

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Tarkastuslautakunta ja tiedon jakaminen

Hallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2015
Ohjaaja: Jari Stenvall

Eveliina Kuusela

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, hallintotiede
Tekijä:	KUUSELA, EVELIINA
Tutkielman nimi:	Tarkastuslautakunta ja tiedon jakaminen
Pro gradu –tutkielma:	83 sivua, 1 liitesivu
Aika:	Toukokuu 2015
Avainsanat:	tarkastuslautakunta, tarkastuslautakunnat, tarkastus, ulkoinen valvonta, maallikkoarviointi, luottamushenkilöarviointi, tiedon jakaminen

Pro gradu –työn aihe on kunnan tarkastuslautakunta. Tutkimuksessa on kiinnostuttu tarkastuslautakunnan taustasta, toimintatavoista, roolista ja sen toimintaan liittyvistä haasteista. Erityisesti tässä työssä tarkastellaan kunnan tarkastuslautakuntaa tiedon jakamisen näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa vastataan kysymykseen millaista on kunnan tarkastuslautakunnan toiminta ja siihen liittyvä tiedon jakaminen tarkastuslautakunnan puheenjohtajan näkökulmasta.

Aihetta on tutkittu perehtymällä kirjallisuuteen ja keräämällä empiirinen aineisto haastattelemalla tarkastuslautakuntien puheenjohtajia. Haastattelut on toteutettu temahaastattelulla ja aineisto on analysoitu aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä.

Tarkastuslautakunta on kuntalain (365/1995) edellyttämä lakisääteinen luottamushenkilöelin. Lainsäätäjä on nähnyt tarkastuslautakunnan tehtävän niin tärkeäksi, että jokaisessa kunnassa tulee olla tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunnat ovat olleet osa kunnan toimintaa vuodesta 1997. Tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunta valmistelee lisäksi valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tässä tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena on tarkastuslautakunnan suorittama arviointi. Tarkastuslautakunnan työn tuloksena syntyy vuosittain ilmestyvä arviointikertomus.

Tarkastuslautakuntia ei ole aiemmin tutkittu tiedon jakamisen näkökulmasta. Suorittaakseen arvioinnin valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta, tarkastuslautakunta tarvitsee tietoa kunnan toiminnasta. Tarkastuslautakunta kerää tietoa erilaisista dokumenteista ja haastatteluilla. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kokevat, että tärkein tiedonlähde on kunnan luottamushenkilöille ja viranhaltijoille suunnatut haastattelut.

Tutkimustuloksissa tarkastellaan tarkastuslautakunnan toimintatapoja ja roolia, tiedon jakamista ja tarkastuslautakunnan vaikuttavuutta. Tutkimustulosten perusteella käy ilmi, että tarkastuslautakunta hakee edelleen rooliaan ja tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kokevat, ettei valtuutetut tiedä tarkastuslautakunnan tekemästä työstä. Vaikuttavuuden näkökulmasta tarkastuslautakunta tekee turhaa työtä ja lainsäätäjä on säätänyt tarkastuslautakunnan turhaan lakisääteiseksi, jos valtuusto ei ole kiinnostunut tarkastuslautakunnan työn tuloksista. Aikaisemmissa tutkimuksissa on käynyt ilmi, että arviointikertomukseen valmistaudutaan vuoden ajan, mutta tarkastuslautakunnan käytännöt ovat jääneet hämärän peittoon. Tutkimustulosten perusteella on luotu tarkastuslautakunnan toiminnan ja erityisesti tiedon jakamisen neljä vaihetta ja niihin vaikuttavat taustatekijät. Luottamus on tarkastuslautakunnan toiminnan kriittinen menestystekijä.

SISÄLLYS

Tiivistelmä

1 JOHDANTO	5
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat	5
1.2 Tutkimuskysymykset	6
1.3 Aikaisempia tutkimuksia	7
1.4 Tutkimuksen tavoite ja rakenne	8
2 KUNNAN TARKASTUSLAUTAKUNTA	10
2.1 Tarkastuslautakuntien tausta	10
2.2. Kunnan valvontajärjestelmä	13
2.2.1 Tarkastuslautakunnat lain mukaan	13
2.2.2 Sisäinen ja ulkoinen valvonta	14
2.3 Tarkastuslautakunnan toimikausi ja kokoonpano	15
2.4 Tarkastuslautakunnan tehtävät	17
2.4.1 Tarkastuksen järjestäminen	17
2.4.2 Tarkastusasioiden valmistelu	17
2.4.3 Tavoitteiden toteutumisen arviointi	18
2.4.4 Talouden tasapainotuksen toteutumisen arviointi	19
2.5 Tarkastuslautakunnan rooli	20
2.6 Tarkastuslautakuntaan liittyviä haasteita	21
3 TIEDON JAKAMINEN	24
3.1 Data, informaatio ja tieto	25
3.2 Tiedon jakaminen	27
3.2.1 Yhteistyön ja luottamuksen merkitys tiedon jakamisessa	28
3.2.2 Tiedon luomisen neljä vaihetta	29
3.3 Tuloksellisuusinformaatio ja tiedon epäsymmetria	32
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA MENETELMÄT	34
4.1 Kohdejoukko, aineiston hankinta ja aineiston käsittely	35
4.2 Tutkimusmenetelmät	37
4.3 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi	39
5 TUTKIMUSTULOKSET	42
5.1 Tarkastuslautakunnan toimintatavat ja rooli kunnassa	42
5.1.1 Tarkastuslautakunnan toimintatavat	42
5.1.2 Tarkastuslautakunnan rooli	43
5.1.3 Kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhtautuminen	

tarkastuslautakuntaan	47
5.2 Tiedon jakaminen tarkastuslautakunnassa	51
5.2.1 Millaista tietoa tarkastuslautakunta tarvitsee ja mistä se sitä saa	52
5.2.2 Tarkastuslautakunnalta puuttuva tieto	54
5.2.3 Tiedon jakaminen tarkastuslautakunnan sisällä	57
5.2.4 Toimiva tiedon jakaminen tarkastuslautakunnassa	59
5.3 Tarkastuslautakunnan vaikuttavuus	63
6 POHDINTA	69
6.1 Kunnan tarkastuslautakunta	69
6.2 Tiedon jakamisen malli tarkastuslautakunnassa	71
6.3 Jatkotutkimusaiheita	78

LÄHTEET

LIITTEET

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat

Tässä pro gradu -työssä perehdytään kuntien tarkastuslautakuntien taustaan, toimintatapoihin, tehtäviin ja rooliin. Tarkastuslautakuntien yleisen katsauksen lisäksi tutkimuksessa on kiinnostuttu siitä miten tarkastuslautakunnan toiminta näyttäytyy tiedon jakamisen näkökulmasta. Tarkastuslautakunnat ovat lakisääteisiä lautakuntia ja ne ovat olleet toiminnassa vuodesta 1997. Tarkastuslautakuntia on kuitenkin tutkittu aika vähän ja erityisesti tiedon jakamisen näkökulmasta niitä ei ole tutkittu lainkaan.

Aikaisemmin tarkastus tarkoitti epäkohtien, laiminlyöntien ja väärinkäytösten etsimistä. Nyt tarkastus halutaan nähdä luottamusta lisäävänä ja kunnallista itsehallintoa tukevana positiivisena toimintana. Kunnalliseen tarkastustoimintaan liittyy keskeisesti kolme arvoa. Ensinnäkin tarkastuksen tulee olla uskottavaa. Tarkastuksen tulee olla asianmukaista ja sen on lähdettävä vakavalta ja uskottavalta pohjalta. Toisena arvona on varmistaa oikea tieto. Tässä tutkimuksessa on kiinnostuttu erityisesti tästä arvosta kunnan tarkastuslautakunnan näkökulmasta. Kunnallishallinnon toiminta perustuu siihen, että viimekädessä tilivelvolliset vastaavat toiminnastaan kuntalaisille. Tarkastuksen tehtävänä on arvioida, vastaako annettu informaatio todellisuutta. Tarkoituksena on avata hallintoa mahdollisimman paljon kuntalaisten arvioitavaksi ja tietoon. Tarkastuslautakunta on tässä tärkeässä roolissa. Kolmas keskeinen arvo on hyvä tilintarkastustapa ja siihen liittyvä riippumattomuus. Uskottavan tarkastuksen takaamiseksi tarkastajan tulee olla riippumaton tarkastettavasta. (Vuorinen 2000, 19–20.)

Aiheen yhteiskunnallisena taustana on yhteiskuntakehityksen kolmas suuri aalto. Teknologinen, taloudellinen, poliittinen ja kulttuurinen vaihe jossa tällä hetkellä elämme, on seurausta jälkitekiteolliselle yhteiskunnalle. Suomalaisessa informaatiota ja tietoa koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa on mahdollisuus tunnistaa kaksi pääsuuntaa. Voimme puhua tietoyhteiskunnasta (knowledge society) jolla tarkoitetaan tiedon ja osaamisen merkitystä yksilön, organisaatioiden ja yhteiskunnan tuottavuudelle. Toisaalta puhutaan myös informaatioyhteiskunnasta (information society), jossa tietokoneilla, tietokoneohjelmilla ja tietoverkoilla on keskeinen merkitys yksilöiden ja organisaatioiden toimintaan. Molemmille näkökulmille on yhteistä, että tietoyhteiskunta ymmärretään luonnollisena seurauksena jälkitekiteolliselle yhteiskunnalle ja lisäksi tieto nähdään tärkeimmäksi tuotannon resurssiksi ja

organisaation vallan lähteeksi. (Lönnqvist ym. 2008, 97–101.) Elämme yhteiskunnassa, jossa tietoa on valtavasti ja sen määrän kasvamisesta puhutaan paljon. Organisaatioiden kannalta tämä tarkoittaa, että tieto nostetaan keskeiseksi ja jopa tärkeimmäksi tekijäksi, koska organisaation menestyminen riippuu siitä, kuinka tehokkaasti ja kokonaisvaltaisesti se pystyy tunnistamaan oleellista tietoa ja hyödyntämään sitä (Huotari & Iivonen 2000b, 5). Kunnat eivät elä irrallaan muusta yhteiskunnasta vaan samat yhteiskunnalliset muutokset koskevat myös kuntaorganisaatioita. Kunnissa tulee tunnistaa, jakaa, hyödyntää ja jalostaa oleellista tietoa, jotta kunta selviytyy. Voi olettaa, että ympäristön monimutkaistuessa myös kunnassa käsiteltävät asiat monimutkaistuvat. Kunnan asioiden ja päätöksenteon monimutkaistuessa myös tarkastuslautakunnan tehtävä on monimutkainen ja haastava.

Toisaalta aiheen yhteiskunnallisena taustana voi nähdä arvioinnin kehittymisen. Arviointi on ollut jo jonkin aikaa hallinnon kehittämisen muotitermi. Arvioinnin kautta hallinnon kehittämisen ilmiöt kytkeytyvät toisiinsa, koska arvioinnilla on yhteyksiä esimerkiksi laatuajatteluun ja organisaation strategian kehittämiseen. Arviointi on yleistynyt Suomessa 1980-luvulta lähtien ja tänä päivänä voidaan puhua jo näyttöön perustuvasta julkisesta hallinnosta, kun kaikkeen julkisesti rahoitettuun toimintaan liittyy tilintekovastuu ja toiminnasta raportointi. (Virtanen 2007, 12–14.) Kuntien tarkastuslautakunnat ovat osa tätä näyttöön ja arviointiin perustuvaa yhteiskuntaa.

1.2 Tutkimuskysymykset

Tämän pro gradu –työn tutkimuskysymys on: Millaista on kunnan tarkastuslautakunnan toiminta ja siihen liittyvä tiedon jakaminen tarkastuslautakunnan puheenjohtajan näkökulmasta?

Ensisijaisesti työssä on kiinnostuttu siitä millaista on tarkastuslautakunnan toiminta. Tutkimuksen alakysymykset on jaettu kahteen osaan. Ensiksi tutkimuksessa selvitetään vastaukset kysymyksiin: Millainen on tarkastuslautakunnan tausta? Millaisia ovat tarkastuslautakunnan toimintatavat? Minkälainen rooli tarkastuslautakunnalla on? Mitkä ovat tarkastuslautakunnan toimintaan liittyvät haasteet? Millainen on tarkastuslautakunnan vaikuttavuus? Tutkimuskysymyksen toisessa osassa selvitetään tarkastuslautakunnan toimintaa tiedon jakamisen näkökulmasta. Tämän osan alakysymykset

ovat: Mistä tarkastuslautakunta saa tietoa? Minkälaista tietoa tarkastuslautakunta saa ja minkälaista tietoa se tarvitsee? Miten tiedon jakaminen toimii kunnan tarkastuslautakunnassa?

1.3 Aikaisempia tutkimuksia

Ilkka Ruostetsaari ja Jari Holttinen, Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa, 2004. Tutkijat ovat selvittäneet tarkastuslautakunnan asemaa kunnan tavoitteiden toteuttamisen arvioijana ja valvojana. Vuoden 1995 kuntalaki antoi tarkastuslautakunnille merkittävän roolin. Tutkijat selvittävät tarkastuslautakunnan tosiasiallista asemaa ja tehtäviä viiden ensimmäisen toimintavuoden aikana. Tutkimuksesta ei varsinaisesti löydy tiedon jakamista koskevia huomioita. Teoksen lopussa nostetut kehittämistarpeet kuitenkin nostavat esiin ongelmia esimerkiksi siitä, kuinka tarkastuslautakunnassa ei tiedetä mihin toimenpiteisiin ja tuloksiin kunnassa on ryhdytty edellisissä raporteissa esitettyjen puutteiden ja epäkohtien korjaamisen johdosta. (Ruostetsaari & Holttinen 2004.)

Anna-Leena Laihanen, Ajopuusta asiantuntijaksi – luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa, 2009. Väitöstutkimuksessa selvitetään kunnan luottamushenkilöiden tekemää talouden ja hallinnon arviointia, sekä sen merkitystä. Tutkimuksessa haastatellaan eteläkarjalaisia tarkastuslautakuntien puheenjohtajia, jotka ovat olleet toimissa tarkastuslautakuntien kahdella ensimmäisellä valtuustokaudella (1997-2000 tai 2001-2004). Puheenjohtajilta selvittään kokemuksia tarkastuslautakunnan työstä ja tulosten perusteella väitöstutkimuksessa tarkastellaan luottamushenkilöarvioinnin merkitystä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. (Laihanen 2009.)

Harri Jalonen, Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä, 2007. Tutkimuksessaan Jalonen tarkastelee kunnallista päätöksenteon valmisteluprosessia kompleksisessa ympäristössä. Tässä tarkastelussa Jalonen hyödyntää tietojohdamisen käsitteitä. Tutkimuksessa keskitytään kunnallisen päätöksen valmistelun hallinnollisen prosessin sijaa muodollisiin ja epämuodollisiin tieto- ja viestintäprosesseihin. Nämä prosessit voivat Jalosen mukaan tapahtua organisaation sisäisenä toimintana tai yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Jalonen tutkii virkamiesten ja luottamushenkilöiden

välistä tieto- ja kommunikaatiosuhdetta erityisesti luovuuden ja tehokkuuden näkökulmasta. Hänen mukaansa luottamus on se tekijä joka pitää kunnallista päätöksentekoa koossa. (Jalonen 2008.)

Hyrkäs Elina, Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa, 2009. Hyrkäs näkee, että tieto ja osaaminen vaikuttavat merkittävästi organisaation tulokseen. Hänen mukaan kunnat ovat voimakkaassa muutoksessa ja selvitäkseen ne tarvitsevat systemaattista oman osaamisen hallintaa, osaamistarpeiden tunnistamista sekä osaamisen johtamista. Väitöstutkimuksen tulosten mukaan johdon osallistuminen osaamisen määrittelyyn sekä organisaation myönteinen ilmapiiri ovat edellytyksiä osaamisen johtamiselle. Osaamisen johtaminen nähdään jopa ratkaisuna kuntien resurssipulaan. (Hyrkäs 2009.)

Bäcklund Pia, Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa, 2007. Väitöstutkimus sijoittuu kuntien ja tietojohdannon rajapintaan. Tutkimuksen aiheena on kuntalaisten osallistuminen ja kunnallinen demokratia. Bäcklundin tutkimus jakautuu kahteen osaan: ensimmäisessä osassa tarkastellaan kuntalaisten mahdollisuutta pätevän (legitiimin) tiedon tuottamiseen kun toinen osa puolestaan käsittelee kuntalaisten tuottaman informaation hyödyntämistä. Tutkimuksen mukaan jo pelkät poliittis-hallinnollisten prosessien käytännöt määrittelevät mikä on laadukasta ja tarvittavaa tietoa. Tämä vaikeuttaa kuntalaisten edellytyksiä osallistua aktiivisen tiedon tuottamiseen. (Bäcklund 2007.)

1.4 Tutkimuksen tavoite ja rakenne

Tämä pro gradu –työ on osa akateemista keskustelua kunnan päätöksenteosta, erityisesti luottamushenkilöarvioinnista ja tiedon jakamisesta. Tarkastuslautakunta on valtuuston asettama elin ja omalla toiminnallaan sen tehtävä on tukea kunnan päätöksentekoa. Kuntia koskevassa keskustelussa on puhuttu kunnan keskeisistä periaatteista, joita ovat kiristyneen kuntatalouden ja New Public Management –opin myötä olleet taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Arvioinnin avulla kunta pyrkii tehostamaan toimintaansa ja parantamaan toimintansa taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Arvioinnin avulla kunnalla on mahdollisuus oppia virheistään. Näin tarkastuslautakunnan toiminta tukee kunnan päätöksentekoa ja johtamista. Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää kuntien

tarkastuslautakuntien taustaa, lainsäädäntöä, tavoitteita, tehtäviä, toimintatapoja, roolia, haasteita ja vaikuttavuutta.

Työn teoreettinen tavoite on kytkeä tietojohdamisen käsitteitä kunnalliseen päätöksentekoon, erityisesti kuntien tarkastuslautakuntiin. Tavoite on tutkia tietojohdamisen käsitteillä informaation ja tiedon jakamista kuntien tarkastuslautakunnissa. Tietojohdaminen on noussut viime vuosina esiin myös julkisella sektorilla niin akateemisessa keskustelussa kuin julkisen sektorin toimintakentällä. Aikaisempien tutkimusten perusteella voi havaita, että tietojohdamisen käsitteistöä on yhdistetty hallintotieteelliseen tutkimukseen varsin vähän.

Johdannon lisäksi pro gradu -tutkimus pitää sisällään viisi päälukua. Aluksi esitellään tutkittavan aiheen teoreettiset lähtökohdat. Toisessa luvussa käsitellään kunnan tarkastuslautakunnan taustaa, asemaa, toimikautta, tehtäviä, roolia ja sen toimintaan liittyvä haasteita. Kolmannessa luvussa tarkastellaan tiedon jakamisen teoriaa. Teoreettisen viitekehyksen jälkeen aihetta laajennetaan empiirisellä tutkimuksella. Neljännessä luvussa käydään läpi aineiston hankinta, kohdejoukko, tutkimuksen toteutus ja menetelmät. Viidennessä luvussa esitellään tutkimustulokset ja viimeisessä luvussa on johtopäätöksiä ja pohdintaa tutkittavasta aiheesta. Tutkimuksen lopuksi on lähdeluettelo ja liitteet.

2 KUNNAN TARKASTUSLAUTAKUNTA

Tarkastuslautakunta on kuntalain (365/1995) edellyttämä luottamushenkilöelin. Tarkastuslautakunta tuli pakolliseksi kaikkiin kuntiin vuoden 1995 kuntalain uudistuksen myötä. Tarkastuslautakunnat aloittivat toimintansa vuoden 1997 alussa. Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan tehtävä on valmistella valtuustolle hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Sen tehtävä on myös arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. (Kuntalaki 365/1995.)

Tässä pro gradussa tutkitaan kuntien tarkastuslautakuntia. Erityisesti tarkastellaan tarkastuslautakunnan taustaa, toimintatapoja ja roolia. Tarkastuslautakunta on osa poliittis-hallinnollista järjestelmää ja toimijoina tarkastuslautakunnissa ovat demokraattisesti valitut luottamushenkilöt. Kunnassa ylin päätösvalta on vaalikelpoisten kuntalaisten valitsemilla luottamushenkilöillä. Tarkastuslautakunta on tärkeä osa kunnan päätöksentekoa ja asemaa korostaa se, että kuntalaissa on määritelty muutamia pakollisia hallinnollisia elimiä ja tarkastuslautakunta on yksi näistä. Kunnan poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa on oltava kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. (Kuntalaki 365/1995.) Muuten kunta saa itse päättää, miten se organisoii päätöksentekojärjestelmänsä. Tarkastuslautakunta on nähty niin tärkeänä, että sille on annettu näin vahva asema lainsäädännössä.

2.1 Tarkastuslautakuntien tausta

Kuntien tarkastuslautakunnat ovat tulleet uusina organisaatioina kuntien toimintaan kuntalain uudistuksen myötä vuonna 1995. Uudistukset astuivat voimaan vuoden 1997 alusta. Kuntalain uudistuksen tärkeänä tavoitteena oli lisätä tilintarkastuksen ammattimaisuutta sekä tilintarkastuksen julkisuutta ja luotettavuutta. Ennen lakimuutosta kunnan luottamushenkilöillä oli vahva asema kunnallisessa tilintarkastuksessa, mutta lakiuudistuksen myötä tästä haluttiin luopua ja siirtää tilintarkastus ammattilaisten käsiin. Uusi kuntalaki (365/1995) mahdollisti, että ammattilaisten suorittama tilintarkastus ja luottamushenkilöiden suorittama valvonta erotettiin toisistaan. Luottamushenkilöt ovat edelleen mukana tilintarkastuksessa, mutta kuntalaissa korostetaan ammattitilintarkastuksen osuutta. Aikaisemmalla kuntien tarkastustoimella nähtiin olevan negatiivinen

kuva, koska sen tehtävänä oli epäkohtien, väärinkäytösten ja laiminlyöntien etsiminen ja niistä raportointi. Kuntalain uudistuksella haluttiin luoda positiivista tarkastuskulttuuria, joka toiminnallaan lisää myös kuntalaisten luottamusta kunnan toimintaan. Kuntalain uudistuksella haluttiin, että valtuusto määrittelee kunnan kehittämisen tavoitteet ja valtuustosta tulee kunnan strateginen johtaja. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valvoa ja arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. (Harjula & Prättälä 2007, 541; Ruostetsaari & Holttinen 2004, 9; Vuorinen 2000.)

Suomessa käynnistyi 1980-luvulla vapaakuntakokeilu, jonka myötä kunnat vähitellen saivat itse päättää lautakunnistaan ja lautakuntien pakollisuus poistui lainsäädännöstä. Ryytäsen mukaan kuntalain uudistus vuonna 1995 on ristiriidassa tämän aikaisemman kehityksen kanssa. (Ryytänen 2001, 41.) Kunnan tarkastuslautakunta on lakisääteinen organisaatio, sen asema on määritelty kuntalaissa (365/1995, 71§), jokaisen kunnan on asetettava tarkastuslautakunta. Vuoden 1995 kuntalain uudistuksessa ei säädetty muiden lautakuntien asettamisesta, vaan kunta saa päättää niistä itse. Muilta osin 1980-luvulla alkanut vapaakuntakokeilu jatkuu lautakuntien osalta edelleen.

Idea kuntien tarkastuslautakunnista on todennäköisesti lähtöisin Norjasta. Kuntalain valmisteluasiakirjoissa ei ole kuvailtu tarkastuslautakuntien taustaa, mutta kuntalain uudistamisen aikoihin Norjassa otettiin käyttöön kontrollivaliokunnat, jotka olivat pakollisia kaikissa kunnissa ja maakunnissa. Norjan kontrollivaliokunnan tehtävänä on valvoa valtuuston puolesta kunnan hallinnon valvontaa, sekä lisäksi valvoa tilintarkastuksen toimintaa. Norjan esimerkin lisäksi kuntien tarkastuslautakuntien syntymisen taustalla nähdään kuntalain uudistamisen aikaan Suomessa vallalla olleet julkisen hallinnon uudistamislinjaukset. Termi *controlling* oli keskeisesti esillä näissä uudistamislinjauksissa. *Controlling* -termillä ei tarkoiteta kontrolloimista, vaan ohjaamista ja sääntelemistä eli johtamistyön tukemista. Termi tulee yksityisen sektorin käytännöistä ja sitä tuli yksityisen sektorin organisaatiotutkimuksen myötä konsepti, jossa korostettiin johtamisen tukemista. Samoja käytäntöjä alettiin soveltaa myös julkiseen hallintoon. Pelkkä strateginen ja operatiivinen suunnittelu eivät riitä, vaan niillä tulee olla tiiviimpi yhteys ja vahvempi perusta. Organisaation on toimittava niin, että se myös saavuttaa sen, mitä se on suunnitellut. Lisäksi se huomaa ajoissa, jos organisaation tavoitteissa tulee poikkeavuuksia. (Ryytänen 2001, 42–43.)

Kuntalaki valmisteltiin kunnalliskomiteassa, mutta tarkastuslautakunnat eivät olleet siellä esillä. Tarkastuslautakunnat tulivat esille vasta hallituksen esityksen (HE 192/1994 vp.) valmistelun yhteydessä. Valtionhallinto halusi korostaa kuntien tilintarkastuksen ammattimaisuutta, koska samaan aikaan valtion oma valvonta kuntien toiminnasta oli vähentynyt. Lisäksi haluttiin ylläpitää ja luoda uskottavuutta kunnalliseen hallintoon parantamalla sen tarkastusta. Kunnissa oli aikaisemminkin toiminut yksi kuntien keskusjärjestön ammattitilintarkastaja luottamushenkilötilintarkastajien ohella. Pyrkimys tilintarkastuksen vahvistamiseen, hallinnon kehittämisestä käyty keskustelu ja Norjan esimerkki loivat pohjan tarkastuslautakuntajärjestelmälle. Uudistusta on kritisoitu siitä, että pyrkimykset ammattitilintarkastuksen vahvistamiseen olisi voitu saavuttaa muillakin keinoin kuin tarkastuslautakunnilla. Lisäksi on yllättävää, kuinka vähän uuden kunnallisen organisaation asettamista perustellaan. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 192/1994 vp.) on vain teknistä toimintaa koskevia perusteita. Eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 18/1994 vp.) pohditaan tarkemmin kuntien tarkastuslautakuntia koskevaa uudistusta. (Ryynänen 2001, 42–43.) Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan tarkastuslautakuntauudistusta on arvioitu hallituksen esityksen perusteissa niukasti ja epäselvästi ja siitä on voinut saada virheellisesti sen kuvan, että luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuudet vähentyisivät uudistuksen myötä. Uudistus nimenomaan mahdollistaa kuntien luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien parantumisen. Uudistuksella saadaan aikaan myönteisiä vaikutuksia, kun erotetaan tehtävien tekemiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen sisältyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi (tarkastuslautakunta), tavanomainen tilintarkastus (ammattitilintarkastus) ja mahdollinen sisäinen tarkastus (revisiotoimi). Tarkastuslautakunnan tehtävänä on ohjata ammattitilintarkastusta ja arvioida kunnan johtamista ja asioiden hoitoa laadullisten tavoitteiden näkökulmasta. Tarkastuslautakunta antaa yleensä valtuustolle kirjallisen lausunnon havainnoistaan. (HaVM 18/1994 vp.)

Ryynäsen mukaan voidaan kritisoida sitä, että tarkastuslautakuntien asettamista pohdittiin ja perusteltiin vain aika vähän kuntalain uudistamisen yhteydessä. Kuntalain uudistaminen oli pitkä prosessi ja tarkastuslautakunnat tulivat mukaan uudistukseen vasta sen loppuvaiheessa. Voidaan pitää poikkeuksellisenä, että tarkastuslautakunnan asemaa ja tehtävää on perusteltu yksityiskohtaisemmin vasta eduskunnan hallintovaliokunnissa. Kaiken kaikkiaan tarkastuslautakuntien nostamista kuntalakiin voidaan pitää muusta lain valmistelusta poikkeavana ratkaisuna, koska muita ratkaisuja pohdittiin usean vuoden ajan. Tarkastuslautakuntien toiminnassa, asemassa ja tehtävissä on ollut ongelmia niiden

ensimmäisten toimintavuosien aikana ja tämän syyksi on nähty juuri se, että tarkastuslautakuntien valmisteluprosessi oli verrattain nopea. Tarkastuslautakuntien alkuvaiheessa ongelmia oli esimerkiksi kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan työnjaossa, sekä siinä, että tarkastuslautakunnan on voinut olla vaikea hahmottaa valtuuston asettamia tavoitteita, koska valtuusto ei ole kirjannut niitä tarpeeksi selkeästi. (Ryynänen 2001, 44.) Tarkastuslautakunnan on mahdoton arvioida tavoitteiden toteutumista, jos tavoitteet on asetettu epäselvästi tai jos niitä ei ole asetettu lainkaan.

2.2 Kunnan valvontajärjestelmä

2.2.1 Tarkastuslautakunnat lain mukaan

Kuntalain (365/1995, 71§) yhdeksännessä luvussa määritellään hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tässä samassa kuntalain luvussa määritellään myös kunnan tarkastuslautakuntaa koskevat säädökset.

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 riittävyyttä.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

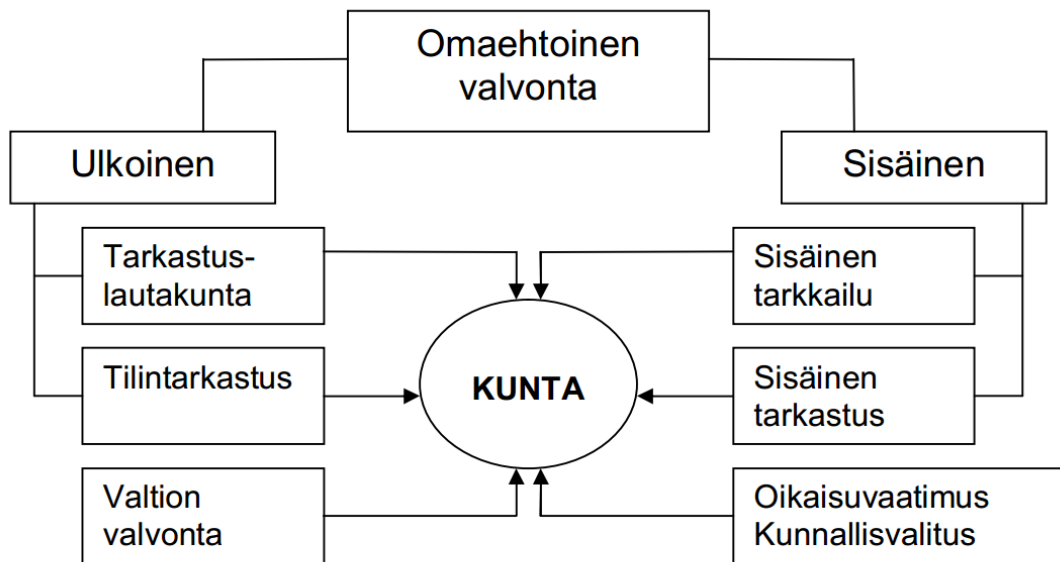
- 1) kunnanhallituksen jäsen;
- 2) apulaispormestari;

- 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.

2.2.2 Sisäinen ja ulkoinen valvonta

Kuntalain mukaan kunnan valvontajärjestelmä koostuu ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta. Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan sellaista valvontaa, joka on johdosta ja muusta organisaatiosta riippumatonta. Tilintarkastus sekä tarkastuslautakunnan suorittama arviointia ovat ulkoista valvontaa. Ulkoista valvontaa toteuttavat myös valtion viranomaiset ja lisäksi kunnan asukkaiden suorittama valvonta (kunnallisvalitus, julkisuusperiaate) voidaan nähdä myös osana ulkoista valvontaa. (Harjula & Prättälä 2007, 541.) Tässä tutkimuksessa on esitetty kuvio (kuvio 1) Vuorisen tulkinnan mukaan valvonnan jakautumisesta sisäiseen- ja ulkoiseen valvontaan. Vuorinen näkee kuntalaisten tekemät oikaisuvaatimukset ja kunnallisvalitukset kuntalaisten muutoksenhakumenettelyksi, joten se on sisäisen- ja ulkoisen valvonnan jaottelun ulkopuolella. (Vuorinen 2000, 12.)

Sisäinen valvonta tarkoittaa kunnan johdon ja kuntaorganisaation suorittamaa valvontaa. Sisäinen valvonta on johtamisen apuväline, jolla halutaan varmistaa, että organisaation toiminta on tuloksellista, luotettavaa ja jatkuvaa. Sisäinen valvonta on mahdollista erottaa sisäiseen tarkkailuun ja sisäiseen tarkastukseen. Myös seuranta ja controller -toiminnot voidaan nähdä osana sisäistä valvontaa. Kunnanhallituksella on järjestämisvastuu sisäisestä valvonnasta ja kunnanjohtajalla on toteuttamis- ja valvontavastuu. (Harjula & Prättälä 2007, 542; Vuorinen 2000, 18.) Tässä tutkimuksessa mielenkiinnon kohde on tarkastuslautakuntien toiminnassa, joten sisäiseen valvontaan ei perehdytä tämän syvällisemmin.



Kuvio 1 Kunnan toiminnan valvonta (Vuorinen 2000, 18)

2.3 Tarkastuslautakunnan toimikausi ja kokoonpano

Uusi tarkastuslautakunta valitaan uuden valtuuston tammikuun kokouksessa, mutta samaan aikaan myös vanha tarkastuslautakunta jatkaa toimintaansa. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien toimikausi on aina niin pitkä kuin valtuuston toimikauden tarkastus vaatii, koska tilintarkastus valmistuu vasta seuraavana kalenterivuonna. Vanha tarkastuslautakunta jatkaa toimintaansa niin kauan, että sen viimeisen tilikauden tilintarkastus on suoritettu ja asia on käsitelty ensimmäisen kerran valtuustossa. Uusi ja vanha tarkastuslautakunta jakavat tehtävät ja toimivallan sen mukaan, mistä asiasta on kysymys. Edellisen tilikauden asiat kuuluvat vielä vanhalle tarkastuslautakunnalle ja uusi tarkastuslautakunta hoitaa kuluvan tilikauden asioita. Vanhalla tarkastuslautakunnalla on kuitenkin mahdollisuus aloittaa uuden tilintarkastajan tarjouskilpailu, mutta päätösehdotuksen tilintarkastajan valinnasta tekee uusi tarkastuslautakunta. (Harjula & Prättälä 2007, 543–544 ks. myös Ainasvuori ym. 2014.)

Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja sekä varapuheenjohtaja ovat valtuutettuja ja tällä on pyrkimys luoda kiinteää suhdetta tarkastuslautakunnan ja valtuuston välille. Kunnan johtosäännössä on mahdollista määrätä, että tarkastuslautakunnan kaikkien jäsenten tulee olla valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Lisäksi hallintosäännössä tai erillisessä ja yksityiskohtaisemmassa tarkastussäännössä voidaan päättää tilintarkastuksen organisoinnista, tarkastuslautakunnan kokoonpanosta, jäsenten lukumäärästä ja tehtävistä. Yleisesti tarkastuslautakuntaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin muihinkin lautakuntiin. Lautakunnan kokoonpanossa tulee noudattaa tasa-arvolain sukupuolikiintiötä ja jäsenille valitaan henkilökohtaiset varajäsenet. (Harjula & Prättälä 2007, 544–545.)

Kunnanhallituksen jäsen ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan, koska tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu arvioida myös kunnanhallituksen toimintaa. Tarkastuslautakuntaan valittavan henkilön tulee olla vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Lähinnä tämä tarkoittaa sitä, että tarkastuslautakuntaan ei voida valita kunnan palveluksessa olevia keskushallinnon viranhaltijoita tai hallinnonalojen johtavia esittelijöitä. Tarkastuslautakuntaan ei voida valita kunnan tai sen tytäryhtiön palveluksessa olevaa henkilöä. Kunnanjohtajan tai kunnanhallituksen jäsenten lähiomaisia ei voida valita tarkastuslautakuntaan. (Martikainen 2005, 133; Vuorinen 2000, 25–27.)

Tarkastuslautakunnalla voi olla omia virkamiehiä asioiden valmistelussa, mutta pienemmissä kunnissa tilintarkastaja todennäköisesti osallistuu tarkastuslautakunnan asioiden valmisteluun. Tarkastussäännössä voidaan määrätä tilintarkastajan läsnäolo- ja puheoikeudesta tarkastuslautakunnan kokouksissa. (Harjula & Prättälä 2007, 544–545.) Tarkastuslautakunnan esittelijänä voi toimia tarkastuslautakunnan puheenjohtaja, tarkastuslautakunnan oma viranhaltija tai kunnan jonkin muun toimielimen viranhaltija, kunnan tilintarkastaja tai toisen kunnan viranhaltija (Vuorinen 2000, 46). Suurissa kunnissa tarkastuslautakunnan esittelijänä toimii yleensä lautakunnan alainen viranhaltija, kun taas pienissä kunnissa esittelijänä voi olla tarkastuslautakunnan puheenjohtaja. Sihteeripalvelut on järjestetty suurissa kunnissa tarkastuslautakunnan omana palveluna ja pienissä kunnissa sihteeripalvelut hoitaa yleisimmin joko kunnanhallituksen alainen viranhaltija tai sihteeripalvelut on ostettu esimerkiksi tilintarkastajalta. (Ruostetsaari & Holttinen 2004, 13–14; ks. myös Ainasvuori ym. 2014.)

2.4 Tarkastuslautakunnan tehtävät

Kuntalain (365/1995) 71 § mukaan tarkastuslautakunnalla on kaksi päätehtävää: 1) tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat ja 2) tarkastuslautakunnan tulee arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Tarkastuslautakunta on osa kunnan demokraattista järjestelmää ja sen tehtävänä on toimia poliittisen ohjauksen asiantuntijana (Niiranen & Meklin 2005). Tarkastuslautakunnan tehtävät on jaettu tässä luvussa neljään eri tehtävään: tarkastuksen järjestäminen, tarkastusasioiden valmistelu, tavoitteiden toteutumisen arviointi ja talouden tasapainotuksen toteutumisen arviointi. Luvun lopussa esitellään aikaisemmissa tutkimuksissa esiintyneitä tarkastuslautakunnan tehtäviin liittyviä haasteita.

2.4.1 Tarkastuksen järjestäminen

Valtuuston velvollisuus on asettaa tarkastuslautakunta hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tämän tehtävän nojalla tarkastuslautakunta määrittelee tilintarkastuksen painopisteet ja järjestää tilintarkastajan valintaa koskevan tarjouskilpailun. Tarkastuslautakunnalla on poliittinen vastuu tilintarkastuksen asianmukaisesta järjestämisestä. Tilintarkastuksen oikeudellinen vastuu on ammattitilintarkastajilla, he vastaavat varsinaisen tilintarkastuksen laadukkaasta suorittamisesta ja tilintarkastuskertomuksen antamisesta. Tarkastuslautakunnan tulee taata, että tilintarkastajilla on käytössä riittävästi voimavaroja riippumattoman tilintarkastuksen suorittamiseen. Toisaalta myös tarkastuslautakunnan omien tehtävien hoitaminen edellyttää, että sen käytössä on riittävä asiantuntemus. (Harjula & Prättälä 2007, 545.)

2.4.2 Tarkastusasioiden valmistelu

Kunnallishallinnossa pääasiallinen asioiden valmisteluvastuu on kunnanhallituksella. Tarkastuslautakunnan ja valtuuston kiinteää yhteyttä halutaan osoittaa sillä, että kunnanhallituksen sijasta tarkastuslautakunta valmistelelee valtuustolle hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat.

Tämä on poikkeus muusta kunnallisesta valmistelusta. Rajanveto kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan valmisteluvastuun välillä on paikoitellen häilyvä. Yksiselitteisesti tarkastuslautakunnalle kuuluvia velvollisuuksia ovat tilintarkastajien valinnan ja erottamisen valmistelu ja tilintarkastuskertomukseen kuuluvien asioiden valmistelu, kuten vastuuvapauden myöntäminen. Tulkintavaikeuksia tuottavat esimerkiksi johtosäännöt, talousarvio sekä henkilöstön asema ja palvelussuhteen ehdot, eli sellaiset asiat jotka kuuluvat kunnan yleiseen hallintoon, mutta ne koskevat myös hallinnon ja talouden tarkastusta tai sen järjestämistä. Koska tarkastuslautakunnan valmisteluvastuu on jo lähtökohtaisesti poikkeus vallitsevaan käytäntöön, tulee tarkastuslautakunnan toimivaltaa tulkita suppeasti. Pääsääntönä voidaan pitää, että rajanvetotapauksissa valmisteluvastuu on kunnanhallituksella. (Harjula & Prättälä 2007, 546.)

2.4.3 Tavoitteiden toteutumisen arviointi

Tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Kunnan tavoitteiden asettaminen ja niiden seuranta etenevät vaiheittain (Harjula & Prättälä 2007, 547):

- 1) valtuusto hyväksyy talousarviossa ja –suunnitelmassa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet
- 2) kunnanhallitus esittää selvityksen valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta toimintakertomuksessa ja
- 3) tarkastuslautakunta arvioi valtuustolle kuinka valtuuston tilikaudelle asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet.

Tarkastuslautakunnan tehtävä on kunnan toiminnan poliittinen arviointi, kun tilintarkastajan tehtävänä on esittää tilintarkastuskertomuksessa arvio toiminnan oikeudellisuudesta ja laillisuudesta. Poliittiseen arviointiin kuuluu arvioida kunnan poliittisen ohjauksen toteutumista ja tuloksellisuutta. Lisäksi tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida kunnan toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuslautakunnan tulee arvioida sekä kunnan omaa toimintaa että koko kuntakonsernia. Tämä pitää sisällään kunnan oman toiminnan tavoitteiden ohella kunnan tytäryhtiöille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioinnin. Tarkastuslautakunnan selvitystä kutsutaan

arviointikertomukseksi. Tarkastuslautakunnan tekemän arvioinnin tulokset on esitettävä valtuustolle joka vuosi. (Harjula & Prättälä 2007, 547.)

Toisaalta voi nähdä, että tarkastuslautakunnan tavoitteiden toteutumisen arviointi on tulkittavissa laillisuuden arvioinniksi, koska arvioinnin kohteena ovat valtuuston tavoitteista tekemät päätökset ja niiden toteutumisen arvioiminen (Niiranen & Meklin 2005, 220–224). Tavoitteellisuus tuli uuteen kuntalakiin kahdesta syystä: kuntalakia valmistellut komitea totesi, että pikkutarkasta talousarviosta oli siirrytty kohti suurempia kokonaisuuksia käsittelevään talousarvioon ja samaan aikaan todettiin, että kunnan tarkoituksena on kuntalaisten palveleminen. Yhdistämällä nämä kaksi asiaa saatiin aikaan tavoitteellisuus. Valtuusto pystyy ohjaamaan kunnan toimintaa asettamalla tavoitteita, mutta sektoriorganisaatiolle jää vapaus toimia haluamallaan tavalla tavoitteiden saavuttamiseksi. (Vuorinen 2000, 65–66.)

2.4.4 Talouden tasapainotuksen toteutumisen arviointi

Talouden tasapainottamista koskevia tehtäviä on tiukennettu vuoden 2006 kuntalain muutoksilla ja nämä tiukennukset koskevat myös tarkastuslautakuntia. Mikäli kunnan taseessa on alijäämää, tulee tarkastuslautakunnan esittää arvio tasapainotuksen toteutumisesta. Tarkastuslautakunnan on lisäksi arvioitava voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman realistisuutta ja riittävyyttä. (Harjula & Prättälä 2007, 549.)

Aikaisempien tutkimusten perusteella tarkastuslautakunnan tehtävissä on nähty kolmenlaisia ongelmia. Valtuustolla on ollut opettelemista tavoitteiden asettamisessa. Tarkastuslautakunnan on hankala suorittaa työtään, jos tavoitteet on määritelty liian väljästi tai muuten epäselvällä tavalla. Määrällisiä ja laadullisia tavoitteita mitataan eri tavoilla ja varsinkin laadullisten tavoitteiden mittaaminen on usein mahdotonta. Laadullisia tavoitteita tulee arvioida, eikä niitä välttämättä voida mitata. Toisena ongelmana on resurssien epätasainen jakautuminen. Suurilla kunnilla voi olla useita viranhaltijoita töissä tarkastuslautakunnan alaisuudessa, kun pienissä kunnissa tarkastuslautakunnalla ei ole yhtään työntekijää. Lisähaastetta tuo se, että tarkastuslautakunnan viranhaltijoiden tulisi olla mahdollisimman

riippumattomia kunnan tilivelvollisten toiminnasta. Esimerkiksi tilintarkastajan toimiminen tarkastuslautakunnan valmistelijana nähdään kaksoisroolin takia ongelmallisena. Kolmantena ongelmana on esiintynyt ongelmia tarkastuslautakunnan ja muiden toimielinten välillä. Työnjako tarkastuslautakunnan ja esimerkiksi kunnanhallituksen välillä ei ole ollut aina selvä ja tämä on voinut aiheuttaa ristiriitoja kunnan sisällä. Työnjaon haasteet näkyvät siinä, että luonnollisesti kunnassa halutaan välttää eri toimijoiden työn päällekkäisyyttä, kun samaan aikaan tulee varmistaa arvioinnin riippumattomuus. (Ruostetsaari & Holttinen 2004, 17–18; ks. myös Vuorinen 2000.)

2.5 Tarkastuslautakunnan rooli

Kuntien tarkastuslautakunnilla on ollut vaikeuksia roolinsa löytämisessä. Näitä ongelmia on havaittu aikaisemmissa tarkastuslautakuntia koskevissa artikkeleissa ja tutkimuksissa (ks. esim. Martikainen 2005; Ryytänen 2001; Vuorinen 2000). Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna tarkastuslautakunnan roolia voidaan kuvata valtuustoa avustavaksi organisaatioksi. Tämä rooli tulee tarkastuslautakunnille suunnatusta päätehtävästä, jonka mukaan sen tehtävänä on arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tarkastuslautakunta on siis valtuuston apuelin. (Martikainen 2005, 140; Ryytänen 2001, 45.) Toisaalta Kaksonen ja Kotonen (2002) näkevät, että tarkastuslautakunnan pakollisuus, sen kiinteä yhteys valtuustoon ja sen riippumattomuus kunnanhallituksesta ovat omiaan korostamaan tarkastuslautakunnan roolia ja vastuuta. Tarkastuslautakunnan poliittinen vastuu on korkea ja sen voidaan nähdä lisäävän koko kunnan valvonnan arvostusta. (Kaksonen & Kotonen 2002.)

Martikaisen tutkimuksen mukaan kuntien taloudesta vastaavien viranhaltijoiden näkökulmasta tarkastuslautakunnan rooli on jäsentymätön. Vain noin neljässä kunnassa kymmenestä viranhaltijat olivat sitä mieltä, että tarkastuslautakunta rooli on kuntalain idean mukainen ja se toimii valtuuston apuelimenä. Neljäsosa vastaajista oli sitä mieltä, että tarkastuslautakunta seikkailee valtuuston ja kunnanhallituksen välimaastossa. Lisäksi vastaajat olivat tarkastuslautakunnan roolista sitä mieltä, että tarkastuslautakunta on rinnastettavissa muuhun lautakuntaan (11%), on tuuliajoilla, eikä tiedä paikkaansa (11%), pyrkii ohjaamaan valtuuston toimintaa (9%) ja pyrkii hallituksen asemaan (2%). (Martikainen 2005, 140; Ryytänen 2001, 45.)

Tarkastuslautakunnan roolin selkiytymättömyys voi aiheuttaa ongelmia kunnassa. Epäselvä rooli voi aiheuttaa hämmennystä kunnan toimijoissa. Esimerkiksi sellaisissa tapauksissa missä tarkastuslautakunta pyrkii kunnanhallituksen asemaan ja pyrkii itse ohjailemaan kunnan toimintaa antaen ohjeita ongelmien korjaamiseksi, voi aiheutua epäselvyyttä kunnan johto- ja vastuusuhteissa. Erityisesti ristiriitaiset ohjeet aiheuttavat todennäköisesti hyvin nopeasti ongelmia viranhaltijoille tai muiden lautakuntien jäsenille. Myös valtuuston jäsenet voivat kokea hämmentävänä jos tarkastuslautakunta pyrkii voimakkaasti ohjailemaan valtuuston toimintaa. Tämä saattaa aiheuttaa hämmennystä varsinkin silloin, jos tarkastuslautakunnassa on vahvoja kunnallispolitiikan raskassarjalaisia. Valtuusto vastaa päätöksistään vain kuntalaisille, eikä päätöksiä tulisi tehdä tarkastuslautakunnan ohjeiden tai neuvojen mukaan. Tällaisia tapauksia, joissa tarkastuslautakunnan jäsenet ovat esimerkiksi julkisuutta ja lehtijuttuja apuna käyttäen pyrkineet vaikuttamaan kuntalaisten ja valtuutettujen mielipiteisiin ja päätöksiin, on tullut ilmi aikaisemmin tarkastuslautakuntia koskevassa tutkimuksessa. Tällainen menettely ei ole sopivaa tarkastuslautakunnan toiminnalle. Ne tapaukset, joissa tarkastuslautakunnan rooli on kokonaan hukassa tuskin aiheuttavat kunnan toiminnalle suurta vaaraa tai haittaa. Toisaalta kunta ei saa hyödynnettyä sitä potentiaalia, mitä tarkastuslautakunta ja sen suorittama arviointi voi parhaimmillaan kunnalle tarjota. (Martikainen 2005, 140–143.)

2.6 Tarkastuslautakuntaan liittyviä haasteita

Aikaisemmat tutkimukset ja selvitykset tarkastuslautakunnista osoittavat, että tarkastuslautakuntien rooliin ja sen toimintaan liittyy kehittämistarpeita. Edellä on jo viitattu osittain näihin haasteisiin ja ongelmakohtiin. Seuraavassa kootaan haasteita koskien kuntien tarkastuslautakuntia. Kuntalain valmisteluvaiheessa tarkastuslautakuntien roolista, asemasta ja tehtävistä käytiin liian vähän keskustelua. Kuten tässä tutkimuksessa aikaisemmin todettiin, tarkastuslautakunnat otettiin kuntalakiin vasta varsin myöhäisessä vaiheessa. Tarkastuslautakunnat tulivat esiin vasta hallituksen esityksessä. Hallintovaliokunnan mietinnössä määriteltiin alustavasti tarkastuslautakunnan asemaa ja tehtäviä, mutta siinä ei esitetty perustellusti ja laajasti, mikä tarkastuslautakunnan roolin tulisi olla. Nopea valmistelu ja siitä seurannut vähäinen keskustelu tarkastuslautakunnan roolista, asemasta ja tehtävistä on, ainakin tarkastuslautakuntien alkutaipaleella, johtanut siihen, että valtuustoilla on ollut ongelmia

tavoitteiden asettelussa. Tarkastuslautakunnalla ei ole mahdollisuutta toteuttaa perustehtäväänsä, eli arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista, jos tavoitteita ei ole ylipäättään asetettu. Valtuustoilla on ollut ongelmia tavoitteiden asettelussa: tavoitteita ei ole joko määritelty ollenkaan, tavoitteita voi olla liian vähän tai ne voivat olla liian epämääräisiä, jotta niiden toteutumista voisi arvioida. Kunnan strateginen johtaminen on valtuuston tehtävä. Pahimmillaan huono tavoitteiden asettelu voi johtaa siihen, että tarkastuslautakunta alkaa neuvoa ja ohjata valtuustoa siinä millaisia tavoitteita sen tulisi asettaa. Tarkastuslautakunta voi ottaa kantaa tavoitteiden arvioitavuuteen, mutta tavoitteiden asettaminen on valtuuston tehtävä. Lisäksi ongelmat tarkastuslautakunnan roolin, aseman ja tehtävien määrittelyssä ovat vaikuttaneet kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan väliseen työnjakoon. Tarkastuslautakunnan ei kuulu ottaa kunnanhallituksen roolia ja toisaalta kunnanhallituksella ei ole toimivaltaa puuttua tarkastuslautakunnan päätöksiin. Käytännössä tämä työnjako on vielä hakenut uomaansa. (Laihanen 2009, 111; Martikainen 2005, 142; Ryyänen 2001, 44.)

Martikaisen mukaan kunnanhallituksen jäseniä koskeva vaalikelpoisuusrajoitus vähentää kunnan keskeisten poliitikkojen kiinnostusta tarkastuslautakunnan jäsenyyttä kohtaan. Poliitikko ei voi olla jäsenenä sekä tarkastuslautakunnassa että kunnanhallituksessa. Martikainen arvioi, että poliitikot arvostavat kunnanhallituksen jäsenyyttä enemmän kuin jäsenyyttä tarkastuslautakunnassa. Hänen tekemässä tutkimuksessa käy ilmi, että tarkastuslautakuntaan valittavat poliitikot ovat useammin rivipoliitikkoja kuin politiikan raskassarjalaisia. Poliitiikan raskassarjalaiset hakeutuvat siis mitä todennäköisimmin kunnanhallitukseen tai muihin keskeisiin luottamustoimiin. Samassa tutkimuksessa selviää myös, että pienissä kunnissa tarkastuslautakunnan arvostus on suurempi verrattuna suuriin kuntiin. Pienissä kunnissa politiikan raskassarjalaisia valitaan selvästi enemmän tarkastuslautakuntiin kuin suurissa kunnissa. (Martikainen 2005, 133–140.)

Koulutuksen ja perehdytyksen puute saattaa olla osasyynä tarkastuslautakuntia koskeviin ongelmiin. Tarkastuslautakunnan rooli ja tehtävät alkavat pikkuhiljaa käytännön kokemuksen myötä selkiytyä, mutta tarkastuslautakunnan jäsenille ne voivat olla epäselviä. Tarkastuslautakunnan jäsenet eivät välttämättä ole valtuutettuja, joten varsinkin kunnallispolitiikan ulkopuolelta tuleville tarkastuslautakunnan jäsenille koulutuksesta saattaisi olla hyötyä. (Martikainen 2005, 143–144.)

Haasteita kuntien tarkastuslautakuntien käytännön työssä tuo resurssipula ja työn järjestämisen haasteet. Tarkastuslautakunnilla saattaa olla ongelmana sitä avustavien viranhaltijoiden puuttuminen tai niiden vähäisyys. Tarkastuslautakunta tarvitsee viranhaltijoita asioiden valmistelussa, esittelyssä ja sihteerin tehtävien hoitamisessa. Tarkastuslautakunnan toimintaan sopivia viranhaltijoita voi olla vaikea löytää, koska viranhaltijoiden tulisi olla mahdollisimman riippumattomia kunnan tilivelvollisten toiminnasta. (Vuorinen 2000, 46.) Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja voi toimia valmistelijana, esittelijänä, puheenjohtajana ja pöytäkirjan kirjoittajana. Asioihin paneutuneella valmistelijalla ja esittelijällä on etulyöntiasema, koska hänellä on mahdollisuus tuoda esiin omia painotuksiaan ja esitellä asia tietyssä valossa. Lautakunnan yhteistyönä kirjoittama arviointikertomus on demokraattisempi, mutta toisaalta myös hidas ja aikaa vievä tapa. (Laihanen 2009, 112.)

3 TIEDON JAKAMINEN

Tietojohdamisen määrittelyssä ja käytännön toteutuksessa on nähtävissä kahdenlaisia määritelmiä ja ulottuvuuksia. Tietojohdaminen voidaan ymmärtää toisaalta teknisestä näkökulmasta, jolloin se nähdään kapea-alaisesti tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntävänä johtamisena. Näkökulma sisältää luonnollisesti puutteita, koska tietojohdamisen näkeminen pelkästään teknisestä näkökulmasta ei huomioi organisaatioiden jäseniä ja heillä olevaa inhimillistä tai hiljaista tietoa. Toisesta näkökulmasta tarkasteltuna tietojohdaminen tunnistetaan ja yhdisestään henkilöstöjohtamiseen liittyväksi johtamisalaksi. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tietojohdamisella pyritään kehittämään organisaatiota niin, että se pystyy jatkuvasti uudistumaan ja kehittymään. Tietojohdamisella on tarkoitus saada organisaatioiden jäsenillä oleva hiljainen sekä eksplisiittinen tieto koko organisaation tiedoksi ja näin lisätä organisaation tehokkuutta, strategista osaamista ja sen kykyä vastata toimintaympäristön haasteisiin. Tietojohdaminen on laaja-alaista, monimutkaista ja suomen kielessä se on myös jäsentymätöntä (vrt. englanninkielinen käsite *knowledge management*, joka on suomen kielessä niin tietojohdamista kuin osaamisen johtamista; toisaalta myös informaatio suomennetaan meillä usein sanalla *tieto*). (Huotari ja Iivonen 2000b, 5; Huotari ym. 2005, 48–50; 134–136; Lönnqvist ym. 2008; Viitala 2005, 19.)

Tässä tutkimuksessa tarkastuslautakuntia tarkastellaan tiedon jakamisen näkökulmasta. Tarkastuslautakuntia ei ole tutkittu tästä näkökulmasta, joten aihe on hyvin kiinnostava. Pro gradu -työssä selvitetään millaisia käytäntöjä tarkastuslautakunnilla on tiedon jakamisessa, millaista tietoa se tarvitsee ja mistä se sitä saa. Lisäksi on kiinnostuttu epävirallisesta tiedosta, sekä tiedon jakamiseen liittyvistä onnistumisista ja ongelmista. Tässä pro gradu -työssä tiedon jakamisen konsepti ymmärretään laaja-alaisesti.

Viime vuosina tietojohdaminen on ollut nousussa kuntakentällä. Tietojohdamiseen oman mielenkiintoisen haasteensa tuo kuntien poliittis-hallinnollinen järjestelmä. Tietojohdamisen ja tiedon jakamisen näkökulmasta tarkasteltuna kunnissa on kaksi eri todellisuutta tai ulottuvuutta. Poliittisessa toiminnassa käytetään formaalin tiedon lisäksi paljon informaalia tietoa ja tähän kuuluu myös poliitikkojen arvot ja uskomukset. Toisaalta hallinnollisessa järjestelmässä toiminnan ja päätösten tulee perustua formaaliin faktatietoon. Kunnallisten päätösten valmistelua ja varsinaisen päätöksenteko

perustuvat tietojohdantamiseen. Päätöksentekoprosessissa informaatiota jalostetaan tiedoksi, kun viranhaltijat ja luottamushenkilöt valmistelevat asioita päätöksiksi ja tekevät päätöksiä käytettävissä olevan tiedon nojalla. (Jalonen ym. 2012; Lönnqvist ym. 2008.)

Tarkastuslautakunnan arvioimat valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet nousevat kunnan strategiasta. Kuntien tarkastuslautakuntien tekemä tarkastus perustuu siihen minkälaista tietoa tarkastuslautakunta kerää vuoden aikana, millaiseksi tiedoksi se jalostuu ja miten sitä käytetään. Arvioinnin tuloksena syntyy arviointikertomus. Arviointikertomuksen tulokset ohjaavat kunnan toimintaa. Toteutumatta jääneitä tavoitteita seurataan vielä seuraavana vuonna. Tässä tutkimuksessa tarkastuslautakunnan tiedonkeruuta tarkastellaan Nonakan (1994) esittämän tiedon luomisen mallin kautta. Nonakan (1994) mallin mukaan tiedon luominen etenee syklinä ja samaan tapaan tarkastuslautakunnan jäsenet sisäistävät uutta tietoa syklinä ja tämän perusteella luovat käsityksen arvioitavista asioista.

3.1 Data, informaatio ja tieto

Tiedon ja informaation käsitteiden määrittely on haastavaa ja varsinkin suomen kielessä sanat informaatio (information) ja tieto (knowledge) saattavat usein arkikielessä tarkoittaa samaa asiaa tai niitä käytetään toistensa synonyymeinä. Tietojohdantamista koskevassa kirjallisuudessa käsitellään datan, informaation ja tiedon käsitteen välisiä eroja (ks. esim. Anttiroiko 2000, 20; Davenport & Prusak 1998, 2–6; Kalling & Styhre 2003; Spender 2006). Joissakin artikkeleissa ja tutkimuksissa erotetaan toisistaan vain informaation ja tiedon käsite ja joissakin kirjoituksissa näiden kolmen käsitteen jatkoksi saatetaan nostaa tietämys, osaaminen tai viisauts. Käsitteet informaatio ja tieto ovat hyvin samankaltaisia, ja niiden suhdetta on pyritty kuvaamaan tiedon arvoketjulla (value chain of information). Yleinen käsitys tiedon arvoketjusta on, että data rikastuu informaatioksi ja edelleen informaatio rikastuu tiedoksi ja lopuksi saattaa syntyä viisautta tai osaamista. (Nonaka 1994.)

Data on merkkejä ja symboleja, jotka eivät sellaisenaan välttämättä tarkoita mitään, vaan merkit ja symbolit saavat vasta käsittelyn kautta merkityksen. Huotari ym. (2005, 38) kuvaavat osuvasti, että ”data on siis potentiaalista informaatiota”. Data voi muuttua informaatioksi, mutta näin ei välttämättä

aina tapahdu. Pelkkä data ei ole merkityksellistä, vaan data saa merkityksen vasta tulkinnan ja käsittelyn kautta, jolloin siitä voi jalostua informaatiota. (Huotari ym. 2005, 38.)

Data jalostuu informaatioksi, kun datalle annetaan merkitys eli se liitetään johonkin asiayhteyteen. Informaatio kuvaillaan usein dokumentiksi, joka sisältää viestin. Informaatiolla on lähettäjä ja vastaanottaja, ja informaation tarkoitus on muokata vastaanottajan käsitystä jostakin asiasta. Informaation vastaanottaja määrittelee, onko viesti oikeastaan informaatioita vai jääkö se datan tasolle. Informaatiosta rikastuu tietoa, kun informaatiota tulkitaan ja sovelletaan. (Davenport & Prusak 1998, 3–4.)

Tieto (knowledge) on määritelty monin eri tavoin. Yleisesti tieto määritellään Platonin (427–347 eaa.) mukaan, jolloin tieto on hyvin perusteltu tosi uskomus. Huotarin ym. (2005) mukaan tiedon tai tietämyksen (knowledge) syntymisessä on oleellista, että informaation vastaanottaja tulkitsee informaation ja hyväksyy tulkintansa. Tulkinnan ja hyväksymisen kautta tieto tulee osaksi ihmisen tietorakennetta ja samalla muuttaa sitä. (Huotari ym. 2005, 39.) Niiniluodon (1996) mukaan tiedoksi kutsutaan sellaisia väitteitä joille löytyvät parhaat perustelut. Väitettä saatetaan epäillä ja epäily voi osua oikeaan, mutta mitä enemmän aikaa kuluu, sitä jalostuneempaa tiedosta tulee. (Niiniluoto 1996.) Davenport ja Prusak (1998) kuvaavat tiedon käsitettä organisaation kannalta. Heidän mukaan tieto on monimutkainen yhdistelmä useita elementtejä. Se on yhdistelmä kokemuksia, arvoja ja kontekstiin sidottua informaatiota. Tieto on organisaatioissa usein osana dokumentteja, mutta tietoa on myös organisaation rutiineissa, prosesseissa, toimintatavoissa ja normeissa. On tärkeää ymmärtää, että ihmiset käsittelevät ja saavat aikaan uutta tietoa. Ilman ihmisten välistä vuorovaikutusta ei datasta voi luoda tietoa. (Davenport & Prusak 1998, 5.)

Suosituimman etymologisen teorian mukaan suomen kielessä verbi *tietää* juontuu tie-sanasta. Tietäminen on tarkoittanut alun perin tien tuntemista tai tien löytämistä. Tieto sanan alkuperään liittyy siis hyvin mielenkiintoinen toiminnallinen vivahde: tiedon varassa voidaan toimia menestyksellisesti, voidaan päästä perille. (Niiniluoto 1996.)

Tässä pro gradu -tutkimuksessa käytetään termejä tieto ja tiedon jakaminen. Informaation ja tiedon käsitteet ovat sisällöltään suomen arkikielessä hyvin samankaltaisia. Empiirinen aineisto on kerätty

teemahaastatteluilla ja haastattelukysymyksissä on käytetty yhdistelmätermiä informaation ja tiedon jakaminen. Haastattelussa on ikään kuin tarjottu haastateltavalle mahdollisuus tarttua kumpaan termiin tahansa. Aineiston perusteella käy ilmi, että haastateltavat itse suosivat termiä tiedon jakaminen. Tämän perusteella tutkimuksessa on päädytty käyttämään tätä termiä. Suomen kielessä käytetään hyvin usein termiä tiedon jakaminen, eikä niinkään termiä informaation jakaminen. Empiirisen aineiston keräämisen kannalta on tärkeää, että haastateltavat ymmärtävät, mistä on kyse, eikä tarkoitus ole hämmentää heitä käsitteiden monitulkintaisuudella. Tässä tutkimuksessa on kiinnostuttu siitä, miten informaatio ja tiedon jakaminen toimivat käytännön tasolla. Tässä tutkimuksessa ei niinkään ole tarkoitus selvittää, ymmärtävätkö haastateltavat informaation ja tiedon käsitteellisen eron.

3.2 Tiedon jakaminen

Tietoa on todella paljon ja se tuo organisaatioille haasteen tunnistaa tärkeät tiedonlähteet. Tiedonhankinnassa tulee kiinnittää huomiota kahteen vaatimukseen toisaalta (1) organisaatioissa on jatkuvasti pystyttävä seuraamaan riittävän laajaa tietolähteiden joukkoa, ja toisaalta (2) organisaatioiden tulee osata valita keskeisimmät tiedonlähteet. Vaatimukset ovat organisaatiolle haastavia, koska ne ovat toisilleen vastakkaisia. Selvitäkseen haasteesta organisaation tulee valita kriittiset sisäisen ja ulkoisen tiedon lähteet, joita seurataan säännöllisesti ja joista hankitaan informaatiota. Tämän lisäksi organisaation on säännöllisesti harkittava tiedonlähteiden tarkoituksenmukaisuutta ja ne tulee tarpeen mukaan vaihtaa uusiin. (Huotari ym. 2005, 57; ks. myös Daft & Lengel 1986, 554.) Tarkastuslautakunnat varautuvat arviointikertomukseen jo tarkastusvuoden aikana (Vuorinen 2000, 74). On ilmeistä, että tarkastuslautakunnilla on monenlaisia käytäntöjä tiedon hankkimisessa ja jakamisessa, mutta tarkastuslautakuntia koskeva kirjallisuus ei selvästi osoita kuinka tämä käytännössä tapahtuu.

Sydänmaanlakka (2004) esittää osuvasti, että vain jaetulla tiedolla on merkitystä organisaation kannalta. Organisaatiot pystyvät usein hyödyntämään vain pienen osan tiedostaan, koska suuresta tietomäärästä johtuen toimijoiden on vaikeaa tunnistaa oleellista tietoa ja jakaa tätä tehokkaasti. Tiedon jakamisessa tulisi pyrkiä siihen, että organisaatiossa olisi tiedossa ja helposti saatavissa jo olemassa olevat toimintatavat, ettei aina keksittäisi pyörää uudestaan. (Sydänmaanlakka 2004.)

Organisaation näkökulmasta tiedon siirtäminen ja jakaminen voidaan nähdä kahdesta erilaisesta näkökulmasta. Tietojohtaminen ja tiedon jakaminen voidaan nähdä resurssiperusteisesti, eli tieto on resurssi, jota voidaan siirtää paikasta toiseen. Tästä näkökulmasta katsottuna on tärkeää varmistaa, että tieto siirtyy varmasti kaikille organisaation jäsenille oikeaan aikaan ja oikeaan paikkaan. Tietoperustaisen näkökulman mukaan organisaation tiedon jakaminen tulee nähdä organisaation jäsenten välisenä toimintana ja tästä näkökulmasta tarkasteltuna tietoa syntyy organisaation jäsenten välisessä vuorovaikutuksessa. Tiedon jakaminen on onnistunut vasta silloin, kun toinen osapuoli on vastaanottanut tiedon ja sisäistänyt sen merkityksen. (Davenport & Prusak 1998; Spender 1996; Spender 2006; Sveiby 1996; Szulanski 2003.) Tässä tutkimuksessa organisaation tiedon jakaminen nähdään tietoperustaisesta näkökulmasta. Tarkastuslautakuntien toiminnan kannalta on oleellista, että tarkastuslautakunnan jäsenet ottavat jaetun tiedon käyttöön ja sisäistävät sen merkityksen sekä osaavat yhdistää sen tarkastuslautakunnalle määrättyyn tehtävään. Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä edellyttää, että tarkastuslautakunnan jäsenet ovat sisäistäneet heille jaetun tiedon ja he osaavat hyödyntää sitä tehtävässään.

Organisaation tiedosta merkittävä osa on ihmisillä itsellään olevaa hiljaista tietoa. Tietojohtamisen näkökulmasta on tärkeää käyttää tietoa, tuottaa uutta tietoa ja ennen kaikkea hyödyntää tietoa ja tietämystä organisaation strategioiksi. Organisaatiossa pelkkä tieto ei siis ole voimavara, vaan ihmisten tulee hyödyntää se parhaalla mahdollisella tavalla organisaation edun mukaisesti. Ihmisillä oleva tieto saadaan organisaation käyttöön, mikäli organisaation jäsenet jakavat tietoa. Tiedon jakaminen puolestaan vaatii organisaatiossa työskentelevien henkilöiden välistä yhteistyötä. (Huotari & Iivonen 2000a, 205.)

3.2.1 Yhteistyön ja luottamuksen merkitys tiedon jakamisessa

Organisaation jäsenet ovat yksilöllisiä persoonia, jotka tuovat yhteistyöhön mukanaan oman persoonansa, maailmankuvansa, toimintatapansa sekä ennen kaikkea oman osaamisensa. Yhteistyön vaikeudesta huolimatta keskeisenä tehtävänä on synnyttää ja rohkaista yhteistyöhön, koska se on edellytys tiedon ja osaamisen jakamiselle sekä uuden tiedon luomiselle. Luottamus on edellytys

onnistuneelle yhteistyölle. Organisaation jäsenet, jotka luottavat toisiinsa, ovat myös halukkaita jakamaan tietoaan sekä osaamistaan, he myös uskaltavat esittää uusia ideoita. Mikäli ihmiset eivät luota toisiinsa, he ovat varuillaan eivätkä jaa näkemyksiään organisaation muille jäsenille. He voivat pelätä asemansa, etunsa tai työpaikkansa menettämistä, mikäli he jakavat tietoa muille. Luottamus vaikuttaa positiivisesti ihmisellä olevan tiedon välittämiseen ja jakamiseen koko organisaation hyödyksi, mikä on erittäin tärkeää. Epäluottamus puolestaan voi aiheuttaa ei-toivottuja vaikutuksia tiedon jakamiselle organisaation käyttöön. Luottamus on edellytys onnistuneelle yhteistyölle, mutta asiaa voidaan ajatella myös toiseen suuntaan. Onnistunut yhteistyö voi saada aikaan luottamusta. Yhteistyötä tekevät ihmiset voivat oppia luottamaan toisiinsa tekemällä työtä yhdessä ja samalla huomata, että yhteistyökumppaneiden kanssa voi onnistua. Tämä saa aikaan luottamusta yhteistyökumppaneiden välille. Luottamuksen syntymistä ja ylläpitämistä tulee vahvistaa kaikessa tiedon jakamiseen liittyvässä toiminnassa. (Huotari & Iivonen 2000a, 207; 2000b, 7–8.)

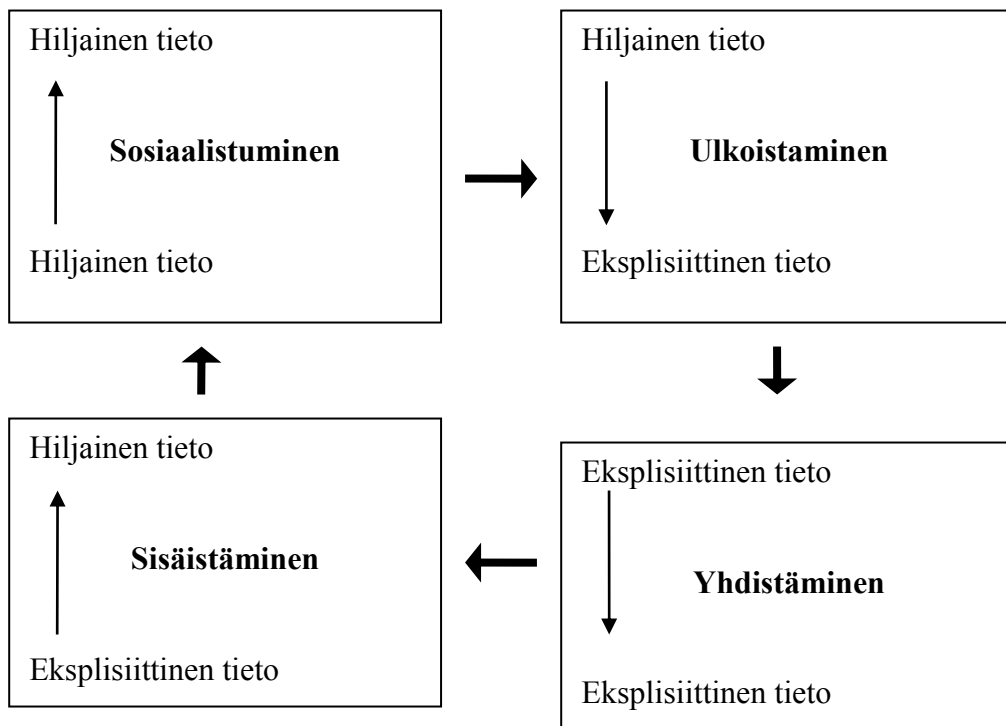
Organisaatiokulttuurilla on suuri merkitys tiedon jakamisessa, koska se joko edistää tai ehkäisee yhteistyötä ja luottamusta. Teknologia mahdollistaa yhä helpompia keinoja murtaa tietojohdamisen rajoja, mutta silti tiedon tai tietämyksen jakaminen riippuu ihmisistä. Ilman hyvää syytä tai luottamuksen tunnetta ihmiset eivät usein uskalla ottaa riskiä ja jakaa tietojaan muille. Organisaation jäsenten välinen yhteistyö ja luottamus ovat tiedon jakamisen edellytys. Organisaatioiden tulee luoda kulttuuri, joka edistää tiedon jakamista. Organisaatiokulttuuri voidaan määritellä yhdistelmäksi organisaatioon juurtuneita ideoita, näkemyksiä, uskomuksia ja arvoja, joilla kaikilla on vaikutuksia organisaatioissa ilmeneviin asenteisiin ja käyttäytymiseen. Tiedon jakamisen kannalta organisaatiokulttuurin tulisi olla avoin ja keskusteleva, jotta tietovirralla ei ole esteitä. (Ellis 2001, 58; Huotari & Iivonen 2000b, 8.)

3.2.2 Tiedon luomisen neljä vaihetta

Tiedon jakaminen tapahtuu vuorovaikutuksessa. Yksilöt ja organisaatiot luovat tietoa, jota he jakavat sekä hiljaisesti että eksplisiittisesti. Organisaatiossa luodaan vuorovaikutuksella ja toiminnalla jatkuvasti uutta tietoa. Nonaka on esittänyt tiedon luomisen mallin (kuvio 2), joka lähtee liikkeelle tiedon dynaamisesta ja sosiaalisesta luonteesta. Malli koostuu neljästä vaiheesta, joissa jokaisessa

luodaan tietoa. Keskeistä on eri vaiheiden välillä tapahtuva dynaaminen vuorovaikutus ja tiedon jakaminen. Tiedon luominen voi alkaa mistä tahansa neljästä vaiheesta, ja se etenee jatkuvana spiraalina, jolloin yksilöllä olevasta tiedosta tulee osa organisaation tietoa. Uuden tiedon luominen alkaa aina yksittäisestä organisaation jäsenestä ja eri vaiheiden kautta yksilön tiedosta voi tulla koko organisaation tietoa. (Nonaka 1994, 18–19; ks. myös Nonaka & Takeuchi 1995, 62–64; Polanyi 1966.)

Organisaatiossa tiedon luomisen tulee pohjautua organisaation strategian muodostamaan tarpeeseen. On tärkeää ymmärtää, millaista tietoa organisaatiossa ja organisaatioiden välisessä yhteistyössä tarvitaan. Tiedon luomisen lähtökohtana tulee olla strategia, mutta myös olemassa olevaa uutta tietoa tulee tarkastella kriittisesti, koska kaikkien tietoon liittyvien prosessien tulee olla osa organisaation strategiaa. Tiedon luomisen kannalta informaatio pitää saada virtaamaan organisaatioissa. Informaation vaihtaminen on kaiken perusta, jotta informaatio voi rikastua, ja näin voi tapahtua organisaation uudistumista ja kehitystä. Informaatiosta rikastuu tietoa, kun organisaation jäsenet etsivät yhteistä tulkintaa asiaan. (Huotari ym. 2005; Ståhle & Grönroos 1999, 92–93.)



Kuvio 2 Tiedon luomisen neljä vaihetta (mukailtu Nonaka 1994, 19)

Ensimmäinen vaihe on sosiaalistuminen (socialization). Sosiaalistumisessa tieto on hiljaista ja se kulkee hiljaisena. Organisaation jäsenet jakavat kokemuksiaan, ajattelumallejaan ja teknisiä taitojaan ja luovat näin yhteistä hiljaista tietoa. Hiljaisesta tiedosta voi päästä osalliseksi havainnoimalla, matkimalla ja harjoittelemalla. Hiljainen tieto välittyy usein epämuodollisissa tilanteissa, joten hiljaisen tiedon välittymisen varmistamiseksi organisaatiossa tulisi luoda sopivia tilanteita jäsenten väliselle luonnolliselle vuorovaikutukselle. (Nonaka & Takeuchi 1995, 62–64.)

Ulkoistamisvaiheessa (externalization) hiljainen tieto muuntuu sanojen avulla ilmaistavaksi eksplisiittiseksi tiedoksi. Tämä on kriittinen vaihe uuden tiedon luomisessa, koska ulkoistamisessa muodostetaan uuden tiedon perusta. Hiljainen tieto voidaan muuttaa eksplisiittiseksi esimerkiksi artikuloimalla tai määrittelemällä tieto käsitteellisesti. Organisaatioille ulkoistaminen on arvokasta, koska tässä muodossa tietoa on tehokasta jakaa kaikkien tarvitsevien käytettäväksi. (Nonaka & Takeuchi 1995, 64–67.)

Yhdistämisessä (combination) uusi eksplisiittinen tieto kytketään olemassa olevaan eksplisiittiseen tietoon. Eksplisiittinen tieto kootaan uudella tavalla yhteen olemassa olevan tiedon kanssa joko lajittelemalla, lisäämällä, yhdistelemällä tai kategorisoimalla. (Nonaka & Takeuchi 1995, 67–69.)

Sisäistäminen (internalization) tapahtuu, kun eksplisiittinen tieto muuttuu jälleen hiljaiseksi tiedoksi. Tiedon sisäistämässä ihminen määrittelee tiedon uudella, omintakeisella tavalla. Uusi tieto sisäistetään osaksi päivittäistä toimintaa, ja se alkaa ohjata myös tiedostamattomalla tasolla. Sisäistäminen on yhteydessä tekemällä oppimiseen (learning by doing). (Nonaka & Takeuchi 1995, 69–70.)

Edellä esitettyä tiedon luomisen neljää vaihetta on kritisoitu (ks. esim. Wilson 2005; Spender 2006; Spender & Scherer 2007). Malli nähdään liian yksinkertaistetuksi ja kaavamaiseksi. Kritiikissä esitetään muun muassa, että miten voi olla mahdollista saada hiljaista tietoa näkyväksi tai onko sillä edes loppujen lopuksi merkitystä. Mallia on kritisoitu myös siitä, että se ei ota kantaa siihen, että miten vuorovaikutus ja tiedon jakaminen lopulta tapahtuu. Malli vain olettaa, että henkilöt ovat mutkattomasti vuorovaikutuksessa keskenään ja jakavat avoimesti tietoa.

3.3 Tuloksellisuusinformaatio ja tiedon epäsymmetria

Vakkuri (2001, 171) puhuu artikkelissaan tuloksellisuusinformaatiosta, eli siitä miten veronmaksajien suorittamat uhraukset palvelujärjestelmien toimintaan aikaansaavat vastiketta. Tarkastuslautakuntien näkökulmasta tämä tarkoittaa informaatiota siitä, miten kuntalaisten maksamat verorahat hyödynnetään sen eteen, että valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa toteutuvat. Tarkastuslautakuntien tulee arvioida näitä tavoitteita.

Tarkastuslautakuntien suorittamaan arviointiin liittyy tiedonkäytön rajallisuus. Organisaatio vähentää työnsä epävarmuutta ja käsittelee informaatiota, mutta ei kuitenkaan aina kehittyneintä, valideinta ja huolitelluinta mahdollista. Organisaatio käyttää vaivattomasti ymmärrettävää, olemassa oleviin informaatiojärjestelmiin liittyvää ja helposti muokattavissa olevaa informaatiota. Ihmisten ja organisaatioiden toiminta ei kaikilta osin noudata rationaalisinta mahdollista mallia, joten voidaan kysyä, että millaisten mallien varaan toiminta rakentuu. Rationaalisen mallin perusoletus on, että toimijoilla on tahto ja edellytys toimia optimaalisesti erilaisissa olosuhteissa. Monitulkintaisuuden malli puolestaan otaksuu toimijoiden intentioiden rationaalisuutta, mutta eroaa siinä, että malli olettaa heidän toiminnassaan ja päätöksissään toiminnan olevan vain valinnaisesti rationaalisia. Informaatorajotteisiin kuuluu neljä elementtiä: huomion kiinnittämisen, muistin, inhimillisen hahmottamisen ja kommunikaation ongelmat. Nämä tekijät vaikeuttavat rationaalisuuden toteutumista. Tarkastuslautakuntien suorittaman jälkikäteisarvioinnin näkökulmasta haasteita tuovat se, että ympäristö, päätöspöytä ja päätösten vaikutukset ovat monitulkintaisia. Esimerkiksi arvioinnin suorittaja ei välttämättä tiedä millaisten taustojen valossa tietyt valinnat ja päätökset on tehty. (Vakkuri 2001, 183–189.)

Tiedon epäsymmetria

Harri Jalonen on kirjoittanut artikkeleita (ks. esim. Jalonen ym. 2012) ja väitöskirjan (2007) joiden kiinnostuksen kohteena ovat tietojohdamisen ja julkisten organisaatioiden rajapinnat. Jalonen on selvittänyt kunnallisen päätöksenteon prosessia monimutkaisessa, kompleksisessa ympäristössä. Hänen tutki aihetta tietojohdamisen käsittein eli hän tarkasteli päätöksenteon valmistelua tieto- ja vuorovaikutusprosessina, ei niinkään hallinnollisena tai juridisena toimena. Jalonen kirjoittaa tiedon ja

informaation epäsymmetriasta, jonka mukaan yhdellä toimijalla on tiedon näkökulmasta tarkasteltuna enemmän valtaa suhteessa johonkin toiseen toimijaan tai toimijoihin. Jalosen mukaan tiedon- ja informaation epäsymmetria tarkoittaa sitä, että kahden tai useamman toimijan välillä on epäsymmetria niin, että joku toimijoista tietää enemmän kuin muut. Yksi taho on tiedon suhteen paremmassa asemassa muihin toimijoihin nähden. Kunnissa tämä voi tarkoittaa sitä, että esimerkiksi virkamiehillä on tiedon ylivalta suhteessa luottamushenkilöihin. (Jalonen, 2007.)

Tiedon epäsymmetrian lisäksi Jalonen kuvaa tiedon ja arvojen välistä epäsymmetriaa. Kunnallisessa päätöksenteon valmistelussa voi havaita tiedon ja informaation sekä arvojen ja ideologian välisen epäsymmetrian. Virkamiesten näkökulmasta ja hallinnollisesti päätökset perustuvat formaaliin tietoon. Toisaalta politiikan, luottamushenkilöiden, tehtävänä on tuoda päätöksenteon valmisteluun informaalia tietoa ja näkökulmaa eli kunnan jäsenten edustamia arvoja ja uskomuksia. (Jalonen 2007.)

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS JA MENETELMÄT

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuksen empiirisen aineiston hankintaa, tutkimuksen toteutusta ja tutkimusmenetelmiä. Tutkimusmenetelmät jaetaan perinteisesti kvalitatiivisiin ja kvantitatiivisiin menetelmiin. Tämä pro gradu -työ on toteutettu kvalitatiivisena tutkimuksena. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään löytämään ja paljastamaan tosiasioita ja suositaan ihmistä tiedon keruun instrumenttina. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa voidaan saada havaintoja johonkin aikaan ja paikkaan rajoittuen. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2004.)

Tutkimuksen tulee olla kokonaisvaltaista tiedon hankintaa ja aineisto kerätään mahdollisimman luonnollisissa tilanteissa ja lisäksi tulee suosia metodeja, joissa tutkittavien oma ääni pääsee esiin (Hirsjärvi ym. 2004). Tieteellinen tieto ymmärretään usein ensiajatuksella kelvollisemmaksi ja soveliaammaksi kuin arkitieto. Kuitenkin myös arkitieto voi olla selkeää, hyvin perusteltua ja johdonmukaista. Mistä me sitten tunnistamme mikä on arkitietoa ja mikä on tieteellistä tietoa? Mitä vapaamuotoisempaa tiedonhankinta on, sitä enemmän se muistuttaa arkielämän vuorovaikutusta. Kuitenkin ero arkielämän vuorovaikutukseen on se, että tutkijalla on tietty institutionaalinen asema. Mikäli tutkija kohtelee toista väärin tai vahingoittavasti saa se eri merkityksen verrattuna arkielämän suhteisiin. Vapaassa tiedonhankinnassa tutkimuseettiset kysymykset korostuvat. Tieteellisen tiedon ominaispiirteitä suhteessa arkitietoon voi havaita myös tutkimuksen tekemisen prosessista. Tieteellisen tiedon tuottaminen on tutkimustoimintaa, joka muodostuu määrättyistä prosesseista. Tieteellisessä prosessissa on olennaista, että tieto hankitaan määrättyjen menetelmien avulla. Lisäksi tieteellisen tiedon luomisen ominaispiirre on, että tieto suodatetaan kriittisen keskustelun läpi. Tiede pyrkii siis jalostamaan uutta tietoa käsittelemällä olemassa olevaa tietoa kriittisesti ja lisäksi tiedon hankinnassa noudatetaan erityisiä käytäntöjä. (Aaltola 2001; Hirsjärvi ym. 2004; Tuomi & Sarajärvi 2009.)

Tutkimusaiheeni on kunnan tarkastuslautakunta ja erityisesti tiedon jakaminen tarkastuslautakunnassa. Tutkimuksen tekeminen on prosessi. Aiheen valinnan yhteydessä on tärkeää määritellä tutkimuskysymys. Sen jälkeen etsitään työkaluja eli niitä keinoja tai tapoja, miten aineistoa kerätään ja miten aihetta tutkitaan. Tässä vaiheessa ollaan tärkeän valinnan edessä. Tutkimuksessa aineistonkeruumenetelmiä ovat esimerkiksi haastattelut, kysely, havainnointi tai erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Tässä työssä empiirinen tieto hankitaan haastattelemalla

tarkastuslautakuntien puheenjohtajia. Kun halutaan tietää mitä ihminen ajattelee jostakin asiasta, on rationaalista ja tehokkainta tiedustella siitä suoraan häneltä itseltään ja lisäksi haastatteluun voidaan valita sellaisia henkilöitä joilla on kokemusta asiasta (Eskola & Vastamäki 2007, 25–43; Tuomi & Sarajärvi 2009, 72).

Teoriatarkastelu on osoittanut, että laadullinen tutkimus on mahdollista toteuttaa analysoimalla valmiita aineistoja. Olen pohtinut, voisiko empiirisessä osassa käyttää jo olemassa olevaa aineistoa. Eskola ja Suoranta (2001) toteavat, että laadullisesta tutkimuksesta kiinnostuneelle tutkijalle on käytettävissä suuri määrä valmiita aineistoja ja monissa tapauksissa saattaa olla järkevää käyttää sekundaariaineistoa. Tämän tutkimuksen luonteen vuoksi olemassa olevaa aineistoa on hyvin vähän saatavilla. Tarkastuslautakunnat ovat vielä aika tuore ilmiö ja niistä on vain vähän laajoja tutkimuksia. Erityisesti tiedon jakamisen näkökulmasta ei ole tehty yhtään tutkimusta. Pelkkä tarkastuskertomusten analysointi ei tuo tarvittavaa mielenkiintoista ja luotettavaa aineistoa tarkastuslautakuntien todellisuudesta. Tutkijoita on jopa kannustettu siihen, että sekundaariaineistoa käyttämällä voi väitteiden mukaan säästyä monelta oman aineiston keräämisen tuottamalta tuskalta (Eskola & Suoranta 2001). Aloittelevana tutkijana näen oman aineiston keräämisen opettavana ja tutkimusaiheeni kannalta tarkoituksenmukaisena.

4.1 Kohdejoukko, aineiston hankinta ja aineiston käsittely

Tässä pro gradu –työssä empiirinen aineisto on kerätty haastatteleamalla kuntien tarkastuslautakuntien puheenjohtajia. Suomessa on yhteensä 320 kuntaa (www.kunnat.net, viitattu 4.5.2015), jokaisessa niissä on lakisääteinen tarkastuslautakunta ja tarkastuslautakunnalla on puheenjohtaja. Tutkimuksen kohdejoukko on valittu huomioimalla tarkastuslautakunnan puheenjohtajan koulutustausta, sukupuoli, puoluekanta ja heidän kotikuntansa koko.

Kohdejoukon valinta on aloitettu ryhmittelemällä kunnat asukasluvun mukaan kolmeen kategoriaan. Haastateltaviksi on valittu kaksi edustajaa suurista kunnista (yli 40 000 asukasta), kaksi edustajaa keskisuurista kunnista (6 000 – 39 999 asukasta) ja kaksi edustajaa pienistä kunnista (alle 5 999 asukasta) (n=6). Tutkija on itse määritellyt kuntakokojen rajat. Haastateltavia kuntia on valittu

maantieteellisesti pohjoisesta, etelästä, idästä ja lännestä ja kunnat sijaitsevat neljän eri maakunnan alueella. Kuntia valittaessa on tarkasteltu myös sitä, että tutkittavissa kunnissa olisi keskenään erilaista elinkeinorakennetta.

Kuntien tarkastuslautakuntien puheenjohtajille ei ole sellaista yhtäläistä tekijää, joka pätevoittäisi heidät tehtäväänsä. Tutkimuksen kannalta on olennaista, että monenlaiset mielipiteet ja näkemykset tulevat esille. Haastateltavien näkemyksille tulee antaa samanlainen painoarvo, riippumatta haastateltavan koulutustaustasta, puoluepoliittisesta suuntauksesta tai sosiaalisesta taustasta. On otettava huomioon, että kielellinen kuvailu tutkittavasta aiheesta voi olla haastateltavilla hyvin erilaista riippuen heidän taustastaan ja siitä kuinka kauan he ovat toimineet tarkastuslautakunnan puheenjohtajana.

Poliittisia luottamushenkilöitä haastateltaessa on tärkeää, että haastateltavat edustavat eri puolueita. Haastateltavat ovat neljästä eri puolueesta ja haastateltavat on valittu niin, että samasta puolueesta olevat tarkastuslautakuntien puheenjohtajat ovat kuitenkin erikokoisista kunnista. Puolet haastateltavista on naisia. Haastateltavista löytyy niin ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita kuin opistoasteen koulutuksen suorittaneita. Kaikki haastateltavat ovat olleet tarkastuslautakunnassa myös ennen puheenjohtajakauttaan, joten heillä kaikilla on vähintään yhden kauden kokemus tarkastuslautakunnan työstä. Haastattelut on tehty kesällä 2011 (kunnallisvaalit on pidetty 2008 ja 2012) jolloin valtuustokausi oli yli puolessa välissä, joten haastateltavilla on kokemusta myös tarkastuslautakunnan puheenjohtajana toimimisesta.

Ensimmäinen yhteydenotto haastateltaviin tapahtui puhelimitse. Kaikki valitsemani tarkastuslautakuntien puheenjohtajat halusivat osallistua haastatteluun. Haastattelut pidettiin haastateltavan valitsemassa paikassa joko haastateltavan kotona, kesämökillä tai työpaikalla. Haastattelut kestivät 1 - 1,5 tuntia. Jokaisessa haastattelussa käytiin läpi haastattelijan ennalta valitsemat samat teemat. Kaikki haastateltavat suostuivat haastattelun nauhoittamiseen. Luotettavan ja monipuolisen aineiston saamiseksi haastateltavien kanssa sovittiin, ettei tarkastuslautakuntien puheenjohtajia tai heidän edustamaansa kuntaa voi tunnistaa tekstin perusteella. Nauhoitettu aineisto litteroitiin sanatarkasti. Litterointi mahdollistaa tulkintojen ja havaintojen tekemisen aineistosta, koska isojen kokonaisuuksien havainnointi pelkästään puhetta kuuntelemalla olisi työlästä ja jopa mahdotonta

(Ruusu vuori 2011, 427). Tekstiä työstettäessä täytesanoja karsittiin ja joiltakin osin selviä murre sanoja muokattiin kirjakielimuotoon haastateltavan anonymiteetin säilyttämiseksi. Aineisto säilytetään mahdollista myöhempää käyttöä varten.

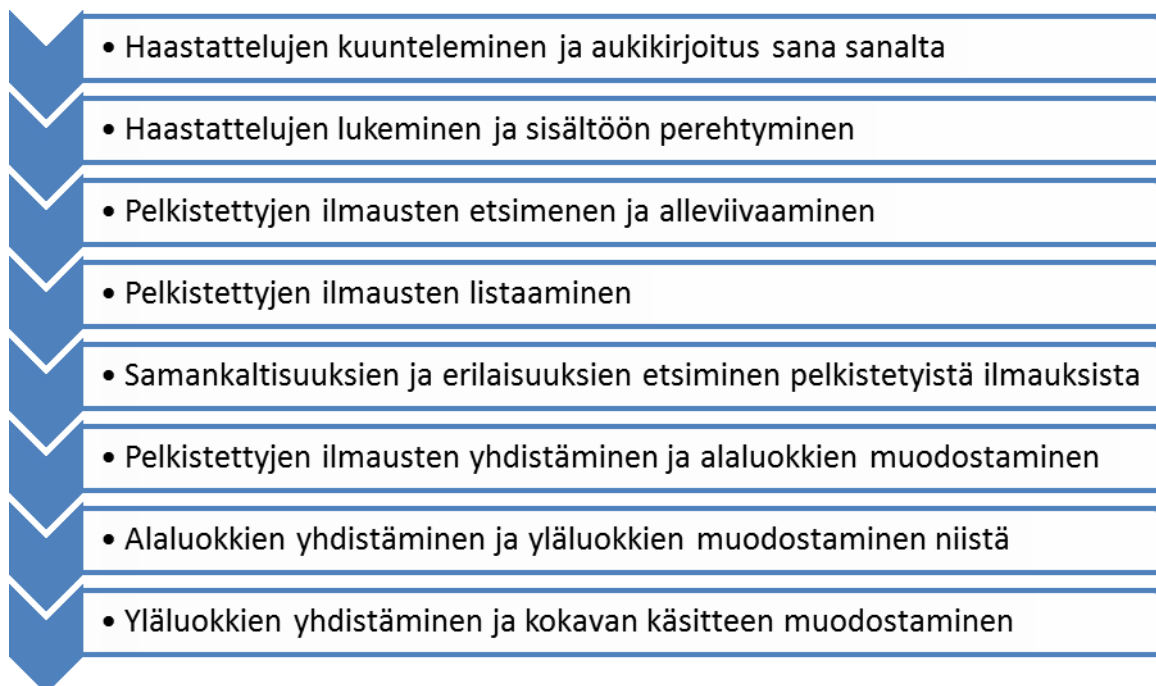
4.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmillä tarkoitetaan empiirisen aineiston hankinta- ja analyysimetodeja. Tutkimuksen empiirinen aineisto on kerätty hyödyntäen teemahaastattelua. Se ei noudata ennalta määrättyä yksityiskohtaisten kysymysten sarjaa, vaan teemahaastattelussa on tarkoitus käydä läpi tietyt teemat. Teemahaastattelun onnistumisen edellytys on, että tutkija on perehtynyt tutkittavaan aihepiiriin ennalta ja muodostanut teorian perusteella ennakko-oletuksia aiheesta ja sitä määrittävistä tekijöistä. Teemahaastattelun etu on joustavuus. Tutkija luo haastattelussa käsiteltävät teemat ja niiden perusteella haastattelurungon. Teemahaastattelussa haastateltavat voivat nostaa esiin omia kokemuksiaan aiheesta koskevista asioista ja myös haastattelijalla on vapaus muokata kysymysten sanamuotoja tai esittää kysymyksiä vapaamuotoisessa järjestyksessä. Teemahaastattelu on jäsenykseltään väljä, mutta se on kuitenkin strukturoidumpi kuin avoin haastattelu. (Eskola & Suoranta 2001, 86–87; Eskola & Vastamäki 2007, 25–43; Hirsjärvi & Hurme 2011, 47–48, 66)

Haastatteluista kerätty aineisto on analysoitu hyödyntäen sisällönanalyysiä. Yhtä oikeaa tapa analysoida tutkimusaihetta ei ole olemassa. Kvalitatiivisissa tutkimusmenetelmissä ei ole yleispäteviä ja kaikki tieteenrajat ylittäviä käytäntöjä tai sopimuksia yleisesti parhaista tutkimusmenetelmistä tiettyjä tilanteita varten. On tutkijan täysin oma valinta minkälaista tutkimusmenetelmää hän käyttää. Valittu tutkimusmenetelmä tulee perustella hyvin ja tutkimuksen kaikkien vaiheiden tulee olla avoimia. Sisällönanalyysi on analyysia, jossa etsitään tekstin merkityksiä. Sisällönanalyysissa voidaan analysoida dokumentteja objektiivisesti ja systemaattisesti. Dokumentit voivat olla artikkeleita, kirjoja, päiväkirjoja, kirjeitä, haastatteluja, keskusteluita, raportteja tai muuta vastaavaa kirjalliseen muotoon laitettua materiaalia. Sisällönanalyysillä on mahdollista saada tiivistetty kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Kuvailun jälkeen on oleellista tehdä johtopäätöksiä tutkittavasta aiheesta. Pelkkä aineiston järjestely, kuvailu tai esittely eivät riitä, vaan tarvitaan tutkijan tekemiä johtopäätöksiä. (Eskola & Suoranta 2001;

Tuomi & Sarajärvi 2009, 103.) Tässä tutkimuksessa tutkijan omia johtopäätöksiä on esitetty niin analyysin, tutkimustulosten kuin pohdinnan yhteydessä.

Sisällönanalyysillä pyritään järjestämään aineisto sellaiseen tiiviiseen ja sanalliseen muotoon, että sitä voidaan analysoida. Oleellista on säilyttää aineiston sisältämä informaatio. Analyysillä tutkija pyrkii luomaan selkeyttä aineistoon ja tekemään sen perusteella luotettavia johtopäätöksiä tutkittavasta asiasta. Aluksi aineisto hajotetaan osiin, muodostetaan käsitteet ja kootaan uudestaan loogiseksi kokonaisuudeksi. Analyysiä on tarkoitus tehdä tutkimusprosessin jokaisessa vaiheessa. Sisällönanalyysi voi olla aineistolähtöistä, teorialähtöistä tai teoriaohjaavaa. Teorialähtöinen ja teoriaohjaava sisällönanalyysi vaativat molemmat hyvän teoreettisen rungon analyysin tekemiselle. Tässä pro gradu -työssä käytetään aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi etenee vaiheittain. Seuraavassa esitetty kuvio (kuvio 3) kuvaa aineistolähtöisen sisällönanalyysin etenemistä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 108). Tässä tutkimuksessa on edetty kuvion esittämän prosessin mukaan.



Kuvio 3 Aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen (mukailtu Tuomi & Sarajärvi 2009, 109).

Tässä pro gradu –työssä empiiristä aineistoa on luettu useaan kertaan ja ensimmäisessä vaiheessa siitä on nostettu esiin pelkistettyjä ilmauksia. Seuraavassa vaiheessa pelkistetyt ilmaukset on poimittu teemahaastattelurungon teemojen mukaan. Yhtä teemaa tai sen alle muodostunutta alateemaa on analysoitu kerrallaan. Pelkistetyistä ilmauksista on löytynyt samankaltaisuuksia ja erilaisuuksia ja näiden perusteella on muodostettu alaluokat. Alaluokkia yhdistämällä on voitu muodostaa yläluokkia ja uusia käsitteitä, jotka antavat vastauksia tutkimuskysymyksiin. Analyysin tuloksiin on yhdistetty tutkimuksen teoreettista viitekehystä.

4.3 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Hyvässä tutkimuksessa on huomioitu tutkimuksen peruspiirteet, kuten esimerkiksi tutkimuksen reliabiliteetti, validiteetti, puolueettomuus, taloudellisuus, avoimuus, hyödyllisyys, käyttökelpoisuus ja sopiva aikataulu. Tutkimuksen luotettavuuden arviointi vaihtelee kvantitatiivisissa ja kvalitatiivisissa tutkimuksissa. Kaikki luotettavuuden arviointiin käytettävät termit eivät sovellu sekä kvantitatiivisen että kvalitatiivisen tutkimuksen arviointiin. Tutkimusten välillä on eroja niiden luotettavuudessa ja laadussa. Tutkimustyöhön kuuluu aina myös tutkimuksen luotettavuuden arviointi. (Hirsjärvi ym. 2004; Eskola & Suoranta 2001.)

Laadullisessa tutkimuksessa tutkija joutuu jatkuvasti pohtimaan ja perustelemaan tekemiään ratkaisuja. Laadulliseen tutkimukseen kuuluu, että tutkija on tutkimuksensa keskeinen tutkimusväline. Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuutta tulee arvioida tutkimustulokseen johtaneen tutkimusprosessin näkökulmasta. (Eskola & Suoranta 2001.) Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuuteen kuuluu tutkijan valitsemien metodien esittäminen, analyysin systemaattisuus ja tulkinnan luotettavuus (Aaltio & Puusa 2001, 154–157). Tämän luvun kahdessa ensimmäisessä alaluvussa tavoitteeni on ollut kuvata lukijalle avoimesti, miten seuraavassa luvussa esitettäviin tulkintoihin ja tutkimustuloksiin on päästy.

Hyvä haastattelurunko parantaa tutkimuksen laatua. Tässä tutkimuksessa haastattelurungon luomisessa edettiin niin, että tutkija loi ensin katsauksen aihetta käsittelevään kirjallisuuteen. Teemahaastattelukysymykset nousivat kirjallisuuden ja tutkimuskysymysten pohjalta. Tutkimuksen

laatua parantaa, jos teemojen alakysymyksiä on pohdittu jo etukäteen (Hirsjärvi & Hurme 2001). Teemahaastattelurungosta (liite 1) käy ilmi, että teemat sisältävät useita alakysymyksiä.

Haastattelutilanteessa laatua voi parantaa esimerkiksi hyvällä teknisellä välineistöllä (Hirsjärvi & Hurme 2001). Tutkija varmisti teknisen välineistön toimivuuden ennen haastattelua ja haastattelun aikana. Tekninen välineistö toimi moitteettomasti. Haastattelutilanteessa ei käytetty sellaisia käsitteitä, jotka olisivat voineet hämmentää haastateltavaa. Tutkimuksessa ei ollut tarkoitus selvittää, erottavatko haastateltavat informaation ja tiedon eron tai tunnistavatko he hiljaisen tiedon eksplisiittisestä tiedosta. Tutkimuksessa on käytetty harkintaa käsitteiden käytössä ja päädytty käyttämään yleisesti puhekieleen vakiintuneita käsitteitä. Haastateltavan annettiin itse valita haastattelupaikka. Näin pyrittiin lisäämään haastateltavan motivaatiota toimia tiedonantajana.

Tutkimuksen luotettavuuden kannalta sisällönanalyysin haasteena on, että sisällönanalyysissä ei riitä, että tutkija järjestee ja kokoaa aineiston. Tutkijan on oleellista ja tärkeää tehdä mielekkäitä johtopäätöksiä tutkittavasta aiheesta. Nämä johtopäätökset nojaavat tietysti aineistosta esiin nousseisiin seikkoihin. Tutkijan tulee olla tarpeeksi kypsä tekemään johtopäätöksiä aineiston perusteella. Tämä vaatii syvällistä perehtymistä aiheeseen ja tutkimusaineistoon. Analyysin läpinäkyvyyttä parantamaan on tutkimustuloksiin liitetty suoria lainauksia empiirisestä aineistosta. Sitaatit toimivat myös esimerkkeinä aineistosta ja lisäävät tutkimustulosten kiinnostavuutta.

Tutkimuksen luotettavuutta ja uskottavuutta parantaa hyvä tieteellinen käytäntö. Näiden käytäntöjen noudattaminen on jokaisen tutkijan omalla vastuulla. Hyvää tieteellistä käytäntöä rikkovat esimerkiksi puutteellinen viittaaminen, muiden tutkijoiden osuuden vähättely, tutkimustulosten tai menetelmien huolimaton raportointi, tulosten puutteellinen kirjoittaminen tai samojen tulosten julkaiseminen useita kertoja uutena. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 132-133; ks. lisää Suomen akatemian tutkimuseettiset ohjeet). Edellä esitettyihin asioihin on kiinnitetty huomiota tässä tutkimuksessa.

Laadullisessa tutkimuksessa ei ole tarkoituksenmukaista tutkia suurta määrää tapauksia, vaan tutkimuksen tieteellisyyden kriteeriksi nousee aineiston laatu, ei tapausten määrä. Aineiston kattavuutta tulee pohtia suhteessa edustavuuteen ja yleistettävyyteen. Empiirisessä aineistossa pyritään tavoittelemaan yksityisen tiedon sijasta yleistä tietoa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään

kuvailemaan tapahtumaa, ymmärtämään toimintaa ja mahdollistamaan teoreettisesti ymmärrettävä tulkinta jostakin ilmiöstä. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan tulee itse pohtia aineiston määrän riittävyttä ja sen merkitystä suhteessa tutkimusongelmaan. Aineiston tehtävä on auttaa tutkijaa rakentamaan käsitteitä ja teoreettisesti kestävää näkökulmaa tutkittavasta aiheesta. Aineistoa on riittävästi, kun se saavuttaa saturaation eli kylläntymisen. Saturaatio saavutetaan silloin, kun uudet tapaukset eivät anna enää mitään uutta tietoa tutkimusongelman kannalta. Tutkijalle tulee olla selvää, mitä hän hakee aineistosta, muuten aineisto ei voi saavuttaa saturaatiota. Tässä tutkimuksessa aineiston keräämisen ja käsittelyn yhteydessä on tarkkailtu aineiston kylläntymistä. Aineiston käsittelyn yhteydessä on havaittu, että aineistoa on riittävästi, jotta tutkija saa vastauksen tutkimusongelmaan. (Eskola & Suoranta 2001; Hirsjärvi & Hurme 2011.)

5 TUTKIMUSTULOKSET

Tutkimustulokset esitetään kolmessa luvussa. Ensin tarkastellaan empiirisen aineiston perusteella kunnan tarkastuslautakunnan toimintatapoja ja roolia. Toisessa alaluvussa esitetään tutkimustuloksia tiedon jakamisesta kunnan tarkastuslautakunnassa. Tarkastuslautakunnassa tiedon jakaminen ja sen käsittely on keskeisessä osassa, kun tarkastuslautakunta suorittaa tehtäväänsä. Tämä on pro gradu –työn mielenkiintoisin ja haastavin osuus. Kolmannessa luvussa pohditaan mitä tarkastuslautakunta saa puheenjohtajien käsityksen mukaan aikaan ja miten haastateltavat kokevat tarkastuslautakunnan työn vaikuttavuuden.

5.1 Tarkastuslautakunnan toimintatavat ja rooli kunnassa

Tässä luvussa tarkastellaan tarkastuslautakunnan toimintatapoja ja tarkastuslautakunnan roolia kunnassa. Empiirisen aineiston perusteella selvitetään millaisesta organisaatiosta oikeastaan puhumme, kun puhumme kunnan tarkastuslautakunnasta.

5.1.1 Tarkastuslautakunnan toimintatavat

Tutkimuksen kohteena olevat tarkastuslautakunnat ovat 5-13 -jäsenisiä. Yllättäen asukasluvultaan suurimmassa kunnassa ei ollutkaan kooltaan suurin tarkastuslautakunta. Kunnassa olevan suuren tarkastuslautakunnan kokoa selittää kunnassa tehty kuntaliitos, jonka seurauksena tarkastuslautakunnan koko oli kasvanut suureksi kuntakokoon nähden. Sen sijaan tutkimuksessa mukana olevissa pienissä kunnissa olivat pienimmän viisijäseniset tarkastuslautakunnat.

Tarkastuslautakunnan työn valmistelussa oli monenlaisia käytäntöjä. Osalla tarkastuslautakunnista oli viranhaltija esittelijänä ja osassa tarkastuslautakunnista puheenjohtajat toimivat itse esittelijänä. Eroja oli myös siinä, keitä viranhaltijoita tarkastuslautakunnan kokouksissa on läsnä. Suurimmissa kaupungeissa tarkastuslautakunnan toimintaan suunnattua henkilöstöä oli eniten. Keveimmillään kokouksissa oli tarkastuslautakunnan jäsenten lisäksi paikalla vain sihteeri, joka piti pöytäkirjaa ja hoiti käytännön asioita. Eräässä tutkittavassa kunnassa tarkastuslautakunnan puheenjohtaja oli päättänyt, että

ketään viranhaltijoita ei ole läsnä tarkastuslautakunnan kokouksissa. Puheenjohtaja halusi tehdä omasta kunnastaan koelaboratorion, jossa viranhaltijoita on läsnä vain tarvittaessa ja kutsuttuna. Aluksi puheenjohtaja yritti kouluttaa myös sihteerin lautakunnan keskuudesta, mutta suunnitelma kariutui liian työläänä. Nyt sihteerinä toimii kunnan viranhaltija. Puheenjohtaja koki, että ilman esittelevää virkamiestä tarkastuslautakunta vastaa paremmin tarkastuslautakunnille suunnattua tarkoitusta ja tehtävää. Lisäksi hän perusteli valintaa sillä, että tilintarkastajat pystyvät käyttämään kokouksiin menevän ajan paremmin tekemällä perustyötään, kun istumalla tarkastuslautakunnan kokouksissa.

No tota, ei oo virkamiehiä. Ja tota, käytännössä se on, se on niinku aika puheenjohtajavetonen tää touhu. Ja silloin ku mä tarkastuslautakunnan pj:ks halusin joskus edellisellä valtuustokaudella, nii mä ajattelin vielä tehdä sitä semmosen toimielimen, joka mun mielestä vastaa sen tarkastuslautakunnan henkeä. Ja silloin mä heitin pois sieltä kaikki viranhaltijat. Eli meille tulee viranhaltijoita vaan sillo paikalle kun käsketään. (PJ 1)

Osassa tarkastuslautakunnista jäsenet ovat erikoistuneet tiettyyn lautakuntaan ja jäsen seuraa erityisesti oman vastuualueensa lautakuntaa. Tarkastuslautakunnan jäsenet kertovat esimerkiksi joka kokouksen loppupuolella, että mitä heidän vastuualueellaan olevissa lautakunnissa ja toimialoilla on ajankohtaista. Kaikissa tarkastuslautakunnissa erikoistumista ei kuitenkaan ollut.

Se porukka on niin sekalaista, ettei sitä pysty pistää erikoistuu mihinkään. (PJ 1)

5.1.2 Tarkastuslautakunnan rooli

Haastateltavat nimesivät useita erilaisia rooleja tarkastuslautakunnalle. Analyysissä on huomioitu 1-2 rooliluonnehdintaa jokaiselta vastaajalta. Haastateltavat pohtivat tarkastuslautakunnan roolia kuntalaisten, kunnan viranhaltijoiden ja tarkastuslautakunnan sisäisestä näkökulmasta. Analyysissä olen jakanut tarkastuslautakuntien puheenjohtajien kuvailut tarkastuslautakunnan roolista juuri näiden tekijöiden mukaan. Näkökulmat tähän kysymykseen olisi voitu muodostaa myös analysoimalla sitä, kuvaileeko haastateltava tarkastuslautakunnan roolia positiivisesta, negatiivisesta vai neutraalista lähestymistavasta. Pääsääntöisesti tällainen jako oli helposti havaittavissa, mutta kuitenkin joidenkin kuvailujen osalta oli vaikea sanoa kuvailiko puheenjohtaja tarkastuslautakunnan roolia positiivisessa

vai negatiivisessa valossa, joten tästä lähestymistavasta luovuttiin. Analyysi pitää kuitenkin sisällään huomioita siitä, koetaanko tarkastuslautakunnan rooli myönteisenä vai kielteisenä.

Roolin kuvailu muiden luottamushenkilöiden näkökulmasta

Tarkastuslautakunnan työn tuloksena syntyy vuosittain ilmestyvä arviointikertomus. Valtuusto hyväksyy arviointikertomuksen yleensä keväällä pitämässään kokouksessa. Lähes kaikki haastateltavat viittasivat vastauksissaan siihen kuinka kauan viimeisintä arviointikertomusta oli käsitelty valtuustossa tai kuinka monta puheenvuoroa, tai minkä sävyisiä puheenvuoroja, arviointikertomuksen käsittelyyn oli käytetty. Vaikuttaa siltä, että arviointikertomuksen käsittelytapaa valtuustossa pidetään jonkinlaisena epävirallisena mittarina tarkastuslautakunnan roolin arvioinnissa erityisesti muiden luottamushenkilöiden arvostuksen näkökulmasta.

No kuinka ollakaan, arviointikertomuksesta ensimmäisen kerran puhuttiin, oliskos kuus puheenvuoroa käytetty, mikä oli tosi paljon, kun määkään en käyttäny siin alus, ku mä aattelin et täs on paljon täs kokouksessa, että mä en tämmöstä pohjapuheenvuoroa siinä käytä sitten mitään muuta, kun jos jotain kysyttävää on. Niin tota, kuutisen puheenvuoroa suurin piirtein. Ja ajattele, kun siis se on nyt kuitenkin arviointikertomus, sinänsä tärkeä, mutta kuitenkin vaan arviointikertomus, niin sittenkun oli talousarvion hyväksyminen ja tai siis tilinpäätöksen hyväksyminen ja toimintakertomuksen, ni ei yhtään puheenvuoroa. Mä aattelin et ”jumankekkä”! Täs nyt joku meni vähän... (nauraa). Kiinnostus oli erilainen. (PJ 2)

Edellisenä vuonna mä olin varta vasten ollu ryhmiin yhteydessä et mä toivoin et siinä keskustellaan, mut nyt mä en ollu ehtiny, kun mä olin niin kiireinen. Niin ainoastaan yks ihminen otti kantaa niinkun henkilöstön roolista. (PJ 6)

Osa tarkastuslautakunnan puheenjohtajista koki, että tarkastuslautakunnan rooli ei ollut vielä vakiintunut sellaiseksi, kun sen haluttiin muodostuvan. Tarkastuslautakunnan rooli tulee kasvamaan entisestään, kunhan tarkastuslautakunnan tehtävät tulevat tutummaksi muille luottamushenkilöille. Tarkastuslautakunnan koettiin olevan muiden lautakuntien varjossa ja sen painoarvo koettiin vähäisemmäksi kuin muiden lautakuntien. Tarkastuslautakunnan roolia ja tehtävää ei tunneta ja sen rooliin liittyy mystiikkaa ja pelkoa, koska tarkastuslautakunta ei ole muille kunnan luottamushenkilöille tuttu. Erikoisena voidaan pitää sitä, että tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ei ollut pyynnöstään huolimatta saanut valtuustokauden aluksi haluamaansa infoa valtuuston jäsenille tarkastuslautakunnan tehtävistä. Hän koki, että tarkastuslautakunta ei pysty vaikuttamaan, koska tarkastuslautakunnan rooli ja tehtävät eivät ole luottamushenkilöiden tiedossa.

Roolin kuvailu viranhaltijoiden näkökulmasta

Tarkastuslautakunnan rooli nähtiin kunnan johtoryhmää ja kunnan työntekijöitä ohjaavana. Tässä luonnehdinnassa pohdittiin tarkastuslautakunnan roolin muuttumista aikaisempaan, jolloin tarkastuslautakunta erään haastateltavan mukaan ”penkoi kuitteja ja tilejä”. Tällä hetkellä tarkastuslautakunnan poliittisen roolin ei koeta enää olevan kovin suuri, mutta uuden toimintatavan nähdään kuitenkin tuoneen nimenomaan ohjaavan vaikutuksen kunnan johtoryhmää ja työntekijöitä kohtaan.

Tutkimuksessa haastatellut puheenjohtajat arvioivat tarkastuslautakunnan roolin olevan kunnan viranhaltijoiden näkökulmasta pääsääntöisesti myönteinen. Eräs puheenjohtaja arvioi, että tarkastuslautakuntaa ei pidetty kovin kiinnostavana lautakuntana. Haastateltava koki, että viranhaltija kiinnostuu tarkastuslautakunnasta vasta, kun tarkastuslautakunnan huomio osuu omalle kohdalle ja viranhaltijan edustamaa hallinnonala arvioidaan.

Roolin kuvailu tarkastuslautakunnan sisäisestä näkökulmasta

Osa haastatelluista tarkastuslautakunnan puheenjohtajista koki, että tarkastuslautakunnan roolia ja painoarvoa tulee kasvattaa huomattavasti tai se on jo kasvanut. He näkivät omalla toiminnallaan ja roolillaan puheenjohtajana olevan iso merkitys tässä työssä. Eräs puheenjohtaja kuvaili omaa toimintaansa niin, että hän on ottanut tavoitteekseen parantaa tarkastuslautakunnan arvostusta ja painoarvoa. Hänen tavoitteeseensa kuului se, että kuluvan valtuustokauden jälkeen tarkastuslautakunta ei olisi enää mitätön paikka ja sellainen lautakunta johon joudutaan, kun muihin lautakuntiin ei pääse. Haastateltava mainitsi roolin vahvistamisen keinoiksi mm. arviointikertomuksen kehittämisen. Toinen haastateltava kertoi, että tarkastuslautakunnan viranhaltijan vaihtuessa arviointikertomus oli muuttunut huomattavasti ja sen myötä tarkastuslautakunnan rooli oli kasvanut paljon ja siitä oli tullut merkityksellisempi lautakunta. Eräs puheenjohtaja kertoi, että he olivat tietoisesti lisänneet tarkastuslautakunnan roolia ottamalla aktiivisemmin kantaa myös arviointikertomusten välissä. Lisäksi eräs puheenjohtaja kertoi ottaneensa epäselvässä tilanteessa enemmän vastuuta, jotta lautakunnan tärkeys ja merkittävyys säilyisi ristiriitatilanteesta huolimatta samalla tasolla kuin se oli ollut ennen.

Eräs haastateltavista näki, että tarkastuslautakuntaan on nimetty kolmos- ja nelosketjut ja tämä heikentää tarkastuslautakunnan roolia ja tekee koko tarkastuslautakunnat jopa turhaksi. Kolmos- ja nelosketjun jäseniä haastateltava kuvaili iäkkäiksi tai hankaliksi luottamushenkilöiksi, jotka on palkittu sillä, että he pääsevät tarkastuslautakuntaan.

Ja sitten just sitä lautakunnan koostumusta, että.. Mä oon sitä mieltä että kun ne lautakunnat koostuu kolmos- ja nelosketjusta, niin. Niinku joutaa mennä koko instituutio helvettiin. Koska tota ne ihmiset, jotka on niinku, jotka palkitaan sillä, et pääsee lautakuntaan, jotku aattelee sillai tai sit joutuu, kuinka vaan. Ei ne tiedä asioista riittävästi, että niitten paikka on siellä. Siis sillä vois olla suuri merkitys, jos se ois oikein organisoitu ylipäätään. Jos se ois koottu oikeista ihmisistä ja tota se toimis sillä tavalla. Nykymuodossaan niinku turha. (PJ 1)

Tarkastuslautakunnan roolia tarkasteltiin myös lain ja tarkastuslautakunnan tehtävän kautta. Yksi haastateltu tarkastuslautakunnan puheenjohtaja nosti selkeästi esiin tarkastuslautakuntia koskevan lain kautta tulevan roolin. Tärkein rooli tarkastuslautakunnalla oli hänen mielestään valtuuston päätösten toteutumisen seuranta ja tarkastaminen.

Roolin kuvailu kuntalaisten näkökulmasta

Osa haastateltavista kuvaili tarkastuslautakunnan roolia kuntalaisten näkökulmasta. Tästä näkökulmasta arvioitiin, että kuntalaisilla ei ole juuri mitään käsitystä tarkastuslautakunnasta. Osa vastaajista arvioi, että tarkastuslautakunnan rooli nähdään valituslautakuntana, jonka merkitys keksitään silloin, kun kuntalainen on kokenut jotakin vääryyttä kunnan päätöksenteossa ja tarkastuslautakunnan toivotaan puuttuvan tilanteeseen.

Tarkastuslautakunnalla ei ole ahtaasti tulkittuna mahdollisuutta puuttua hallinnon yksittäistöimiin, elleivät ne liity suoraan valtuuston asettamiin tavoitteisiin. Tämä tarkoittaa, että iso osa kuntalaisten kannalta tärkeää päätöksentekoa on tarkastuslautakunnan toimivallan ulkopuolella. Kuntalaiset haluavat poliitikoilta konkreettisia parannuksia ja muutoksia kuntalaisten arkielämän asioihin ja nämä muutokset halutaan mieluiten nopeasti. (Ryynänen 2001, 53.) Tämä ristiriita saattaa osaltaan olla syy siihen, miksi kuntalaiset kokevat tarkastuslautakunnan etäiseksi, eivätkä välttämättä edes tiedä mitä tarkastuslautakunta tekee.

5.1.3 Kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhtautuminen tarkastuslautakuntaan

Jotta tutkimuksessa pystytään selvittämään tarkemmin, miten haastateltavat kokevat suhtautumisen tarkastuslautakuntaan, kysyttiin haastateltavilta tarkemmin kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhtautumisesta tarkastuslautakuntaan. Laadullisessa tutkimuksessa on mahdollista myös uusien, ennalta arvaamattomien löydösten esiin tuleminen ja niiden tarkasteleminen (Kiviniemi 2001, 71). Lähes kaikki haastateltavat nostivat oman poliittisen taustan vaikutuksen jollakin tavalla esiin vastauksissaan. Tämän merkitystä ei varsinaisesti haastattelussa kysyty, mutta koska se nousi aineistosta niin voimallisesti, olen päättänyt tarkastella myös puheenjohtajan poliittisen taustan vaikutusta siitä näkökulmasta, että millainen vaikutus sillä on suhtautumisessa tarkastuslautakuntaan.

Eräs haastateltava kiteytti tarkastuslautakunnan ja muiden kunnan toimijoiden välistä suhdetta kuvaamalla, että tarkastuslautakunnan päätehtävä on seurata ja arvioida muita, mutta ihan samalla tavalla myös muut seuraavat ja tarkastelevat tarkastuslautakunnan toimintaa. Tarkastuslautakunta on tiiviissä vuorovaikutuksessa kunnan eri toimialojen kanssa. Seuraavassa olen tarkastellut miten tarkastuslautakuntien puheenjohtajat arvioivat viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhtautuvan tarkastuslautakuntaan. Osa tarkastuslautakunnan puheenjohtajista sanoi suoraan, että viranhaltijoilla on selvästi avoimempi ja parempi suhtautuminen tarkastuslautakuntaan kuin luottamushenkilöillä ja viranhaltijat myös tietävät paremmin mitä tarkastuslautakunta tekee.

Luottamushenkilöiden suhtautuminen

Haastateltavien vastauksista kävi ilmi, että kunnan luottamushenkilöillä on epätietoisuutta tarkastuslautakunnasta ja sen tehtävistä. Vuosittain arviointikertomusta käsiteltäessä luottamushenkilöt kokevat yllättävänä sen, kuinka paljon töitä tarkastuslautakunta on tehnyt vuoden aikana. Haastateltava arvioi, että luottamushenkilöt ovat kiinnostuneita vain siitä osasta arviointikertomusta tai tarkastuslautakunnan työtä, mikä koskettaa itseä. Todennäköisesti hän tarkoitti tällä oman alueen, esimerkiksi oman entisen kotikunnan tai luottamushenkilön edustaman lautakunnan asioita. Yksi haastateltavista nosti esiin, että osa luottamushenkilöistä kokee, että heidän reviirilleen on tultu väärällä tavalla. Useat haastateltavat toivat esiin, että muille luottamushenkilöille tulisi selvittää paremmin, mikä on tarkastuslautakunnan tehtävä.

Itseasiassa mä olen sanonut, että mun mielestä ni jokainen uus valtuutettu kun valitaan, niin sen pitäisi istua vähintään neljä vuotta siellä tarkastuslautakunnassa, se ois semmonen opinpaikka, sitten näkis, mikä sen kunnan rakenne on. (PJ 2)

Haastateltavat kuvailivat useasti tarkastuslautakunnan suhtautumista sillä, että tarkastuslautakunta *joutuu* kiinnittämään huomiota tiettyihin asioihin ja nostamaan niitä esiin. Tarkastuslautakunnan tekemää työtä puolusteltiin sillä, että laki on määrännyt tarkastuslautakunnalle tällaisen tehtävän ja nähdään, että juuri lakisääteisyys kautta luottamushenkilöt pitivät lautakuntaa tärkeänä ja antoivat sille oikeutuksen. Haastateltavat eivät korostaneet arvioinnin merkitystä tarkastuslautakunnan työssä, vaan näkivät sen lain mukana tulevana velvoitteena. Koska tarkastuslautakunnan täytyi tehdä asioita lain edellyttämällä tavalla, puheenjohtaja toivoi, että luottamushenkilöille annettaisiin enemmän koulutusta tarkastuslautakunnan tehtävistä, jotta suhtautuminen voisi olla parempi.

Haastateltavat kokivat, että luottamushenkilöiden suhtautuminen tarkastuslautakuntaan oli poliittista tai se politisoituu herkästi. Esimerkiksi jos tarkastuslautakunta on arvioinnin seurauksena havainnoinut joitakin hankalia asioita, mihin luottamushenkilöiden täytyisi puuttua, suhtautuminen voi saada poliittisia piirteitä ja tarkastuslautakunnan nostamaa epäkohtaa saatetaan kyseenalaistaa poliittisin perustein ja tällöin arviointia ei oteta vakavasti. Tähän samaan viittaa myös aikaisemmin esiin tullut seikka, että haastateltavan mukaan osa luottamushenkilöistä kokee, että heidän reviirilleen on tultu väärällä tavalla. Tällainen suhtautuminen voi johtua nimenomaan poliittisista näkökannoista. Lisäksi eräs haastateltava kertoi, että luottamushenkilöt ovat ihmetelleet hänelle, että miten hän käyttää niin paljon aikaa luottamushenkilönä toimimiseen. Tarkastuslautakunnan työn politisoitumisesta huolimatta haastateltava pitää oman kunnan tarkastuslautakuntaa itsenäisenä. Tähän vaikuttaa se, että kyseisen kunnan tarkastuslautakunnan kokoonpano on muodostettu niin, että jokaisesta poliittisesta ryhmästä on yksi edustaja. Tarkastuslautakunnan työhön löytyi poliittisesti väritynyttä suhtautumisia luottamushenkilöiltä, mutta myös tarkastuslautakunnan puheenjohtaja oli hyödyntänyt tarkastuslautakunnan kokoonpanoa viemällä asioita eteenpäin jokaisen jäsenen, eli tätä kautta jokaisen kunnassa edustettuna olleen poliittisen ryhmän kautta.

Viranhaltijoiden suhtautuminen

Kunnan johtavat viranhaltijat suhtautuvat tarkastuslautakuntaan arvostavasti. Lisäksi viranhaltijoiden suhtautumista tarkastuslautakuntaan kuvailtiin arvostavaksi, tärkeäksi ja asialliseksi. Arvostava asenne näkyi puheenjohtajien mukaan esimerkiksi siinä, että tarkastuslautakunnan järjestämiin haastatteluihin tultiin hyvin valmistautuneina. Puheenjohtajat kokivat, että arvostus voi syntyä esimerkiksi siitä, että tarkastuslautakunnan jäsenillä oli paljon kokemusta kunnallisesta hallinnosta. Puheenjohtajan ammatilla tai poliittisella taustalla nähtiin olevan myös vaikutusta tarkastuslautakuntaan suhtautumisessa. Tarkastelen tätä asiaa vielä myöhemmin tässä luvussa.

Joitakin negatiivisia suhtautumisia tarkastuslautakuntaan oli havaittavissa siinä, että haastateltavan mukaan osa viranhaltijoista kokee, että tarkastuslautakunta tulee viranhaltijoiden varpaille. Haastateltava kuitenkin korosti, että suhtautuminen on pääsääntöisesti arvostavaa ja asiallista. Eräällä haastateltavalla oli vahva yksilön kokemus siitä, että viranhaltijoiden suhtautuminen tarkastuslautakuntaan oli kielteistä. Hän koki, että viranhaltijoilla ja hänellä tarkastuslautakunnan puheenjohtajana olivat tulehtuneet välit. Haastateltavan mukaan viranhaltijat kokivat, että tarkastuslautakuntaan menee liikaa aikaa. Lisäksi eripuraa oli aiheutunut erilaisista pienistä kiistoista. Ongelmaksi oli noussut esimerkiksi se, että kaupungin hallinto oli siirtynyt paperittomaan hallintoon. Osa tarkastuslautakunnan jäsenistä olisi halunnut seurata kunnan päättävien elinten kokousten pöytäkirjoja paperisena. Tarkastuslautakunta oli neuvotellut useaan otteeseen viranhaltijoiden kanssa ja päättänyt kokouksessaan, että halutessaan tarkastuslautakunnan jäsenten on mahdollisuus saada pöytäkirjat paperisena versiona. Perusteluina haastateltava mainitsi hitaat verkkoyhteydet, päätöksenteon seuraamisen helpottumisen ja asian paremman hallitsemisen paperilta. Viranhaltijat eivät useasta pyynnöstä huolimatta suostuneet jakamaan pöytäkirjoja paperisena niitä halunneille tarkastuslautakunnan jäsenille. Myös osa muista haastateltavista nosti esiin paperittoman hallinnon ja siitä seuranneen päätöksenteon seuraamisen hankaloitumisen. Kuitenkin muissa kunnissa tarkastuslautakunnan jäsenet saivat halutessaan kunnan päättävien elinten pöytäkirjat paperisena versiona, eikä tällaista ristiriitaa kunnan viranhaltijoiden kanssa ollut.

Eräissä kunnassa oli ollut erimielisyyttä tarkastuslautakunnan sihteerin tehtävästä. Edellinen tarkastuslautakunnan käytössä ollut viranhaltija oli jäänyt eläkkeelle ja kunta oli päättänyt ulkoistaa tarkastuslautakunnan sihteeripalvelun. Kiista oli johtanut lopulta siihen, että tarkastuslautakunnan

aloittaessaan kautensa tammikuussa, oli tarkastuslautakunta saanut sihteerin vasta saman vuoden lokakuussa. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan mielestä tarkastuslautakunta ei saanut tarpeeksi osaamista kunnan viranhaltijoiden puolelta, pelkkä sihteeripalvelu ei ollut riittävä. Hän koki ratkaisuksi sen, että hän oli puheenjohtajana ottanut itse enemmän valtaa ja vastuuta tarkastuslautakunnan työstä. Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja arvioi, että heidän kunta on vahvasti viranhaltijajohtoinen ja tämän seurauksena viranhaltijat kokevat luottamushenkilöjohtoisen tarkastuslautakunnan uhkana.

Puheenjohtajan ammatin tai poliittisen taustan vaikutus suhtautumiseen

Empiirisen aineiston perusteella nousi esiin, että puheenjohtajan ammatilla ja poliittisella taustalla voi olla voimakas vaikutus siihen, millaisena kunnan muut toimijat näkevät tarkastuslautakunnan. Haastatteluissa korostettiin, että tarkastuslautakunta ei ole poliittinen toimielin, mutta siitä huolimatta myöhemmin haastatteluissa tuli esiin, että puheenjohtajan ammatilla tai poliittisella taustalla on merkitystä tarkastuslautakunnan työssä.

Päätin tarkastella tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ammatin tai poliittisen taustan vaikutusta siitä näkökulmasta miten kunnan viranhaltijat ja luottamushenkilöt suhtautuvat tarkastuslautakuntaan. Haastatteluaineistoa ei tämän analyysin osalta voida pitää täysin kattavana, koska kaikissa haastatteluissa ei käsitelty tätä kysymystä. Kuitenkin moni haastateltava nosti oman ammatin tai poliittisen taustan vaikutuksen esiin haastattelussa, joten sen analysointi on päätetty ottaa mukaan tutkimustuloksiin.

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ammatilla tai poliittisella taustalla nähtiin olevan positiivisia vaikutuksia tarkastuslautakuntaan suhtautumisessa. Osa haastateltavista koki, että heidän oman ammattinsa takia tarkastuslautakunta sai enemmän painoarvoa niin luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoiden puolelta. He kokivat, että heidän ammattinsa takia tarkastuslautakunnan rooli on suurempi, kun mitä se olisi ilman tätä taustaa. Ammatin lisäksi haastateltavat korostivat kokemuksensa ja osaamisensa merkitystä tarkastuslautakuntaan suhtautumisessa.

Nyt meillä sattuu olemaan ihminen, joka on perehtynyt, joka vois olla niinkun asiantuntijana siinä. Mutta niinhän ei välttämättä ole. (PJ 6)

Tää on nyt helvetinmoista itsekehua, mut siis ihan oikeestihan se on niin, että mä käytän käytännössä samoja aineistoja mitä ammattitarkastajat käyttää. (PJ 1)

Myös poliittisella taustalla ja suhteilla on merkitystä tarkastuslautakunnan työssä ja siihen suhtautumisessa. Eräs haastateltava edusti kunnan suurinta poliittisinta ryhmää ja tarkastuslautakunnan puheenjohtajana hän pääsi mukaan puolueen hallitusryhmän ryhmäkokouksiin. Haastateltava koki, että tällä on vaikutusta siihen, että ryhmän kautta tarkastuslautakunta saa lisää tietoa ajankohtaisista asioista. Hän uskoi, että poliittinen tausta voi nostaa tarkastuslautakunnan asemaa ja suhtautuminen tarkastuslautakuntaan on näin parempi.

Puheenjohtajan poliittisella taustalla voi olla myös negatiivisia vaikutuksia tarkastuslautakuntaan suhtautumisessa. Negatiiviseen suhtautumiseen voi vaikuttaa esimerkiksi jos puheenjohtaja on pienestä poliittisesta ryhmästä tai hän on aktiivinen ja poliittisilla toimillaan huomiota herättävä valtuutettu. Puheenjohtaja koki, että hän on saanut tukea tarkastuslautakunnan sisältä, mutta hänen poliittinen taustansa on vaikuttanut huomattavasti erityisesti viranhaltijoiden negatiiviseen suhtautumiseen tarkastuslautakuntaan.

Eräs puheenjohtaja nosti esiin taustatuen puutteen. Haastateltava koki, että tarkastuslautakunnan puheenjohtajan rooli on jäsentymätön ja etenkin ongelmatilanteissa tarkastuslautakunnalta tai sen puheenjohtajalta puuttuu taustatuki. Haastateltava ilmaisi huolensa Suomen tarkastuslautakuntien tilasta ja korosti etenkin kansallisen tason tuen puuttumista. Puheenjohtaja pohti, että tukea voi saada esimerkiksi oman kunnan tilintarkastajalta tai Kuntaliitosta. Parhaaksi tueksi haastateltava puheenjohtaja koki yhteistyön muiden tarkastuslautakuntien puheenjohtajien kanssa ja heidän toimintatavoistaan oppimisen. Tarkastuslautakunnan työn tuelle olisi tarvetta ja erityisesti kunnan sisäisissä ongelma- ja ristiriitatilanteissa esimerkiksi viranhaltijoiden kanssa. Näissä tilanteissa puheenjohtaja voi kokea jäävänsä yksin.

5.2 Tiedon jakaminen tarkastuslautakunnassa

Kunnan tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Toteuttaakseen arvioinnin tarkastuslautakunta kerää laajasti tietoa kunnan toimialoilta. Tarkastuslautakunnan kausi on neljä vuotta, mutta valtuuston asettamia

toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita arvioidaan vuosittain. Tarkastuslautakunta kerää tietoa haastatteluilla ja perehtymällä kirjalliseen aineistoon. Tutkimuksessa haastatellut puheenjohtajat kokivat, että haastattelut ovat pääasiallisin tiedonkeräämisen lähde. Haastattelut nähtiin tärkeäksi osaksi tarkastuslautakunnan työtä ja tiedon hankintaa. Toimintavuotensa lopuksi tarkastuslautakunta tekee arviointikertomuksen, jossa kerrotaan vuoden aikana ilmi tulleita havaintoja. Kunnanvaltuusto käsittelee tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen kokouksessaan keväällä. Arviointikertomuksen julkistamisen jälkeen tarkastuslautakunta on jo uuden tarkastuksen kimpussa ja aloittanut haastattelut uutta arviointikertomusta varten. Tässä luvussa tarkastellaan tiedon jakamiseen liittyviä tutkimustuloksia.

5.2.1 Millaista tietoa tarkastuslautakunta tarvitsee ja mistä se sitä saa

Empiirisen aineiston perustella käy ilmi, että tarkastuslautakunta tekee kautensa aluksi nelivuotissuunnitelman, jossa hahmotellaan, mitä asioita tarkastuslautakunta tulee arvioimaan valtuustokauden aikana. Tarkastuslautakunta ottaa vuosittain jonkin tietyn teeman, johon tarkastus erityisesti suunnataan. Teema on usein kunnan tietty hallintokunta, esimerkiksi opetus- ja sivistystoimi. Toimintavuotensa aikana tarkastuslautakunta kerää tietoa valitsemastaan teemasta ja kertoo arviointinsa tulokset arviointikertomuksessa

Tarkastuslautakunta tarvitsee tietoa voidakseen suorittaa sille määrätyt tehtävät. Tarkastuslautakunta kerää tietoa niin kirjallisista aineistoista kuin haastatteluilla. Tarkastuslautakunnan käyttämiä kirjallisia aineistoja ovat esimerkiksi julkiset tietokannat, tilintarkastajan tekemät raportit ja kunnan lautakuntien pöytäkirjat. Kaikilla tutkimukseen osallistuneilla tarkastuslautakuntien puheenjohtajilla oli pääsy sähköisesti kaikkiin kunnan lautakuntien esityslistoihin ja pöytäkirjoihin. Osa puheenjohtajista oli pyytänyt materiaalin paperisena ja se lähetettiin heille kotiin. Haastateltavat kokivat, että laajaa asioiden joukkoa on helpompi seurata paperisen aineiston perusteella. Eräässä kunnassa oli useista pyynnöistä huolimatta kieltäydytty toimittamasta paperista aineistoa tarkastuslautakunnan puheenjohtajalle ja jäsenille.

Tärkeimmäksi tiedon keräämisen muodoksi tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kokivat haastattelut ja organisaatiovierailut. Tarkastuslautakunnat käyvät tutustumassa ja kiertämässä kunnan eri paikoissa. Tarkastuslautakunnalla on lähes jokaisessa kokouksessa kuultavana kunnan omia asiantuntijoita. Tyypillisesti haastatteluissa kuullaan esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajaa, lautakunnan puheenjohtajaa tai johtavaa viranhaltijaa. Joissain tarkastuslautakunnissa on kuultu jopa henkilöstön edustajia ja joissain kunnissa tämä oli suunnitteluasteella. Henkilöstön kuulemista voidaan pitää esimerkkinä alhaalta ylöspäin toimivasta tiedon jakamisesta. Haastateltavat näkivät, että henkilöstön kutsumisessa ja kuulemisessa tulee noudattaa hienovaraisuutta, jotta he toimivat hyvinä tiedon jakajina tarkastuslautakunnalle.

[...] virkamiehet, niin tota nehän menee ihan rutiinillahan niillä se menee [...] Meillä on nyt yhden kerran ollut näit henkilökuntaa, ni, kyllä mä oletan, että osa ainakin jännitti, että niin tuota, kuitenkin on ku, on se sen verran kuitenkin ku tarkastuslautakuntaan mennään kuultavaksi, että se on vähän erilaista siellä. (PJ 3)

Nyt tää porukka, jota me puhutettiin, niin oli hirveen otettuja siitä, että ne pääsi [...] Kun sinne kutsutaan ihmisiä ni sen täytyy sen kutsun, se täytyy aika hyvin formuloida ja kertoo et tämä.. Ettei tämä oo mikään kuulustelu, vaan tämä on niinku tiedonkeruutilaisuus. Mä muistan ensimmäisen kerran kun, kun tota, ennen kun mä ymmärsin kuinka ne pelkää. Kyllä siellä jotkut perhepäivähoitajat joita me pyydettiin, niinku tai päivähoitajat pyydettiin niinku organisoitiin sit aina yks. Niin tota oli siellä jotku jättäny nukkumatta pari yötä, kun ne pelkäs, et mitä sieltä tulee. (PJ 1)

Tiedon jakamisen ongelmaksi voi haastateltavien mukaan muodostua se, että tarkastuslautakunta ei saa niitä tietoja mitä se haluaisi tai jos haastateltavat henkilöt on huonosti valittu tai he eivät ole tarpeeksi perillä oman toimialansa asioista. Tiedon jakamisen kannalta on tärkeää, että tarkastuslautakunta osaa kysyä haastattelutilanteessa oikeita kysymyksiä. Tähän problematiikkaan palataan seuraavassa luvussa. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat kokivat, että haastateltavan hyvä valmistautuminen on avainasemassa tiedon jakamisen näkökulmasta. Osassa tutkittavista kunnista tarkastuslautakunta lähettää kysymykset etukäteen ja osassa näin ei toimita. Tarkastuslautakunta saa etukäteen lähetettävien kysymysten vastaukset sähköisesti jo ennen haastattelutilanteen alkua ja hekin voivat valmistautua haastattelutilanteeseen.

Niin kyllä ne tulee sillälailla niinku hyvin valmistautuneina siihen tilanteeseen, että ne ei tuu niinkun tyhjin taskun silläin. Siis oikeasti paneutuvat siihen omaan asiaansa, mitä heidän pitää

esittää meille. Ja sitten, kun mehän voidaan kyselläkin asioita siitä vielä sitten kun esittely on päällä ja sen jälkeen. (PJ 4)

Haastateltavat toivat esiin, että tarkastuslautakunnan tehtävä on katsoa suuria linjoja ja sen tehtävä ei ole tonkia kunnan yksittäisiä kuitteja. Tällä viitattiin tarkastuslautakunnan vanhaan rooliin, jossa lautakunta on erään haastateltavan mukaan tutkinut kunnanjohtajan matkalaskuja ja käyttäytynyt kuin poliisi. Eräs kunnan tarkastuslautakunnan puheenjohtaja totesi nykytilanteesta, että heidän kunnassaan tarkastuslautakunnalla ei ole edes mahdollisuutta päästä käsiksi kunnan talouden numeroihin. Tämä ääripää herättää kysymyksen, että onko tarkastuslautakunnalla käytössä kaikki edellytykset arvioida taloudellisten tavoitteiden toteutumista.

Suunniteltujen ja ennakolta sovittujen tiedonjakokeinojen lisäksi tarkastuslautakunnan jäsenet saavat tietoa suunnitelmien ulkopuolelta ja suoraan kuntalaisilta. Tässä tutkimuksessa tätä nimitetään epäviralliseksi tiedoksi. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat saavat tietoa omilta sidosryhmiltään ja toisinaan kuntalaiset ottavat heihin suoraa yhteyttä ja tiedustelevat, voisiko tarkastuslautakunta auttaa asiassa. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajat pitävät tätä kuntalaisilta saatua tietoa tärkeänä.

5.2.2 Tarkastuslautakunnalta puuttuva tieto

Tarkastuslautakunnista tehdyt tutkimukset osoittavat, että tarkastuslautakuntien suorittama arviointi ei noudattele arvioinnin ideaalimallia vaan luottamushenkilöarvioinnissa keskeistä on, että arviointi perustuu luotettavaan tietopohjaan ja arviointi on toteutettu huolellisesti (Laihanen 2009, 237–238). Tarkastuslautakunnan on vaikea suorittaa tehtäväänsä jos sillä ei ole käytettävissä niitä tietoja joita se tarvitsee tehdäkseen arviointia. Tutkimusaineiston perusteella on havaittavissa, että osa haastatelluista tarkastuslautakuntien puheenjohtajista kokee, että tiedon saannissa on puutteita ja osa on tyytyväisiä ja kokee, että tietoa on riittävästi. Tässä tutkimuksessa on kiinnostuttu erityisesti niistä tilanteista, jolloin tarkastuslautakunnan puheenjohtajat kokevat, että tietoa ei ole riittävästi. Luodaan kuitenkin katsaus molempiin tilanteisiin.

Tiedon jakamisessa on puutteita

Tutkimusaineiston perusteella oli voimakkaasti havaittavissa, että tiedonsaanti on puutteellista ja vaikeaa kunnan tytäryhtiöiltä ja osakeyhtiöiltä. Haastateltavien mukaan tytäryhtiöissä oli pyynnöistä huolimatta jopa jätetty kokonaan antamatta tietoja tarkastuslautakunnalle tai pyydettyä tietoa oli annettu vain osittain. Koettiin, että tytäryhtiöt eivät halunneet ymmärtää tarkastuslautakunnan pyyntöä tai pyyntöä ei otettu tosissaan. Osa haastateltavista koki, että tarkastuslautakunnalla on täysi oikeus tietää myös tytäryhtiöiden asiat ja osalle haastateltavista oli epäselvää mitä tietoja tytäryhtiöiltä tulisi saada.

Sitten on tuota sellasia, jotka eivät vastaa käytännöllisesti katsoen juuri ollenkaan tai vastaavat vaan osan joka antaa usein väärän kuvan siitä tilanteesta. [...] Sieltä ei kerta kaikkiaan oikeita tietoja ole niinku saatu, joko eivät ole itekkään tienneet tai sitten heidän hallituksensa ei oo ehtinyt kattoo mikä tilanne on tai jotain tämmöstä (PJ 2)

Ite toimialoilta ja näiltä kun on pyydetty tietoo, ni sehän on pelannu hyvin. Mut sitten tytäryhtiöillä oli jotakin, että piti niinkun. Siellä ei haluttu ymmärtää, tai sitten ei otettu niinkun meidän pyyntöjä tosissaan. Tarvii saada tietää, ni me saadaa se tietää. (Haastattelija kysyy, että tuliko tieto lopulta) No pakoltahan se tuli sitten, pakko sen oli tulla sitten lopulta. (PJ 4)

Haastatellut tarkastuslautakunnan puheenjohtajat pohtivat pitäisikö tarkastuslautakunnan saada tietoa suoraan kuntalaisilta. Osa puheenjohtajista pohti, että onko heidän kunnassaan oleva nykyinen malli oikea ja kysytäänkö tietoa oikeasta paikasta. Moni haluaisi kasvattaa kunnan työntekijöillä olevan tiedon asemaa suuremmaksi, kun tarkastuslautakunta suorittaa arviointia. Useissa tarkastuslautakunnissa oli pohdittu, miten työntekijöillä oleva tieto saataisiin paremmin tarkastuslautakunnan tiedoksi.

Kyllä tästä puhuttu on, että millä saatas nää.. ruohonjuuritason ihmiset puhuu sinne kans. Että täytyskö tehdä niin, niinku eri tarkastuksensa missä kutsutaan vaan niitä jotka kertoo sitten näitä asioita vaan vai, vai tota noinni. Että kyllä me niinku tästä tavallaan puhuttu on, että niin, että ei kysyttäskään vaan niiltä jotka on vastuussa, jotka kirjottaa nimensä paperiin, vaan kysyis niiltä jotka tekee sen työn! [...] Se saattas olla monta kertaa hedelmällisempää. En tiedä, mutta kyllä tätä mietitty on, että mitenkä tässä vois menetellä, että pitäskö olla kaks eri tarkastusta. [...] Me joka tapauksessa mennään niitten johtavien virkamiesten, jotka on niinku asiasta vastuussa ja nehän koittaa selittää asiat parhain päin. Mutta me emme tiedä siis sitä, että mitä ne ihmiset ajattelee siellä ruohonjuuritasolla ja mitä he niinku tekevät. Koska ne sitte, vaik ne jos ne tuodaa samaan tilanteeseen ne vaikenee oman, oman tuota noin. Turvatakseen oman, oman.. niin.. olonsa ja työpaikkansa ja ettei joutus vaan minkään painostuksen alle. Siinähan on tämmönen pelko aina olemassa. (PJ 5)

Tiedon jakaminen seudulliseen yhteistyöhön kuuluvista asioista ei tavoita tarkastuslautakuntaa tarpeeksi hyvin. Kuntia kannustetaan yhä enemmän yhteistyöhön lähiseudun kuntien kanssa. Yhteistyön lisääntyessä myös luottamushenkilöarvioinnin ala laajenee ja tietoa voi olla vaikea hahmottaa ja saada seudullisesta yhteistyöstä. Tässä tutkimuksessa on kiinnostuttu kuntien suorittamasta luottamushenkilöarvioinnista, eikä mennä tämän syvällisemmin seudulliseen yhteistyöhön ja sen arviointiin. On kuitenkin syytä pohtia, onko tarkastuslautakunnilla tarpeeksi resursseja suorittaa valtuuston asettamien tavoitteiden arviointia seudullisen yhteistyön alati laajetessa.

Jos tietoa ei jaeta tarpeeksi niin ongelmana voivat olla tarkastuslautakunnan omat toimintamallit, jotka eivät ole kunnossa. Eräs haastateltava kuvaili tilanteen, jossa tarkastuslautakunnalla oli olemassa arviointilomake, mutta siinä olevaa tietoa ei nostettu arviointikertomukseen. Tiedon jakaminen on turhaa jos sitä ei hyödynnetä toiminnan tueksi. Tarkastuslautakunta oli kuitenkin kehittänyt toimintatapojaan ja luonut kunnollisen arviointilomakkeen, jonka tiedot nostetaan arviointikertomukseen. Tilanne puuttuvan tiedon hankkimisessa voi olla jopa niin tulehtunut, että tarkastuslautakunta ei edes pysty kysymään tietoa. Tulehtunut organisaatiokulttuuri voi olla tiedon jakamisen esteenä.

Mutta meille ei oo tullu, meille ei oo tullu sellasia ongelmia, mut me ei olla myöskään kysytty. Että. Että tota sitte sekin, jos me kysyttäis tietoo, mistä me ei olla ennen kysytty, ni sehän olis just tätä uuden kulttuurin luomista. Ja nyt mä koen niinku tän vaan näin, et me ollaan nyt tehty riittävästi muutostyötä et meidän pitää nyt antaa nyt tällä hetkellä olla vaan. Meidän pitää nyt mennä puoli vuotta, vuosi eteenpäin ja sit me voidaan ehkä vielä tehdä jotain, ennen kun meidän lautakunta päättää. (PJ 6)

Tietoa on riittävästi

On olemassa myös tarkastuslautakuntia joissa koetaan, että tietoa on saatavilla riittävästi ja tarvittava tieto on puheenjohtajan ja koko tarkastuslautakunnan käytettävissä. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kokivat, että heillä on saatavilla tietoa hyvin erityisesti kunnan omilta hallintokunnilta. Aineiston perusteella tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kokivat, että heidän oma roolinsa puheenjohtajana korostuu tiedon keräämisessä ja jakamisessa. Haastateltavat kokivat tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeudet laajoiksi, jopa äärettömiksi. Erään haastateltava mukaan ei kuitenkaan ole itsetarkoitus käyttää laajaa tiedonsaantioikeutta.

Kyllä me oikeastaan on saatu mitä on haluttukin, että ei niitä sitten oo mitenkään jätetty pimentoon. Jostain kautta se sitten kuitenkin saadaan tieto ja selvitys. Että en oo kokenu semmosta ettei ois saatu. (PJ 3)

Meil on siis ääretön, laaja oikeus kunnan asioihin. Että meiltä ei. Käytännössä meiltä ei saa olla mikään niinku tieto piilossa, jos me halutaan jotaki tietää. Että sillä lailla ni sitäki oikeutta pitää käyttää, mutta että se ei oo itsetarkotus sitä käyttää. (PJ 4)

5.2.3 Tiedon jakaminen tarkastuslautakunnan sisällä

Tutkimusaineiston perusteella tarkastuslautakunnan sisäinen tiedon jakaminen on jaettu kahteen pääkäsitteeseen. Haastattelujen perusteella on nähtävissä, että on olemassa virallista ja epävirallista sisäisen tiedon jakamista. Huolimatta siitä minkälaisesta sisäisen tiedon jakamisesta on kyse, haastateltavat korostavat luottamuksen merkitystä sisäisen tiedon jakamisessa. Hyvin tyypillinen tilanne on, että puheenjohtaja on omien sanojensa mukaan tehnyt hyvin selväksi tarkastuslautakunnalleen, että mitään asioita ei saa puhua ulospäin. Eräässä tutkimuksessa mukana olleista kunnista tarkastuslautakunta oli erotettu, koska lautakunnan jäsen oli jäänyt kiinni luottamuksellisten asioiden jakamisesta lautakunnan ulkopuolelle. Uuteen tarkastuslautakuntaan oli nimetty kaikki samat jäsenet kuin vanhassa tarkastuslautakunnassa, mutta luottamuksen rikkoneen jäsenen tilalle oli valittu uusi jäsen.

Virallinen sisäisen tiedon jakaminen

Tarkastuslautakunnan virallinen sisäinen tiedon jakaminen toimii joko virkamiesten tai puheenjohtajan välityksellä. Virallinen tieto kulkee joko postitse tai sähköpostin välityksellä ja asiakirjat ovat löydettävissä kaupungin internetsivuilta. Viralliseen tiedon jakamiseen kuuluu esimerkiksi kokousten esityslistat ja pöytäkirjat. Virallinen tiedon jakaminen voi pitää sisällään myös kunnan salaisten asiakirjojen jakamista ja käsittelyä. Salaiset asiakirjat jaetaan vain pöydille.

Tutkimusaineistosta on havaittavissa, että puheenjohtaja voi käyttää voimakkaasti puheenjohtajan valtaa sisäisen tiedon jakamisessa. Seuraavasta sitaatista käy ilmi, että puheenjohtaja suodattaa tarkastuslautakunnalle tulevan tiedon ja tekee päätöksen, että antaako kyseisin tiedon tarkastuslautakunnalle. Tilanteessa on havaittavissa tiedon epäsymmetriaa. Tiedon epäsymmetrian

mukaan toimijoiden välillä on epäsymmetria suhteessa toisiinsa (Jalonen 2007), tässä tilanteessa tarkastuslautakunnan puheenjohtaja tietää enemmän suhteessa tarkastuslautakunnan jäseniin. Kommentista on aistittavissa tarkastuslautakunnan puheenjohtajan luottamuspulaa ja jopa aliarvioimista tarkastuslautakunnan jäseniä kohtaan.

Kyl mä sillai oon vähä diktaattori, et mää pikkusen itteki katon, että miten mä ylipäätän sitten niinku uskallan kerrotuttaakaan sitte lautakunnassa. Et sillon kun on oikeesti semmonen asia, että täytyy kattoo et onks joku oikein vai väärin. Jos se on ihan tämmöne laillisuusjuttu, ni mun mielestä se on ihan reilua, että ammattitarkastaja kattoo sen. Ja hän antaa vaan.. kertoo sen löydöksen ja kertoo et oliko vai eikö ollu. [...] Se ei kuulu yksittäisille maallikoille. (PJ 1)

Epävirallinen sisäisen tiedon jakaminen

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat pitävät sisäisen tiedon jakamisessa virallista tietä ensisijaisena tiedon jakamisen keinona. Virallisten kanavien lisäksi tarkastuslautakunnalla saattaa kuitenkin olla käytössä epävirallista tiedon jakamista. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajat mainitsevat esimerkiksi epäviralliset sähköpostikeskustelut, tapaamiset ja soittokierrokset. Osassa tarkastuslautakunnista on kokouksen esityslistassa oma kohta, jossa voidaan käydä läpi tulevia asioita, kertoa huomioita vastuualueista tai kertoa tarkastuslautakunnan jäsenten saamia kuntalaisilta tulleita palautteita tai huomioita. Tämän halutaan mahdollistavan vapaan tiedon jakamisen. Tarkastuslautakunnan jäsenten välisissä keskusteluissa korostuu, että asioista ei keskustella ulkopuolisten kuullen ja keskinäinen luottamus on erittäin tärkeää. Eräs tarkastuslautakunnan puheenjohtaja kertoi, että tarkastuslautakunnan soittokierroksilla on tiedon jakamisen näkökulmasta hyvät ja huonot puolet. Sillä voidaan välttää etukäteen esimerkiksi erimielisyydet, mutta toisaalta joku voi jäädä ilman epävirallista tietoa.

Kyllä ei siis, ei semmosta säännöllistä, esimerkiksi soittokierrosta ennen kokousta ei oo semmosta, mut jos kokouksessa on joku semmonen vähääkään tulehtuneelta näyttävä asia, niin kyllähän sitä yleensä aina soittamalla koitetaan selvittää vähäsen ennen kokousta, että ja se pääsääntöisesti sekin on myönteistä, mut siinä on kyllä se huono puoli, että siitä jää osa sen tiedonvälityksen ulkopuolelle. Ja sehän ei oo taas kauheen järkevää lautakunnan toiminnan kannalta. (PJ 2)

5.2.4 Toimiva tiedon jakaminen tarkastuslautakunnassa

Empiirisestä aineistosta on tutkittu niitä tekijöitä, jotka nousevat esiin puhuttaessa onnistuneesta tiedon jakamisesta. Haastatteluiden pelkistettyjä ilmauksia listatessa luottamus nousi hyvin voimakkaasti esiin tiedon jakamiseen vaikuttavana tekijänä. Aineiston sisällönanalyysin perusteella on muodostettu neljä pääluokkaa tarkastuslautakunnan hyvästä tiedon jakamisesta.

Viranhaltijoiden asiallinen työ

Ensiksi on tärkeää, että tarkastuslautakunnan kanssa tekemisissä olevat viranhaltijat hoitavat työnsä asiallisesti ja hyvin. Eräs tarkastuslautakunnan puheenjohtaja nosti esiin, että esityslistojen tulee olla asiallisesti laadittu ja niissä tulee olla ne asiat, joista on sovittu. Tämä lienee peruslähtökohta sille, että tarkastuslautakunta voi ylipäättään suorittaa lakisääteistä tehtävänsä ja tiedon jakaminen onnistuu. Tarkastuslautakunnassa tiedon jakamisen kannalta on tärkeää, että sen tarvitsema tieto on saatavilla. Tarkastuslautakunnan on hyvin vaikea tehdä arviointia, jos sillä ei ole tarvittavaa tietoa käytössä. Viranhaltijoiden tehtävä on kerätä ja tuottaa tarkastuslautakunnan tarvitsema tieto. Osalla tarkastuslautakunnan puheenjohtajista oli kokemus, että kaikki tarvittava tieto on saatavilla ja se on hyvin tarkastuslautakunnan käytettävissä. Osa puheenjohtajista koki, että viranhaltijat eivät tuota sitä tietoa, mitä tarkastuslautakunta tarvitsisi.

Ja niin sitten voi olla tämä, että niinku johtamisjärjestelmän pitäis tuottaa se tieto. Ja sen pitäis olla avointa, mut jos ei se ole sitä. Niin. Sen kans on sit vaan pakko elää. (PJ 6)

Haastattelutilanteen onnistuminen

Tarkastuslautakunta kerää tietoa erilaisista kirjallisista lähteistä ja näiden lisäksi se suorittaa haastatteluja kunnan sisällä. Kunnan toimintatavoista riippuen haastateltavana voi olla esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtaja, lautakuntien puheenjohtajia, kunnanjohtaja, johtavia viranhaltijoita tai kunnan työntekijöitä. Tarkastuslautakunnan tiedon jakamisen näkökulmasta haastattelut ovat erittäin tärkeitä.

Luottamuksella on kriittinen merkitys haastattelun onnistumisen kannalta. Aineiston analyysin perusteella käy ilmi, että luottamus tulee tärkeäksi kahta kautta: 1) ensiksi luottamus on

tarkastuslautakunnan ominaispiirre. Haastatteluiden perusteella kaikki tarkastuslautakuntien puheenjohtajat korostivat tarkastuslautakunnan vaitiolovelvollisuutta ja tiukkaa tietojen salassapitoa. Tarkastuslautakunnan työssä julkista on ainoastaan vuosittain ilmestyvä arviointikertomus. Eräs tarkastuslautakunnan puheenjohtaja kuvasi oman kuntansa vaitiolovelvollisuuden rikkomista voimakkain sanankääntein. Toiseksi 2) luottamus tulee tärkeäksi haastattelutilanteissa. Tarkastuslautakunnan tiedon jakamisen kannalta on tärkeää, että haastattelutilanteessa syntyy luottamus tarkastuslautakunnan ja haastateltavan välille, jotta haastateltava kertoo tietonsa avoimesti.

Ja ne tietää, että turpiin tulee, jos joku sitä.. siis tulee niinku ihan konkreettisesti.. (PJ 1)

Sehän täytyy olla siis se, että... keskustelun ni luottamuksellista siis ja.. ja että luotetaan toinen toisiinsa, siis ei se salassapito vaan se.. se muuten se, että kerrotaan avoimesti, missä mennään. (PJ 5)

Se on niinkun semmonen hyvä henki, ja asenne on niinku kaikin puolin viranhaltijoiltakin ni minä ainaki oon tuntenu sen sillain, että se on hyvä. Siinä tämmönen luottamus on kato. Pystyy puhumaan. No ei se aina niin herkkuu toi asioiden tekeminen ja hoito, niinku silläkään puolin, jos asiat ei mee hyvin, mutta silti pystyy kuitenkin asioista puhumaan ihan oikeilla nimillä. (PJ 4)

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat kuvailivat, että luottamuksen avulla on mahdollista saada sellaista tietoa mitä tarkastuslautakunta ei välttämättä itse osaisi tai keksisi kysyä haastattelutilanteessa. Luottamuksen avulla on siis mahdollisuus saada piilossa olevaa tietoa. Luottamuksen kautta voi saada haastattelusta enemmän kuin tarkastuslautakunta on olettanut. Tiedon jakaminen toimii hyvin, kun tarkastuslautakunta saa pyytämänsä tiedon lisäksi tiedon niistä asioista joista kannattaa vielä hankkia lisää tietoa.

Kyllä ne haluaa, kyllä se on.. siinä on kysymys juuri siitä luottamuksesta. Että millä, että mitenkä ne haluaa tuoda niitä asioita esiin. Et kyllä.. kyllä he näkevät myöskin tarkastuslautakunnan arvon siinä mielessä, et tota noin.. Että näin siinä voidaan hyvin.. hyvin menetellä, että voivat kertoa.. kertoo avoimesti.. ohitse senkin mitä on niissä kysymyksissä ollu (PJ 5)

No sillohan se toimii hyvin, ku saadaan se tieto mitä pyydetään ja saadaan se tieto siitä tiedosta mitä on nyt hyvä pyytää. Se on se olennainen juttu. [...] No mä tarkoitan sitä, et jos niinku lautakunta ei saa sitte riittävän suurta luottamusta niitten työntekijöitten, viranhaltijoitten kesken ni eihän kukaan.. kukaan ei niinku puolellakaa lauseella avaa, et tonne suuntaa ois hyvä kulkee. Ja tota, ja silloin ei.. me ei ees tiedetä mitä me ei tiedetä. Jos ymmärrät mitä mä tarkoitan. Se on nyt ehkä semmone jonkunnäköne tota.. vainu on sitte. Ja kyllä ihmiset puhuuki. Kyllä ne kertoo. Kyllä ne haluaa, ku ne haluaa kehittää sitä omaa ympäristöönsä. (PJ 1)

Yhtenä luottamukseen positiivisesti vaikuttavana tekijänä nähtiin puheenjohtajan omat hyvät suhteet tarkastuslautakunnan ympärillä toimiviin ihmisiin. Luottamus ja puheenjohtajan omat suhteet vaikuttavat myös haastattelutilanteen onnistumiseen. Hyvillä suhteilla syntyy luottamus siihen, että haastateltava jakaa oikeaa tietoa.

No itellä on semmonen käsitys, että kun suhteita on niinkun joka puolelle silleen, tai kunnossa. Ni se tulee se tietynlainen luottamus siitä, että tuota niin luottaa sillain siihen vastapuolen ihmiseen, tai ei ne nyt vastapuolella oo. Mutta kuitenkin, että mitä on oltu tekemisissä, tai mitä asioita on kysely tai haluttu tietää, ni sillain niinku luottaa siihen, että ne asiat on annettu oikein, niinkun ne kuuluu antaa. (PJ 4)

Tarkastuslautakunnan sisäisen tiedon jakamisen onnistuminen

Tarkastuslautakunnan jäsenet ovat vaalein valittuja poliitikkoja, joten heidän toimintansa puoluepoliittinen ulottuvuus on nähtävissä. Tarkastuslautakunnan jäsenellä on aina ennakkokäsityksiä, arvoja ja perusoletuksia, jotka vaikuttavat arviointiin. Luottamushenkilöarvioinnissa taustalla vaikuttavat mm. demokratiakäsitys, näkemykset kunnasta ja sen tehtävistä palveluiden tuottajana tai järjestäjänä, rooli kuntalaisena eli palveluiden käyttäjänä, näkemykset resursoinnista, eettisyys ja ihmiskäsitys. (Laihanen 2009, 237–238.) Haastatellut tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kuitenkin toivat voimakkaasti esiin, että tarkastuslautakunnan erityispiirre on, että se on poliittisesti valittu luottamuselin jonka toiminnassa tulee kuitenkin unohtaa puoluepolitiikka. Haastatteluiden perusteella tarkastuslautakunnan tehtävä nähdään niin tärkeäksi, että puoluepolitiikka tulee jättää sen ulkopuolelle. Tämä tuli esiin myös tiedon jakamisen näkökulmasta. Aineiston perusteella yksi elementti onnistuneeseen tiedon jakamiseen tarkastuslautakunnan sisällä on, että unohdetaan puoluepolitiikka.

Empiirisen aineiston perusteella käy ilmi, että tarkastuslautakunnan sisäisen tiedon jakamisen näkökulmasta tarkastuslautakunnan jäsenten henkilökemia ja yksilöiden ominaisuudet ovat tärkeitä. Tämä pitää sisällään esimerkiksi sen, miten hyvin tarkastuslautakunnan jäsenet toimivat yhdessä, kuinka hyvin jäsenet osaavat hakea tietoa ja kuinka paljon luottamushenkilöt pystyvät käyttämään aikaa tarkastuslautakunnan tehtävään. Tiedon määrä ja laajuus muodostavat ongelman, joten tiedon jakamisen näkökulmasta tarkastuslautakunnan jäsenten kannalta nähtiin oleelliseksi taito jäsentää tietoa ja tarttua oleellisiin asioihin. Nämä tekijät ovat tärkeitä sekä tarkastuslautakunnan sisäisessä tiedon jakamisessa että tiedon jakamisessa haastateltavien kanssa.

Tarkastuslautakunnan onnistunut tiedon jakaminen ulospäin

Osa tutkittavista tarkastuslautakunnista oli pohtinut keinoja tiedottaa tarkastuslautakunnan työstä paremmin ulospäin. Tarkastuslautakunnan noin vuoden kestäneen työn tuloksena syntyy arviointikertomus. Tarkastuslautakunta esittelee arviointikertomuksen valtuuston kokouksessa. Toisinaan arviointikertomuksesta syntyy keskustelua, toisinaan ei. Useat haastateltavat kuvailivat onnistumisena niitä kertoja, jolloin arviointikertomuksesta oli syntynyt valtuuston kokouksessa vilkasta keskustelua. Osa tutkittavista tarkastuslautakunnista oli pohtinut, miten se saisi valtuuston, median ja kuntalaiset kiinnostumaan paremmin arviointikertomuksesta. Oli pohdittu poliittisten ryhmien ryhmäpuhekierrosta, mutta se oli hylätty, koska haastateltavien mukaan tarkastuslautakuntaan ei kuulu puoluepolitiikka. Valtuuston käsittelyn lisäksi tarkastuslautakunnat olivat pohtineet keinoja tiedottaa kuntalaisia arviointikertomuksesta. Tarkastuslautakunnat olivat pohtineet esimerkiksi arviointikertomuksen julkaisemista kunnan nettisivuilla muutenkin kuin vain valtuuston kokouksen liitteenä ja osa oli suunnitellut tiedotustilaisuuden järjestämistä. Osassa kunnista oli pohdittu, tulisiko tarkastuslautakunnan tiedottaa valtuustoa ja kuntalaisia useammin kuin kerran vuodessa arviointikertomuksen yhteydessä. Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja kuitenkin näki, että pelkästä tiedon jakamisen ilosta tietoa on turha jakaa. Tiedolla tulee olla kiinnostava sisältö.

Nyt oli mainittu ensimmäisen kerran tarkastuslautakunta sitten (paikallislehdessä). Mutta tuota niin, ilmeisesti meidän toimittajat ei oikein paljon ymmärrä tämän päälle sitten, että mikä se niinkun merkitys on tässä. (PJ 4)

No siitä on kovasti keskusteltu et pitäiskö meidän jakaa tietoo nyt esimerkiks lehdistölle. [...] No sehän täytyis olla ensiks joku asia, ihan oikea asia, jolla on joku merkitys, kun eihän ole mitään niinkun jos se on vaan oman tärkeyden, tärkeän roolin korostamista, et me nyt infotaan kerran kuussa joka kokouksen jälkeen tai vaikka nyt toisen kerran vuodessakin. Itelläni ainakin on semmone aika, aika tuota kriittinenkin näkökulma siihen, mikä seula se on, et sillä pitää olla joku tämmönen arvo, sillä asialla, mikä sitten nostetaankaan esille mistä infotaan, että sillä niinkun on kiinnostavuutta. Sillä täytyy olla jonkunasteinen tilaus. Tai sit täytyy olla joku asia joka on ollut pimennossa kauan, että se niin kun on taas sitten ihan tärkeätä että se nousee esille. (PJ 2)

5.3 Tarkastuslautakunnan vaikuttavuus

Tutkimuksessa selvitettiin tarkastuslautakunnan puheenjohtajien kokemuksia siitä, miten he kokevat tarkastuslautakunnan vaikuttaneen omaan kuntaansa ja miten tarkastuslautakunnan tekemää työtä hyödynnetään kunnassa. Empiirisen aineiston perusteella tarkastuslautakunnan tärkein työ on arviointikertomus. On mielenkiintoista, mitä tapahtuu arviointikertomuksen käsittelyn jälkeen. Jääkö arviointikertomus valtuuston kokouspapereiden liitteeksi ja tarkastuslautakunta siirtyy uuden tarkastuksen kimppuun, vai tapahtuuko arviointikertomuksen seurauksena kehitystä, josta on hyötyä niin kuntalaisille, luottamushenkilöille kuin viranhaltijoille. Tämän pro gradu –työn teemahaastattelun yksi osa käsitteli sitä, miten tarkastuslautakunnan puheenjohtajat kokevat tarkastuslautakunnan työn vaikuttavuuden. Haastatteluiden perusteella tulokset ovat ristiriitaisia. Myös aikaisemmissa tutkimuksissa on ollut havaittavissa samanlaisia tuloksia. Niirasen (2011) mukaan arviointitietoa käytetään toiminnan johtamisessa ja päätöksenteossa, mutta vaihtelevuus on suuri. Tarkastuslautakunnan jäsenet itse kokevat, että arviointitietoa tulisi käyttää kunnassa laajasti. Tässä pro gradu -tutkimuksessa osa puheenjohtajista koki, että tarkastuslautakunta on vaikuttanut merkittävästi oman kunnan toimintaan ja osa näki, että tarkastuslautakunta ei ole suoraan vaikuttanut kunnan toimintaan tai etenkin kuntalaisiin. Tämän luvun lopuksi esitän analyysin tarkastuslautakuntien puheenjohtajien näkemyksistä niistä asioista, joita tulisi kehittää, jotta tarkastuslautakunta voisi suorittaa paremmin sille määrättyjä tehtäviä.

Joissakin tutkittavista kunnista tarkastuslautakunta on onnistunut nostamaan arviointitiedon merkitystä kunnan päätöksenteossa, johtamisessa ja strategiassa. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat näkivät, että tarkastuslautakunnan omalla toiminnalla on paljon vaikutusta siihen minkälaista vaikuttavuutta se saa aikaiseksi. Osa haastateltavista kuvaili, että tarkastuslautakunta on saanut paljon aikaan ja tarkastuslautakunnan omalla työllä he ovat onnistuneet nostamaan tarkastuslautakunnan arvostusta muiden poliitikkojen ja kunnan viranhaltijoiden silmissä. Tarkastuslautakunta otetaan nyt tosissaan ja vakavasti, koska he ovat onnistuneet nostamaan arviointitietoa kunnan päätöksentekoon. Osa tarkastuslautakunnan puheenjohtajista koki, että tarkastuslautakunnan ansiokkaan työn seurauksena viranhaltijat kuuntelevat luottamushenkilöiltä miten joitakin käytäntöjä kannattaisi muuttaa kunnassa.

Tarkastuslautakunta on joutunut etsimään paikkaansa kunnan organisaatiossa ja kaikkialla se ei ole ollut helppoa. Tarkastuslautakunnat ovat olleet lakisääteisiä jo vuodesta 1997, mutta eräässä kunnassa vasta yli kymmenen vuotta myöhemmin tarkastuslautakunta oli kirjattu osaksi kunnan strategiaa. Puheenjohtajat arvioivat, että tarkastuslautakunnan toiminta politisoituu helposti, vaikka tarkastuslautakunnan on tarkoitus pysyä puoluepolitiikan ulkopuolella. Haastatelluilla tarkastuslautakunnan puheenjohtajilla oli ristiriitaisia näkemyksiä siitä, edistääkö tarkastuslautakunnan piilossa tapahtuva politisoituminen tarkastuslautakunnan vaikuttavuutta vai estääkö se sitä.

Ja tota sitten tiettyyn ihmisryhmään vaikuttaa tietysti se, että ne ottaa sen tosissaan. Mutta siihen tulee nimenomaan niissä asioissa, joita me löydetään, ni jos ne on kiusallisia jollekkin poliittiselle ryhmälle, ni se poliittinen ryhmä tekee siitä politiikkaa. Eli lautakunta ei ole nykymuodossaan, ni semmonen täysin.. täysin tota politisoitumaton elin. Niinkun tavallaan noin ehkä hyvä. Nimenomaan sillo ku puhutaan keinoista ja mennään sinne arvioihin syvemmälle, sillo se politisoituminen tulee näkyville siinä. (PJ 1)

Osa tarkastuslautakunnan puheenjohtajista koki, että tarkastuslautakunta ei suoraan vaikuta kuntaan tai osa haastateltavista ei osannut kuvailla, miten tarkastuslautakunnan työ vaikuttaa kuntaan. Tarkastuslautakunta nähtiin pakollisena lakisääteisenä lautakuntana, jonka tehtävä on tuottaa vuosittain arviointikertomus ja tarkastuslautakunnan työ päättyy siihen, kun arviointikertomus hyväksytään valtuuston kokouksessa. Eräs haastateltava tarkastuslautakunnan puheenjohtaja arvioi, että jos heidän kuntansa olisi yritys jolla on tarkastuslautakunta, sen osaamista hyödynnettäisiin enemmän. Hänen kokemuksen mukaan kuntakentässä ei tarpeeksi hyödynnetä tarkastuslautakunnan jäsenillä olevaa osaamista. Tarkastuslautakunnan tekemä työ tulisi hyödyntää täysimääräisesti kunnan ja kuntalaisen edun hyväksi.

No siinä on niinku sitten se edellisen vuoden toiminta. Lueteltuna miten on mennyt kunnassa, ja se tavallaan niinkun hyväksytään. Se on siinä. (PJ 3)

Mä en tiedä, et vaikuttaako se suoranaisesti kuntaan. Siis sillä tavalla, et se näkyis tuolla jossakin vaan se näkyy enemmän täällä talon sisällä. Se näkyy täällä talon sisällä ja, että puututaan niihin määrättyihin asioihin. [...] ettei tuolla voi rinta kaarella kulkee, et MINÄ olen nyt lautakunnan puheenjohtajana saanut tämän aikaseksi. Semmosta ei oo. (PJ 5)

Vaikuttavuuden näkökulmasta voidaan pitää kiinnostavana tietoa siitä, mitä tarkastuslautakuntien puheenjohtajien mielestä pitäisi kehittää, että tarkastuslautakunta voisi suorittaa paremmin sille määrättyjä tehtäviä. Analyysin perusteella nousee esiin kolme kehittämiskohdetta: riittävän osaamisen

varmistaminen, selkeät tavoitteet sekä arviointitiedon ja mittareiden kehittämisen. Osa vastaajista näki, että tarkastuslautakunta pystyy suorittamaan sille määrätyt tehtävät, eikä varsinaisia kehittämiskohteita ole. Kaikki toimii ja ihmiset tekevät sen mitä pyydetäänkin

Ei mun mielestä mitään tollasta. Ihmiset tekee sen mitä niiltä pyydetäänki ja asiat liikkuu siihen suuntaan mitä me pyydetäänki. Niissä reunoissa kun kuuluuki. Ja ammattitarkastajat on ihan.. Meil on nyt joitaki siellä pyöriny. Ne on ihan jees. Ei siinä toiminnassa mun mielest isompaa kehittämistä oo. Et se on ihan, emmä osaa oikein sanoo. (PJ 1)

Riittävä osaaminen

Voidakseen suorittaa paremmin tarkastuslautakunnalle määrättyjä tehtäviä tarvitaan tarkastuslautakunnassa riittävästi osaamista. Riittävän osaamisen varmistaminen voidaan jakaa aineiston perusteella kolmeen osaan. Ensiksi tarkastuslautakunnan jäsenet tulee nähdä osajina ja voimavarana, toiseksi heille tulee tarjota riittävästi koulutusta ja kolmanneksi on tärkeää, että varmistetaan viranhaltijoiden riittävä osaaminen. Tarkastuslautakunnan jäsenet ovat luottamushenkilöitä ja heillä jokaisella on oma koulutustausta, kokemus ja osaaminen. Tarkastuslautakunta pystyy suorittamaan paremmin sille määrättyjä tehtäviä, kun tunnustetaan erilaiset osaamiset ja niitä hyödynnetään toiminnassa. Haastatteluissa nousi ilmi, että kunnassa ei arvosteta luottamushenkilöillä olevaa osaamista.

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat pyrkivät nostamaan tarkastuslautakunnan osaamisen arvostusta omalla toiminnallaan. Osa haastateltavista koki, että heillä on itsellä paljon osaamista ja he pystyvät omalla toiminnallaan ja esimerkillään nostamaan tarkastuslautakunnan arvostusta, vaikka muilla lautakunnan jäsenillä ei välttämättä olisi osaamista arvioinnista. Osa haastateltavista koki, että koko tarkastuslautakunta on täynnä osaavia ihmisiä ja arvostus saadaan aikaiseksi koko porukan voimalla. Toisaalta osaamisen ja arvostuksen puute voi kulminoitua jopa siihen, että tarkastuslautakunnan puheenjohtaja kokee, ettei hänellä ole edes ihmisarvoa. Tällaisessa tilanteessa on hyvin vaikea suorittaa tarkastuslautakunnalle laissa määrättyjä tehtäviä.

Mä oon aatellu niin, et yks osa sit tätä mun luottamushenkilön uraani tässä tarkastuslautakunnan puheenjohtajana on muuttaa käytäntöjä toimimalla eri tavoin itse. Mutta sit sehän voidaan ajatella, et se on politiikkaa. Vaikka se on mun mielestä sitä, että nää on kerta kaikkiaan ihan järkyttävät nää toimintatavat. Et ikään kuin meillä ei ole edes suurin piirtein, meillä ei ole osaamista ja juuri ja juuri ihmisarvoa. Ja me ei saada sanoo mitään. (PJ 6)

Voidakseen suorittaa tarkastuslautakunnalle määrättyt tehtävät, tulee tarkastuslautakunnalla olla riittävästi koulutusta. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajilla oli erilaisia käsityksiä siitä, onko tarkastuslautakunnan jäsenille tarjolla riittävästi koulutusta. Osassa tarkastuslautakunnista oli hyvin koulutusresurssia ja heillä oli mahdollisuus osallistua kaikkiin haluamiinsa koulutuksiin, osassa tilanne oli päinvastainen. On hyvin vaikea toimia tarkastuslautakunnan puheenjohtajana, jos kokee, ettei osaamista ole tarpeeksi eikä ole mahdollisuutta hankkia lisää osaamista. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajat nostivat esiin myös huolen viranhaltijoiden riittävästä osaamisesta. Viranhaltijoiden osaamistason vaikutuksista ollaan huolissaan kustannusten ja kehityksen näkökulmasta. Osa haastateltavista sanoi olevansa tästä erittäin huolissaan. Erityisesti ne tarkastuslautakuntien puheenjohtajat joiden kunnissa viranhaltijat olivat vaihtuneet vastikään, olivat huolissaan viranhaltijoiden osaamisen tasosta.

Koulutusta voisi olla enemmän näihin juttuihin. Että ei se kuitenkaan ku yks päivä käydään vuodessa niin. Se ei oikeestaan oo, oikeestaan ei oo riittävä, että sitä pitäis olla vähän enemmän. (PJ 3)

Mutta sitten on yks voimavara on tietysti tää meidän tarkastustoimisto. Että tuota saadaanko me siitä sitten, koska he on vakituista henkilökuntaa ja täyspäiväistä, et saadaanko me siitä jotakin enemmän niinkun puristettua. Siis enemmän tietämystä, enemmän jonkun toimialan, jota ei oo nyt vielä ehditty katsookaan siihen syventymistä. Tämmöstä sitten lisää, että sitä en pysty arvioimaan kun tähän saakka on vasta ovat kaikki päässet vasta sisälle meidän organisaatioon ja tähän systeemiin, tietysti mä alussa sanoin jo että neljä vuotta on niinkun aika sopiva aika niinkun perehtyä näihin asioihin, ja vasta sitten se alkaa muodostua rutiiniks, että en mä keneltäkään odottanukaan, että eka tai toka vuodet jälkeen tässä päästäs johonkin oikeen mallitulokseen. Mut vähitellen. (PJ 2)

Osaamista tarkasteltiin myös laajemmin. Tarkastuslautakunnilla käytettävissä oleva osaaminen tulisi varmistaa kaikissa kunnissa. Tämä on edellytys sille, että kaikki Suomen tarkastuslautakunnat voivat suorittaa paremmin niille määrättyjä tehtäviä.

Sen osaamisen varmistaminen pitää tulla joka kuntaan. Ja se pitää olla niin siellä viranhaltijajohdossa kuin sit näissä tarkastuslautakunnissa. Ja sitten on aika hurjaa olla maallikkotarkastuslautakunta. Että. Kyllähän tää sitten niinku vaatii. Meillä on lautakunnat ihan laidasta laitaan Suomessa sen mukaan, mitä ihmiset on. Eli silloin se tarkoittaa, että tässä järjestelmässä oikeesti käytetään meidän kaikkien persoonallista osaamista, mutta eihän sitä välttämättä arvosteta. Ja sit se voi tehdä sitä epätasasuutta. (PJ 6)

Selkeät tavoitteet

Tavoitteiden tulee olla selkeitä, jotta tarkastuslautakunta voi suorittaa sille määrättyjä tehtäviä. Tämä pitää sisällään kaksi näkökulmaa. Tarkastuslautakunnan omien tavoitteiden on oltava selkeitä, että tarkastuslautakunnassa tiedetään, mitkä ovat tarkastuslautakunnan työn tavoitteet. Joissakin tutkittavista kunnista oli epäselvyyttä tarkastuslautakunnan omien tavoitteiden osalta ja niihin kaivattiin selkeyttämistä. Toiseksi tarkastuslautakunnan tekemä arviointi edellyttää, että valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat selkeitä ja sellaisia, joiden onnistumista voidaan mitata tai arvioida. Valtuusto asettaa tavoitteet ja tarkastuslautakunta arvioi niiden toteutumista. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajat ohjeistavat, että valtuuston asettamien tavoitteiden tulisi olla kaikista tärkeimpiä ja isoimpia asioita joita kunnan toimialat lähtevät toteuttamaan vuoden aikana. Hyvin usein innostutaan laittamaan paljon, jopa liikaa, tavoitteita, eikä niitä välttämättä aseteta tärkeysjärjestykseen. Tarkastuslautakunnan on helpompi suorittaa arviointia, jos toimialalla on itse mietitty tavoitteiden painoarvoa. On tärkeää, että valtuuston asettamille tavoitteille on annettu riittävästi resursseja, jotta kunnan eri toimijat voivat saavuttaa niille asetetut tavoitteet.

Et kyllä ne tavoitteet on aika tärkeet sitten kuitenkin vaikka niitä hyvin herkästi, niitä on helppo kirjoittaa silloin kun on pitkä matka siihen kun ne tarvii olla toteutunut, vuosihan siinä on väliä.
(PJ 2)

Arviointitiedon ja mittareiden kehittäminen

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat kokevat, että erityisesti laadullinen arviointi on haastavaa. Tarkastuksen apuna käytettäviä mittareita tulisi kehittää. Puheenjohtajat kokevat, että toisinaan mitataan jopa vääriä asioita. Eräs haastateltu puheenjohtaja peräänkuuluttaa arviointitiedon ja erityisesti tilastotieteen ja tuottavuuden käsitteiden kehittymistä. Puheenjohtajat mainitsevat muutamia vaikeasti mitattavia kohteita ja esimerkkejä terveydenhuollon sektorilta.

Ja vaikuttavuus. Ei pelkkä tämmönen tehokkuus, tai se, että me mitataan, meillä on omituista, että me mitataan käyntejä terveyskeskuksessa sen sijaan, että me mitattais, kuinka ne ihmiset on saanu apua. Eli mehän ollaan niinku auttamattomasti meidän mittareissa jäljessä siitä mitä oikeesti pitäis olla, jotta voidaan sanoa, että vaikuttiko se. Ja mitä sillä rahalla saatiin. Että. Me tarvittais tilastotieteen kehitystä. Ja niinku tän tuottavuuden käsitteistön muuttamista. (PJ 6)

Esimerkiksi hoitotyön laatu terveyspuolella, tai tuolla lasten ja vanhusten puolella on nimenomaan hirveen vaikeaa arvioida. Kyl me noi rakennusluvut osataan laskea ja helpolla ja ehkä se infokin mitä asiakkaat saa ja mitä mieltä siitä ollaan ja, ja, mutta sitten tämmösten

isojen asioiden arviointi. Toisaalta palveluiden arvionti ja sen laatu tavallaan siihen hintaa verrattuna, niin sen mun mielestäni on yks asia, joihin meillä ehdottomasti pitäis olla enemmän aikaa, ja toinen on sitten tämmöset erillisen projektin investoinnit ja rakentamiset, elinkeinoasiat, ne on semmosia mihin täytyis enemmän pystyä perehtymään, että se on kyllä ajankäytön ongelmakin aika paljon. (PJ 2)

Osa haastatelluista tarkastuslautakuntien puheenjohtajista peräänkuuluttaa kuntalaisilla olevan tiedon hyödyntämistä. Tätä asiakasrajapinnassa olevaa tietoa haluttaisiin hyödyntää, jotta tarkastuslautakunta voisi suorittaa paremmin sille määrättyjä tehtäviä. Arviointitietoa ja siinä käytettäviä mittareita tulisi kehittää niin, että kuntalaisten näkökulma nousisi voimakkaammin esiin tarkastuslautakunnan työssä.

Mä luulen, että se on se mistä me puhuttiinki jo aikasemminkin, että täytyskö meidän myöskin suorittaa tarkastus siellä ruohonjuuritasolla, kysyä kuinka siellä mennään, kuinka he kokevat? Nää määrättyt asiat (PJ 5)

6 POHDINTA

6.1 Kunnan tarkastuslautakunta

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu kunnan tarkastuslautakunnan toimintatapoja ja roolia, sekä tiedon jakamista ja tarkastuslautakunnan vaikuttavuutta. Aihetta on tutkittu perehtymällä teoriakirjallisuuteen, keräämällä empiirinen aineisto ja esittämällä tutkimustulokset. Tarkastuslautakuntaa voidaan pitää vähintään kunnanhallituksen tasoisena toimielimenä, koska tarkastuslautakunnalla on valtaa tarkastusta koskevien asioiden valmistelussa. Muissa tilanteissa kunnanhallitus valmistelelee valtuuston käsiteltäväksi tulevat asiat. Tarkastuslautakunta on lautakuntien arvoasteikolla kaikkein ylimpänä, koska se on ainut lakisääteinen lautakunta. Tarkastuslautakuntaa voidaan kutsua superlautakunnaksi (Martikainen 2005).

Tarkastuslautakuntien arviointi on jälkikäteisarviointia (ex post -arviointi) eli siinä arvioidaan jonkin prosessin tuloksia ja vaikutuksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Tarkastuslautakunta ilmaisee arviointikertomuksessaan käsityksen siitä, kuinka kunnanhallitus, kunnan eri toimialat ja kunnan tytäryhteisöt ovat onnistuneet valtuuston tahdon toteuttamisessa. Luottamushenkilöarvioinnin erityispiirteenä on, että tarkastuslautakunta ei itse toteuta kaikkia arviointeja vaan se hyödyntää myös toisen käden aineistoja ja tietoja käyttäen niitä kokonaisarvioinnissaan. Tarkastuslautakunnan tekemää arviointia voidaan kutsua meta-arvioinniksi. Arvioinnissa käytetään apuna mittareita tai arvoasteikkoja ja erityisesti huomiota tulee kiinnittää niihin tavoitteisiin mitkä eivät ole toteutuneet. Tarkastuslautakunnan tehtävänä ei ole kertoa kunnanhallitukselle tai muille kunnan viranomaisille kuinka asioita tulisi hoitaa. Mikäli tarkastuslautakunta osallistuu päivänpoliittiseen keskusteluun, se jopa menettää mahdollisuutensa arvioida arvovaltaisesti kunnan hallintoa. Toisaalta tarkastuslautakunnan asema superlautakuntana on turvattu, koska kunnanhallituksella ei ole toimivaltaa puuttua tarkastuslautakunnan päätöksiin. Kunnanhallituksella ei ole oikeutta ottaa tarkastuslautakunnan päätöksiä käsiteltäväkseen, koska tarkastuslautakunta ei ole kunnanhallituksen alainen toimielin. Lisäksi luottamushenkilöarvioinnissa mielenkiintoista on se, että arvioijat ovat myös päätöksentekijöitä. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Tällä halutaan varmistaa, että lautakunnalla on tieto arvioitavista asioista ja arvioinnilla voidaan

tydyttää valtuuston tahto. (Harjula & Prättälä 2007, 548–549; Laihanen 2009, 238; Virtanen 2007; ks. myös Nyholm & Airaksinen 2011, 302.)

Tarkastuslautakunnan suorittamaa arviointia voidaan kuvailla amatööri- tai maallikkoarvioinniksi. Tarkastuslautakunnan jäsenet ovat tavallisia kuntalaisia. Tarkastuslautakunnan jäsenillä on erilaisia koulutustausoja, osaamista, kokemusta arvioinnista ja kokemusta kunnan organisaatiosta. Tässä pro gradu –työssä haastateltiin tarkastuslautakuntien puheenjohtajia, joilla oli erilaiset koulutustaustat ja erimittaisia kokemuksia tarkastuslautakunnan toiminnasta. Niissä tarkastuslautakunnissa, joissa puheenjohtajalla oli joko paljon kokemusta luottamushenkilönä toimimisesta tai hänellä oli ylempi korkeakoulututkinto, tarkastuslautakunnan puheenjohtaja oli ottanut kokemuksensa mukaan ison roolin tarkastuslautakunnan työssä ja sen kehittämisessä. Nämä tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kokivat, että mikäli juuri hän ei olisi puheenjohtaja, tarkastuslautakunta ei pystyisi suorittamaan tehtäviään niin laadukkaasti. Maallikkoarvioinnissa on tärkeää pitää huoli siitä, että arvioijilla on riittävästi osaamista ja heillä on käytettävissä asiantuntijoiden, eli kunnan viranhaltijoiden, apu tehtäviensä suorittamiseksi.

Tässä pro gradu -työssä selvitettiin, miten tarkastuslautakunnat suorittavat työtään käytännössä. Aikaisemmissa tutkimuksissa asiaa ei ole esitelty kovin laajasti. Aikaisemmista tutkimuksista on käynyt ilmi, että arviointikertomukseen valmistaudutaan koko vuoden ajan, mutta käytännön toteutus on jäänyt hämärän peittoon. Tarkastuslautakunta ei pyri vuosittain arvioimaan syvällisesti koko kunnan kenttää, vaan tarkastuslautakunnat jakavat arvioitavat kohteet koko nelivuotisen tarkastuskauden ajalle. Yhden tarkastusvuoden aikana keskitytään ennalta valittuun teemaan tai kunnan toimialaan ja käydään vierailuilla sekä haastattelukäynneillä erilaisissa kohteissa. Tarkastuslautakunta saa tietoa useista eri lähteistä. Tilintarkastaja ja viranhaltijat tuottavat tarkastuslautakunnan käyttöön tietoa ja lisäksi tarkastuslautakunta tekee itse haastatteluita. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kokevat, että tärkein tiedonlähde on luottamushenkilöille ja viranhaltijoille suunnatut haastattelut. Haastattelutilanteen onnistuminen on erittäin tärkeää tarkastuslautakunnan työn onnistumisen kannalta. Tutkimuksessa mukana olleilla tarkastuslautakunnilla oli käytössään viranhaltijoita hyvin vaihtelevasti. Joissakin tarkastuskunnissa ei ollut viranhaltijoita lainkaan, joko tarkastuslautakunnan omasta tahdosta tai resurssipulasta johtuen. Tutkimustulosten perusteella tarkastuslautakunnan puheenjohtaja joutuu maallikkona ottamaan paljon vastuuta tarkastuslautakunnan työn onnistumisesta.

Tutkimustulosten perusteella käy ilmi, että tarkastuslautakunnat kaipaavat lisää arvostusta työlleen. Tarkastuslautakunnan painoarvoa pidettiin vähäisempänä kuin muiden lautakuntien ja koettiin, että tarkastuslautakuntaan ei hakeuduta vaan sinne joudutaan. Tästä johtuen osa tarkastuslautakuntien puheenjohtajista koki, että tarkastuslautakunnissa on ”kolmos- ja nelosketju”, ”iäkkäämpiä hankalia luottamushenkilöitä” tai ”uusia vasta-alkajia”. Haastatteluiden perusteella tarkastuslautakunnassa eivät ole kunnan osaavimmat luottamushenkilöt. Saman suuntaisia tutkimustuloksia on ollut havaittavissa myös aikaisemmissa tarkastuslautakuntia koskevissa tutkimuksissa (ks. esim. Laihanen 2009). Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat korostivat omaa rooliaan ja vastuutaan tarkastuslautakunnan työn onnistumisessa ja arvostuksen lisäämisessä. Puheenjohtajat haluavat tehdä muutoksen ja saada omalla työllään aikaan arvostavan suhtautumisen tarkastuslautakuntaan. Tarkastuslautakuntien arvostuksen puute on yllättävää, koska tarkastuslautakunta on ainut lakisääteinen lautakunta. Mikäli kunnassa olisi pienin mahdollinen luottamushenkilökoneisto, kunnassa ei olisi muita lautakuntia kuin tarkastuslautakunta. Tätä taustaa vasten olisi voinut olettaa, että tarkastuslautakunta nauttii jäseniensä, luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden ja kuntalaisten arvostusta.

6.2 Tiedon jakamisen malli tarkastuslautakunnassa

Tutkimustulosten perusteella on mahdollista esittää kuvio (kuvio 4) tarkastuslautakunnan tiedon jakamisesta. Mallin innoittajana on toiminut Syväjärven, Vakkalan ja Stenvallin esittämä kuvio henkilöstöön liittyvästä tiedon arkkitehtuurista. Kirjoittajat ovat pohtineet epäonnistumisia ja onnistumisia tiedon kanssa erityisesti tehokkuuden näkökulmasta. Toiminnalle ja toimijoille merkityksellistä tietopääomaa voidaan joko hyödyntää tai sitä voidaan hukata. Jos tietoa hukataan, organisaatio ei voi toimia tehokkaasti. (Syväjärvi ym. 2013.)

Tarkastuslautakunta on jatkuvasti tekemisissä tiedon jakamisen kanssa. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on jalostaa tietoa, arvioida sen perustella kunnan toimintaa ja tehdä arviointikertomus. Tiedon jakaminen voi olla joko aktiivista tai passiivista. Aktiivinen tiedon jakaminen on vuorovaikutteista toimintaa jossa tiedon jakamisen osapuolet ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Passiivinen tiedon jakaminen on puolestaan tiedon siirtämistä yksipuolisesti toiselta osapuolelta toiselle. Tutkimustulosten perusteella tarkastuslautakunnan tarkastusprosessi on kokonaisuutena

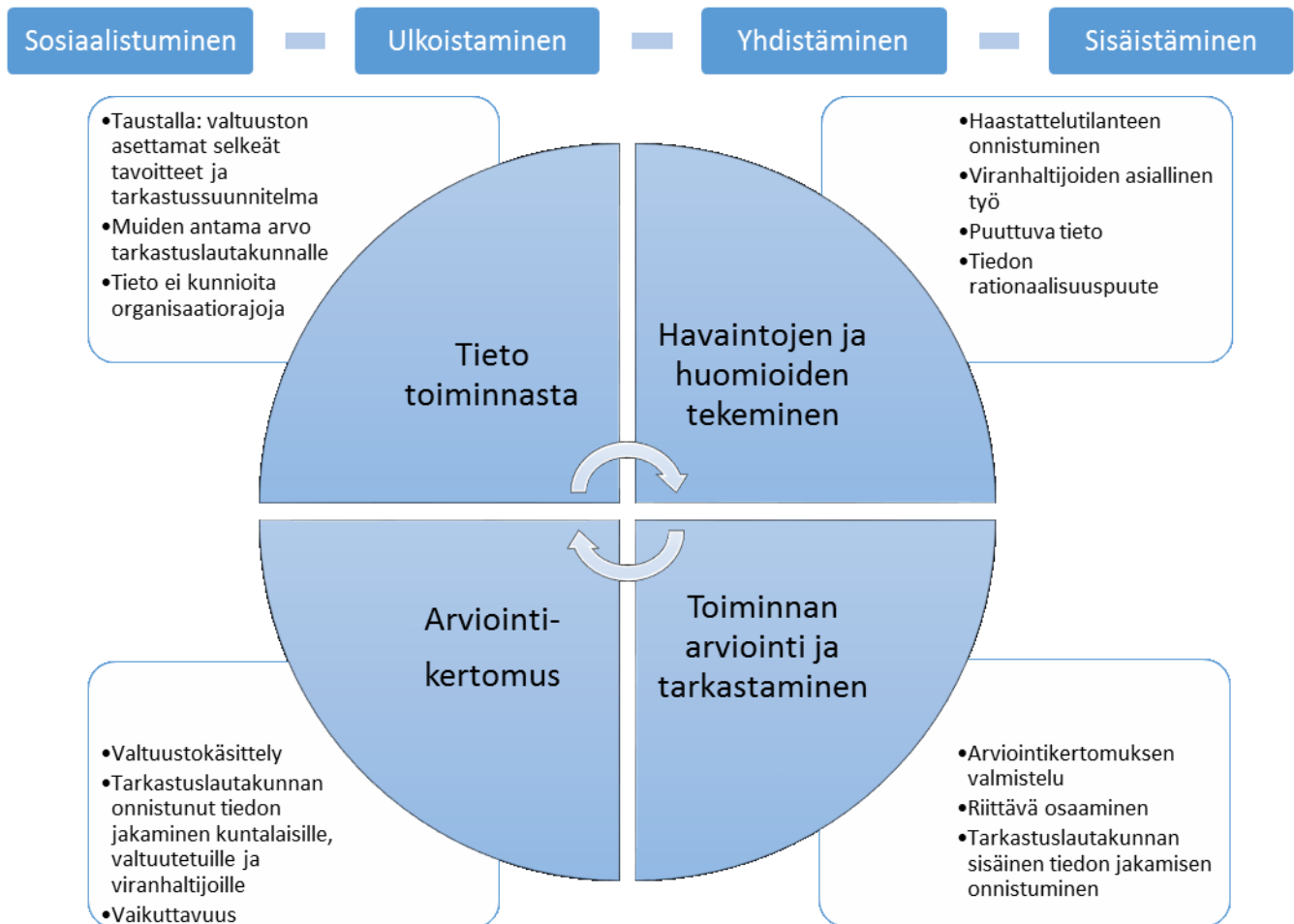
aktiivinen ja sosiaalinen tiedonjakamisprosessi jossa tarkastuslautakunnan tekemät haastattelut ovat keskeisessä asemassa.

Tarkastuslautakunta huomioi sekä hiljaista että eksplisiittistä tietoa tarkastusprosessissaan. Tarkastuslautakunta on vuorovaikutuksessa valtuuston, kunnan eri toimialojen ja luottamushenkilöiden kanssa. Vuorovaikutus tarkastuslautakunnan ja eri toimijoiden välillä on sekä kirjallista että suullista. Myös arviointikertomus syntyy tarkastuslautakunnan sisäisen vuorovaikutuksen tuloksena. Nonakan mukaan tiedon luominen pitää sisällään neljä vaihetta. Nonakan malli on esitetty syvällisemmin pro gradu –työn toisessa luvussa. Nonakan mallissa 1) sosiaalistumisessa hiljainen tieto yhdistyy hiljaisen tiedon kanssa, 2) ulkoistamisessa hiljainen tieto muuttuu sanojen avulla ilmaistavaksi eksplisiittiseksi tiedoksi, 3) yhdistämisessä olemassa oleva eksplisiittinen tieto yhdistetään uuteen eksplisiittiseen tietoon ja 4) sisäistämisessä eksplisiittinen tieto muuttuu jälleen hiljaiseksi tiedoksi. Tiedon sosiaalistumista, ulkoistamista, yhdistämistä ja sisäistämistä tapahtuu kaikissa neljässä tarkastuslautakunnan tiedon jakamisen osassa (kuvio 4). Tieto on erittäin keskeisessä asemassa tarkastuslautakuntien toiminnassa. Jos tiedon jakamisen prosessi epäonnistuu, myös tarkastuslautakunnan työ epäonnistuu, eikä se voi suorittaa tehtäväänsä.

Tiedon jakamisen näkökulmasta on erittäin haasteellista, että tarkastuslautakunnan toimikausi on neljä vuotta. Tiedon jakamiseen liittyy oppiminen jota tapahtuu niin yksilö, kun organisaatiotasolla. Tarkastuslautakunnan rajattu toiminta-aika ei välttämättä mahdollista tarkastuslautakunnan oppimisen kehittymistä parhaalla mahdollisella tavalla.

Esittämässäni kuviossa (kuvio 4) ja sen perusteluissa on yhdistetty tutkimustuloksissa esiin nousseet tulokset tarkastuslautakunnan toiminnasta, tarkastuslautakunnan tekemän työn onnistumisen ja vaikuttavuuden edellytyksistä sekä tarkastuslautakunnan toiminta tiedon jakamisen näkökulmasta. Tutkimustulosten perusteella läpileikkaavana tiedon jakamisen kriittisenä menestystekijänä korostuu luottamuksen merkitys kaikissa prosessin vaiheissa. Tämä vahvistaa myös aikaisempien tutkimusten näkemystä luottamuksen tärkeästä merkityksestä kunnan päätöksenteon (ks. esim. Jalonen 2008) ja tiedon jakamisen kannalta. Luottamus on tarkastuslautakunnan työn ja erityisesti tiedon jakamisen ehdoton edellytys. Esittämäni kuvio tarkastuslautakunnan tiedon jakamisesta voidaan yhdistää

tarkastuslautakunnan vuosikelloon. Tarkastuslautakunnan työ etenee loogisena prosessina kuvion esittämässä järjestyksessä.



Kuvio 4 Tarkastuslautakunnan tiedon jakaminen

Tieto toiminnasta

Tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Tarkastuslautakunnan ensimmäinen tehtävänä on hankkia tietoa kunnan toiminnasta. Valtuuston asettamat tavoitteet luovat raamit tiedon keräämiselle. Lisäksi tarkastuslautakunta etenee ennalta sovitun tarkastussuunnitelmansa mukaan ja myös se raamittaa tiedon jakamista. Näissä raameissa tarkastuslautakunta kerää tietoa kunnan eri toimialoilta ja joissakin tapauksissa myös suoraan kuntalaisilta. Tutkimustulosten perusteella tarkastuslautakunnan vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että valtuuston asettamat tavoitteet ovat selkeät ja niitä voidaan mitata ja arvioida sekä lisäksi myös tarkastuslautakunnan omien tavoitteiden tulee olla selkeitä.

Tarkastuslautakunnan tiedon jakamisen taustalla on myös se, miten luottamushenkilöt, viranhaltijat ja kuntalaiset suhtautuvat tarkastuslautakuntaan ja minkälainen on tarkastuslautakunnan rooli. Nämä seikat voivat mahdollistaa tarkastuslautakunnan tiedon jakamista tai ne voivat haitata sen onnistumista. Mikäli tarkastuslautakuntaan suhtaudutaan kielteisesti tai sen tekemää työtä ei arvosteta, se vaikuttaa tarkastuslautakunnan tiedon jakamiseen ja sen toiminnan tehokkuuteen.

Tutkimustulosten perusteella voi havaita, että tieto ei kunnioita organisaatorajoja. Tieto ei aina noudattele organisaation rajoja tai tarkastuslautakunnan tekemää nelivuotissuunnitelmaa. Tutkimuksessa haastatellut tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kertoivat, että tietoa saadaan myös epävirallisia kanavia pitkin ja sillä on suuri merkitys tarkastuslautakunnan kannalta. Haastateltavat kuvailivat, että tietoa saadaan kuntalaisilta puskaradion kautta ja huoltoaseman ”pyöreän pöydän äärestä”. Tieto ei myöskään kunnioita organisaation hierarkiaa. Tarkastuslautakunnat haastattelevat pääsääntöisesti kunnan johtavia viranhaltijoita. Joissakin kunnissa on haastateltu myös työntekijöitä ja toisissa kunnissa tällaisen käytännön aloittamissa suunnitellaan. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat ovat kuitenkin saaneet yhteydenottoja kunnan työntekijöitä jotka haluavat nostaa epäkohtia esiin. Tietoa saattaa tulla myös tarkastuslautakunnan työn kannalta ”väärään aikaan”. Tieto liikkuu vapaasti, eikä oikeaa tietoa jaeta välttämättä juuri silloin, kun se on merkitty tarkastuslautakunnan nelivuotissuunnitelmaan. Tieto ei siis kunnioita organisaation hierarkkisia rajoja ja se myös liikkuu vapaasti ja ennalta-arvaamattomasti. Pohdinnan arvoinen seikka on, että johtuuko tämä tarkastuslautakunnan maallikkoluonteesta vai onko sama ilmiö nähtävissä myös kaikissa julkishallinnon organisaatioissa.

Havaintojen ja huomioiden tekeminen

Haastattelutilanteen onnistuminen on avainasemassa tarkastuslautakunnan tiedon jakamisen kannalta. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat kokivat haastattelut ja kohtaamiset kasvokkain tärkeimmäksi tiedon jakamisen kannalta. Vaikuttaa siltä, että hiljaisen tiedon jakaminen on tärkeää, vaikka haastateltavat eivät käytä termiä hiljainen tieto. Tutkimusaineistosta käy ilmi, että hiljaisen tiedon jakamista on olemassa. Haastateltavat kuvailevat tätä esimerkiksi kertoessaan aistivansa haastateltavan jännitystä tai pelkoa tai haastateltava osoittaa heitä kysymään lisää jostakin tietystä asiasta. Tutkimustulosten perusteella haastattelutilanteen onnistumiseen vaikuttaa niin haastateltavan kuin tarkastuslautakunnan jäsenten hyvä valmistautuminen haastattelutilanteeseen, luottamus sekä

puheenjohtajan omat hyvät suhteet. Näiden lisäksi voidaan pitää kriittisenä menestystekijänä sitä, että tarkastuslautakunnalla on taito haastatella ja luoda ilmapiiri, jossa tietoa jaetaan aktiivisesti.

Viranhaltijoiden asiallinen työ vaikuttaa tarkastuslautakunnan tekemään työhön. Tarkastuslautakunnan kanssa tekemisissä olevien viranhaltijoiden tulee hoitaa työnsä asiallisesti ja hyvin, jotta tarkastuslautakunta voi tehdä havaintoja ja huomioita tarkastuksensa aikaansaamiseksi.

Havaintoja ja huomioita on mahdoton tehdä, jos tietoa ei ole tai tarkastuslautakunta ei saa sitä. Tarkastuslautakuntien on vaikea saada tietoa esimerkiksi kunnan tytäryhtiöiltä. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajille oli myös epäselvää, mihin tietoihin heillä on oikeus suhteessa kunnan tytäryhtiöihin. Tarkastuslautakunnan on mahdoton suorittaa tehtävänsä, jos sillä ei ole käytettävissä arviointiin tarvittavia tietoja. Kunnat ulkoistavat yhä enemmän palveluitaan ja on hyvin huolestuttavana, jos osa kunnan päätöksenteon alaan kuuluvasta tiedosta menee tarkastuslautakunnan ja koko kunnan saavuttamattomiin. Tietoa ei myöskään aina saada kunnan työntekijöiltä ja kuntalaisilta. Ongelmia on ollut myös seudulliseen yhteistyöhön liittyvien tietojen saannissa. Joskus myös kunnan organisaatiokulttuuri voi olla niin tulehtunut, että tarkastuslautakunnalta puuttuu tietoa, koska organisaatiokulttuuri vaikeuttaa tai jopa estää sen jakamisen. Myös tarkastuslautakunnan omat toimintamallit voivat johtaa tiedon puuttumiseen, esimerkiksi tiedot eivät välttämättä siirry huonosti laaditulta arviointilomakkeelta tarkastuslautakunnan havainnoiksi ja huomioiksi.

Hallintotieteelliseen ajattelun peruslähtökohtiin kuuluu ajatus rationaalisuudesta. Esimerkiksi Max Weber puhuu päätöksenteon rationaalisuudesta. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksenteossa tulee jättää sivuun tunteet ja vaistot sekä päätökset tulee perustua järjen käyttöön (Vartola 2005). Empiirisen aineiston perusteella olen päätenyt tiedon jakamisen rationaalisuuspuutteeseen. Tietoa ei aina jaeta parhaalla jaärkevimmällä mahdollisella tavalla, tietoa esimerkiksi saadaan useista erilaisista hatarista lähteistä ja sitä myös jaetaan eteenpäin epärationaalisesti. Tiedon jakamiseen sekoittuvat tunteet ja kokemukset ja siihen liittyy myös vallan käyttöä ja puoluepolitiikkaa. Eräs tarkastuslautakunnan puheenjohtaja (PJ 6) kuvaa tiedon jakamisen rationaalisuuspuutetta toteamalla, että ”Ei siis enää puhuta tiedosta, vaan se suurin ongelma on, että se menee henkilökohtaseks tai poliitikkaks.” Tarkastuslautakuntiin liittyvä teoria tunnistaa tarkastuslautakunnan jäsenten poliittisen riippuvuuden, mutta empiirisen aineiston perusteella tarkastuslautakunnan puheenjohtajat korostavat

tarkastuslautakunnan pyrkivän olemaan politiikan ulkopuolella. Tätä pidetään tavoittelemisen arvoisena ja hyvin useissa tarkastuslautakunnissa se on puheenjohtajien omien kokemusten mukaan saavutettu. On mielenkiintoista, mistä tämä ristiriita johtuu. Kokevatko tarkastuslautakuntien puheenjohtajat, että tiedon jakaminen toimii paremmin, kun politiikka pidetään ulkona tarkastuslautakunnan toiminnasta ja kokevatko he, että tarkastuslautakunnan riippumattomuus takaa paremman arvioinnin. Olisi mielenkiintoista selvittää, mihin perustuu tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ajatus siitä, että on tavoiteltavaa yrittää pitää tarkastuslautakunta politiikan ulkopuolella ja kuinka tämä todellisuudessa onnistuu. Kaikilla toimijoilla on kuitenkin tiedossa, että tarkastuslautakuntien jäsenet ovat poliittisiin puolueisiin sidoksissa olevia luottamushenkilöitä. Tämän problematiikan tutkiminen on yksi mahdollinen jatkotutkimusaihe.

Toiminnan arviointi ja tarkastaminen

Kun tarkastuslautakunnalla on tietoa toiminnasta ja se on tehnyt havaintoja ja huomioita alkaa seuraavaksi toiminnan arviointi ja tarkastaminen. Tarkastuslautakunta arvioi ja tarkastaa toimintaa jo kahdessa edellisessä vaiheessa, mutta varsinainen tarkastus tehdään siinä vaiheessa, kun kaikki tarvittava tieto on tarkastuslautakunnan käytettävissä. Arviointikertomusta valmistellaan joko tarkastuslautakunnan jäsenten omalla porukalla tai mukana on viranhaltijoita. Tarkastuslautakunta tekee varsinaisen työnsä vasta arviointikertomuksen yhteydessä, mutta arviointikertomukseen valmistaudutaan pitkin vuotta.

Meillä uusissa jäsenissä, niitä raivostutti suunnattomasti, kun meillä oli usein semmonen päätösehdotus, että ”merkitään tiedoksi”. Eli siis oli kokouksia joissa saattoi olla yksi tai kaksi päätösasiaa ja sitte kaikki loput oli, että ”merkitään tiedoksi”. Tarkoitti sitä, että siihen palataan arviointikertomuksen yhteydessä, mutta se että ne oli tottunu siihen, että ollaan jotain mieltä ja sit äänestetään tai ei. Ni semmosta ei meillä kannattanut ottaa, ku semmonen kuitenkin tulee keväällä sinne kokonaisuudessa tarkastettavaksi tätä arviointikertomusta varten. (PJ 2)

Riittävä osaaminen takaa tiedon jakamisen onnistumisen kunnan tarkastuslautakunnassa. On erittäin harmillista, että osa tarkastuslautakuntien puheenjohtajista kokee, ettei tarkastuslautakunnan jäseniä nähdä osaajina ja voimavarana. Voi pitää hyvin erikoisena, että tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ja jäsenet ovat saaneet jopa vähättelevää kohtelua kunnan viranhaltijoilta. Kunnalla jää paljon voimavaroja hyödyntämättä jos luottamushenkilöille ei anneta heille kuuluvaa arvoa ja heidän osaamistaan ei tunnusteta kunnan voimavaroja lisäävänä tekijänä. Jokaisen viranhaltijan koulutukseen

kuuluu oppi siitä, että demokratian mukaan valta on kuntalaisten valitsemilla luottamushenkilöillä. Jostain syystä tämä on hämärtynyt osassa tutkittavista kunnista. Tutkimustulosten perusteella nousi esiin huoli viranhaltijoiden riittävästä osaamisesta erityisesti kehityksen näkökulmasta. Osassa tutkittavista kunnista viranhaltijat koettiin kehityksen ja eteenpäin suuntaavan toiminnan jarruttajia, eivätkä sen mahdollistajia.

Tarkastuslautakunnan sisäisen tiedon jakamisen onnistuminen on edellytys tiedon jakamisen onnistumiselle. Sisäisen tiedon jakamisen mahdollistaa tarkastuslautakunnan jäsenten hyvä henkilökemia sekä taito käsitellä ja jäsentää tietoa. Tarkastuslautakunnilla oli paljon vaihtelua siinä, kuinka paljon heillä on resursseja käytössä koulutukseen. Maallikkoarvioinnissa tarkastuslautakuntien jäsenet tulevat erilaisista koulutustaustoista ja kokemukset kunnan organisaatiosta ovat vaihtelevia. Tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida koko kunnan toimintakenttää, joten riittävä koulutus kunnan toiminnasta ja tarkastuslautakunnan tehtävästä on välttämätön edellytys onnistuneelle arvioinnille. Riittävä koulutus takaa sen, että tarkastuslautakunnan jäsenen on mahdollisuus käsitellä tietoa ja hän pystyy erottamaan oleellisen tiedon tarkastuslautakunnan tehtävän kannalta.

Arviointikertomus

Valmis arviontikertomus käsitellään kunnanvaltuuston kokouksessa. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kokivat tärkeäksi sen kuinka paljon arviointikertomuksesta syntyy keskustelua ja miten sitä käsitellään kunnanvaltuustossa. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajat kokivat onnistuneensa jos arviointikertomus herätti kiinnostusta ja keskustelua valtuutettujen kesken. Useimmiten arviointikertomus meni valtuuston kokouksessa rutiiniasiana, eikä siitä keskusteltu lainkaan. Jos valtuutetut eivät tiedä mistä arviontikertomuksessa on kyse, se ei pääse oikeuksiinsa. Tarkastuslautakunta tekee turhaa työtä ja lainsäätäjä on säätänyt tarkastuslautakunnan turhaan lakisääteiseksi, jos valtuusto ei ole lainkaan kiinnostunut tarkastuslautakunnan työn tuloksista. Tutkimustulosten perusteella käy ilmi, että valtuutetuilla tulisi olla enemmän tietoa tarkastuslautakunnan työstä ja näin myös kiinnostus arviointikertomusta kohtaan nousisi. Eräässä tutkittavista kunnista tarkastuslautakunnan puheenjohtajan useasti pyytämä info valtuutetuille tarkastuslautakunnan toiminnasta oli hylätty useaan kertaan.

Tarkastuslautakunnat olivat pohtineet miten he voisivat tiedottaa tarkastuslautakunnan työstä ja arviointikertomuksesta paremmin kuntalaisille ja medialle. Tutkimustulosten perusteella arviointikertomuksesta tehtiin vain harvoin juttuja tiedotusvälineisiin. Tarkastuslautakunnilla on kuitenkin selkeä halu tiedottaa työnsä tuloksia kuntalaisille ja tiedotusvälineille. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajat kuitenkin kokivat, että suurin hyöty arviointikertomuksesta on ”talon sisälle” eli kunnan omaan toimintaan. Voidaan siis pohtia, onko kuntalaisten tiedottaminen arviointikertomuksesta tarkoituksenmukaista. Tarkastuslautakunta on valtuuston asettama lautakunta ja se vastaa työstään valtuustolle. On tietysti täysin ymmärrettävää, että poliittinen luottamushenkilö haluaa kertoa äänestäjilleen mitä hän on saanut luottamushenkilönä aikaiseksi, mutta tämä ei ole välttämätöntä tarkastuslautakunnalle asetetun tehtävän kannalta.

Kunnan tarkastuslautakunnat ovat vakiinnuttamassa asemaansa kunnan toiminnassa. Sen vaikuttavuudesta kunnan toimintaan on ristiriitaisia kokemuksia, mutta tarkastuslautakunta nähdään siitä huolimatta tärkeänä lautakuntana. Olisi mielenkiintoista pohtia kuinka monessa kunnassa olisi tarkastuslautakunta, jos sen asemaa ei olisi säädetty laissa. Tällä hetkellä tarkastuslautakunta on kuitenkin lakisääteinen lautakunta, joten on toivottavaa ja kunnan edun mukaista, että tarkastuslautakunnan tekemää työtä hyödynnettäisiin kunnassa täysimääräisesti.

6.3 Jatkotutkimusaiheita

Aiheeseen liittyviä jatkotutkimusaiheita on useita. Aikaisemmin tässä luvussa on jo mainittu mahdollisena jatkotutkimusaiheena tarkastuslautakunnan pyrkimys pysyä puoluepolitiikan ulkopuolella ja sen rooli tai mielekkyys tarkastuslautakunnan työn onnistuminen näkökulmasta. Jatkotutkimusta voisi tehdä myös tutkimalla sitä, miten tarkastuslautakunnan työtä ja sen käyttämiä resursseja voitaisiin hyödyntää paremmin. Luottamus nousee voimakkaasti esiin niin tarkastuslautakuntiin liittyvässä teoriassa kuin empiirisen aineiston perusteella. Yksi mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe olisi tutkia syvällisemmin luottamusta ja sen merkitystä tiedon jakamisen tai tarkastuslautakuntien kannalta. Olisi mielenkiintoista tutkia kunnan tavallisen viranhaltijan eli rivityöntekijän roolia tiedonantajana. Osa tutkittavista kunnista hyödynsi rivityöntekijöitä tarkastuslautakunnan työssä ja osassa kunnista tätä suunniteltiin. Tarkastuslautakunnan työn kehittäminen olisi hyvä jatkotutkimusaihe käytännön

hyödynnettävyyden kannalta. Nyt tarkastuslautakunta kerää noin vuoden ajan tietoa haastatteluilla ja sitten se kirjoittaa arviointikertomuksen. Olisi mielenkiintoista pohtia miten tarkastuslautakunnan työtä voitaisiin kehittää ja minkälaisia uusia toimintatapoja tarkastuslautakunnat voisivat hyödyntää. Tarkastuslautakunnille olisi mahdollista kehittää jatkotutkimuksen avulla tiedontuotannon prosessi, jossa pyrittäisiin siihen, että tieto olisi helpommin tai vähemmällä työllä saatavilla tarkastuslautakuntien käyttöön.

LÄHTEET

- Aaltio, Iris & Puusa, Anu 2011. Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa: Puusa, Anu & Juuti, Pauli (toim.) 2011. Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Hansaprint.
- Aaltola, Juhani 2001. Filosofia, tiede, ymmärtäminen. Teoksessa: Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) 2001. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy
- Ainasvuori, Minna; Arvola, Anne; Ekuri, Riitta; Kukkonen, Jussi & Sallinen, Sini 2014. Tarkastuslautakunnat muuttuvassa kuntaympäristössä: Tarkastuslautakuntatyön opas. Helsinki: Kuntaliitto.
- Anttiroiko, Ari-Veikko 2000. Strateginen tietojohdaminen kunnallishallinnossa. Hallinnon Tutkimus Administrative Studies 19 (No 1), 19–32
- Bäcklund, Pia 2007. Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Daft, Richard & Lengel, Robert H. 1986, Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural Design. Management Science 32 (No 5), 554–571
- Davenport, Thomas H. & Prusak, Laurence 1998. Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know. Boston: Harvard Business School Press.
- Ellis, Kristine 2001. Uskalla jakaa. Yritystalous 4, 58–62.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha 2001. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana 2007. Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa: Aaltola, Juhani & Valli, Raine. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2007. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum Media Oy.
- HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.
- HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2011. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2004. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

- Huotari, Maija-Leena, Hurme, Pertti & Valkonen, Tarja 2005. Viestinnästä tietoon. Porvoo: WSOY.
- Huotari, Maija-Leena & Iivonen, Mirja 2000a. Tietojohtaminen – uudet aatteet ja vaatteet? Kanava 3, 205–208.
- Huotari, Maija-Leena & Iivonen, Mirja 2000b. Tietojohtaminen vaatii yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Tieto palvelu 3, 5, 7–9.
- Hyrkäs, Elina 2009. Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa [verkkodokumentti]. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto [viitattu 7.2.2011]. Saatavissa: <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/43678/isbn9789522147172.pdf?sequence=1>
- Jalonen, Harri 2007. Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä [verkkodokumentti]. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto [viitattu 7.2.2011]. Saatavissa: <http://dspace.cc.tut.fi/dpub/bitstream/handle/123456789/47/jalonen.pdf?sequence=1>
- Jalonen, Harri; Laihonen, Harri & Lönnqvist, Antti 2012. Tietojohtaminen osaksi kunnan strategista johtamista. Hallinnon Tutkimus 2, 138–147. Tampere: Hallinnon Tutkimuksen seura.
- Kaksonen, Maija & Kotonen Ulla 2002. Tarkastuslautakunnan asema kunnan organisaatiossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1, 22–31. Tampere: Kunnallistieteellinen yhdistys.
- Kalling, Thomas & Styhre, Alexander 2003. Knowledge Sharing in Organizations. Malmö: Liber.
- Kiviniemi, Kari 2001. Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa: Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) 2001. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy
- L 17.3.1995/365. Kuntalaki.
- Laihanen, Anna-Leena 2009. Ajopuusta asiantuntijaksi – luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa [verkkodokumentti]. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto [viitattu 26.5.2012]. Saatavissa: <http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/44016/isbn9789522147271.pdf?sequence=1>
- Lönnqvist, Antti, Blomqvist, Kirsimarja, Hannula, Mika, Kianto, Aino, Kärkkäinen, Hannu, Maula, Marjatta & Ståhle, Pirjo 2008. Tietojohtaminen tutkimusalueena. Tampere: Mediapinta.
- Martikainen, Juha-Pekka 2005. Tarkastuslautakunnat paikkaansa etsimässä. Teoksessa: Kallio,

Olavi, Martikainen, Juha-Pekka, Meklin, Pentti & Oulasvirta, Lasse 2005. Talousjohtamisen kehityspolkuja: Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996-2003. KuntaSuomi2004 –tutkimuksia nro 53. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Niiniluoto, Ilkka 1996. Informaatio, tieto ja yhteiskunta: filosofinen käsiteanalyysi. Helsinki: Edita.

Niiranen Vuokko 2011. Arviointitieto ja sen käyttöala kuntien päätöksenteossa. Hallinnon tutkimus Vol. 4, 313–324. Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura.

Niiranen, Vuokko & Meklin, Pentti 2005. Institutionalisoitu tuloksellisuusarviointi: tarkastuslautakunnat tuloksellisuusarviointitiedon käyttäjinä. Teoksessa: Niiranen Vuokko, Stenvall Jari & Lumijärvi Ismo (toim.) 2005. Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi – tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Nonaka, Ikujiro 1994. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. Organization Science Vol. 5, No 1, 14–37

Nonaka, Ikujiro & Takeuchi, Hirotaka 1995. The Knowledge-Creating Company. New York: Oxford University Press.

Nyholm, Inga & Airaksinen, Jenni 2011. Kuntahallinnon uudistaminen arvioinnin kohteena. Hallinnon tutkimuksia 4, 297–312. Tampere: Hallinnon tutkimuksen seura.

Polanyi, Michael 1966. The Tacit Dimension. London: Routledge & Kegan Paul.

Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari 2004. Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö Kaks.

Ruusuvuori, Johanna 2011. Litteroijan muistilista. Teoksessa: Ruusuvuori, Johanna, Nikander, Pirjo & Hyvärinen, Matti (toim.): Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

Ryynänen, Aimo 2001. Tarkastuslautakunta valtuuston apuelimenä. Valtuuston aseman vahvistamista vai kuntien valvonnan kunnallistamista? Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.): Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Vammala: Tampere university Press.

Spender, J-C. 1996. Making Knowledge the Basis of a Dynamic Theory of the Firm. Strategic Management Journal Vol. 17, 45–62.

Spender, J-C. 2006. Getting Value from Knowledge Management. The TQM Magazine Vol. 18, No 3, 238–254.

Spender, J-C. & Scherer Andreas Georg 2007. The Philosophical Foundations of Knowledge Management: Editors' Introduction. Organization Vol. 14, No 1, 5–28.

Stähle, Pirjo & Grönroos, Mauri 1999. Knowledge Management – tietopääoma

yrittäjien kilpailutekijänä. Helsinki: WSOY

Sveiby, Karl-Erik 1996. Transfer of Knowledge and the Information Processing Professions. *European Management Journal* Vol. 14, No 4, 379–388.

Sydänmaanlakka, Pentti 2004. Älykäs organisaatio. Tiedon, osaamisen ja suorituksen johtaminen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Syväjärvi, Antti, Vakkala Hanna & Stenvall Jari 2013. Tiedon hallintaa ja positiivisuutta henkilöstöjohtamiseen julkisen sektorin terveydenhuollossa. Teoksessa Ollila, Seija & Raisio, Harri (toim.): Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä. Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi. Vaasa: Acta Wasaensia 277.

Szulanski, Gabriel 2003. Sticky Knowledge. Barriers to Knowing in the Firm. London: Sage Publications

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Tammi.

Vakkuri, Jarmo 2001. Organisaation tuloksellisuusinformaatio tarkastus- ja arviointitoiminnassa: informaation tuotannon ja käytön näkökulmat. Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.): Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Vammala: Tampere university Press.

Vartola, Juha 2005. Näkökulmia byrokraatiaan. Tampere: Tampere university Press.

Viitala, Riitta 2005. Osaamisen johtaminen esimiestyössä. Vaasa: Universitas Wasaensis.

Virtanen, Petri 2007. Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.

Vuorinen, Erkki 2000. Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät. Helsinki: Oy Auditor Ab.

Wilson, T.D. 2005. The Nonsense of Knowledge Management. Teoksessa: Maceviciute, Elena & Wilson, T.D. (toim.): *Introducing Information Management: an information research reader*. Lontoo: Facet Publishing.

Liite 1

TEEMAHAASTATTELUKYSYMYKSET:

Kunnan tarkastuslautakunta ja sen toiminta informaation/tiedon jakamisen näkökulmasta.

1. Asema kunnassa: Mikä on tarkastuslautakunnan asema kunnassa ja millainen organisaatio se on?

- Kuka teidän kunnassa valmistelee tarkastuslautakunnan työtä? Onko omia virkamiehiä?
- Millainen rooli tarkastuslautakunnalla on omassa kunnassasi?
- Millainen suhtautuminen kunnan viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä on tarkastuslautakuntaa kohtaan?
- Ovatko tarkastuslautakunnan jäsenet erikoistuneet tiettyihin aihe-alueisiin? Jos ovat, niin miten?

2. Perustehtävä: Mitä tarkastuslautakunta tekee?

- Mitä ajattelet, miksi kunnassa on olemassa tarkastuslautakunta? Mikä on sen tehtävä?
- Miten johtamasi tarkastuslautakunta on suorittanut työtään? Kuvaa toimintatapojanne.

3. Lopputulema ja vaikuttavuus: Millainen on tarkastuslautakunnan työn vaikuttavuus?

- Miten näkemyksesi mukaan tarkastuslautakunnan työ on vaikuttanut kuntaasi?
- Miten tarkastuslautakunnan tekemää työtä (arviointikertomukset jne.) hyödynnetään kunnassasi?
- Mitä tulisi kehittää, että tarkastuslautakunta voisi suorittaa paremmin sille määrätty tehtävät?

4. Käytännöt informaation/tiedon jakamisessa: Millaista informaation/tiedon jakaminen on tarkastuslautakunnassa?

- Millaista informaatiota tarkastuslautakunta tarvitsee ja mistä se saa sitä?
- Koetko, että saat myös epävirallista informaatiota? Onko sellaisella merkitystä?
- Minkälaisia ongelmia informaation jakamiseen mielestäsi liittyy?
- Miten tarkastuslautakunnan sisällä jaetaan informaatiota?
- Milloin mielestäsi informaation jakaminen toimii hyvin?

Onko vielä jotain mitä haluaisit tuoda esiin?

Tausta:

- Nimi
- Nainen/Mies
- Ikä
- Puolue
- Koulutustausta ja ammatti
- Kuinka monta kautta tarkastuslautakunnassa
- Onko halukkuutta jatkaa tarkastuslautakunnassa