaalisilla pilareilla voidaan siis ottaa monipuolisesti kantaa tarkastuslautakuntien tehtävien muutoksiin, joista on säädetty niin kuntalaeilla (365/1995 ja 410/2015) kuin niitä koskevilla kuntalain muutoksillakin. Myös institutionaalisten pilareiden legitimizeettikäsitykset tulevat esille tarkasteltaessa institutionaalisten pilareiden ominaispiirteiden esiintymistä tarkastuslautakuntien tehtävien kehityksen taustalla vaikuttavissa lakien muutoksissa ja niiden perusteluissa.

Teorian keskeisiä kysymyksiä empiiriselle analyysille on ensiksi se, millaiset tekijät ajavat organisaatiota muuttumaan. Organisaatiot kun ovat erilaisten ulkoisten ja sisäisten paineiden ristitulessa toimiessaan yhteiskunnassa, mutta näistä paineista vain osa ajaa organisaatioita muuttumaan. Toiseksi empiiriselle analyysille keskeistä on teoriassa esitetty ajatus siitä, että organisaatiot muuttuvat ajan myötä yhä enenevässä määrin samankaltaisiksi (isomorfisiksi) ja että tämä kehityssuunta on hahmotettavissa erilaisten isomorfisten mekanismien avulla. Näiden mekanismien tunnistaminen auttaa hahmottamaan muutoksen perusteita, miksi organisaatiot muuttuvat ja millaisia tahtotiloja, syvärakenteita, muutoksien perusteisiin voi nähdä sisältyvän. Muutoksien syvärakenteita voidaan hahmottaa erityisesti institutionaalisten pilarien avulla, jotka rakentavat osaltaan kattavamman kuvan muutoksen taustalla toimivista tekijöistä, kuin mitä pelkillä isomorfisilla mekanismeilla voidaan saavuttaa. Isomorfiset mekanismit ovat kuitenkin keskeisessä

roolissa muutoksia analysoidessa, koska ne toimivat pohjana myös institutionaalisten pilarien jaottelulle.

3 TARKASTUSLAUTAKUNTIEN TEHTÄVIEN KEHITYS KUNTALAISISSA

3.1 Empirian toteuttamistapa ja empiirisen osuuden eteneminen

Tutkielman empiirinen osuus toteutetaan sovelletulla kirjallisuuskatsauksella, jolla tässä tutkielmassa tarkoitetaan kirjallisuuskatsauksen piirteiden soveltamista oikeudellisen tekstin analysoimiseksi. Oikeudellisen tekstin lisäksi on haettu tieteellistä kirjallisuutta tarkastuslautakuntia ja tarkastuslautakuntien tehtäviä koskien. Sovellettu kirjallisuuskatsaus on tutkijan muodostama toteuttamistapa, joka nimensä mukaisesti soveltaa toteuttamistavassaan kirjallisuuskatsauksen ajatusta, mutta katsauksen kohde poikkeaa tässä sovelletussa versiossa perinteisestä kirjallisuuskatsauksesta. Kirjallisuuskatsaus on valittu toteuttamistavaksi, koska kirjallisuuskatsauksella voi rakentaa kokonais kuvan asiakokonaisuudesta (Salminen 2011, 3). Työn tarkoituksena on muodostaa tutkimuskysymyksiä avulla kokonaiskuva tarkastuslautakuntien tehtävien muutoksesta ja perusteluista, joita muutoksien taustalla on esitetty.

Kokonaiskuva tutkielmassa muodostetaan kuntalakien ja kuntalain muutoksia taustoittavien hallitusten esitysten avulla, jotka ovat lakeja ja lainvalmisteluaineistoa. Kirjallisuuskatsauksen 'perinteisin' toteuttamiskeinoin ei tutkielmassa siis porauduta aiempaan tehtyyn tutkimukseen (Salminen 2011, 4), vaan tarkastuslautakuntien tehtävien kehitykseen lainsäädännössä. Tästä johtuen toteuttamistavan nimenä on esitetty sovellettu kirjallisuuskatsaus, eikä kirjallisuuskatsaus. Salminen (2011, 5) on sitä mieltä, että kirjallisuuskatsaus nimenä on osittain harhaanjohtava ja termillä voitaisiin tarkoittaa esimerkiksi selontekoa, joka sekä tukisi että kuvaisi tämän tutkielman tarkoitusta parhaiten. Kirjallisuuskatsaus-termin tunnettuuden vuoksi tutkielmassa pitäydytään kuitenkin toteuttamistavan nimeämisessä sovelletuksi kirjallisuuskatsaukseksi.

Empiirinen osuus tutkielmassa etenee seuraavasti. Ensin taustoitetaan kunnan valvonnan ja talouden tarkastuksen tilannetta ennen vuoden 1995 kuntalakea ja vuoden 1995 kuntalain jälkeen, huomioiden kuntalain muutoksen myötä tullut tarkastuslautakunta (luku 3.2). Toiseksi siirrytään tarkastelemaan tarkastuslautakunnan tehtävien kehittymistä laeissa kuntalaisissa (365/1995) (luku 3.3). Kolmanneksi tarkastellaan tarkastuslautakunnan tehtävien muutosta kuntalain kokonaisuudistuksen myötä tulleen uuden kuntalain (410/2014) myötä (luku 3.4). Neljänneksi pureudutaan tehtävien

muutosten taustalla vaikuttaviin perusteluihin ja haetaan perusteluista yhtymäkohtia isomorfismin mekanismeihin ja institutionaalisten pilareiden ominaispiirteisiin (luku 3.5).

3.2 Muutos kunnan valvontaan ja talouden tarkastukseen – tilanne ennen ja jälkeen vuoden 1995 kuntalain

Ennen vuoden 1995 kuntalakia (365/1995), aina vuoteen 1993 asti valtion viranomaiset valvoivat kunnan toimintaa lainsäädännön ja asetettujen tavoitteiden noudattamisesta aina annettujen valtiosuukien ja -avustusten käyttöön saakka. Tällöin lainsäädännössä vielä lueteltiin kunnan tehtävät. Tämän jälkeen on siirrytty lainsäädännössä siihen, että laissa luetellaan toiminnalle asetettavat tavoitteet ja palvelujen 'vähimmäisvaatimustaso' ja kunnan itsensä tehtävänä on toiminnan järjestäminen parhaaksi katsomallaan tavalla. Valtion ohjauksen ja valvonnan muodot sekä valvonnan tiukkuus muuttuivat suuresti juuri 1990-luvulla. (Myllymäki 2007, 302–303.)

Talouden tarkastus ennen vuoden 1995 kuntalain uudistusta oli täysin luottamushenkilövetoista. Vuoden 1976 kunnallislain (jatkossa kunnallislaki) mukaan kunnanvaltuusto valitsi toimikaudekseen vähintään neljä tilintarkastajaa. Tilintarkastajat olivat luottamushenkilöitä, joihin sovellettiin kunnallislain luottamushenkilöitä koskevia yleisiä säännöksiä, kuten luottamustoimesta kieltäytymistä ja esteellisyyttä. Luottamushenkilöiden mahdollisuudet tarkastustehtävän riittävän syvälliseen suorittamiseen olivat rajalliset ajankäytön ja toisinaan myös ammattitaidon puutteiden vuoksi, kunnalliselle tilintarkastajalle kun ei kunnallislaissa asetettu kelpoisuusehtoja. Pätevyyttä koskevia erityisvaatimuksia voitiin kuitenkin sisällyttää tilintarkastussääntöön. (Myllymäki 2007, 313–314.) Tilintarkastussääntö oli valtuuston asettama, siis kuntakohtainen sääntö, jonka vuoksi talouden tarkastajien osaaminen ei ollut vertailukelpoinen kuntien välillä; käytännössä pienemmässä kunnassa saattoi jopa käydä niin, että tarkastusosaaminen ei ollut alkuunkaan riittävää tehtävän menestyksestä suorittamista varten.

Vuoden 1995 kuntalain uudistuksessa haluttiin tehdä ero ammattitilintarkastuksen ja luottamushenkilötarkastuksen välillä. Hallintovaliokunnan mietinnössä 18/1994 vp hallituksen esityksestä kuntalaiksi käsiteltiin kunnan hallinnon ja talouden tarkastamista koskevia uusia säännöksiä muun muassa seuraavasti:

Kunnallishallinnon uskottavuuden ylläpitämiseen ja lisäämiseen liittyvät myös kunnan hallinnon ja talouden tarkastamista koskevat uudet säännökset. Tässä suhteessa

merkittävää on oikeudellisen vastuun kantavan ammattitilintarkastuksen erottaminen luottamushenkilötarkastuksesta. Samalla ehdotetaan järjestelyjä, jotka merkitsevät luottamushenkilöiden aseman vahvistumista kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen valvonnassa. Lisäksi valiokunnan mietinnössä todettiin, että kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen tehtävänä on osaltaan luoda ja ylläpitää uskottavuutta kunnallishallintoon. Uudistuksella voidaan arvioida olevan tässä suhteessa positiivinen vaikutus erottamalla selkeästi toisistaan tehtävien hoitamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi (tarkastuslautakunta), varsinainen tilintarkastus (ammattitilintarkastus) ja mahdollinen sisäinen tarkastus (revisiotoimi).

Tilintarkastuksen ammattitilintarkastajien aseman vahvistamisvaatimus nousi erityisesti valtionhallinnon taholta. Toteutettu tarkastusjärjestelmä pyrki vahvistamaan kuntien itsehallintoa tukevaa omavastuista valvontaa. Toisaalta tarkastusjärjestelmän luominen liittyi pyrkimyksiin luoda, lisätä ja ylläpitää uskottavuutta kunnallishallintoon tehostamalla hallinnon ja talouden tarkastusta. (Ryynänen 2001, 42.)

Kiinnostavana yksityiskohtana tarkastuslautakuntiin liittyen on havaittu seuraava: kuntalain säätämistä tarkasteltaessa tarkastuslautakunnan asettamisäännöstä voidaan pitää varsin vähäisin perusteluin ja pohdinnoin synnyttynä. Tätä havainnollistaa se, että vasta eduskunnan valiokunta ryhtyi yksityiskohtaisemmin kuvailemaan toimielimen asemaa ja tehtäviä. Vuoden 1995 kuntalain valmistelun ollessa monivuotinen prosessi, voi vasta lainvalmistelun loppuvaiheessa esille nostettua uutta perusratkaisua (tarkastuslautakunta) pitää muusta lain valmistelusta poikkeavana. (Ryynänen 2001, 44.)

Tästä johtuen ei Ryynänen (2001, 44) pidä lainkaan ihmeellisenä, että tarkastuslautakuntien toiminnan alkutaipaleella oli ongelmia sekä tarkastuslautakuntien aseman että tehtävien määrittelyn suhteen. Haasteita on liittynyt niin työnjakoon kunnanhallitusten ja tarkastuslautakuntien välillä kuin sekä haasteita valtuuston tavoitteiden asettamisprosessissa. Näistä lähtökohdista on hyvä lähteä tutkimaan tarkastuslautakuntien tehtäväkehitystä kuntalaeissa tarkemmin.

3.3 Tarkastuslautakunnan tehtäväkehitys kuntalaissa 365/1995

Ensimmäiset tarkastuslautakunnan aloittivat toimintansa vuoden 1997 alussa, kun kuntalain talouden tarkastamista koskeva sääntely tuli voimaan. Kuntalain 365/1995 nojalla tarkastuslautakunnasta säädettiin tuolloin seuraavasti:

71 § Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;*
- 2) kunnanhallituksen jäsenen tai kunnanjohtajaan hallintomenettelylain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa oleva henkilö;*
- 3) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö; eikä*
- 4) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.*

Tarkastuslautakuntaa koskevaa 71 § tulkintaa ja siihen sisältyviä mielenkiintoisia näkemyksellisiä yksityiskohtia on analysoitu Harjulan ja Prättälän (1996, 412–417) toimesta. Harjula ja Prättälä muun muassa näkivät, että suurimmissa kunnissa voi asioiden valmistelua varten olla tarkastuslautakunnilla omaa henkilöstöä, mutta muissa kunnissa tilintarkastajan lienee oltava tarkastuslautakunnan työssä kiinteästi mukana asioiden valmistelijana ja asiantuntijana. Samassa teoksessa tarkastuslautakunnasta myös todetaan, että tarkastuslautakunnan käytössä on oltava riittävää asiantuntemusta, jotta se suoriutuu tehtävistään. Tätä tulkinnallista näkemystä ja sen tarkoituseriä ei kuitenkaan ole teoksessa valitettavasti avata sen enempää. Ajatus sinänsä on todella hyvä, mutta se olisi kaivannut käytännön esimerkkiä tuekseen korostamaan tarkastuslautakunnan riittäviä resurssitarpeita.

Lisäksi seuraavissa pykälissä säädetään välillisesti tarkastuslautakunnan tehtävistä:

73 § Tilintarkastajien tehtävät

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös.

Tilintarkastajien on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;*

- 2) onko kunnan tilinpäätös ja konsernitase laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, mikäli ne eivät ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajien on ilmoitettava viipymättä tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

74 § Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Tarkastuslautakunnan jäsenellä ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

75 § Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely

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.

Jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon.

Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistutukset antavat aiheutta. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

Hallintovaliokunnan (HaV 18/1994 vp) käsityksen mukaan tarkastuslautakunnan toimivaltaan kuuluu 9 luvun nojalla arvioida myös tilintarkastajien työtä ja oikeus toimittaa itse kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa. Kysymys ei tällöin ole varsinaisesta 73 §:n mukaisesta tilintarkastuksesta.

Pykälän nojalla valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan, joka huolehtii kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen järjestämisestä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kunnanhallituksen sijasta valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tarkastuslautakunnan tulee pykälän mukaan arvioida, onko kuntaa ja sen määräämisvallassa olevia yhteisöjä tai säätiöitä johdettu ja hoidettu valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden mukaisesti. Tarkastuslautakunta voi valtuuston ohella antaa tilintarkastajille erityisiä tilintarkastusta koskevia ohjeita. (HaV 18/1994 vp)

Hallintovaliokunta toteaa, myös että kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen tehtävänä on osaltaan luoda ja ylläpitää uskottavuutta kunnallishallintoon. Uudistuksella voidaan arvioida olevan tässä suhteessa positiivinen vaikutus erottamalla selkeästi toisistaan tehtävien hoitamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi (tarkastuslautakunta), varsinainen tilintarkastus (ammattitilintarkastus) ja mahdollinen sisäinen tarkastus (revisiotoimi). Uudistusta on tässä suhteessa arvioitu hallituksen esityksen perusteluissa niukahkosti ja hieman epäselvästi, jolloin on syntynyt hieman virheellinen kuva luottamushenkilöiden osuuden merkityksen vähenemisestä. Uudistus mahdollistaa nimenomaan luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymisen. Tarkastuslautakunta ohjaisi ammattitilintarkastusta sekä arvioisi, onko kuntaa johdettu ja kunnan asioita hoidettu laadullisten tavoitteiden mukaisesti ja tehokkaasti. Tarkastuslautakunta voi halutessaan antaa, ja antanee myös yleensä, kirjallisen lausunnon havainnoistaan valtuustolle. Tarkastuslautakunnan arvioon sisältyy luonnollisesti myös kannanotto ammattitilintarkastajien esittämistä huomautuksista. (HaV 18/1994 vp.)

Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalaiksi (192/1994) puolestaan lukee lyhyesti ja ytimekkäästi, että luottamushenkilötarkastusta toteuttaisi tarkastuslautakunta, jonka tarkastus olisi luonteeltaan tarkoituksenmukaisuustarkastusta. Tarkastuslautakunnan tehtävänä olisi huolehtia myös muutoin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä kunnassa sekä valmistella tilintarkastusta koskevat asiat valtuustokäsittelyä varten. Lisäksi tarkastuslautakunta voisi hallituksen esityksen mukaan antaa myös ohjeita tilintarkastustoiminnan painopisteen suuntaamiseksi.

Kuten yllä olevista hallintovaliokunnan mietinnön pohdinnoista ja hallituksen esityksestä käy ilmi, sisältyi lakiin kirjattuihin tehtäviin paljon taustaodotuksia ja -ajatuksia, joita tarkastuslautakunnan tehtäviin voisi nähdä kuuluvan ja joita toisaalta tulkittiin kuuluvan tarkastuslautakunnan tehtäviin

säädetyt kuntalain nojalla. Nämä selittänevät omalta osaltaan sitä, minkä vuoksi tarkastuslautakuntien tehtäviä alettiin täsmentää kuntalain (365/1995) muutoksilla, joita käsitellään seuraavaksi.

Kuntalain muutos 622/1999

Kuntalain muutoksella 622/1999 tarkastuslautakuntaa koskien kuntalain 74 § muuttui seuraavasti:

Ennen muutosta:

74 § Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Tarkastuslautakunnan jäsenellä ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita hän pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

Muutoksen jälkeen:

74 § Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

*Tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita **tarkastuslautakunta** tai tilintarkastaja pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.*

Hallituksen esityksessä viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvistä laeista (30/1998) ehdotetaan viranomaisen asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaa lainsäädäntöä uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Hallituksen esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja yhtenäistää salassapidon perusteita. Hallituksen esityksessä myös perustellaan, että koska sähköiset asiankäsittelyjärjestelmät ja tiedonsiirto on laajasti käytössä, korostaa se tarvetta huolehtia tietojen suojaamisesta ja laadusta tahattomia muutoksia ja oikeudetonta käyttöä vastaan.

Hallituksen esityksen (30/1998) perusteluissa todetaan, että kuntalakiin on tehtävä muutokset, koska kuntalakia valmistellessa ei voitu ennakoida julkisuus- ja salassapitolainsäädännön kokonaisuudistusta. Lisäksi on huomioitava, että kuntalain säätämisen jälkeen on tullut voimaan hallitusmuodon perusoikeuksia koskeva uudistus.

Pykälän 74 muutosta perustellaan siten, että yksittäiselle tarkastuslautakunnan jäsenelle suoraan laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tarkastuslautakunta toimii yhtenä toimielimenä ja kokonaisuutena, kuten muutkin monijäseniset toimielimet. Tämän vuoksi tiedonsaantioikeuden käyttämisen tulisi kuulua tarkastuslautakunnalle ja lautakunnan itsensä tulisi tehdä päätös tiedonsaantioikeuden käyttämisestä. Ehdotuksen mukaan pykälää muutettaisiin siten, että siinä mainittaisiin tarkastuslautakunnan jäsenten sijasta tarkastuslautakunta. (HE 30/1998.)

On huomioitava, että vaikka 74 § pykälällä turvataan tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan muita viranomaisia laajempi tietojensaantioikeus, koskee se vain kunnan viranomaisilla olevia tietoja, eikä tarkastuslautakunnalla tai tilintarkastajalla ole kuntalakiin perustuvaa oikeutta saada tietoja kuntakonserniin kuuluvalta osakeyhtiöltä. Lisäksi tarkastuslautakunnan jäsenet ja tilintarkastaja toimivat virkavastuulla ja rikoslaissa (RL 40:5 §) on säädetty rangaistavaksi salassa pidettävien tietojen oikeudeton ja luvaton paljastaminen (Harjula & Prättälä 2004, 543).

Kuntalain muutos 81/2002

Kuntalain muutoksella 81/2002 tarkastuslautakuntaa koskien kuntalain 68 § muuttui seuraavasti:

Ennen muutosta:

68 § Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Tilikaudelta on laadittava tilinpäätös, joka on saatettava valtuuston käsiteltäväksi tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitettulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja.

Muutoksen jälkeen:

68 § Tilinpäätös

Kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Kunnanhallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä tilintarkastuksen jälkeen saatettava se valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä.

Tilinpäätökseen kuuluvat tuloslaskelma, tase ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus.

Kunnan, jolla on kirjanpitolaissa tarkoitettulla tavalla määräämisvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitase liitteineen. Konsernitaseen laadinnassa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia.

Tilinpäätöksen allekirjoittavat kunnanhallituksen jäsenet ja kunnanjohtaja.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (46/2001) todetaan, että 68. pykälän muutos on tekninen ja sen tarkoitus ei ole asiallisesti muuttaa aiemmin vallinnutta tilannetta, vaan pikemminkin tarkentaa kunnanhallituksen roolia. Kyseisen pykälämuutoksen perusteluna vielä täsmennetään, että tarkastuslautakunnan vastuulle kuuluvat hallinnon ja talouden tarkastamiseen liittyvien asioiden valmistelu valtuuston käsiteltäväksi 71.2 § mukaisesti. Tulkinnallisia tilanteita kun on aiheutunut tilinpäätöksen käsittelyn ja sen hyväksymisen valmistelusta valtuustolle.

Tilintarkastuskertomukseen liittyvien asioiden valmistelu kuuluu tarkastuslautakunnalle eli myös tarkastuslautakunnan on otettava kantaa tilinpäätöksen hyväksyttävyyteen, koska asiaa tältä osin käsitellään valtuustossa tarkastuslautakunnan ehdotuksen pohjalta. Sen sijaan itse tilinpäätös on kunnanhallituksen laatima ja se käsitellään valtuustossa kunnanhallituksen valmistelun pohjalta. Kunnanhallitus siis vastaa tilinpäätöksen sisällöstä. Tästä johtuen on periaatteessa mahdollista, että tarkastuslautakunta katsoisi tilinpäätöksen olevan siinä määrin virheellinen tai puutteellinen, ettei se voisi esittää tilinpäätöksen hyväksymistä. Käytännössä tällaiseen tilanteeseen ajautuminen katsotaan epätodennäköiseksi tilinpäätöstarkastuksen toteuttamistavan ja tilinpäätöstarkastuksen aikaisen informaationvaihdon vuoksi. (HE 46/2001.)

Kuntalain muutos 578/2006

Kuntalain muutoksella 578/2006 tarkastuslautakuntaa koskien kuntalain 71 § muuttui seuraavasti:

Ennen muutosta:

71 § Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten.

Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;*
- 2) kunnanhallituksen jäsenen tai kunnanjohtajaan hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettussa suhteessa oleva henkilö;*
- 3) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö; eikä*
- 4) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.*

Muutoksen jälkeen:

71 § Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;*

2) apulaispormestari;

3) henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, **pormestarin tai apulaispormestarin** hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen;

4) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö; eikä

5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (8/2006) ehdotetaan muutettavaksi kuntalakina siten, että valtuusto voisi valita kunnan johtoon pormestarin sekä apulaispormestareita. Koska tarkastuslautakunnan tehtävänä on pormestarin ja apulaispormestarin johtaman hallinnon ja talouden tarkastustoimintaan liittyvät tehtävät, pormestari ja apulaispormestari eivät voi olla tarkastuslautakunnan jäseniä. Myöskään pormestarin tai apulaispormestarin läheinen ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan.

Näiden lisäksi hallituksen esityksessä (8/2006) esitetään, että tarkastuslautakunnan olisi arvioitava arviointikertomuksessaan tasapainotuksen toteutumista. Lisäksi tarkastuslautakunnan tulisi arvioida voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä ja realistisuutta. Tarkastuslautakunnan olisi arvioitava tasapainotusta kunnanhallituksen toimintakertomuksen yhteydessä antaman selonteon ja mahdollisten muiden kunnan taloudellista asemaa kuvaavien tietojen perusteella. Tarkastuslautakunnan tulisi myös puuttua talouden tasapainotukseen, jos kunnan talous on alijäämäinen.

Kuntalain muutos 519/2007

Kuntalain muutoksella 519/2007 tarkastuslautakuntaa koskien kuntalain 71 § muuttui seuraavasti:

Ennen muutosta:

71 § Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmistettava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;
- 2) kunnanhallituksen jäsenen tai kunnanjohtajaan hallintomenettelylain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa oleva henkilö;
- 3) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö; eikä
- 4) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

Muutoksen jälkeen:

71 § Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

*Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet **kunnassa ja kuntakonsernissa** toteutuneet. **Tarkastuslautakunnan on huolehdittava kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.***

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;
- 2) apulaispormestari;
- 3) henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen;
- 4) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva; eikä
- 5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (263/2006) tuotiin kuntakonsernin käsite kuntalakiin. Hallituksen esityksessä esitetään, että kuntalaissa tulisi määritellä kuntakonserni ja kuntakonsernin ohjausta tulisi selkiyttää säätämällä kunnan eri toimielinten ja kunnan viranhaltijajohdon konsernia koskevasta toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Tarkastuslautakuntaan hallituksen esitys (263/2006) vaikuttaa siten, että tarkastuslautakunnan suorittamassa arvioinnissa tulisi jatkossa ottaa huomioon myös kuntakonsernia koskeva tavoiteasettelu. Myös konserniohjausta tulisi tarkastuslautakunnan arvioida kohdistamalla arviointi konsernijohdon ja muiden tytäryhteisöjen valvontaan nimettyjen viranomaisten toiminnan arviointiin. Lisäksi toimivallan jakoon liittyen tarkastuslautakunnan tulisi jatkossa huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.

Tarkastuksen yhteensovittamistehtävästä huolimatta tarkastuslautakunnan tehtäviin ei kuulu kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnan ja talouden tarkastus. Lisäksi tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeus tytäryhteisöstä rajoittuu konsernijohdon raportointiin ja muihin kunnan viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Lisähuomiona 71 § tarkastuslautakunnan valmisteluvastuuseen on, että se on nähtävä poikkeuksena kunnanhallituksen valmisteluvastuuseen, ja tällaista poikkeussäännöstä on yleisten laintulkintaoppien mukaan tulkittava suppeasti. (Harjula & Prättälä 2012, 598.)

3.4 Uusi kuntalaki 410/2015

Vuonna 2015 astui voimaan uusi kuntalaki (410/2015, viitataan jatkossa uutena kuntalakina). Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalaksi ja siihen liittyviksi laeiksi (268/2014) uutta kuntalakia perustellaan sillä, että siinä voitaisiin huomioida kuntien toimintaympäristön ja kuntahallinnon rakenteiden sekä lainsäädännön muuttuminen. Lisäksi lain rakennetta ja käsitteitä uudistettaisiin. Kunnan toimielimiä koskien säännökset vastaisivat peruseriaateiltaan kuntalain (365/1995) säännöksiä.

Hallituksen esityksen (268/2014) nojalla uudessa kuntalaissa täydennettäisiin hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia säännöksiä erityisesti tarkastuslautakuntaa koskien. Tarkastuslautakunnalla olisi arviointitehtäviä, tilintarkastukseen liittyviä ja muita valmistelutehtäviä. Hallituksen esityksessä myös todetaan, että tarkastuslautakuntaa koskevan sääntelyn vähäisyys on johtanut epäselvyyksiin lautakunnan asemasta ja tehtävistä, josta on seurannut kuntakohtaisia tulkintoja.

Hallituksen esityksessä (268/2014) myös korostetaan, että tarkastuslautakunnan tehtäviin tulisi kuulua myös strategian toteuttamisen arviointi. Lisäksi hallituksen esitys vahvistaa tulkintaa siitä, että tarkastuslautakunnan arviointitehtävä tulee nähdä laajana toimintojen tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden arviointina, eikä sen tulisi rajoittua pelkästään talousarviossa asetettujen ja

toimintakertomuksessa raportoitujen tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Myös tarkastuslautakunnan valtuuskaudelle laatima arviointisuunnitelma saa vahvistusta hallituksen esityksessä hyvänä toimintatapana, joka luo edellytykset suunnitelmalliselle tarkastustoiminnalle ja sitä kautta tehokkaalle resurssienkäytölle.

Tarkastuslautakunnan raportointiin on myös kiinnitetty hallituksen esityksessä (268/2014) huomiota. Vuosittain keväällä valtuustolle annettava arviointikertomus, johon on koottu edellistä tilikautta koskevat tarkastushavainnot, todetaan vakiintuneeksi raportointitavaksi. Kuitenkin samalla todetaan, että kuntalain (365/1995) nojalla ei ole määritelty tarkemmin arviointitulosten raportointia koskevia menettelytapoja. Hallituksen esityksessä myös kiinnitetään huomiota siihen, että osa valtuustoista merkitsee tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen vain tiedoksi, kun taas toiset valtuustot pyytävät kunnanhallituksen vastineen tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa tekemistä havainnoista. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä todetaan, että yhdenmukaiset menettely- ja raportointitavat todennäköisesti lisäisivät arviointitoiminnan vaikuttavuutta kunnan toiminnan ja talouden ohjauksessa. Myös tilikaudenaikaisen tarkastuslautakunnan raportoinnin tärkeyden puolesta otetaan hallituksen esityksessä kantaa.

Tarkastuslautakunnan riippumattoman ja luotettavan arvioinnin suorittaminen edellyttää riittäviä resursseja. Hallituksen esitys (268/2014) korostaa tarkastuslautakunnan riittävien resurssien varmistamista määrärahoja myönnettäessä. Tämä hallituksen esitys onkin ensimmäinen, joka ottaa kantaa tarkastuslautakunnan toimintamahdollisuuksiin resurssien huomioinnin kautta.

Talouden tasapainon arviointiin liittyen hallituksen esitys (268/2014) toteaa, että tämä on tehtävänä poikkeuksellinen: yleensä arviointi pohjautuu jälkikäteisarviointiin ja tarkastukseen, mutta taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä arvioidessa joutuu tarkastuslautakunta arvioimaan tulevaisuutta. Hallituksen esityksen perusteluiden ja näkemysten seurauksena uuden kuntalain myötä tarkastuslautakuntaa koskevat pykälät muotoutuivat seuraavanlaisiksi:

84 § Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettun kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.

Velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksista koskee kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajia, kunnanjohtajaa, pormestaria ja apulaispormestaria sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijää. Ilmoitus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun henkilö on tehtävänsä valittu. Henkilön on myös ilmoitettava viivytyksettä sidonnaisuuksissa tapahtuneet muutokset.

Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta.

Kunnan on pidettävä sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamustoimen tai tehtävän päättyessä henkilöä koskevat tiedot on poistettava rekisteristä ja tietoverkosta.

Sidonnaisuusilmoitukset tulivat uuteen kuntalakiin kokonaan uutena elementtinä. Hallituksen esityksessä (268/2014) sidonnaisuusilmoituksia perustellaan muun muassa seuraavasti: "sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevan säännöksen tavoitteena on päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen. Vaikka ehdotetun sidonnaisuusrekisterin voidaan jossain määrin katsoa loukkaavan rekisteriin merkittävien henkilöiden yksityisyyden suojaa, voidaan rekisteriä pitää perusteltuna ottaen huomioon sen tavoitteet. Rekisteriin tulisi merkitä ainoastaan sidonnaisuudet, joilla voi olla merkitystä luottamus- tai virkatehtävän hoitamisessa. Lisäksi säännöksessä on otettu huomioon se, ettei salassa pidettäviä tietoja tule julkistaa."

Sidonnaisuusrekisterin ylläpito siis tuli uuden kuntalain myötä tarkastuslautakunnalle uutena tehtävänä. Hallituksen esityksessä (268/2014) myös todetaan, että sidonnaisuusilmoitusten vastaanottaminen, rekisteröinti ja saattaminen tiedoksi edellyttävät jonkin verran henkilöstöresursseja ja aiheuttavan myös jonkin verran hallinnollisia kustannuksia.

121 § Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arviointin järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;

- 2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
- 3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää;
- 4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteen sovittamisesta;
- 5) valvoa 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi;
- 6) valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Kunnanhallitus voi poiketa tarkastuslautakunnan esityksestä lautakuntaa koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi ja talousarvioksi kunnan hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvästä perustellusta syystä.

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisenä pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.

Kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

Muutosta tarkastuslautakuntaa koskevaan pykälään on tullut runsaasti edelliseen kuntalakiin (365/1995) verrattuna. Kuten edellä on mainittu, kuntalain uudistuksen myötä uusi kuntalaki on vahvistanut ja lisännyt tarkastuslautakunnan painoarvoa ja näiden myötä lisännyt myös tehtäviä entisestään. Pykälään on ensinnäkin lisätty tarkastuslautakunnan suorittama arviointi. Käytännössä monet tarkastuslautakunnat ovat arviointia jo itsenäisesti suorittaneet, koska se on ollut tulkittavissa ja tulkittu tarkastuslautakunnan tehtäväksi, mutta tehtävän kirjaaminen lakiin toki nostaa painoarvon aivan uudelle tasolle poistaen tulkinnallisuuden siitä, kuuluuko arviointia tehdä vai ei. Arviointia korostaa myös tehtävien toiseen kohtaan lisätty toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Tämä lienee tarkastuslautakunnan uusista tehtävistä kaikkein mielenkiintoisin, sillä hallituksen esityksessä (268/2014) ei anneta tarkastuslautakunnille mitään ohjeistusta siihen, mitä toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi on. Puhumattakaan siitä, miten tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus kunnassa tai kuntakonsernissa määritellään tai miten kyseisiä ominaisuuksia voi edes mitata.

Kuten jo edellä uuden kuntalain 84 § käsittelyssä todettiin, on sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattaminen ja tiedoksi saattaminen valtuustolle myös uusi tehtävä

tarkastuslautakunnille. Tehtävää on kuitenkin hyvin pohjustettu hallituksen esityksen (268/2014) pohdinnoissa, joten tämä tehtävä lienee tarkastuslautakunnille suhteellisen selvä.

Hallintosäännön määräysten sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvion valmistelu liittyvät perustellusti tarkastuslautakunnan toimintaan. Tehtävien määrittely hallintosäännöllä edesauttaa toimielimen tarvitsemien resurssien ja määrärahojen tarkempaa arviointia ja mahdollistaa toimielimen ja kunnan muiden toimielinten ja viranhaltijoiden välisen vuorovaikutuksen käytännön järjestämis- ja toimintatavoista sopimisen (HE 268/2014). Ajatuksena hallituksen esityksessä kun on, että hallintosäännöllä koottaisiin erilliset johtosäännöt (joita joissain kunnissa voi olla vino pino) yhteen. Talousarvion valmistelu arvioinnin ja tarkastuksen osalta antane tarkastuslautakunnille mahdollisuuden paremmin vaikuttaa toimintansa taloudellisiin resursseihin. Tätäkään tehtävää ei valitettavasti ole hallituksen esityksessä kuitenkaan lainkaan avattu tai perusteltu, mikä on omiaan synnyttämään tulkinnallisia lakia sovellettaessa.

Yhtenä merkittävänä, ja tarkastuslautakunnan työn tärkeyttä hallituksen esityksen (268/2014) korostavana muutoksena voidaan nähdä uudessa kuntalaissa lainkohta 121.3 §, jonka seurauksena arviointikertomus on käsiteltävä, eikä sitä voida enää sivuuttaa merkitsemällä se tiedoksi. Tämä muutos on omiaan vahvistamaan sekä tarkastuslautakunnan toiminnan legitimitettiin että arvostettavuutta. Myös se, että kunnanhallituksen on annettava lausunto toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta, vahvistaa entisestään sekä edellä mainitun kohdan että tarkastuslautakunnan painoarvoa.

123 § Tilintarkastajan tehtävät

Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös.

Tilintarkastajan on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;*
- 2) antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta;*
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita;*
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.*

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan kanssa.

*Havaitsemistaan olennaisista epäkohdista tilintarkastajan on ilmoitettava viipymättä kunnanhallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa. **Tilintarkastuspöytäkirja annetaan tiedoksi tarkastuslautakunnalle.***

Tarkastuslautakuntaan liittyen uuden kuntalain 123 § sisältyy edellisen kuntalain kaltaisesti velvoite noudattaa tarkastuslautakunnan antamia ohjeita. Uutena tehtävänä tarkastuslautakuntaan liittyen pykälään on lisätty, että tilintarkastuspöytäkirja (jossa on listattuna tarkastuksessa havaitut olennaiset epäkohdat) on annettava tiedoksi tarkastuslautakunnalle. Lisäksi hallituksen esityksessä (268/2014) esitetään, että tilintarkastaja raportoisi tarkastusten suorittamisesta ensisijaisesti tarkastuslautakunnalle erikseen sovittavalla tavalla. Tämä lisää tarkastuslautakunnan tosiasialliseksi tehtäväksi tilintarkastajan toiminnan valvonnan, vaikka sitä ei olekaan tarkastuslautakuntaa koskevalla 121 § säädetty. Koska aiemmin ainoastaan epäkohdista oli ilmoitettava tarkastuslautakunnalle, sitoutetaan tällä lain uudistuksella tarkastuslautakuntaa tilintarkastusprosessiin entisestään.

124 § Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Tarkastuslautakunnalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi. Tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta ja kuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä ja säätiöiltä tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita hän pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

Tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeudesta oli jo säädetty edellisen kuntalain (365/1995) aikana. Tämä pykälä ei ole muuttanut muotoaan uuden kuntalain myötä, eikä sen taustoihin ole myöskään lisätty hallituksen esityksellä (268/2014) pykälän tulkintaa laajentavia näkemyksiä.

125 § Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely

Tilintarkastajan 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.

Jos tilintarkastaja havaitsee, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon.

Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehty muistutus antavat aihetta. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

Pykälän sanamuodossa ei ole tapahtunut muutosta edellisen ja uuden kuntalain välillä. Kuitenkin hallituksen esityksessä (268/2014) hieman laajennetaan tarkastuslautakunnan tehtäviä. Hallituksen esityksessä todetaan, että tarkastuslautakunta voisi valmisteluvoimallaan antaa myös lausunnon tilintarkastuskertomuksen johdosta. Tällöin valtuusto ei olisi päätöstä vastuuvapaudesta tehdessään sidottu vain tilintarkastajien esitykseen. Tämä tehtävä on myös lisäys uuden kuntalain 121 § listattuihin tarkastuslautakunnan tehtäviin.

3.5 Muutosten yhtymäkohdat isomorfismin mekanismeihin ja institutionaalisten pilareihin

Edellä on käyty läpi, kuinka tarkastuslautakuntien tehtävät ovat muuttuneet yli ajan. Tässä luvussa on tarkoituksena ytimekkäästi perehtyä siihen, millaisia yhtymäkohtia tarkastuslautakuntien muuttuneiden tehtävien taustalla vaikuttavista perusteista on löydettävissä sekä isomorfisiin mekanismeihin että institutionaalisten pilareihin.

Kuntalaki 365/1995

Tarkastuslautakunta tuli kuntalakiin (365/1995) uutena orgaanina. Tämän vuoksi onkin aiheellista ja mielenkiintoista mennä suoraan tarkastuslautakuntien ytimeen: mistä tarkastuslautakunta toimijana oikein tuli kuntalakiin? Kyseiseen kuntalakiin liittyvästä hallituksen esityksestä (192/1994) ei ollut löydettävissä tähän vastausta, mutta tarkastuslautakunnan taustasta oli löydettävissä seuraavaa tietoa. Kuntalain ideana oli vahvistaa talouden tarkastustoimintoa ja tätä tarkoitusta varten erotettiin ammattitilintarkastus ja luottamushenkilötarkastus toisistaan. Tämä erotus olisi voitu toteuttaa myös muilla tavoilla, mutta se päädyttiin toteuttamaan perustamalla kuntiin lakisääteisinä, pakollisina eliminä tarkastuslautakunnat. Idea erillisestä

tarkastuslautakunnasta lienee kopioitu tuoreesta Norjan kunnallislain uudistuksesta. Lisäksi samoihin aikoihin tapahtuneet julkisen hallinnon yleiset uudistamislinjaukset liike-elämästä kehitettyine controlling -termeineen tukivat myös tarkastuslautakuntien syntymistä. (Ryynänen 2001, 41–43)

Isomorfisena mekanismina tässä uudistuksessa vaikuttaa edellä esitettyjen pohjalta selvästi mimeettinen isomorfismi, koska tarkastuslautakunnan idea perustuu muualla toimivaksi havaittujen toimintamallien matkimiselle. Institutionaalisiin pilareihin liittyen kulttuuris-kognitiivinen pilari vastaa parhaiten tähän organisaation muutokseen. Kulttuuris-kognitiivista pilaria voidaan mimeettisen toimintamekanismin lisäksi perustella indikaattorin, jaetun toimintalogiikan, sekä legitimitetin perustana toimivan ymmärrettävyyden avulla (ks. kuvio 2, s. 25). Ymmärrettävyys juontuu siitä, että kun ammatti(tilin)- ja luottamushenkilötarkastus kuntalain myötä eriytettiin on selkeää ja loogista, että molemmille määriteltiin oma virallinen instanssinsa, joka tarkastusta toteuttaa. Tästä näkökulmasta tarkastuslautakunnan syntyminen kunnallisen tilintarkastustoiminnon oheen oli varsin perusteltua.

Kuntalain muutos 622/1999

Kuntalain muutoksella 622/1999 tarkastuslautakunnan tehtävien hoitamiseen liittyvää tiedonsaantioikeutta tarkennettiin vastaamaan lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Kuntalainkin muutosta perustelevassa hallituksen esityksessä (30/1998) todetaan, että salassapitoperusteista voidaan poiketa esimerkiksi silloin, kun kyseessä on viranomaisen tarkastus, kontrolli- ja muu valvontatoiminta. Tällöin tavoitteena on turvata tarkastus- ja valvontatoiminnan tehokkuus, sekä mahdollisuus säilyttää yllätykselliset toimenpiteet tarkastuksen osana salassapitoperusteiden niitä rajoittamatta.

Kuntalain muutoksella muutettiin tarkastuslautakunnan toimintaa niin, että muutoksen myötä tarkastuslautakunnan yksittäinen jäsen ei ole oikeutettu saamaan haltuunsa salassa pidettävää materiaalia, vaan tällaista materiaalia voidaan myöntää tarkastuslautakunnan käyttöön. Yksittäiselle tarkastuslautakunnan jäsenelle suoraan laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta ei voitu pitää tarkoituksenmukaisena, koska tarkastuslautakunta toimii yhtenä toimielimenä ja kokonaisuutena, kuten muutkin monijäseniset toimielimet. Tämän vuoksi tiedonsaantioikeuden käyttämisen tulisi kuulua tarkastuslautakunnalle, ja tarkastuslautakunnan tulisi tehdä päätös tiedonsaantioikeuden käyttämisestä. (HE 30/1998.)

Tässä muutoksessa isomorfisena mekanismina on vaikuttamassa pakottava isomorfismi, koska kyseinen muutos pohjaa virallisiin ulkopuolisiin paineisiin, eli muuttuneeseen lainsäädäntöön (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999). Pakottava isomorfinen mekanismi, lain muutos, synnyttää dominoefektin kun uuden lain vaatimukset on implementoitava myös muihin lakeihin – kuntalaki mukaan lukien – joihin uuden lain säädökset asiallisesti soveltuvat. Institutionaaliin pilareihin muutos luokituu regulatiivisen pilarin alle paitsi pakottavan toimintamekanismin myös sen vuoksi, että muutoksen perustalla on käskyt, jotka on johdettavissa regulatiivisista säännöistä, eli toisesta laista. Muutoksen taustalla oleva toinen laki on myös indikaattorina sekä legitimitetin perustana selvästi regulatiivista pilaria edustava (ks. kuvio 2, s. 25).

Kuntalain muutos 81/2002

Kuntalain muutoksella 81/2002 kunnan toimielinten (myös tarkastuslautakunnan) rooleja pyrittiin hallituksen esityksen (46/2001) selkiyttämään. Tarkastuslautakunnan ja kunnanhallituksen tehtävien toimijako oli jäänyt tulkinnallisesti hieman epäselväksi, ja tätä epäselvyyttä pyrittiin kuntalain muutoksella korjaamaan. Epäselvyyttä avattiin erityisesti hallituksen esityksen (46/2001) avulla, jossa todettiin seuraavasti: tilintarkastuskertomukseen liittyvien asioiden valmistelu kuuluu tarkastuslautakunnalle eli myös tarkastuslautakunnan on otettava kantaa tilinpäätöksen hyväksyttävyyteen ja asiaa tältä osin käsitellään valtuustossa tarkastuslautakunnan ehdotuksen pohjalta. Sen sijaan itse tilinpäätös on kunnanhallituksen laatima ja se käsitellään valtuustossa kunnanhallituksen valmistelun pohjalta. Kunnanhallitus toisin sanoen vastaa tilinpäätöksen sisällöstä.

Kyseinen kuntalain muutos on siis tarkastuslautakunnan osalta tehtävien toimijako selkiyttävä ja vallitsevan lain tulkintaa korostava. Isomorfisista mekanismeista tulkitaan tällaista muutosta parhaiten kuvaavaksi normatiivinen isomorfismi. Tämä perustetaan sille, aiemmin tässä tutkielmassa esitellylle havainnolle, että hallinnon professionalisaatiolla on tapana edetä käsi kädessä rakenteiden kehittymisen kanssa. Muutoksella täsmennetyt tarkastuslautakunnan ja kunnanhallituksen tehtävät ovat tulkittavissa rakenteiden kehittymiseksi, koska muutos ohjaa molempien orgaanien toimintaa entistä professionaalisempaan eli tehtäväänsä "erikoistuneempaan" suuntaan. Tätä vahvistaa myös institutionaalisissa pilareissa normatiivisen pilarin käskyjen perustana olevat velvoittavat odotukset. Tarkastuslautakunnan osalta kun tehtävää ei kirjattu lakiin, jolloin se perustuisi regulatiiviseen sääntöön, vaan kyseinen tehtävä perustuu hallituksen esityksessä

esitettyyn tulkintaan, ja taas hallituksen esityksessä esitetyt näkemykset voidaan nähdä pääsääntöisesti vahvasti velvoittavina odotuksina ja toimintasuosituksina. (ks. kuvio 2, s. 25).

Kuntalain muutos 578/2006

Kuntalain muutoksella 578/2006 muuttui tarkastuslautakuntien tehtäviä koskien se, että tarkastuslautakunnan olisi arviointikertomuksessaan arvioitava myös kunnan tasapainotuksen toteutumista, taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä sekä puuttuttava talouden tasapainotukseen, kunnan talouden ollessa alijäämäinen (HE 8/2006).

Tämä kuntalain muutos on isomorfismin toimintamekanismien myötä ensisijassa luokiteltavissa pakottavan isomorfismin alle. Tarkastuslautakunnan uudet tehtävät kun ovat perusteltavissa paitsi sääntelyn muuttuneilla vaatimuksilla myös sillä, että yleinen vallitseva odotusilmapiiri olettaa tarkastuslautakunnan vastaavan kunnan toiminnan kokonaisvaltaisesta arvioinnista ja tämä sisältää myös uudet muodostuneet odotukset talouden tasapainotukseen liittyen.

Institutionaalisten pilarien luokittelussa tämän kuntalain muutoksen voidaan nähdä kuuluvan toisaalta regulatiivisen pilarin alle, erityisesti koska käskyjen perusta on regulatiiviset, talouden tasapainotusta vaativat, säännöt. Toisaalta taas muutos voitaisiin lukea normatiivisen pilarin alle, koska talouden tasapainotuksen voisi nähdä myös yhteiskunnan antamana sosiaalisena velvoitteena. Tämä on muutoksena siis vaikeasti, tai ainakin hieman haastavasti institutionaalisten pilareiden avulla luokiteltavissa. Tämän havainnon teki jo Scott (2008) institutionaalisia pilareita esitellessään, että kaikki organisaatiot (ja niiden muutokset) eivät välttämättä sovi vain yhden pilarin alle.

Kuntalain muutos 519/2007

Kuntalain muutoksella 519/2007 tarkastuslautakunnan tehtävät muuttuivat niin, että arviointiin sisällytettiin myös kuntakonsernia koskeva tavoiteasettelu. Lisäksi tarkastuslautakunnan tuli muutoksen myötä myös alkaa huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen muodostaman kuntakonsernin tarkastuksen yhteensovittamisesta. (HE 263/2006.)

Tämä tarkastuslautakuntien tehtävien muutos on perusteluiltaan pakottavaa isomorfismia. Kuntien taloutta ja toimintaa ei voitu enää yleisen tulkinnan ja sitä seuranneiden lakien muutoksen myötä nähdä vain "ydinkunnan" toimintana, vaan talouden ja toiminnan kokonaisuuteen tuli huomioida

muun muassa myös kuntaan kuuluvat tytäryhteisöt. Nähtiin, että todenmukaisemman kuvan kunnan tilanteesta antaa konsernitilinpäätös, jossa ydinkunnan ja tytäryhteisöjen varat ja velat yhdistellään yhdeksi kokonaisuudeksi, josta konsernin sisäiset ostot, myynnit ja erityisesti niistä kirjatut luovutusvoitot ja arvonnousut eliminoidaan pois, jättäen jäljelle vain "puhtaan", oikaistun tuloksen ja taseen luvut (ks. esim. Leppänen 2001, s. 118–124).

Institutionaalisten pilarien jaottelussa muutos myös kulminoituu vahvasti regulatiiviseen pilariin. Syitä on muutamia. Ensiksi määräysten noudattamisen perustana oleva käyttökelpoisuus on osoitettu suoraan kuuluvan kunnan toimintaan. Toiseksi käskyjen perustana on regulatiiviset säännöt. Kolmanneksi muutoksen huomioimattomuus johtaisi vaikutuksena tarkastuslautakunnan syyllistymiseen oman toimintansa kehittämättömyyteen ja lain pykälän noudattamattomuuteen.

Uusi kuntalaki 410/2015

Uudella kuntalailla (410/2015) tarkastuslautakunnan tehtäviä tarkennettiin hyvin laajasti, voisi jopa väittää että vähintään yhtä paljon kuin edellä luetelluilla kuntalain 365/1995 muutoksilla yhteensä. Tämä oli myös selvästi ilmaistu uutta kuntalakia edeltäneessä hallituksen esityksessä (268/2014), jossa todetaan että kuntalaissa täydennettäisiin hallinnon ja talouden tarkastusta koskevia säännöksiä erityisesti tarkastuslautakuntaa koskien niin, että tarkastuslautakunnalla olisi arviointitehtäviä, tilintarkastukseen liittyviä ja muita valmistelutehtäviä. Hallituksen esityksessä myös esitetään epäily, että tarkastuslautakuntaa koskevan sääntelyn vähäisyys on johtanut epäselyyn lautakunnan asemasta ja tehtävistä, josta on seurannut kuntakohtaisia tulkintoja. Myös tätä taustaa vasten merkittävät uudistukset ovat perusteltavissa.

Koska uudistus on massiivinen, voitaneen todeta, että uudistuksen taustalla vaikuttaa varmasti tavalla tai toisella kaikki isomorfiset mekanismit, eikä yhtä nimittävää mekanismia voida vaivoitta tunnistaa. Tämä on kuitenkin ymmärrettävää huomioiden, että uutta kuntalakia taustoittavaa hallituksen esityksen (268/2014) pituus on yli 300 sivua. Sama tilanne on luokittelun institutionaalisiin pilareihin kanssa, myös tällainen suuri rakenteellinen muutos tarkastuslautakunnan toimintaan ja tehtäviin vaikuttaen voidaan tulkintakulmasta riippuen luokitella eri pilarien alle (ks. kuvio 2 s.25). Tarkastuslautakuntaa koskevien tehtävien muutoksen voi pilkkoa pykäläkohtaiselle tasolle ja sen avulla yrittää luokitella isomorfisia mekanismeja ja institutionaalisia pilareita, jotka vaikuttavat tehtävien taustalla esimerkiksi seuraavasti esitetyillä tavoilla.

Uuden kuntalain 84 §:n (sidonnaisuuksien ilmoittaminen tarkastuslautakunnalle) taustalla voidaan isomorfisena mekanismina nähdä mimeettinen isomorfismi, sillä sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden ilmaantuminen julkisiin toimijoihin on seurausta jo muutaman vuoden vallinneesta yhteiskuntavastuun trendistä. Yhteiskuntavastuu ei koske ainoastaan yrityksiä vaan julkinen voi myös kantaa omaa yhteiskuntavastuutaan tuottamalla tietoa selvitysten ja raporttien muodossa. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017.) Hallituksen esityksessä (268/2014) sidonnaisuuksien ilmoittamista kuntalaissa perustellaan (lisäksi) kunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyyden lisäämisellä sekä viittaamalla valtion sidonnaisuussäätelyyn.

Institutionaalisten pilarien luokittelussa uuden kuntalain 84 § voidaan nähdä erityisesti kulttuuris-kognitiivisen pilarin piirteitä, koska sidonnaisuuksien ilmoittaminen pohjaa yhteiselle ymmärrykselle siitä, että läpinäkyvyyttä tulee hallinnossa lisätä. Toisaalta sidonnaisuuksien ilmoittamisessa voisi nähdä myös regulatiivisen ja normatiivisen pilarin piirteitä. Regulaatiivinen pilari ilmenee sidonnaisuuksien ilmoittamisen pakollisuuden lisääntymisellä, ja että asiasta on alettu säätää laeilla. Normatiivista pilaria taas edustavat esimerkiksi velvoittavat odotukset ja luottamus, joita kansalaiset osoittavat julkisen hallinnon edustajille. (ks. kuvio 2 s. 25.)

121 §:ssä (tarkastuslautakunnan tehtävät) uudessa kuntalaissa sisältää isomorfisena mekanismina pitkälti mimeettisen isomorfismin. Tämä on perusteltavissa sillä, että tarkastuslautakunnan tehtävät edellisen kuntalain (365/1995) 71 § ovat siirtyneet uuden kuntalain tarkastuslautakuntaa koskevaan 121 §. Kuitenkin tehtäviä on myös päivitetty. Uutena tehtävänä tarkastuslautakuntien tulee esimerkiksi arvioida toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden toteutumista. Tämä, kuten muutkin uudistukset, edustaa isomorfisena mekanismina normatiivista isomorfismia. Tarkastustoiminnassa on viime vuosina noussut esille yhä enenevässä määrin esille niin tuloksellisuuden kuin tarkoituksenmukaisuuden arviointi, lisäksi tällaista arviointitehtävää on jo joissain kunnissa vapaaehtoisesti suoritettu. Tällä lain uudistuksella alalla jo valmiiksi vaikuttaneet näkemykset, ja muutamien tarkastuslautakuntien osalta tosiasialliset käytännön toimetkin, implementoitiin lakiin. Tällaista kehityssuuntaa tarkastuslautakuntien arviointitoimintaan ennakoitiin esimerkiksi teoksessa Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää (2011, ks. s. 72–82).

Institutionaalisenä pilarina uuden kuntalain 121 § tarkastuslautakunnan tehtäviä voidaan luokitella yllä esitetyin perustein kulttuuris-kognitiivisen ja normatiivisen pilarin alle. Edellisestä kuntalaista siirtyneet tehtävät lankeavat kulttuuris-kognitiivisen pilarin alle, koska kyseiset

tarkastuslautakunnan tehtävät otetaan jo itsestäänselvyyksinä. Uudet tehtävät puolestaan voidaan luokitella normatiivisen pilarin alle, koska tausta uutuuksille tulee alan ammattilaisten tekemän kehittämistyön seurauksena. Toisaalta uudet tehtävät voidaan katsoa kuuluvan myös regulatiivisen pilarin alle, koska ne vastaavat kansainvälisen sääntelyinkin kehityssuuntaa tarkastuksen kehittämisessä. (kuvio 2, s. 25.)

123 §:ssä (tilintarkastajan tehtävät, tilintarkastuspöytäkirjan tiedoksianto tarkastuslautakunnalle) uudessa kuntalaissa tarkennetaan tilintarkastajan antaman tilintarkastuspöytäkirjan käsittelyä. Tämä on isomorfisena mekanismina normatiivista isomorfismia, koska tehtävällä tarkennetaan ja täten kehitetään edelleen orgaanien toimintaa, että pakottavaa isomorfismia edustava, koska tarkastuslautakunnan tehtäviä täsmennetään lailla eikä esimerkiksi vain hallituksen esityksessä esitettynä tulkintana. Institutionaalista pilareista tehtävä sopii siksi parhaiten regulatiivisen pilarin alle, koska tarkastuslautakuntaan liittyvästä uudesta tehtävästä säädetään lailla, joka on pakottava, regulatiivinen sääntö (ks. kuvio 2, s. 25).

124 §:ssä (tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus) uuden kuntalain sisältö noudattelee edellisen kuntalain (365/1995) vastaavan 74 § sisältöä. Isomorfisena mekanismina on tässä muutoksen myötä vanhan lain mukaisena tehtävänä pysyvänä siis yksiselitteisesti mimeettinen isomorfismi, joka taas voidaan lukea kulttuuris-kognitiivisen pilarin alle (tehtävä itsestään selvä, kuvio 2, s. 25).

125 §:ssä (tilintarkastuskertomus ja sen käsittely myös tarkastuslautakunnan toimesta) uudessa kuntalaissa pysyy tarkastuslautakunnan osalta tehtävä pääasiassa ennallaan, edellisen kuntalain (365/1995) mukaisena. Tällöin kyseessä on mekanismina mimeettinen isomorfismi ja institutionaalisista pilareista kulttuuriskognitiivinen pilari (kuvio 2, s. 25). Koska hallituksen esityksessä (268/2014) hieman laajennetaan tarkastuslautakunnan tehtäviä (tarkastuslautakunta voisi antaa lausunnon tilintarkastuskertomuksen johdosta) voidaan tässä nähdä myös hieman normatiivista pilaria, koska hallituksen esityksen näkemyksellä tarkennetaan ja kehitetään edelleen tarkastuslautakunnan tehtävien tulkintaa.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

4.1 Tutkielman yhteenveto ja keskeisimpien havaintojen läpikäynti

Tutkielmassa perehdyttiin tarkastuslautakuntien tehtäviin ja niiden kehitykseen kuntalaeissa (365/1995 ja 410/2015). Tutkielman tarkoituksena on vastata seuraaviin esitettyihin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten tarkastuslautakuntien toiminta ja tehtävät ovat muuttuneet kuntalaeissa vuosien 1997–2017 välillä?
2. Mitä isomorfismin ja institutionaalisten pilareiden ominaispiirteitä tehtävien muutosten taustalla olevat perustelut edustavat?

Vastauksena ensimmäiseen tutkimuskysymykseen voitiin empiirisessä osuudessa (3. pääluku) havaita, että tarkastuslautakuntien tehtäviin on tullut kuntalaeissa useita muutoksia ja muutokset tehtäviin ovat osittain olleet jopa hyvin laajoja. Huomioitaessa, että tarkastuslautakunta toimielimenä on ollut olemassa vasta kaksi vuosikymmentä on muutoksia runsaasti. Toisaalta muutosten runsaus on myös ymmärrettävää, sillä toimintaa ja tehtäviä ei ole voitu täysin kyetä määrittämään ennalta ilman konkreettisia kokemuksia toiminnasta. Lisäksi viime vuosikymmeninä voimakkaasti muuttunut tarkastuskenttä on ollut omiaan aiheuttamaan muutospainetta myös tarkastuslautakunnille asetetuille tehtäville.

Tarkastuslautakuntien tehtävät ovat muuttuneet ajan myötä kattamaan talouden tarkastuksen järjestämisen ja niihin liittyvän valtuustoasioiden valmistelusta talouden tasapainotuksen riittävyden ja toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointiin sekä tulevaan sidonnaisuusrekisterin ylläpitoon (joka astuu voimaan 1.6.2017) vain muutamia mainitakseni. Tarkastuslautakunnan tehtävät ovat kuntalaeissa vuosien varrella laajentuneet, lisääntyneet ja muuttuneet painoarvoltaan yhä merkittävämmiksi. Lisäksi arviointi- ja raportointivelvollisuutta kunnanvaltuustoa kohtaan on korostettu enenevässä määrin.

Empirian avulla voi havaita, että tarkastuslautakuntien asema on tehtäväkehityksellä noussut vuosi vuodelta. Samaan aikaan herää kysymys siitä, onko tarkastuslautakunnilla todella resursseja (sekä henkilö että taloudellisia) hoitaa kaikkia asetettuja tehtäviä niille suunnitellulla laajuudella. Uutta kuntalakia taustoittavassa hallituksen esityksessä (268/2014) onkin herätty resurssikysymykseen ja

todettu, että tarkastuslautakunnalle tulee osoittaa riittävät resurssit tehtävien hoitoa varten. Resurssien merkitystä tehtävien menestyksekkääseen hoitamiseen ei voida liikaa korostaa, sillä tyhjistä on tunnetusti paha nyhjäistä ja tämä pätee myös tarkastuslautakuntiin. Resurssien lisäksi tarkastuslautakuntien menestyksestä tehtävien hoitoa voisi kehittää myös lisäämällä ohjeistusta arvioinnin käytännön toteutukseen sekä arviointikertomuksen sekä muiden mahdollisten raporttien muotoiluun liittyen.

Vastauksena toiseen tutkimuskysymykseen voitiin empiirisessä osuudessa havaita, että tehtävien muutosten taustalta löytyy perusteluita, jotka voidaan luokitella kaikkiin kolmeen eri isomorfisten mekanismien luokkaan sekä jotka edustavat eri institutionaalisia pilareita. Monet perustelut olivat myös monitulkintaisia, eli tulkittavissa kuuluvaksi useamman eri isomorfisen mekanismin tai institutionaalisen pilarin alle (ks. alla kuvio 3).

Tarkastuslautakunnan tehtävien muutos	Isomorfinen mekanismi			Institutionaalinen pilari		
	Pakottava	Mimeettinen	Normatiivinen	Regulatiivinen	Normatiivinen	Kulttuuris-kognitiivinen
365/1995		X				X
622/1999	X			X		
81/2002			X		X	
578/2006	X			X	X	
519/2007	X			X		
410/2015 kuntalaki	X	X	X	X	X	X
84 §		X		X	X	X
121 §		X		X	X	X
123 §	X			X		
124 §		X				X
125 §		X				X

Kuvio 3: Tarkastuslautakunnan tehtävämuutosten isomorfisten ja institutionaalisten pilarien ominaispiirteiden yhteenveto.

Oheisessa kuviossa 3 esitetään tiivistäen edellä luvussa 3.5 tehdyt havainnot kuntalakien sekä sen muutosten taustalla vaikuttavista isomorfisista mekanismeista ja institutionaalisista pilareista. Kuten kuviosta voidaan havaita, muutokset ovat pääasiassa mimeettiseen isomorfiseen mekanismiin perustuvia, eli tehtäviä on matkittu ja implementoitu muualta havaittujen hyvien toimintatapojen mukaisesti. Tämän voi tulkita johtuvan ensisijassa siitä, että tarkastuslautakunta on toimielimenä

nuori, joten se vielä hakee "parhaita toimintatapojaan" ja näitä toimintatapoja on helppo ratkaisukeskeisesti hakea valmiiden toimintatapojen ja tehtävien paletista.

Myös pakottava isomorfismi esiintyy odotetusti vahvana hallituksen esityksien perusteiden taustamekanismina. Lainsäädännön muuttuessa tulee sen vaikutuksen implementoida kaikkiin niihin lakeihin, joihin se vaikuttaa, ja tämä näkyy myös tarkastuslautakuntien tehtävien muutosten taustalla (ks. tarkemmin esimerkiksi muutos 622/1999 s. 39).

Kuten odottaa saattoikin, normatiivinen isomorfinen mekanismi ei juurikaan korostu perusteluissa, koska hallituksen esityksissä ei ole tavattu esittää perusteluina ammattikunnan vakiintuneita toimintatapoja, vaikka ne tosiasiallisesti olisivatkin taustalla vaikuttamassa. Tätä voi perustella sillä, että lakeja ja niiden muutoksia valmistellessa valmisteluprosessin aikana monesti kuullaan asiantuntijoita, ja tätä kautta normatiiviset perustelut hiipivät 'salassa' lain taustalla vaikuttaviin hallituksen esityksiin, mutta niitä ei perusteluissa erikseen eritellä.

Institutionaalisista pilareista regulatiivinen esiintyy eniten analysoidessa muutosten ominaispiirteitä. Regulatiivinen pilari edustaa sääntelyllistä näkökulmaa antaen painoarvoa muun muassa sääntöjen asettamis- ja valvomisprosessille. Regulatiivinen pilarin indikaattoreina toimivat lait ja säännöt, joten tämäkin seikka vahvistaa sitä, että tarkastuslautakuntien tehtävien muutokset lukeutuvat pääasiassa regulatiivisen pilarin alle (vertaa kuvio 2, s. 25).

Lähes yhtä vahvasti muutoksia voi luokitella kulttuuris-kognitiivisen pilarin alle. Tämä johtuu siitä, että kulttuuris-kognitiivisen pilarin alle lukeutuvat merkitykset, joita erilaisille kohteille ja toimille on annettu. Lisäksi jaetut käsitykset, esimerkiksi siitä miten tarkastuslautakunnan tulisi toimia eli miten tarkastuslautakunnan tehtäviä tulisi kehittää, kuuluvat kulttuuris-kognitiivisen pilarin alle.

Normatiivinen pilari tulee muutoksien luokittelussa vähiten esille ja vain siihen on luokiteltavissa yksi muutos. Muiden muutosten osalta muutosten luokittelu on monitulkintaista ja ne ovat luokiteltavissa myös muiden institutionaalisten pilarien alle. Tämä johtune siitä, että normatiivinen pilari perustuu osittain rooleihin, jonka seurauksena arvoja ja normeja ei sovelleta kaikkiin, vaan vain joihinkin toimijoihin. Tämä on ristiriidassa oikeuden tavoitteellisen yhdenvertaisuuden kanssa. Kuitenkin normatiiviseen pilariin sisältyvä käsitys siitä, mitä tavoitteet ja toimet ovat hyväksyttäviä ovat liitettävissä vahvasti tarkastuslautakunnan toiminnan kehittämiseen – lakisäateisenä

toimielimenä tarkastuslautakunnan kun on hyvä olla kuntalaisten silmissä legitiimi, eli sen toiminnan tulee olla hyväksyttävää.

4.2 Tutkielman tuottama lisäarvo ja tutkielmassa havaitut haasteet

Tutkielman tuottama lisäarvo on ensinnäkin tarkastuslautakuntien tehtävien ja niiden muutosten läpikäynti ja tarkastelu vuoteen 2017. Tämä voidaan nähdä tärkeänä erityisesti siksi, että tällaista tarkastelua ei ole tässä muodossa tehty aiemmin. Lisäksi kevään kuntavaalien ollessa takanapäin ja uusien tarkastuslautakuntien aloittaessa toimintakautensa 1.6.2017 osui tämä tehtävien tarkastelu myös hyvin ajankohtaiseen hetkeen. Tutkielma voisi tuottaa lisäarvoa uusille tarkastuslautakuntalaisille sekä tarkastuslautakuntia avustaville kunnan virkamiehille ja työntekijöille, ja jopa tarkastuslautakunnan sihteeritehtäviä hoitavien ulkopuolisten konsulttiyhtiöiden edustajille.

Lisäksi tarkastuslautakuntien tehtävien taustalla vaikuttavien perusteluiden analysointi tuotti mielenkiintoisia ja siten lisäarvoa tuottavia tuloksia siitä, kuinka on mahdollista löytää hyvin erityyppisiä perusteluja niin isomorfisten mekanismien kuin institutionaalisten pilarien luokittelun avulla. Erityyppisten perusteluiden löytyminen oli erityisen ilahduttavaa siksi, että perusteluaineistona oli pääasiassa hallituksen esitykset, joiden voisi olettaa sisältävän vain hyvin yksipuoleisia, vain pakottavaan isomorfismiin tai regulatiiviseen pilariin nojaavia perusteluja.

Tutkielma tutki sääntelyn muutosta institutionaalisen teorian valossa, joka on poikkeuksellinen lähestymistapa sääntelyn tutkimiseen. Sääntelyä tutkitaan pääasiassa oikeustieteellisen tutkimuksen alla, mutta tässä tutkielmassa sääntelyä tutkitaan enemmän hallintotieteellisestä organisaatio- ja instituutioteoreettisesta näkökulmasta, mikä oli omiaan antamaan uusia, raikkaitakin tulokulmia tarkastuslautakunnan tehtäväkehityksen taustalla olevaan sääntelyn muutokseen.

Tutkielmassa havaittiin myös haasteita, sillä tarkastuslautakunnan tehtävien taustalla vaikuttavien perusteluiden luokittelu isomorfisiin mekanismeihin ja institutionaalisiin pilareihin pääasiallisesti hallitusten esitysten avulla ei ollut täysin onnistunutta. Tämä johtuu ainakin siitä, että hallituksen esityksiin ei ole kirjattu tyhjentävästi kaikkia tekijöitä jotka muutosten taustalla vaikuttavat, vaan perustelut on koostettu vain tukemaan esitystä. Tällaisten piiloperusteiden puuttuminen on omiaan tekemään perusteiden luokittelusta haastavaa.

Kattavamman käsityksen muutosten taustalla vaikuttavista perusteista olisi saanut käyttämällä toisenlaista aineistoa. Esimerkiksi haastatteleamalla olisi voinut kerryttää lisää ymmärrystä perusteiden taustalla vaikuttavista tekijöistä. Toisaalta lienee myös niin, että tällaista tutkimusta toteuttaessa ei ole olemassa sellaista aineistoa, joka yksiselitteisesti voisi antaa tällaiset vastaukset. Asiat ja niiden taustalla vaikuttavat perusteet kun ovat useimmiten monitulkintaisia, sekä seurasta niin monimutkaisista prosesseista ettei niitä ole mahdollista tai välttämättä mielekästäkään pilkkoa osiin.

4.3 Tarkastuslautakuntien tehtävien kehittäminen – tutkielman pohjalta nousseet potentiaaliset jatkotutkimuskohteet

Tämän tutkielman pohjalta tuli esiin muutamia sellaisia seikkoja tarkastuslautakuntia ja tarkastuslautakuntien tehtäviä koskien, joita olisi mielenkiintoista tutkia enemmän. Ensinnäkin tarkastuslautakunnan yhtenä uutena tehtävänä tullut toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin tarkoitus. Kyseistä tehtävää ei ollut käytännössä lainkaan avattu tehtävän sisältänyttä uutta kuntalakiä (410/2015) perustelevassa hallituksen esityksessä (268/2014), joten olisi kiintoisaa tutkia mitä tämä tehtävä voi pitää sisällään ja miten tarkastuslautakunnat itse tehtävän tulkitsevat. Voisi olla myös mielenkiintoista selvittää kirjallisuuden avulla mitä tuloksellisuus ja tarkoituksenmukaisuus ja niiden arvioinnin voidaan nähdä eri yhteyksissä tarkoittavan.

Toiseksi tarkastuslautakuntien lisääntyneiden tehtävien ja sitä myös kasvaneiden vaatimusten myötä voisi olla hedelmällistä tutkia sitä, miten eri kunnissa tarkastuslautakuntien toiminta on järjestetty ja millaisia resursseja tarkastuslautakuntien toimintaan on kohdistettu. Tähän voisi yhdistää myös tarkastuslautakunnan tuottamien raporttien hyödyntämisen – kuinka tarkastuslautakunnille kohdennetut resurssit vaikuttavat tuotettujen raporttien hyödyntämiseen. Tätä ajatusta pohjustaa myös se, että valtuuston on nykyään käsiteltävä tarkastuslautakunnan arviointikertomus tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä (KL 410/2015 121 §), kun ennen arviointikertomuksen käsittelyä oli mahdollista sivuuttaa merkitsemällä se vain tiedoksi.

Kolmanneksi voisi myös kiinnostavaa pohtia, onko tarkastuslautakunnan raporteilla mahdollista lisätä hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kuntalaisten silmissä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä kun on arvioida asetettuja toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita sekä kuntakonsernin toimintaa,

joten tehtävää voisi tältä pohjalta laajentaa kuntalaisille kohdistetuksi kuntavastuuraportoinniksi, jossa otettaisiin kantaa esimerkiksi toiminnan vastuullisuuteen ja kunnan strategian ja arvojen mukaiseen toimintaan. Tällaista raportointia on jo nykyisellään kunnan tilinpäätöksien toimintakertomuksissa, mutta vastaavan raportoinnin tuottaminen voisi olla myös tarkastuslautakunnan tehtävä.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Alchian, Armen 1950. *Uncertainty, evolution and economic theory*. Journal of Political Economy 58.

Ainasvuori, Minna, Ainasvuori, Olli, Hurmola-Remmi, Hanna, Kenni, Mikko, Kiviaho, Markus, Mäntyharju, Kari, Ollila, Erkki & Oulasvirta Lasse 2011. *Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää – tehtävät muuttuvassa kuntaympäristössä*. Helsinki: Auditoriyhtiöt.

Boxenbaum, Eva & Jonsson, Stefan 2009. *Isomorphism, Diffusion and Decoupling*. <https://www.researchgate.net/publication/279755008>

DiMaggio, Paul J. & Powell, Walter W. 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review, Vol. 48, No. 2, s. 147–160.

Hannan, Michael T. & Freeman, John 1989. *Organizational Ecology*. Cambridge: Harvard University Press.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 1996. *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. 2. uudistettu painos. Helsinki: Gummerus.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2004. *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2012. *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. 8. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Hawley, Amos H. 1968. *Human ecology* (s. 328-337) teoksessa *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan.

Hirsch, Paul & Whistler, Thomas 1982. *The view from the boardroom*. Paper presented at Academy of Management Meetings, New York, NY. Viittaus DiMaggion ja Powellin artikkelissa (1983).

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2010. *Tutki ja kirjoita*. 15.–16. Painos. Helsinki: Tammi.

Husa, Jaakko, Mutanen, Anu & Teuvo Pohjolainen 2008. *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Tampere: Talentum.

Laihanen, Anna-Leena 2009. *Ajopuusta asiantuntijaksi – luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa*. Lappeenranta: Acta Universitatis Lappeenrantaensis.

Leppänen, Pasi 2001. *Kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laadinta ja tarkastaminen*. Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo 2001. *Tulos, normi, tilivelvollisuus – Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Vammala: Tampere University Press.

Martikainen, Juha-Pekka, Meklin, Pentti, Oulasvirta, Lasse & Vakkuri, Jarmo 2002. *Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen – Kuntien näkemyksiä tarkastuksesta, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista*. Tampere: Tampere University Press.

Meyer, John W. & Rowan, Brian 1977. *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. American Journal of Sociology, Vol 83, s. 340–363.

Milofsky, Carl 1981. *Structure and process in community self-help organizations*. Yale Program on Non-Profit Organizations, New Haven.

Myllymäki, Arvo 2007. *Finanssihallinto-oikeus*. 2. uudistettu painos. Juva: WSOYPro.

Niiranen, Vuokko 2007. *Tarkastuksesta dialogiin. Tarkastuslautakunnat kunnallisten palvelujen tuloksellisuutta arvioimassa*. Helsinki: Kuopion yliopisto.

Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald 1978. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.

Ryynänen, Aimo. Tarkastuslautakunta valtuuston apuelimenä – Valtuuston aseman vahvistamista vai kuntien valtionvalvonnan kunnallistamista? Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo 2001. *Tulos, normi, tilivelvollisuus – Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Vammala: Tampere University Press.

Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen Jari 2004. *Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 43*. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö Kaks.

Salminen, Ari 2011. *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja.

Scott, W. Richard 2008. *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Los Angeles, California: Sage publications.

Vuorinen, Erkki 1996. *Tarkastuslautakunta kunnan valvonnassa*. Helsinki: Auditor.

Lait ja muut virallislähteet

Kunnallislaki 953/1976

Kuntalaki 365/1995

Kuntalaki 410/2015

Laki kuntalain muuttamisesta 622/1999

Laki kuntalain muuttamisesta 81/2002

Laki kuntalain muuttamisesta 578/2006

Laki kuntalain muuttamisesta 519/2007

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999

Hallituksen esitys 192/1994

Hallituksen esitys 30/1998

Hallituksen esitys 46/2001

Hallituksen esitys 8/2006

Hallituksen esitys 263/2006

Hallituksen esitys 268/2014

Hallintovaliokunnan mietintö 18/1994 vp

Työ- ja elinkeinoministeriö 2017. Yhteiskuntavastuu. <http://tem.fi/yhteiskuntavastuu> 29.4.2017.

Muut lähteet

Suomen kuntaliitto 2017a. *Suomen kuntaliitto: Lautakunnat.*

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kunnan_hallinto/kunnan-toimielimet/lautakunnat/Sivut/default.aspx 7.1.2017

Suomen kuntaliitto 2017b. *Suomen kuntaliitto: Lautakunnan toiminta ja tehtävät.*

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/demokratia/demokratia/Lautakuntatoiminta/Sivut/default.aspx> 7.1.2017