



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Anni Kiuru

**Sisäinen valvonta julkisen hallinnon päätöksenteon  
legitimiteetin rakentumisessa: läpinäkyvyyden  
merkitys**

Johtamisen akateeminen  
yksikkö  
Pro gradu -tutkielma  
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Vaasa 2026

---

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

<b>Tekijä:</b>	Anni Kiuru		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Sisäinen valvonta julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitietin rakentumisessa: läpinäkyvyyden merkitys		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Anna Kork		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2026	<b>Sivumäärä:</b>	74

---

**TIIVISTELMÄ:**

Julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitietti rakentuu yhä selvemmin sen perusteella, miten päätöksenteko näyttäytyy ulospäin läpinäkyvänä, perusteltuna ja arvioitavana. Päätöksenteon hyväksyttävyyttä ei siten perustu ainoastaan lopputuloksiin, vaan siihen, miten läpinäkyvästi päätökset valmistellaan, perustellaan ja dokumentoidaan. Hyvinvointialueuudistus ja uuden hallintotason muodostuminen ovat korostaneet dokumentoidun päätöksenteon ja siihen liittyvien valvontamenettelyjen merkitystä.

Tutkielmassa tarkastellaan, miten sisäinen valvonta asemoituu suhteessa julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitiettiin sekä millä tavoin sisäisen valvonnan menettelyt tukevat päätöksenteon läpinäkyvyyttä dokumentoiduissa päätöksentekomenettelyissä. Teoreettisena viitekehysenä toimivat päätöksenteon legitimitietin ja läpinäkyvyyden käsitteet, joiden suhdetta jäsenetään siten, että päätöksenteon läpinäkyvyys ymmärretään päätöksenteon legitimitietin keskeisenä edellytyksenä.

Tutkimus toteutettiin laadullisena tapaustutkimuksena. Aineisto koostui Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjoista vuosilta 2022–2025, joista analyysiin valittiin 26 dokumenttia. Aineisto analysoitiin laadullisen sisällönanalyysin avulla.

Tulosten perusteella sisäinen valvonta asemoituu dokumentoidussa päätöksenteossa institutionaaliseksi menettelyiksi, jotka tuottavat tietoperustaa, jäsentävät vastuusuhteita ja tekevät menettelyistä jäljitettäviä. Sisäisen valvonnan merkitys päätöksenteon legitimitietille on välillinen. Se tuottaa tietoa, joka lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja mahdollistaa päätöksenteon legitimitietin arvioinnin.

Tulokset osoittavat, että päätöksenteon läpinäkyvyys rakentuu erityisesti dokumentoidun tulkittavuuden kautta, kuten perustelujen, oikeusperustojen, vastuusuhteiden ja raportointitiedon kirjaamisena. Samalla tutkimus tuo esiin keskeisen rajoitteen: sisäinen valvonta vahvistaa menettelyllistä läpinäkyvyyttä, mutta sen yhteys päätöksenteon sisällölliseen läpinäkyvyyteen jää rajalliseksi.

Tutkimus täsmentää sisäisen valvonnan, päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitietin välistä suhdetta osoittamalla, että legitimitietti ei synny yksittäisistä valvontamekanismeista, vaan niiden tuottaman tiedon tulkittavuuden kautta rakentuvasta arvioitavuudesta. Tulokset täydentävät julkisen hallinnon tutkimusta tuomalla esiin dokumentoitujen päätöksentekomenettelyjen merkityksen päätöksenteon legitimitietin ehtojen rakentumisessa.

---

**AVAINSANAT:** Päätöksenteon legitimitietti, päätöksenteon läpinäkyvyys, sisäinen valvonta, julkishallinto, hyvinvointialueet

---

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

<b>Tekijä:</b>	Anni Kiuru		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Intern kontroll i uppbyggnaden av legitimitet i offentligt beslutsfattande: transparensens betydelse		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Anna Kork		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2026	<b>Sivumäärä:</b>	74

---

**ABSTRAKT:**

Beslutsfattandets legitimitet inom den offentliga förvaltningen grundar sig i allt högre grad på hur beslutsprocesser framstår som transparenta, motiverade och utvärderbara. Acceptabiliteten i beslutsfattandet baseras därmed inte enbart på slutresultat, utan också på hur besluten bereds, motiveras och dokumenteras. Reformen av välfärdsområdena och etableringen av en ny förvaltningsnivå har ytterligare betonat betydelsen av dokumenterat beslutsfattande och tillhörande kontrollförfaranden.

Studien analyserar hur intern kontroll positionerar sig i förhållande till beslutsfattandets legitimitet samt på vilka sätt dess förfaranden stödjer transparensen i dokumenterade beslutsprocesser. Den teoretiska referensramen utgörs av begreppen beslutsfattandes legitimitet och transparens, där beslutsfattandes transparens förstås som en central förutsättning för beslutsfattandes legitimitet.

Studien genomfördes som en kvalitativ fallstudie. Materialet består av protokoll från styrelsen och fullmäktige i Birkalands välfärdsområde från åren 2022–2025, varav 26 dokument valdes ut för analys. Materialet analyserades med hjälp av kvalitativ innehållsanalys.

Utifrån resultaten kan det konstateras att intern kontroll i dokumenterat beslutsfattande framträder som institutionella förfaranden som producerar kunskapsunderlag, tydliggör ansvarsförhållanden och gör processer spårbara. Dess betydelse för beslutsfattandes legitimiteten är indirekt: den producerar information som ökar transparensen i beslutsfattandet och därigenom möjliggör en bedömning av beslutsfattandes legitimitet.

Resultaten visar vidare att transparensen i beslutsfattandet i synnerhet byggs upp genom dokumenterad tolkbarhet, såsom formulering av motiveringar, rättsliga grunder, ansvarsförhållanden och rapporteringsinformation. Samtidigt framkommer en central begränsning: även om intern kontroll stärker den proceduriella transparensen, förblir kopplingen till den innehållsliga prövningen av beslut ofta svag i protokollen. Detta innebär att intern kontroll i första hand bidrar till att göra beslutsfattandet utvärderbart, snarare än att synliggöra den innehållsliga avvägningen bakom besluten.

---

**NYCKELORD:** beslutsfattandets legitimitet, beslutsfattandets transparens, intern kontroll, offentlig förvaltning, välfärdsområden

## Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tutkielman tausta	9
1.2	Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset	10
1.3	Tutkielman rakenne	10
2	Julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitetti ja läpinäkyvyys	12
2.1	Julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitetti	13
2.2	Päätöksenteon läpinäkyvyys ja julkisuusperiaate	15
2.3	Päätöksenteon läpinäkyvyys julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitetin edellytyksenä	17
3	Sisäinen valvonta julkisessa hallinnossa ja institutionaalisena menettelynä hyvinvointialueella	23
3.1	Sisäinen valvonta tilivelvollisuutta jäsentävänä institutionaalisena menettelynä	24
3.2	Sisäisen valvonnan sääntelykehys hyvinvointialueilla	26
3.3	Sisäinen valvonta ohjauksen ja päätöksenteon tukena hyvinvointialueella	28
3.4	Sisäinen valvonta hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitetin tukena	30
4	Tutkimuksen toteutus	34
4.1	Aineisto ja aineiston keruu	35
4.2	Tutkimusote ja aineiston analyysi	38
4.3	Tutkimuseettiset ratkaisut ja luotettavuus	42
5	Tulokset: Sisäinen valvonta Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitetin rakentumisessa	46
5.1	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä	47
5.2	Sisäinen valvonta päätöksenteon läpinäkyvyyttä tuottavana dokumentointina	50
5.3	Sisäinen valvonta päätöksenteon tilivelvollisuutta ja legitimitetin ehtoja rakentavana menettelynä	52

5.4 Sisäisen valvonnan asemoitumisen rajat ja valvontakulttuurin keskeneräisyys dokumentoiduissa menettelyissä	54
6 Johtopäätökset	57
6.1 Sisäisen valvonnan asemoituminen suhteessa päätöksenteon legitimizeettiin ja läpinäkyvyyteen	60
6.2 Tutkimuksen luotettavuus ja rajoitteet	62
6.3 Jatkotutkimus ja käytännön merkitys	64
Lähteet	66
Liitteet	73
Liite 1. Analyysiin sisältyneet pöytäkirjat, koodit ja luokat	73

## Kuviot

Kuvio 1. Sisäinen valvonta tuottaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä, jonka vaikutus julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitettiin on ehdollinen.....	22
Kuvio 2. Aineiston valintaprosessi .....	37
Kuvio 3. Sisäisen valvonnan asemoituminen dokumentoidussa päätöksenteossa legitimitetin ja läpinäkyvyyden rakentumisessa.....	59

## Taulukot

Taulukko 1. Päätöksenteon legitimitetti ja läpinäkyvyyden jännitteinen suhde aiemmissa tutkimuksissa	20
Taulukko 2. Analyysiin valitut pöytäkirjat	37
Taulukko 3. Esimerkki aineiston analyysistä	41
Taulukko 4. Analyysin yläluokat	42

# 1 Johdanto

Julkisen hallinnon päätöksenteolla on keskeinen rooli yhteiskunnallisten resurssien kohdentamisessa, palvelujen järjestämisessä sekä julkisen vallan käytön legitimoinnissa. Demokraattisessa oikeusvaltiossa päätöksenteon hyväksyttävyyys ei kuitenkaan perustu ainoastaan päätösten lopputuloksiin, vaan myös siihen, millaisina päätöksentekoprosessit näyttävät. Päätöksenteon on oltava perusteltua, jäljitettävää ja arvioitavissa, jotta sitä voidaan pitää oikeutettuna. Tästä syystä päätöksenteon legitimitetti rakentuu keskeisesti päätöksenteon läpinäkyvyyden varaan. Mitä selkeämmin päätöksenteon perusteet, menettelyt ja vastuut ovat nähtävissä ja arvioitavissa, sitä vahvemaksi sen hyväksyttävyyys muodostuu (Norris, 2011, s. 5, 239–240; Meijer, 2013, s. 429; Vuorelma, 2025).

Päätöksenteon legitimitetillä tarkoitetaan tässä tutkielmassa julkisen hallinnon päätöksenteon hyväksyttävyyttä suhteessa yhteiskunnan normeihin, arvoihin ja odotuksiin (Suchman, 1995, s. 574; Tyler, 2006, s. 31–33). Päätöksenteon läpinäkyvyys puolestaan viittaa siihen, missä määrin päätöksenteon perusteet, menettelyt ja vastuut ovat saatavilla, ymmärrettävissä ja arvioitavissa (Meijer, 2013, s. 429–431; Erkkilä, 2016, s. 384–385). Tässä tutkielmassa päätöksenteon läpinäkyvyys ymmärretään tiedon saatavuutta laajemmin. Se sisältää myös tiedon jäsenyisyyden, ymmärrettävyyden ja arvioitavuuden. Näin määriteltynä päätöksenteon läpinäkyvyys toimii legitimitetin keskeisenä edellytyksenä, sillä se mahdollistaa päätöksenteon hyväksyttävyyden arvioinnin, mutta ei yksin takaa sitä (de Fine Licht, 2014, s. 310–313).

Julkisen hallinnon toimintaympäristö on viime vuosina muuttunut merkittävästi. Hyvinvointialueuudistus, digitalisaatio sekä kasvaneet tehokkuus- ja tilivelvollisuusvaatimukset ovat lisänneet painetta tehdä päätöksenteosta entistä avoimempaa, systemaattisempaa ja perustellumpaa (Hillo ja muut, 2025, s. 4–5). Samalla päätöksenteon läpinäkyvyyttä koskevat odotukset ovat voimistuneet, ja päätöksentekoprosesseilta edellytetään entistä selkeämpää dokumentointia sekä perustelujen näkyväksi tekemistä (Grimmelikhuijsen ja muut, 2013, s. 575–576;

Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014, s. 153). Päätöksenteon legitimiteetti rakentuu yhä selvemmin sen perusteella, miten päätökset valmistellaan, kirjataan ja perustellaan, ei ainoastaan niiden lopputulosten kautta (de Fine Licht, 2014, s. 310–313; 320–323).

Päätöksenteon legitimiteetti ei kuitenkaan synny itsestään, vaan rakentuu hallinnollisissa rakenteissa, käytännöissä sekä institutionaalisissa menettelyissä, jotka ohjaavat päätöksenteon valmistelua, dokumentointia ja seuranta (Aziz ja muut, 2015, s. 164–166). Tässä kokonaisuudessa sisäinen valvonta muodostaa keskeisen mekanismin, jonka kautta päätöksenteon läpinäkyvyyttä tuotetaan ja jäsenetään.

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan julkisorganisaation sisäisiä menettelyjä ja rakenteita, joiden avulla pyritään varmistamaan toiminnan lainmukaisuus, asianmukaisuus, riskienhallinta sekä arvioitavuus (Aziz ja muut, 2015, s. 164–166; Valtioneuvosto, 2024, s. 19–23). Sisäinen valvonta tuottaa raportteja, arviointikertomuksia, riskienhallintasuunnitelmia sekä muuta dokumentaatiota, joiden avulla organisaatio tekee toimintaansa näkyväksi ja osoittaa toimivansa sääntöjen mukaisesti. Näin sisäinen valvonta lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä, mikä puolestaan luo edellytyksiä päätöksenteon legitimiteetin rakentumiselle.

Aiempi tutkimus on kuitenkin osoittanut, että valvonta- ja arviointikäytännöt voivat institutionalisoitua rutiineiksi, jolloin niiden yhteys päätöksenteon todelliseen läpinäkyvyyteen ja legitimiteettiin voi jäädä epäselväksi (Power, 1997, s. 4, 10–12; Hood, 2010, s. 992–994). Sisäinen valvonta voi tällöin toimia sekä hallinnollisena kontrollimekanismina että symbolisena osoituksena vastuullisuudesta. Tämä korostaa tarvetta tarkastella, millä tavoin sisäinen valvonta konkreettisesti kytkeytyy päätöksenteon läpinäkyvyyteen ja legitimiteettiin dokumentoiduissa päätöksentekomenettelyissä.

Vaikka päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja legitimiteettiä on tutkittu laajasti sekä teoreettisesti että empiirisesti (Bitektine & Haack, 2015, s. 50–52; Kiwi ja muut, 2025, s.

1183–1184), sisäisen valvonnan institutionaalista asemoitumista suhteessa näihin ilmiöihin dokumentoiduissa päätöksentekomenettelyissä on tarkasteltu vähemmän. Aiempi tutkimus on lähestynyt päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja legitimizeettiä usein yleisinä hallinnon periaatteina tai yksittäisten ohjaus- ja valvontamekanismien näkökulmasta (esim. Grimmeliikhuijsen ja muut, 2013; Meijer, 2013; de Fine Licht, 2014), mutta niiden kytkeytymistä sisäisen valvonnan konkreettisiin dokumentointikäytäntöihin on käsitelty rajallisesti. Erityisesti on jäänyt vähemmälle huomiolle, millä tavoin sisäisen valvonnan menettelyt tuottavat päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja sitä kautta rakentavat päätöksenteon legitimizeettiä dokumentoiduissa hallinnollisissa prosesseissa.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjoja vuosilta 2022–2025. Hyvinvointialueet edustavat uutta hallinnollista rakennetta, jossa päätöksentekoon liittyvät vastuut ja valvontarakenteet ovat osin vielä muotoutumassa. Tämä tekee niistä erityisen kiinnostavan kohteen päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimizeetin tarkastelulle.

## **1.1 Tutkielman tausta**

Sisäinen valvonta ei ole uusi ilmiö julkisessa hallinnossa, vaan sen periaatteita on sovellettu pitkään osana kuntien ja valtionhallinnon normaalia toimintaa (Hallintolaki 434/2003). Viime vuosina sisäisen valvonnan merkitys on kuitenkin korostunut osana laajempaa hallinnon ohjaus- ja valvontajärjestelmien kehitystä, jossa painottuvat tehokkuus, tilivelvollisuus ja riskienhallinta (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 196–201; 206–210). Uudet hallinnolliset rakenteet edellyttävät selkeitä menettelyjä, vastuunjakoja ja dokumentointia päätöksenteon tueksi.

Hyvinvointialueiden toimintaa ohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaki (741/2023), joka yhtenäistää omavalvonnan, riskienhallinnan ja valvontaprosessien velvoitteita valtakunnallisesti. Laki korostaa ennakoivaa valvontaa, järjestelmällistä riskien tunnistamista sekä palvelujen laadun ja turvallisuuden varmistamista. Tämä

normatiivinen kehys kytkee sisäisen valvonnan entistä tiiviimmin päätöksenteon menettelyihin ja niiden arvioitavuuteen.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjoja vuosilta 2022–2025. Hyvinvointialueet edustavat uutta hallinnollista rakennetta, jossa päätöksentekoon liittyvät vastuut ja valvontarakenteet ovat osin vielä muotoutumassa. Tämä tekee niistä erityisen kiinnostavan kohteen päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitietin tarkastelulle.

## **1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset**

Tutkimuksen tavoitteena on jäsentää, miten sisäinen valvonta asemoituu suhteessa julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitettiin sekä millä tavoin sisäisen valvonnan menettelyt tukevat Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten sisäinen valvonta asemoituu suhteessa julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitettiin?
2. Millä tavoin sisäisen valvonnan menettelyt tukevat Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyttä?

Tutkimus rajautuu dokumentoituihin päätöksiin ja menettelykuvauksiin. Analyysin tavoitteena ei ole arvioida yksittäisten päätösten onnistuneisuutta tai niiden vaikutuksia palvelutuotannossa, vaan tarkastella, miten sisäinen valvonta kirjoitetaan osaksi hallinnollista päätöksentekoa ja millaisia päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitietin merkityksiä näissä dokumenteissa tuotetaan.

## **1.3 Tutkielman rakenne**

Tutkielma rakentuu kuudesta pääluvusta. Johdannon jälkeen luvussa kaksi muodostetaan tutkielman teoreettinen viitekehys tarkastelemalla julkisen hallinnon

päätöksenteon legitimiteettiä, päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä niiden välistä suhdetta. Luvussa jäsennetään erityisesti sitä, miten päätöksenteon läpinäkyvyys toimii julkisen hallinnon päätöksenteon legitimiteetin edellytyksenä.

Luvussa kolme tarkastellaan sisäistä valvontaa julkisen hallinnon ohjaus- ja vastuujärjestelmässä sekä hyvinvointialueiden institutionaalisessa kontekstissa. Luvussa täsmennetään, millaisena hallinnollisena ja institutionaalisena menettelyä sisäinen valvonta näyttää ja miten se kytkeytyy päätöksenteon dokumentointiin ja arvioitavuuteen.

Luvussa neljä kuvataan tutkimuksen toteutus, aineisto ja analyysimenetelmä. Luvussa perustellaan laadullisen tapaustutkimuksen ja sisällönanalyysin valinnat sekä kuvataan, miten Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjoista muodostettu aineisto on rajattu ja analysoitu.

Luvussa viisi esitetään tutkimuksen tulokset. Tulosluvussa analysoidaan, millä tavoin sisäinen valvonta asemoituu suhteessa julkisen hallinnon päätöksenteon legitimiteettiin ja miten sisäisen valvonnan menettelyt tukevat Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyttä dokumentoiduissa päätöksentekomenettelyissä.

Luvussa kuusi esitetään tutkielman johtopäätökset. Luvussa kootaan yhteen, mitä tutkimus osoittaa sisäisen valvonnan, päätöksenteon läpinäkyvyyden ja päätöksenteon legitimiteetin suhteesta, arvioidaan tutkimuksen rajoitteita ja luotettavuutta sekä pohditaan tulosten merkitystä ja jatkotutkimustarpeita.

## 2 Julkisen hallinnon päätöksenteon legitimiteetti ja läpinäkyvyys

Tässä luvussa rakennetaan tutkielman teoreettinen viitekehys tarkastelemalla päätöksenteon legitimiteettiä, läpinäkyvyyttä ja niiden välistä suhdetta julkisen hallinnon kontekstissa. Tarkastelu perustuu legitimiteettiteoriaan, läpinäkyvyyttä koskevaan tutkimukseen sekä suomalaiseen julkisuusperiaatetta koskevaan tutkimukseen. Näiden avulla jäsennetään, millä tavoin julkisen hallinnon päätöksenteon legitimiteetti rakentuu sekä millainen merkitys päätöksenteon läpinäkyvyydellä on tämän legitimiteetin edellytyksenä ja sisäisen valvonnan tarkastelussa.

Tässä tutkielmassa päätöksenteon legitimiteetillä tarkoitetaan julkisen hallinnon päätösten hyväksyttävyyttä suhteessa yhteiskunnan normeihin, arvoihin ja odotuksiin (Suchman, 1995, s. 574; Tyler, 2006, s. 31–33). Vaikka legitimiteettiä tarkastellaan tutkimuskirjallisuudessa usein organisaation tai instituution yleisenä hyväksyttävyytenä, tässä tutkielmassa huomio rajataan julkisen hallinnon päätöksenteon menettelylliseen ulottuvuuteen. Kiinnostuksen kohteena on se, miten hyväksyttävyys rakentuu päätösten valmistelussa, perusteluissa ja dokumentoiduissa menettelyissä. Tällöin päätöksenteon legitimiteetti ei palaudu vain päätösten sisältöön tai seurauksiin, vaan myös siihen, näyttäytykö päätöksenteko asianmukaisena, johdonmukaisena ja arvioitavana.

Päätöksenteon läpinäkyvyydellä puolestaan tarkoitetaan tässä tutkielmassa julkisen hallinnon päätöksenteon avoimuutta siten, että päätösten perusteet, tavoitteet, menettelyt ja vastuut ovat kansalaisten sekä muiden sidosryhmien arvioitavissa (Meijer, 2013, s. 429–431; Erkkilä, 2016, s. 384–385). Läpinäkyvyyttä koskevassa kirjallisuudessa käsite on kuitenkin päätöksentekoa laajempi, ja joissain määritelmässä korostuu yleinen näkyvyyden idea, että hallinnolliset käytännöt ja ratkaisut ovat ulkopuolisen nähtävissä. Den Boer (1998, s. 105) kuvaa läpinäkyvyyttä kykynä “nähdä selvästi instituution ikkunoista”. Tämän tutkielman kannalta pelkkä näkyvyys ei kuitenkaan riitä, jos tieto on hajanaista, teknistä tai irrotettua päätöksenteon kulusta. Siksi päätöksenteon

läpinäkyvyys ymmärretään tiedon saatavuuden lisäksi myös tiedon ymmärrettävyytenä ja arvioitavuutena (Meijer, 2013, s. 430–431; Erkkilä, 2016, s. 384–385). Tässä tutkielmassa termejä päätöksenteon ”läpinäkyvyys” ja ”avoimuus” käytetään synonyymeina.

Tässä tutkielmassa päätöksenteon legitimizeettiä ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä tarkastellaan osana samaa tutkimusilmiötä. Tarkastelun keskiössä on julkisen hallinnon päätöksenteon legitimizeetti, jonka rakentumista analysoidaan erityisesti päätöksenteon läpinäkyvyyden kautta. Päätöksenteon läpinäkyvyys luo mahdollisuuden arvioida päätöksenteon menettelyjä ja perusteluja, mutta päätöksenteon legitimizeetti ei synny automaattisesti tiedon määrästä tai muodollisesta avoimuudesta. Käsitteiden välinen suhde on siten ehdollinen ja osin jännitteinen. Sama avoimuus voi sekä vahvistaa päätöksenteon hyväksyttävyyttä että lisätä kriittistä tarkastelua riippuen siitä, miten päätöksentekoa koskeva tieto on jäsenetty ja miten sitä tulkitaan (Meijer, 2013, s. 434–436; de Fine Licht, 2014, s. 310–313).

## **2.1 Julkisen hallinnon päätöksenteon legitimizeetti**

Julkisen hallinnon päätöksenteon legitimizeettiä voidaan tarkastella käsityksenä siitä, että päätöksentekoprosessit ja niihin liittyvät menettelyt näyttäytyvät hyväksyttävänä suhteessa yhteiskunnallisiin normeihin ja odotuksiin. Tässä tutkielmassa tarkastelun kohteena on erityisesti päätöksenteon legitimizeetti, jolloin huomio kohdistuu siihen, missä määrin päätöksenteko ja sitä ohjaavat menettelyt koetaan hyväksyttäväksi. Päätöksenteon legitimizeetti ei tällöin ole ainoastaan muodollinen tai oikeudellinen tila, vaan sidosryhmien tekemä arvio siitä, voidaanko päätöksentekoa pitää hyväksyttävänä. (Suchman, 1995, s. 574–578; Bitektine & Haack, 2015, s. 50–52.)

Julkisen hallinnon kontekstissa tähän arvioon kietoutuvat samanaikaisesti oikeudelliset, eettiset ja poliittiset ulottuvuudet. Päätösten tulee olla lainmukaisia, mutta myös menettelyjen tulee näyttäytyä reiluina ja perustelujen uskottavina (Beetham, 1991, s.

15–20). Päätöksenteon legitimiteetti rakentuu siten sekä normatiivisista vaatimuksista että siitä, miten päätöksentekoprosessit näyttäytyvät ulkopuolisille.

Päätöksenteon legitimiteettiä voidaan jäsentää pragmaattisen, moraalisen ja kognitiivisen ulottuvuuden avulla (Suchman, 1995). Pragmaattinen päätöksenteon legitimiteetti kohdistuu siihen, koetaanko päätöksenteosta seuraavan hyötyä ja palveleeko se yhteistä etua. Moraalinen päätöksenteon legitimiteetti korostaa menettelyjen reiluuutta ja päätösten oikeudenmukaisuutta. Kognitiivinen päätöksenteon legitimiteetti puolestaan liittyy siihen, näyttävätkö päätökset ymmärrettävinä ja hyväksyttävinä osana organisaation tavanomaista toimintaa. (Suchman, 1995, s. 578–582.)

Aiemmassa tutkimuksessa päätöksenteon legitimiteettiä on tarkasteltu myös menettelyllisen päätöksenteon legitimiteetin näkökulmasta (Tyler, 2006). Tämän lähestymistavan mukaan päätöksenteon hyväksyttävyyden rakentuu ennen kaikkea siitä, miten päätökset tehdään, ei ainoastaan siitä, mitä päätetään. Prosessien reiluus, johdonmukaisuus ja perusteltavuus lisäävät päätöksenteon legitimiteettiä myös tilanteissa, joissa lopputulos ei ole kaikille osapuolille suotuisa. (Tyler, 2006, s. 49–52; 115–118.)

Päätöksenteon legitimiteetti ei kuitenkaan synny yhdessä hetkessä, vaan rakentuu ja arvioidaan uudelleen ajan kuluessa. Julkisen hallinnon päätöksenteko tapahtuu toimintaympäristössä, jossa tavoitteet ovat moninaisia ja usein keskenään ristiriitaisia. Tuloksellisuus, taloudellisuus, yhdenvertaisuus ja oikeusturva asettavat samanaikaisia vaatimuksia päätöksenteolle, mikä tekee päätöksenteon legitimiteetin rakentumisesta kompleksisen prosessin (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 186–210; Christensen & Lægreid, 2011, s. 407–408). Tällaisessa toimintaympäristössä päätöksenteon legitimiteetti voi heikentyä, jos menettelyt näyttävät epäselvinä, ristiriitaisina tai vaikeasti seurattavina, tai jos organisaation toiminta ei vastaa siihen kohdistuvia odotuksia (Kiwi ja muut, 2025, s. 1183–1184). Päätöksenteon legitimiteetti rakentuu myös suhteessa siihen, miten

organisaatiot asemoituvat ympäristönsä odotuksiin ja kilpailevat hyväksyttävyydestä (Deephouse & Carter, 2005, s. 330–332).

Pitkän aikavälin näkökulmasta päätöksenteon legitimitetti kytkeytyy läheisesti avoimuuteen, tilivelvollisuuteen ja johdonmukaiseen viestintään. Kansalaisten luottamus ei perustu pelkästään muodolliseen tiedon saatavuuteen, vaan siihen, että hallinto kykenee osoittamaan toimintansa perusteet ymmärrettävästi ja uskottavasti (Norris, 2011, s. 45–62; 95–104). Näin päätöksenteon legitimitetti linkittyy siihen, millaiset mahdollisuudet sidosryhmillä on seurata ja arvioida päätöksentekoa.

Päätöksenteon legitimitettiä voidaan vahvistaa kokoamalla päätöksenteko ennakoitaviksi ja toistettavasti tulkittaviksi menettelyiksi. Dokumentoidut toimintatavat ja valvontajärjestelmät lisäävät päätöksenteon jäljitettävyyttä ja luotettavuutta, koska ne kiinnittävät päätöksenteon näkyviin rakenteisiin ja mahdollistavat arvioinnin myös jälkikäteen (Aziz ja muut, 2015, s. 164–165). Vastaavasti rajallinen tiedon saatavuus ja avoimuuden puute voivat heikentää päätöksenteon legitimitettiä, koska päätöksentekoa ei voida tarkastella kriittisesti (Roberts, 2006, s. 18–20).

## **2.2 Päätöksenteon läpinäkyvyys ja julkisuusperiaate**

Päätöksenteon läpinäkyvyys perustuu Suomessa julkisuusperiaatteeseen, joka on turvattu perustuslain 12 §:ssä (Perustuslaki 731/1999). Julkisuusperiaatetta täsmentää laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Lain tavoitteena on turvata kansalaisten oikeus saada tietoa päätösten perusteista sekä mahdollistaa julkisen vallan käytön valvonta. Asiakirjajulkisuus, tietojen saatavuus ja perusteluvollisuus muodostavat lähtökohdan sille, että päätösten perusteet ja menettelyt ovat arvioitavissa.

Vaikka päätöksenteon läpinäkyvyyttä pidetään suomalaisessa hallinnossa keskeisenä arvona, tutkimuskirjallisuudessa siihen liitetään myös jännitteisiä ulottuvuuksia. Suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa julkisuusperiaatetta on tarkasteltu erityisesti

osana pohjoismaista avoimuustraditiota (Erkkilä, 2016; 2022). Samalla on kuitenkin tuotu esiin, että avoimuuden käytännön toteutuminen on monitasoista ja altista erilaisille rajoitteille (Mäenpää, 2020, s. 18–27). Näin päätöksenteon läpinäkyvyys ei näyttäyty yksiselitteisenä ilmiönä, vaan sen toteutuminen riippuu hallinnollisista käytännöistä, tiedon jäsentämisestä sekä institutionaalisista rakenteista.

Päätöksenteon läpinäkyvyyden vaikutuksia tarkasteltaessa keskeiseksi nousee tiedon laatu ja ymmärrettävyys. Aiemman tutkimuksen mukaan avoimuus voi sekä vahvistaa että heikentää julkisen hallinnon uskottavuutta (Meijer, 2013, s. 434–436). Päätöksenteon läpinäkyvyys tukee päätöksenteon legitimitettä silloin, kun se tekee menettelyt ymmärrettäviksi ja arvioitaviksi, mutta voi heikentää sitä, jos avattava tieto on vaikeasti tulkittavaa tai huonosti jäsenneiltyä. Samansuuntaisesti asiakirjajulkisuutta koskeva tutkimus osoittaa, että pelkkä tiedon määrän lisääminen ei välttämättä paranna arvioitavuutta, jos tieto ei ole käyttökelpoista (Curtin & Meijer, 2006, s. 116–117). Päätöksenteon läpinäkyvyyden myönteiset vaikutukset edellyttävät siten selkeää ja olennaista tietoa, joka tukee julkisen hallinnon arviointia ja luottamuksen rakentumista (Grimmelikhuijsen ja muut, 2013, s. 576–578; Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014, s. 149–154).

Päätöksenteon läpinäkyvyyttä voidaan jäsentää myös sen kohdistumisen perusteella. Päätöksenteon tapahtuma- ja prosessiläpinäkyvyyden erottelu kuvaa, miten avoimuus voi kohdistua joko päätösten lopputuloksiin tai niiden valmisteluun ja perusteluihin (Heald, 2006, s. 30). Päätöksenteon legitimitetin näkökulmasta päätöksentekoprosessin läpinäkyvyys on erityisen merkityksellistä, koska hyväksyttävyyden rakentuu sille, miten päätökset on valmisteltu ja millä perusteilla valintoja on tehty (Tyler, 2006, s. 115–118).

Päätöksenteon läpinäkyvyyttä voidaan tarkastella myös kokemuksellisenä ilmiönä. Tiedon muodollinen saatavuus ei välttämättä tarkoita, että päätöksenteko koettaisiin läpinäkyväksi. Päätöksenteon läpinäkyvyyden vaikutus päätöksenteon legitimitettiin määräytyy siten myös sen perusteella, miten avoimuus näyttäytyy kansalaisille ja

millaisia tulkintamahdollisuuksia se tarjoaa (de Fine Licht, 2011, s. 194–195; 2014, s. 310–313). Lisäksi vaikutukset vaihtelevat sen mukaan, millaisia odotuksia kansalaisilla on avoimuudesta ja miten he tulkitsevat saatavilla olevaa tietoa (Grimmelikhuijsen ja muut, 2020, s. 7–8).

Päätöksenteon läpinäkyvyys ei myöskään toimi hallinnossa irrallisena lisänä, vaan se kytkeytyy muihin päätöksenteon tavoitteisiin. Kansalaisten arviot päätöksenteosta eivät perustu pelkästään avoimuuteen, vaan myös esimerkiksi tehokkuuteen. Tehokkaaksi koettu päätöksenteko voi joissain tilanteissa kompensoida vähäisempää päätöksenteon läpinäkyvyyttä (König ja muut, 2024, s. 1071–1072). Tämä korostaa, että päätöksenteon läpinäkyvyys on yksi päätöksenteon legitimitietin rakentumiseen vaikuttavista tekijöistä, ei ainoa.

Sisäinen valvonta on keskeinen osa päätöksenteon läpinäkyvyyden rakentumista, koska se tuottaa dokumentaatiota, menettelykuvauksia ja raportointia päätöksenteon eri vaiheista (Valtioneuvosto, 2024, s. 19–23). Sisäinen valvonta voi siten vahvistaa proseduraalista hyväksyttävyyttä tekemällä päätöksenteon vaiheista jäljitettäviä ja perusteluketjuista ymmärrettäviä, mikä puolestaan tukee päätöksenteon legitimitietin rakentumista.

Näin päätöksenteon läpinäkyvyys näyttäytyy moniulotteisena ilmiönä, jossa keskeistä ei ole pelkästään tiedon saatavuus, vaan myös sen jäsentyminen, ymmärrettävyys ja kytkeytyminen päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin.

### **2.3 Päätöksenteon läpinäkyvyys julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitietin edellytyksenä**

Aiemman tutkimuksen perusteella päätöksenteon läpinäkyvyys on keskeinen julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitietin edellytys, vaikka nämä käsitteet eivät ole toistensa synonyymeja. Päätöksenteon läpinäkyvyys ei automaattisesti tuota päätöksenteon legitimitiettiä, vaan sen vaikutus on ehdollinen. Päätöksenteon

legitimiteetti riippuu siitä, missä määrin päätöksentekoa koskeva tieto on ymmärrettävää, käyttökelpoista ja sidosryhmien arvioitavissa (Roberts, 2006, s. 12–15; Curtin & Meijer, 2006, s. 116–117; Norris, 2011, s. 45–62). Näin päätöksenteon läpinäkyvyys näyttäytyy päätöksenteon legitimiteetin keskeisenä edellytyksenä, mutta ei sen takeena.

Päätöksenteon legitimiteetin ja sen läpinäkyvyyden suhdetta voidaan jäsentää ainakin kolmen toisiaan täydentävän näkökulman kautta. Ensinnäkin aiempi tutkimus on korostanut menettelyjen oikeudenmukaisuuden merkitystä päätöksenteon legitimiteetin perustana erityisesti julkista valtaa käyttävien instituutioiden kontekstissa. Päätöksenteon legitimiteetti rakentuu erityisesti siitä, koetaanko päätöksentekomenettelyt reiluiksi, puolueettomiksi ja perustelluiksi (Tyler, 2006, s. 115–118). Päätöksenteon läpinäkyvyys voi vahvistaa tätä vaikutusta tekemällä päätöksentekoprosessin vaiheet ja perustelut näkyviksi ja arvioitaviksi (de Fine Licht, 2014, s. 310–313). Tällöin päätöksenteon legitimiteetti voi säilyä myös tilanteissa, joissa päätöksen lopputulos ei ole kaikille osapuolille suotuisa (Tyler, 2006, s. 115–118; 163–170). Myös kansalaisosallistumista koskeva tutkimus osoittaa, että päätöksenteon legitimiteetti vahvistuu, kun päätöksentekoprosessit ovat läpinäkyviä ja osallistumisen rooli on selkeä (Michels & De Graaf, 2010, s. 487–489).

Toiseksi aiempi tutkimus on korostanut tiedon laadun ja ymmärrettävyyden merkitystä päätöksenteon läpinäkyvyyden vaikuttavuuden ehtona (Meijer, 2013). Päätöksenteon läpinäkyvyys ei lisää päätöksenteon legitimiteettiä pelkän tiedon määrän kautta, vaan vaikutus riippuu siitä, miten tieto on jäsenetty ja missä määrin se mahdollistaa päätöksenteon arvioinnin. Päätöksenteon läpinäkyvyys voi samanaikaisesti vahvistaa päätöksenteon legitimiteettiä ja lisätä kriittistä tarkastelua (Meijer, 2013, s. 434–436). Päätöksenteon läpinäkyvyyden myönteiset vaikutukset korostuvat erityisesti silloin, kun päätöksentekoa koskeva tieto on selkeää, olennaista ja sidosryhmien hyödynnettävissä (Curtin & Meijer, 2006, s. 116–117; Grimmelikhuijsen ja muut, 2013, s. 576–578; Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014, s. 149–154). Lisäksi vaikutukset riippuvat siitä, millaisia

odotuksia sidosryhmillä on avoimuudesta ja miten he tulkitsevat saatavilla olevaa tietoa (Grimmelikhuijsen ja muut, 2020, s. 7–8). Päätöksenteon läpinäkyvyys tukee päätöksenteon legitimitettä erityisesti silloin, kun tieto mahdollistaa päätöksenteon arvioinnin ja siihen kohdistuvan vaikuttamisen (Bauhr & Grimes, 2013, s. 292; 310–311). Vastaavasti vaikeasti tulkittava tai tekninen tieto voi heikentää päätöksenteon legitimitettä.

Kolmanneksi päätöksenteon legitimitetin ja läpinäkyvyyden suhdetta voidaan jäsentää jännitteiden kautta. Päätöksenteon läpinäkyvyys voi muuttaa julkisen hallinnon päätöksentekoa myös ongelmallisilla tavoilla. Avoimuutta voidaan käyttää strategisesti esimerkiksi vastuun välttelyn välineenä, jolloin päätöksenteon läpinäkyvyyden vaikutus päätöksenteon legitimitettiin voi kääntyä negatiiviseksi (Hood, 2007, s. 199–201). Lisäksi päätöksenteon läpinäkyvyys voi tuottaa näkyvyyttä ilman ymmärrettävyyttä, mikä heikentää sen kykyä tukea päätöksenteon legitimitettä (de Fine Licht, 2011, s. 194–195). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kriittinen tarkastelu olisi lähtökohtaisesti haitallista. Päinvastoin, kun päätöksentekoprosessit ovat selkeitä ja kestävä arvioinnin, päätöksenteon läpinäkyvyys voi vahvistaa käsitystä päätöksenteon johdonmukaisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta.

Pohjoismaista julkista hallintoa tarkasteleva tutkimus täydentää tätä jännitteisyyttä institutionaalisella näkökulmalla (Erkkilä, 2022). Sen mukaan esimerkiksi julkisuusperiaate, asiakirjojen saatavuus ja avoin dokumentointi muodostavat pitkällä aikavälillä perustan, jonka varaan julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitetti rakentuu (Erkkilä, 2022, s. 160–166). Päätöksenteon läpinäkyvyys ei tällöin näyttäydä yksittäisenä hallinnollisena käytäntönä, vaan osana laajempaa julkista hallintokulttuuria, jossa päätöksenteon näkyväksi tekeminen toimii julkisen vallan hyväksyttävyyden ehtona.

Taulukko 1 kokoaa yhteen keskeisiä näkökulmia julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitetin ja päätöksenteon läpinäkyvyyden suhteesta. Taulukko havainnollistaa, että

julkisen hallinnon päätöksenteon läpinäkyvyyden vaikutus päätöksenteon legitimitettiin on ehdollinen ja jännitteinen.

**Taulukko 1. Päätöksenteon legitimitetti ja läpinäkyvyyden jännitteinen suhde aiemmissa tutkimuksissa**

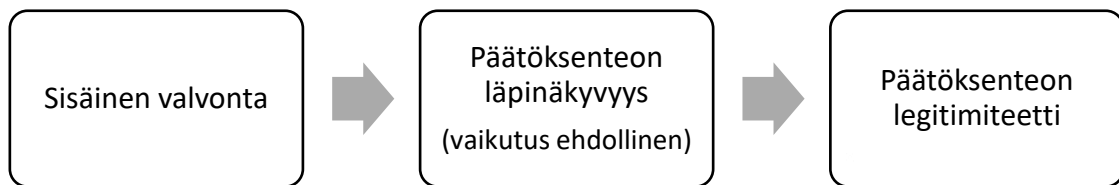
Tutkimus	Tarkastelunäkökulma	Päätöksenteon legitimitetin ja päätöksenteon läpinäkyvyyden suhde
Curtin, D. & Meijer, A. (2006). <i>Does Transparency Strengthen Legitimacy?</i>	EU-hallinnon avoimuus ja asiakirjajulkisuus	Päätöksenteon läpinäkyvyys voi lisätä institutionaalista päätöksenteon legitimitettä, mutta vaikutus edellyttää, että tieto on ymmärrettävää ja sidosryhmien hyödynnettävissä.
Roberts, A. (2006). <i>Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age</i>	Julkisen vallan salassapito ja avoimuus	Päätöksenteon avoimuuden puuttuminen murentaa päätöksenteon legitimitettä, koska päätöksentekoa ei voida arvioida. Dokumentoidut menettelyt ja valvontamekanismit ovat keskeisiä.
Tyler, T.R. (2006). <i>Why People Obey the Law</i>	Päätöksenteon menettelyjen reiluus	Menettelyjen johdonmukaisuus, perusteltavuus ja puolueettomuus vahvistavat päätöksenteon legitimitettä; nämä ovat myös päätöksenteon läpinäkyvyyden keskeisiä elementtejä.
Hood, C. (2007). <i>What happens when transparency meets blame-avoidance?</i>	Avoimuus strategisena välineenä	Päätöksenteon läpinäkyvyyden vaikutus voi käantä negatiiviseksi, jos avoimuutta käytetään vastuun välttelyyn.
Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory democracy and public engagement	Kansalaisosallistuminen ja paikallisen päätöksenteon arvioitavuus.	Kansalaisosallistuminen voi vahvistaa päätöksenteon legitimitettä silloin, kun prosessit ovat läpinäkyviä, osallistumisen rooli on selkeä ja kansalaiset kokevat voivansa vaikuttaa. Pelkkä muodollinen osallistuminen ei riitä.
de Fine Licht, J. (2011). <i>Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy</i>	Politiikkaprosessin avoimuus	Päätöksenteon läpinäkyvyys voi lisätä päätöksenteon legitimitettä, jos se parantaa päätöksenteon ymmärrettävyyttä. Toisaalta liiallinen tekninen tai monimutkainen avoimuus voi vähentää hyväksyttävyyttä.
Norris, P. (2011). <i>Democratic deficit: Critical citizens revisited.</i>	Luottamus instituutioihin ja avoimuus	Pitkäaikainen institutionaalinen päätöksenteon legitimitetti rakentuu avoimuuden, tilivelvollisuuden ja johdonmukaisen viestinnän varaan.

Bauhr & Grimes (2013). <i>Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability</i>	Avoimuus, tilivelvollisuus ja päätöksenteon legitimiteetti	Päätöksenteon läpinäkyvyys vahvistaa päätöksenteon legitimiteettiä erityisesti silloin, kun kansalaiset kokevat voivansa käyttää avattua tietoa ja vaikuttaa päätöksentekoon. Pelkkä tieto ei riitä.
Grimmelikhuijsen, S. G., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). <i>The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment</i>	Hallinnon verkkopohjainen avoimuus	Luottamus toimii keskeisenä päätöksenteon legitimiteetin elementtinä. Selkeä ja jäsenelty tieto lisää luottamusta hallintoon.
Meijer, A. (2013). <i>Understanding the complex dynamics of transparency.</i>	Avoimuuden kaksisuuntaiset vaikutukset	Päätöksenteon läpinäkyvyys voi sekä parantaa että heikentää päätöksenteon legitimiteettiä: avoimuus voi lisätä luottamusta, mutta myös paljastaa ristiriitoja ja synnyttää kritiikkiä.
de Fine Licht, J. (2014). <i>Transparency actually: How transparency affects public perceptions of political decision-making</i>	Julkiset päätösprosessit	Päätöksentekoprosessien läpinäkyvyys lisää erityisesti päätöksenteon prosessuaalista legitimiteettiä, kuten käsityksiä reiludesta ja johdonmukaisuudesta.
Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2014). <i>Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment.</i>	Hallinnon tiedon saatavuus ja päätöksenteon hyväksyttävyyys	Avoimuuden vaikutus päätöksenteon legitimiteettiin riippuu tiedon ymmärrettävyydestä; vaikeasti tulkittava tieto voi heikentää hyväksyttävyyttä.
Erkkilä, T. (2022). <i>Transparency and Nordic Openness in Finland: Ideational Shift, Invented Tradition, and Anders Chydenius</i>	Pohjoismainen julkisuusperiaate	Avoimuus, asiakirjojen saatavuus ja dokumentointi muodostavat institutionaalisen perustan päätöksenteon legitimiteetille pitkällä aikavälillä.

Taulukossa 1 esitetyt tutkimukset osoittavat, että päätöksenteon läpinäkyvyyden ja päätöksenteon legitimiteetin välinen suhde on ehdollinen ja osin jännitteinen. Päätöksenteon läpinäkyvyys voi vahvistaa päätöksenteon legitimiteettiä erityisesti silloin, kun päätöksentekoa koskeva tieto on jäseneltyä ja ymmärrettävää, mutta sen vaikutus

voi jäädä heikoksi tai kääntyä negatiiviseksi, jos avoimuus ei tue päätöksenteon arvioitavuutta.

Tässä tutkielmassa päätöksenteon läpinäkyvyys näyttäytyy mekanismina, joka mahdollistaa päätöksentekomenettelyjen tarkastelun ja arvioinnin. Sisäinen valvonta kytkeytyy tähän kokonaisuuteen tuottamalla päätöksenteosta dokumentoitua ja jäsenettyä tietoa, joka luo edellytyksiä päätöksenteon läpinäkyvyydelle. Kuvio 1 tiivistää tämän suhteen.



**Kuvio 1. Sisäinen valvonta tuottaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä, jonka vaikutus julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitettiin on ehdollinen**

### **3 Sisäinen valvonta julkisessa hallinnossa ja institutionaalisenä menettelynä hyvinvointialueella**

Tässä luvussa tarkastellaan sisäistä valvontaa osana julkisen hallinnon ohjaus- ja vastuujärjestelmää sekä hyvinvointialueiden institutionaalista kontekstia. Luvun tavoitteena on jäsentää, millaisena hallinnollisena ja institutionaalisenä menettelynä sisäinen valvonta näyttäytyy sekä miten se kytkeytyy päätöksenteon menettelyihin, dokumentointiin ja arvioitavuuteen.

Tässä tutkielmassa sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan julkisorganisaation sisäisiä menettelyjä, joiden avulla päätöksenteon valmistelua, toteutusta ja dokumentointia ohjataan sekä seurataan siten, että toiminta on lainmukaista, johdonmukaista ja jälkikäteen arvioitavissa (Aziz ja muut, 2015, s. 164–166; Valtioneuvosto, 2024, s. 19–23). Määritelmä korostaa päätöksentekoprosessin jäsenyneyttä ja sitä, että päätösten perusteluketjut voidaan tarvittaessa rekonstruoida dokumentaation perusteella.

Sisäinen valvonta ei tässä tutkimuksessa tarkoita yksittäisiä tarkastuksia tai erillisiä kontrollitoimia, vaan institutionaalista menettelyä, joka määrittää, miten päätöksenteko organisoidaan, miten vastuut jaetaan, mitä dokumentoidaan sekä millä tavoin tieto säilyy arvioitavana myös jälkikäteen. Tarkastelu kohdistuu siten dokumentoituun päätöksentekoon eikä operatiiviseen tarkastus- tai riskienhallintatyöhön.

Näin ymmärrettynä sisäinen valvonta toimii tietoa tuottavana ja dokumentointia ohjaavana mekanismina, joka vahvistaa päätöksenteon tilivelvollisuutta sekä tuottaa edellytyksiä päätöksenteon läpinäkyvyydelle. Se ei siis itsessään tuota päätöksenteon legitimitettä, mutta mahdollistaa sen arvioinnin tekemällä päätöksenteon menettelyt sekä perustelut näkyviksi ja tarkasteltaviksi. Hyvinvointialueiden kontekstissa tämä on erityisen merkityksellistä, koska kyse on uudesta hallinnollisesta tasosta, jossa

päätöksenteon vastuut, valvontakäytännöt ja dokumentoinnin tavat ovat vielä osin vakiintumassa.

### **3.1 Sisäinen valvonta tilivelvollisuutta jäsentävänä institutionaalisenä menettelynä**

Sisäinen valvonta on julkisessa hallinnossa laajasti käytetty mutta käsitteellisesti monimerkityksinen käsite. Kansainvälisessä kirjallisuudessa *internal control* -käsitteellä voidaan viitata taloudelliseen kontrolliin, riskienhallintajärjestelmiin, sisäiseen tarkastukseen, eettiseen ohjaukseen tai laajemmin organisaation ohjaus- ja seurantamenettelyihin (Spira & Page, 2003, s. 642–645; Arena ja muut, 2010, s. 664–666). Käsitteen laajuus vahvistaa tarvetta selkeälle rajaukselle erityisesti tämän tutkimuksen näkökulmasta, jossa tarkastelun kohteena on dokumentoitu päätöksenteko.

Sisäistä valvontaa jäsennetään usein kokonaisuutena, jossa keskeisiä osa-alueita ovat kontrolliympäristö, riskienarviointi, valvontatoimenpiteet, informaatio, viestintä sekä seuranta (Espinosa-Jaramillo, 2024, s. 2–3). Hyvinvointialueella nämä eivät kuitenkaan näyttäydy erillisinä järjestelminä, vaan ne kietoutuvat päätöksenteon arkeen. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että päätösesityksiin sisällytetään taloudellisia vaikutuksia, riskien arviointia sekä toimivaltaperusteita koskevaa tietoa, jolloin valvonta rakentuu osaksi itse päätöksentekoa.

Käsitteen täsmentämiseksi on olennaista erottaa sisäinen valvonta siihen läheisesti liittyvistä käsitteistä, kuten sisäisestä tarkastuksesta, omavalvonnasta ja riskienhallinnasta. Sisäinen tarkastus on riippumaton arviointitoiminto, jonka tehtävänä on tarkastaa sisäisen valvonnan toimivuutta ja raportoida johdolle kehittämistarpeista (Ratsula, 2021, s. 22–24). Omavalvonta viittaa toiminnan laadun ja turvallisuuden seurantaan yksikötasolla (Tapia Cachay ja muut, 2022, s. 4–6), ja riskienhallinta epävarmuuksien tunnistamiseen ja hallintaan (Kaya, 2018, s. 380–382). Sisäinen valvonta kattaa näitä laajemman kokonaisuuden, jossa nämä toiminnot kytkeytyvät yhdeksi ohjaus- ja vastuujärjestelmäksi.

Julkisessa hallinnossa sisäinen valvonta kytkeytyy erityisesti tilivelvollisuuteen, joka edellyttää päätöksenteon dokumentoitavuutta ja jäljitettävyyttä (Bovens, 2007, s. 450–452). Tilivelvollisuutta voidaan tarkastella myös monitasoisena ilmiönä, joka rakentuu yksilöllisellä, organisatorisella ja institutionaalisella tasolla sekä näiden välisessä vuorovaikutuksessa (Li ja muut, 2024, s. 2–3). Hyvinvointialueella tämä tarkoittaa, että päätöksenteon arvioitavuus ei synny yksittäisistä asiakirjoista, vaan poliittisen päätöksenteon, viranhaltijavalmistelun ja institutionaalisten ohjausmekanismien yhteisvaikutuksesta.

Power (1997, s. 4–6) kuvaa audit-yhteiskunnan kehitystä, jossa organisaatioiden toimintaa jäsenetään yhä enemmän dokumentoitujen ja tarkastettavien menettelyjen kautta. Sisäinen valvonta voidaan ymmärtää osaksi tätä kehitystä. Se ei ainoastaan seuraa toimintaa, vaan myös muokkaa sitä, millaisena toiminta tulee dokumentoiduksi ja arvioitavaksi. Hyvinvointialueella tämä näkyy siinä, että päätöksenteon perusteet, vastuut ja riskit kirjoitetaan näkyviksi päätösasiakirjoihin.

Sisäisen valvonnan lisääntyminen ei kuitenkaan automaattisesti paranna päätöksenteon laatua. Valvontamenettelyt voivat institutionalisoitua muodollisiksi käytännöiksi ilman vastaavaa parannusta arvioitavuudessa (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 186–201). Tästä syystä sisäistä valvontaa tarkastellaan tässä tutkimuksessa institutionaalisenä menettelynä, joka jäsentää päätöksenteon tilivelvollisuutta.

Julkisen sektorin ohjaus- ja valvontajärjestelmät muodostavat usein hybridisiä kokonaisuuksia, joissa kontrolli, raportointi ja vastuullisuus limittyvät (Vakkuri ja muut, 2021, s. 245–246). Tässä kokonaisuudessa sisäinen valvonta tuottaa eräänlaisen institutionaalisen muistin, jossa päätöksenteon vaiheet, vastuut ja perustelut säilyvät dokumentoituina ja myöhemmin arvioitavina. Tämä on keskeistä tilanteissa, joissa päätöksenteon legitimitettiin arvioidaan sen perusteella, voidaanko päätökset osoittaa tehdyiksi sääntöjen mukaisesti ja perustellusti.

Hyvinvointialueen kontekstissa tällainen institutionaalinen muisti konkretisoituu erityisesti päätöksentekodokumenteissa. Pöytäkirja-aineistossa se voi näkyä esimerkiksi toimivaltaperusteiden, esteellisyyksien, riskienhallinnan, sisäisen tarkastuksen havaintojen sekä raportointivelvoitteiden kirjaamisena osaksi päätöksentekoa. Näin sisäinen valvonta ei ainoastaan tue päätöksenteon jälkikäteistä arviointia, vaan myös jäsentää sitä, millaisena päätöksentekoprosessi rakentuu ja näyttäytyy ulospäin.

### **3.2 Sisäisen valvonnan sääntelykehys hyvinvointialueilla**

Hyvinvointialueiden sisäinen valvonta perustuu useisiin säädöksiin, jotka ohjaavat valvonnan, tarkastuksen ja riskienhallinnan toteuttamista sekä tukevat hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista. Keskeisin säädös on hyvinvointialuelaki (611/2021), mutta sisäinen valvonta rakentuu myös muun julkisoikeudellisen sääntelyn ja ohjauksen varaan. Hyvinvointialueiden kohdalla sääntelykehys on erityisen merkityksellinen, koska niiden päätöksenteko yhdistää poliittisen ohjauksen, palvelujen järjestämisvastuun, taloudellisen vastuun ja lakisäätöiset valvontavelvoitteet (Laki hyvinvointialueesta 611/2021).

Hyvinvointialuelain 51 §:ssä säädetään, että aluehallituksen tulee järjestää hyvinvointialueen riippumaton sisäinen tarkastus (Hyvinvointialuelaki, 611/2021). Velvoite kiinnittää sisäisen tarkastuksen osaksi aluehallituksen vastuuta valvonnan asianmukaisesta toteuttamisesta, mutta samalla on olennaista huomata, että sisäinen tarkastus on vain yksi osa laajempaa sisäisen valvonnan kokonaisuutta. Valvonnan toimivuus ja vaikuttavuus riippuvat käytännössä myös ohjeistuksista, raportointikäytännöistä, toimivaltamäärityksistä ja vastuunjaosta arjen päätöksenteossa (Pirkanmaan hyvinvointialue, 2022).

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaki (741/2023) täydentää sääntelykehystä vahvistamalla hyvinvointialueiden velvollisuuksia omavalvonnan, riskienhallinnan ja palvelujen laadun seurannassa. Lain tavoitteena on yhtenäistää valvontakäytäntöjä sekä

varmistaa, että palvelujen turvallisuutta ja laatua seurataan systemaattisesti. Tämä kytkeytyy päätöksenteon läpinäkyvyyteen siinä mielessä, että valvontavelvoitteiden tuottama dokumentaatio voi vahvistaa sekä organisaation sisäistä seuranta-asiakirjojen kautta että ulkopuolisen arvioinnin edellytyksiä. Hyvinvointialueella tämä voi näkyä esimerkiksi omavalvontaohjelmien, riskienhallinnan raporttien, tarkastuslautakunnan arviointien ja aluehallituksen käsittelemien seuranta-asiakirjojen kautta.

Suomalaisessa julkisessa hallinnossa sisäinen valvonta kytkeytyy vahvasti lainmukaisuuteen, hyvän hallinnon periaatteisiin, asiakirjajulkaisuuteen ja julkisen talouden vastuullisuuteen. Vaikka hyvinvointialuelaki (611/2021) ei anna erillistä määritelmää sisäiselle valvonnalle, sitä ohjaavat yleiset julkisen hallinnon säädökset ja periaatteet. Asetuksessa valtion talousarviosta (69 §) säädetään sisäisen valvonnan periaatteista valtion virastoissa ja laitoksissa, ja näitä periaatteita voidaan tarkastella myös hyvinvointialueiden valvontakäytäntöjen vertailukohtana, kun arvioidaan valvonnan suunnitelmallisuutta ja riittävyyttä.

Sisäinen valvonta kytkeytyy lisäksi hallintolain (434/2003) hyvän hallinnon periaatteisiin, kuten avoimuuteen, asianmukaisuuteen ja perusteluvollisuuteen, sekä julkisuuslakiin (621/1999), joka turvaa asiakirjajulkisuuden. Talouden ohjaukseen liittyvät talousarviolaki (423/1988) ja laki Valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000) muodostavat laajemman viitekehyksen julkisen talouden valvonnalle. Näin hyvinvointialueiden sisäinen valvonta sijoittuu osaksi julkisen hallinnon yleistä vastuullisuuden, lainmukaisuuden ja arvioitavuuden järjestelmää.

Suomessa julkisen sektorin auditointi ja sisäinen valvonta rakentuvat institutionaalisten paineiden, kuten sääntelyn, ammatillisten normien ja käytäntöjen vuorovaikutuksessa (Rönkkö ja muut, 2023, s. 278–279). Tämä tarkoittaa, että sisäinen valvonta ei ole pelkkä normijärjestelmä, vaan käytännön toimintaa ohjaava institutionaalinen menettelykokonaisuus. Hyvinvointialueella tämä konkretisoituu hallintosäännöissä, ohjeistuksissa ja päätöksenteon dokumentaatiokäytännöissä.

### **3.3 Sisäinen valvonta ohjauksen ja päätöksenteon tukena hyvinvointialueella**

Hyvinvointialueilla sisäinen valvonta kattaa hallinnollisen ohjauksen, taloudellisen seurannan, toiminnallisen arvioinnin ja riskienhallinnan (Pirkanmaan hyvinvointialue, 2022, s. 3–5). Näiden kautta varmistetaan, että päätöksenteko on lainmukaista, resurssien käyttö perusteltua ja toiminta tavoitteiden mukaista. Tämä on erityisen merkityksellistä hyvinvointialueilla, joissa päätöksenteko sijoittuu poliittisen ohjauksen, lakisääteisten palveluvelvoitteiden ja resurssirajoitteiden risteyskohtaan.

Hyvinvointialueiden toimintaympäristössä riskienhallinta on korostunut, koska riskit liittyvät samanaikaisesti talouteen, palvelujen turvallisuuteen ja toiminnan jatkuvuuteen. Tämän vuoksi riskienhallinta ei näyttyä erillisenä valvontatoimintona, vaan se kytkeytyy päätöksenteon valmisteluun, priorisointeihin ja resurssien kohdentamiseen (Bracci ja muut, 2021, s. 210–212; Espinosa-Jaramillo, 2024, s. 1–2, 7; Russo ja muut, 2025, s. 4–6). Sisäinen valvonta toimii tässä yhteydessä institutionaalisenä menettelynä, jonka avulla riskit pyritään tekemään näkyviksi osaksi päätöksentekoa.

Organisaatiotasolla valvontakäytännöt muotoutuvat myös institutionaalisten vaikutteiden kautta. Julkisen sektorin organisaatiot omaksuvat valvontamenettelyjä osin ammatillisten standardien, sääntely-ympäristön sekä muiden organisaatioiden esimerkkien perusteella (Rönkkö ja muut, 2023, s. 280–281). Hyvinvointialueilla tämä tarkoittaa, että sisäisen valvonnan käytännöt eivät rakennu tyhjästä, vaan ne muotoutuvat suhteessa aiempiin kuntasektorin käytäntöihin, kansalliseen ohjaukseen sekä eri hyvinvointialueiden kesken kehittyviin toimintamalleihin. Tämän vuoksi sisäinen valvonta näyttäytyy myös institutionaalisesti muotoutuvana menettelynä, jossa yhtenäiset ratkaisut ja käytännöt leviävät organisaatioiden välillä.

Käytännössä sisäinen valvonta näkyy hyvinvointialueella siinä, miten päätöksenteon valmisteluun liitetään taloudellisia vaikutuksia, toiminnallisia riskejä,

toimivaltaperusteita ja seurantaan koskevaa tietoa. Se ohjaa sitä, miten päätösesitykset valmistellaan, millaisia perusteluja niihin sisällytetään ja miten päätösten toimeenpanoa voidaan myöhemmin seurata. Tässä mielessä sisäinen valvonta ei ole ainoastaan päätöksenteon jälkikäteistä tarkastelua, vaan se vaikuttaa myös päätöksenteon valmistelun muotoon ja sisältöön.

Viime vuosina sisäisen valvonnan painopiste on siirtynyt entistä enemmän ennakoivaan riskienhallintaan ja päätöksenteon tukemiseen (Kaya, 2018, s. 383–385). Digitaaliset ratkaisut, automaatio ja tiedolla johtaminen voivat vahvistaa tätä kehitystä, koska ne mahdollistavat päätöksenteon vaiheiden systemaattisemman seurannan, raportoinnin sekä ajantasaisen tiedon hyödyntämisen (Espinosa-Jaramillo, 2024, s. 4–5). Digitaalinen seuranta ja automaatio voivat tukea ennakoivaa riskienhallintaa ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä erityisesti silloin, kun ne parantavat tiedon ajantasaisuutta, jäsentymistä sekä hyödynnettävyyttä (Andersen & Young, 2023, s. 3–5). Hyvinvointialueilla tämä liittyy esimerkiksi siihen, miten valvonta- ja seurantatietoa tuotetaan toimielinten päätöksenteon tueksi sekä miten tieto välittyy päätösasiakirjoihin.

Digitalisaation vaikutus ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti myönteinen. Lisääntyvä tieto ei automaattisesti vahvista päätöksenteon läpinäkyvyyttä, jos tiedon määrä kasvaa mutta sen jäsentymättömyys heikentää ymmärrettävyyttä. Tällöin vaikutus voi kääntyä jopa päätöksenteon legitimitettä heikentäväksi, koska päätöksenteon perusteiden seuraaminen vaikeutuu (Meijer, 2013, s. 434–436; Grimmeliikhuijsen ja muut, 2013, s. 576–578, 581–582; Grimmeliikhuijsen & Meijer, 2014, s. 149–154). Hyvinvointialueilla sisäisen valvonnan kannalta ratkaisevaa ei siten ole vain tiedon tuottaminen, vaan myös sen muoto, jäsentyneisyys ja ymmärrettävyys. Tämä on tärkeää erityisesti pöytäkirja-aineiston näkökulmasta, sillä ulkopuolinen arvioija kohtaa päätöksenteon usein juuri asiakirjojen kautta.

Sisäistä valvontaa koskevassa tutkimuksessa on esitetty myös kriittisiä huomioita. Julkisessa hallinnossa valvonnan vahvistuminen voi johtaa muodollistumiseen ja

mekanistisiin käytäntöihin, joissa tilivelvollisuuden terävöittäminen kasaantuu raportointi- ja auditointivaatimuksiksi ilman vastaavaa parannusta sisällölliseen arvioitavuuteen (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 186–201). Tämän vuoksi hyvinvointialueilla sisäisen valvonnan merkitys ei riipu pelkästään dokumentaation määrästä, vaan siitä, kuinka jäsenyनेesti ja tarkoituksenmukaisesti tieto rakentuu päätöksenteon perusteltavuuden sekä jäljitettävyyden tueksi.

Näin sisäinen valvonta näyttäytyy hyvinvointialueilla institutionaalisenä menettelynä, joka yhdistää ohjauksen, seurannan, riskienhallinnan ja dokumentoinnin. Sen merkitys ei rajaudu vain päätösten jälkikäteiseen tarkasteluun, vaan ulottuu myös siihen, millä tavoin päätöksenteon valmistelu organisoidaan ja millaisiksi päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitetin edellytykset käytännössä rakentuvat.

### **3.4 Sisäinen valvonta hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitetin tukena**

Sisäinen valvonta asemoituu suhteessa päätöksenteon läpinäkyvyyteen ja legitimitettiin sen kautta, millaisia edellytyksiä se tuottaa päätöksenteon jäsenyनेisyydelle, perusteltavuudelle ja arvioitavuudelle. Sisäinen valvonta kytkeytyy päätöksenteon legitimitettiin erityisesti tilivelvollisuuden kautta, joka toimii mekanismina vallankäytön näkyväksi tekemisessä eri tasoilla (Li ja muut, 2024, s. 2–3). Luvussa 2 päätöksenteon läpinäkyvyys jäsennettiin julkisen hallinnon päätöksenteon legitimitetin edellytyksenä. Tässä luvussa sisäinen valvonta sijoittuu tähän suhteeseen menettelynä, joka tuottaa, järjestää ja säilyttää päätöksentekoa koskevaa tietoa. Hyvinvointialueella tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että päätöksenteon vaiheet, perustelut, toimivaltaperusteet, riskit ja vastuut dokumentoidaan tavalla, joka tekee päätöksenteosta jäljitettävää.

Sisäinen valvonta tuottaa menettelyjä, dokumentaatiota ja seurantarakenteita, joiden avulla päätöksenteosta tulee jäljitettävää sekä perusteltavaa (Aziz ja muut, 2015, s. 164–166; Valtioneuvosto, 2024, s. 19–23). Kun päätöksenteon prosessi on dokumentoitu

johdonmukaisesti ja vaihtoehdot sekä riskit on käsitelty näkyvästi, menettelyjen hyväksyttävyyden voi vahvistua (Tyler, 2006, s. 115–118). Hyvinvointialueen päätöksenteossa tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjoihin kirjataan valmistelun keskeiset perusteet, toimivaltasuhteet, päätöksen vaikutukset ja mahdolliset seurantavelvoitteet.

Samalla sisäinen valvonta tukee päätöksenteon läpinäkyvyyttä tekemällä päätöksenteon kulun arvioitavaksi. Dokumentointi, raportointi ja oikeusperustojen esiin tuominen luovat edellytyksiä sille, että ulkopuolinen tarkastelija voi arvioida päätöksenteon perusteita ja etenemistä (Meijer, 2013, s. 429–431; Erkkilä, 2016, s. 384–385). Näin sisäinen valvonta ei ainoastaan seuraa päätöksentekoa, vaan jäsentää sitä, millaisena päätöksentekoprosessi näyttää ulospäin ja millaisia arviointimahdollisuuksia se käytännössä tarjoaa. Hyvinvointialueella tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että pöytäkirjojen, esittelytekstien ja liiteaineistojen tulisi mahdollistaa päätöksenteon perusteiden seuraaminen myös hallinnon ulkopuolelta.

Sisäisen valvonnan käytännön vaikutus riippuu kuitenkin myös resursseista, osaamisesta ja toimintakäytäntöjen vakiintuneisuudesta. Hyvinvointialueet ovat uusia organisaatioita, joissa sisäisen valvonnan ohjeet, vastuut ja raportointitavat ovat rakentuneet samanaikaisesti uuden palvelu- ja hallintorakenteen kanssa. Tämän vuoksi sisäisen valvonnan mahdollisuus tukea päätöksenteon läpinäkyvyyttä ei ole vain normatiivinen kysymys, vaan myös käytännöllinen kysymys siitä, miten valvonta on organisoitu, kuinka systemaattisesti sitä sovelletaan ja millä tavoin sen tuottama tieto päätyy päätöksentekodokumentteihin.

Sisäisen valvonnan vaikutus ei kuitenkaan ole automaattinen. Mikäli valvonta tuottaa runsaasti dokumentaatiota ilman selkeää jäsenystä, päätöksenteon tulkittavuus voi heikentyä, jolloin ulkopuolinen arviointi vaikeutuu (Meijer, 2013, s. 434–436; Grimmelihiuksen ja muut, 2013, s. 576–578, 581–582). Tällöin päätöksenteon läpinäkyvyys jää muodolliseksi, eikä se välttämättä vahvista päätöksenteon

legitimiteettiä. Hyvinvointialueen päätöksenteossa tämä voi näkyä esimerkiksi siten, että pöytäkirjat sisältävät runsaasti hallinnollista ja teknistä tietoa, mutta päätöksen sisällöllinen harkinta tai vaihtoehtojen punninta jää ulkopuoliselle tarkastelijalle vaikeasti hahmotettavaksi.

Tämän tutkielman näkökulmasta keskeiseksi kysymykseksi nousee se, millaista arvioitavuutta sisäisen valvonnan menettelyt tosiasiallisesti tuottavat hyvinvointialueen dokumentoidussa päätöksenteossa. Kysymys liittyy erityisesti siihen, millä tavoin sisäisen valvonnan menettelyt tukevat Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Tarkastelun kohteena ei ole ainoastaan dokumentaation määrä, vaan se, missä määrin dokumentoidut menettelyt tekevät päätöksenteosta ymmärrettävää, johdonmukaista ja ulkopuoliselle tarkastelulle avautuvaa.

Sisäisen valvonnan menettelyt voivat tukea hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyttä erityisesti kolmella tavalla. Ensinnäkin ne jäsentävät päätöksenteon valmistelua tuottamalla tietoa päätösten perusteista, vaihtoehtoista, vaikutuksista ja riskeistä. Toiseksi ne ohjaavat päätöksenteon dokumentointia siten, että päätösten kulku, perustelut, vastuut ja toimivaltaperusteet kirjautuvat pöytäkirjoihin ja muihin asiakirjoihin systemaattisesti. Kolmanneksi ne vahvistavat päätöksenteon jäljitettävyyttä säilyttämällä päätöksentekoa koskevan tiedon arvioitavana myös jälkikäteen. Näiden menettelyjen kautta sisäinen valvonta ei ainoastaan lisää tiedon määrää, vaan muokkaa sitä, millaisena päätöksenteko näyttäytyy käytännössä hyvinvointialueen päätöksentekodokumenteissa.

Näin sisäisen valvonnan tarkastelu ei kohdistu pelkästään sen muodollisiin menettelyihin, vaan siihen, millä tavoin nämä menettelyt osallistuvat päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimiteetin rakentumiseen käytännössä. Seuraavassa luvussa kuvataan tutkimuksen toteutus, aineisto ja analyysimenetelmä. Empiirisessä analyysissä tarkastellaan, miten sisäinen valvonta kirjoitetaan osaksi Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallituksen ja

aluevaltuuston pöytäkirjoja ja millaisia edellytyksiä nämä dokumentoidut menettelyt tuottavat päätöksenteon läpinäkyvyydelle ja legitimitetille rakentumiselle.

## 4 Tutkimuksen toteutus

Tämä tutkimus toteutettiin laadullisena tapaustutkimuksena. Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella dokumenttiaineiston avulla, miten sisäinen valvonta asemoitui suhteessa julkisen hallinnon päätöksenteon legitimizeettiin sekä millä tavoin sisäisen valvonnan menettelyt tukivat Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Analyysi kohdistui Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjoihin kirjattuihin päätöksiin, menettelyihin ja perusteluihin.

Tutkimuksessa tarkasteltiin erityisesti sitä, millaisia sisäiseen valvontaan liittyviä menettelyjä pöytäkirjoihin dokumentoidaan ja miten nämä menettelyt tuottavat jäljitettävyyttä, perusteltavuutta ja arvioitavuutta hyvinvointialueen päätöksenteossa. Hyvinvointialueet muodostavat tutkimuksellisesti kiinnostavan kontekstin, koska ne ovat suhteellisen uusi hallinnollinen taso, jossa päätöksenteon, valvonnan ja vastuunjaon käytännöt ovat vielä osin vakiintumassa.

Laadullinen tapaustutkimus soveltui tutkimusasetelmaan, koska tavoitteena ei ollut tilastollinen yleistettävyyden vaan yksittäisen tapauksen syvälinen ymmärtäminen sen omissa institutionaalisissa ja hallinnollisissa toimintaympäristöissä (Yin, 2018, s. 13–15; Tuomi & Sarajarvi, 2018, s. 85–86). Tässä tutkimuksessa tapaus muodostui Pirkanmaan hyvinvointialueen dokumentoiduista päätöksentekomenettelyistä, joiden kautta sisäisen valvonnan asemoitumista tarkasteltiin.

Tapaukseksi valittiin Pirkanmaan hyvinvointialue. Se on väestöltään Suomen suurin hyvinvointialue, jossa on noin 540 000 asukasta ja noin 20 000 työntekijää. Pirkanmaan hyvinvointialue vastaa laajasta sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelujen kokonaisuudesta (Pirkanmaan hyvinvointialue, 2025). Kokoluokan ja palvelurakenteen kompleksisuuden vuoksi kyse on hallinnollisesti merkittävästä organisaatiosta, jossa päätöksenteon menettelyt, vastuunjaot sekä valvontarakenteet ovat keskeisiä päätöksenteon legitimizeetin ja läpinäkyvyyden rakentumisen kannalta (Christensen ja muut, 2007, s. 58). Hyvinvointialueet edustavat lisäksi suhteellisen uutta hallinnollista rakennetta,

minkä vuoksi niiden dokumentoidut päätöksentekomenettelyt tarjoavat ajankohtaisen kontekstin sisäisen valvonnan tarkastelulle.

Tutkimus perustui valmiiseen dokumenttiaineistoon, joka koostui Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjoista. Koska asiakirjat on laadittu osana virallista päätöksentekoprosessia ja ne on sidottu yksiselitteisiin ajankohtiin sekä pykäliin, ne tarjoavat systemaattisen ja jäljitettävän perustan analyysille (Bowen, 2009, s. 27–31; Krippendorff, 2019, luku 2). Aineisto on syntynyt tavanomaisessa hallinnollisessa toimintaympäristössä eikä tutkimustilanteen vaikutuksesta, mikä tukee dokumenttien käyttöä päätöksentekomenettelyjen analyysissa (Yin, 2018, s. 13–15).

#### **4.1 Aineisto ja aineiston keruu**

Tutkimusaineisto kerättiin Pirkanmaan hyvinvointialueen julkisesta asiakirjaportalista (pirha.fi → Päätöksenteko → Pöytäkirjat ja esityslistat). Pirkanmaan hyvinvointialueen asiakirjaportaali on avoin verkkopalvelu, jossa pöytäkirjat ovat PDF-muodossa ja järjestetty toimielimen, kokouspäivän sekä asiakohdan mukaan. Kukin pöytäkirja sisältää esityslistan, päätöstekstit, perustelut sekä mahdolliset liitteet, mikä mahdollistaa päätöksenteon sisällön ja asiayhteyden tarkastelun kokonaisuutena. Pöytäkirjat ladattiin sähköisessä muodossa ja tallennettiin tutkimuskansioon. Esikäsittelyvaiheessa tarkistettiin asiakirjojen eheys ja mahdolliset päällekkäisyydet, eikä duplikaatteja havaittu.

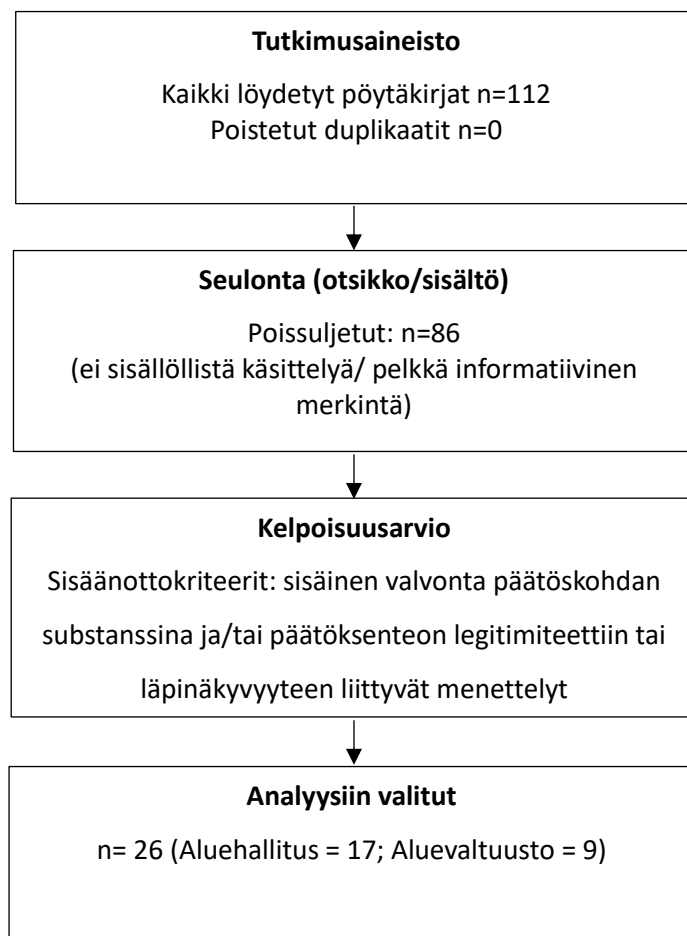
Aineisto kerättiin toukokuussa 2025, minkä vuoksi tarkasteluajanjakso rajautui ajalle 8.3.2022–20.5.2025. Tarkasteluun otettiin aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjat, koska nämä toimielimet muodostavat hyvinvointialueen päätöksenteon kannalta keskeisen poliittishallinnollisen tason. Aluehallitus vastaa hyvinvointialueen hallinnon ja toiminnan johtamisesta, kun taas aluevaltuusto käyttää ylintä päätösvaltaa. Näin näiden toimielinten pöytäkirjat tarjoavat tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaisen näkymän

siihen, miten sisäiseen valvontaan liittyvät menettelyt kirjautuvat hyvinvointialueen keskeiseen päätöksentekoon.

Ensimmäisessä vaiheessa kartoitettiin kaikki tarkasteluajanjakson aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjat. Hakutuloksena muodostui 112 pöytäkirjan kokonaisuaineisto, joista 78 oli aluehallituksen ja 34 aluevaltuuston pöytäkirjoja. Tämän jälkeen aineisto seulottiin otsikkojen, asiasisältöjen ja päätöskohtien perusteella. Seulonnassa kiinnitettiin huomiota erityisesti sellaisiin päätöskohtiin, joissa käsiteltiin sisäistä valvontaa, sisäistä tarkastusta, omavalvontaa, riskienhallintaa, arviointikertomuksia, tarkastuslautakunnan havaintoja, esteellisyyttä, otto-oikeutta, toimivaltaperusteita tai muita päätöksenteon valvontaan sekä arvioitavuuteen liittyviä menettelyjä.

Lopulliseen aineistoon sisällytettiin pöytäkirjat, joissa sisäinen valvonta tai siihen liittyvä menettely oli päätöskohdan sisällöllinen osa tai joissa päätöksenteon arvioitavuuden, läpinäkyvyyden tai legitimitietin kannalta olennainen menettely tuli näkyväksi. Pelkät muodolliset tai informatiiviset maininnat rajattiin analyysin ulkopuolelle, jos ne eivät sisältäneet tutkimuskysymysten kannalta analysoitavaa päätöksenteon menettelyä. Tällaisia olivat esimerkiksi kohdat, joissa sisäiseen valvontaan viitattiin vain yleisenä tiedoksiantona ilman päätöksenteon perustelujen, vastuunjaon tai arvioitavuuden kannalta merkityksellistä sisältöä.

Otsikko- ja sisältöseulonnassa poissuljettiin 86 pöytäkirjaa. Lopulliseen analyysiin valittiin 26 pöytäkirjaa, joista 17 oli aluehallituksen ja 9 aluevaltuuston pöytäkirjoja. Mukaan sisällytettiin myös yksi kevään 2022 pöytäkirja, koska se liittyi hyvinvointialueen varhaisen siirtymävaiheen päätöksentekoon ja valvontarakenteiden muotoutumiseen. Aineiston valintaprosessi havainnollistetaan kuviossa 2.



**Kuvio 2. Aineiston valintaprosessi**

Tutkimuksen lopullinen aineisto koostui 26 sisäistä valvontaa tai siihen liittyviä päätöksenteon menettelyjä käsittelevästä pöytäkirjasta. Analyysiin sisältyneet pöytäkirjat ja niiden tutkimuksellinen merkitys on koottu taulukkoon 2.

**Taulukko 2. Analyysiin valitut pöytäkirjat**

Pöytäkirja (päivämäärä + toimitilin)	Keskeiset termit	Keskeinen sisältö ja merkitys
31.03.2025: Aluehallitus	Sisäinen valvonta, läpinäkyvyys	Tilinpäätösvalvonta ja talousarvion avoimuus
28.04.2025: Aluehallitus	Omavalvontaohjelma	Vuosiraportin käsittely
12.05.2025: Aluevaltuusto	Omavalvonta, läpinäkyvyys	Valvonta ja avoin talousprosessi
10.02.2025: Aluevaltuusto	Omavalvontaohjelma	Omavalvonnan toteutuminen

17.02.2025: Aluehallitus	Sisäinen tarkastus	Valvontayhteenveto ja suunnitelma
14.04.2025: Aluehallitus	Sisäinen tarkastus	Tarkastusraportti
28.10.2024: Aluevaltuusto	Arviointikertomus, tarkastuslautakunta	Ulkoisen tarkastus
25.11.2024: Aluevaltuusto	Tilivelvollisuus, sidonnaisuudet	Hallinnon läpinäkyvyys
30.09.2024: Aluehallitus	Sisäinen tarkastus	Puolivuosiyllyteenveto valvonnasta
12.08.2024: Aluehallitus	Esteellisyys, hallinnon valvonta	Päätöksenteon luotettavuus ja valvonta
27.05.2024: Aluehallitus	Sisäinen tarkastus	Tarkastusraportti
25.03.2024: Aluehallitus	Sisäinen valvonta (tilinpäätös)	Tilinpäätös
19.02.2024: Aluehallitus	Otto-oikeus, valvonta	Valvontamekanismi
15.01.2024: Aluehallitus	Sisäinen tarkastus	Sisäisen tarkastuksen vuosiyhteenveto
29.01.2024: Aluehallitus	Valvontasuunnitelma	Valvonnan ohjaus
18.12.2023: Aluehallitus	Läpinäkyvyys, avoimuus	Päätöksenteon avoimuus
20.11.2023: Aluehallitus	Omavalvontaohjelman päivitys	Sisäisen valvonnan ohjelma
05.06.2023: Aluevaltuusto	Arviointikertomus, tilinpäätös	Tarkastus
06.02.2023: Aluehallitus	Tilintarkastuspalvelut	Valvonnan organisointi
09.01.2023: Aluehallitus	Sisäinen tarkastus	Valvontaprosessi
21.11.2022: Aluehallitus	Omavalvontaohjelma	Sisäinen valvonta
05.12.2022: Aluevaltuusto	Tarkastuslautakunta, arviointikertomus	Käsittelee valvontaa ja arviointia
24.05.2022: Aluehallitus	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet	Määrittää valvonnan periaatteet
06.06.2022: Aluevaltuusto	Sisäinen valvonta, riskienhallinta	Hyväksyy sisäisen valvonnan perusteet
08.03.2022: Aluevaltuusto	Tarkastuslautakunta, tilintarkastus	Valvontajärjestelmän perustaminen
30.03.2022: Aluevaltuusto	Hallinnon siirtymä	Varhaiskonteksti

## 4.2 Tutkimusote ja aineiston analyysi

Dokumenttianalyysi soveltuu hyvinvointialueen virallisten pöytäkirjojen tarkasteluun, koska niihin on tallennettu päätökset sekä menettelyt kirjallisessa muodossa ja ne mahdollistavat päätöksentekomenettelyjen tarkastelun jälkikäteen (Bowen, 2009, s. 27–

31). Pöytäkirja-aineiston analyysissä käytettiin laadullista sisällönanalyysia, mikä tarkoitti sitä, että asiakirjoista tunnistettiin tutkimuskysymyksen kannalta merkityksellisiä kirjauksia, ja niille annettiin sisältöä kuvaavia koodeja, jotka ryhmiteltiin edelleen alaluokiksi ja yläluokiksi (Elo & Kyngäs, 2008, s. 107–108; Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 117–118).

Analyysin lähestymistapa oli teoriasidonnainen eli abduktiivinen. Tämä tarkoittaa, että analyysi eteni aineiston ja teoreettisen viitekehyksen vuoropuheluna (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 110–112). Päätöksenteon läpinäkyvyyttä, päätöksenteon legitimizeettisiä ja sisäistä valvontaa koskeva teoreettinen viitekehys ohjasi analyysin suuntaamista, mutta aineiston käsittely eteni aineistolähtöisesti merkitysyksiköiden tunnistamisen ja koodauksen kautta. Tavoitteena oli jäsentää, miten sisäinen valvonta ilmenee Pirkanmaan hyvinvointialueen pöytäkirjoihin kirjatuihin menettelyissä ja miten nämä menettelyt kytkeytyvät päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimizeetin rakentumiseen.

Analyysissä tarkasteltiin tutkimuskysymyksiä rinnakkain. Ensimmäinen tutkimuskysymys kohdistui siihen, miten sisäinen valvonta asemoituu suhteessa päätöksenteon legitimizeettiin, kun taas toinen tutkimuskysymys tarkasteli, millä tavoin sisäisen valvonnan menettelyt tukevat päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Nämä näkökulmat jäsensivät analyysikriteerien muodostamista ja ohjasivat luokittelun rakentumista.

Analyysiyksikkönä käytettiin pykälätasoista päätöstä tai asiakohtaa. Päätöksenteon läpinäkyvyyteen ja legitimizeettiin liittyviä havaintoja etsittiin erityisesti päätösten perusteluista, menettelykuvauksista, oikeusperustojen esiin tuomisesta, vastuun ja toimivallan kirjaamisesta sekä siitä, miten vaihtoehtoja, riskejä, valvontatietoa ja arviointia dokumentoitiin. Näin tutkimuskysymysten keskeiset käsitteet muunnettiin analyysikriteereiksi, aineistosta ei etsitty ainoastaan sanoja ”läpinäkyvyys” tai ”legitimeetti”, vaan niiden menettelyllisiä ja dokumentaarisia ilmenemismuotoja.

Analyysi eteni vaiheittain. Ensin pöytäkirjat luettiin kokonaisuutena, jotta aineistosta ja päätöksenteon dokumentointitavoista muodostui yleiskuva. Tämän jälkeen aineistosta tunnistettiin merkitysyksiköitä eli tekstikohtia, joissa sisäinen valvonta, valvontaan liittyvät menettelyt tai päätöksenteon arvioitavuuden kannalta olennaiset kirjaukset tulivat esiin. Pöytäkirja-aineistossa merkitysyksiköiksi määriteltiin esimerkiksi sellaiset tekstikohdat, joissa kuvattiin oikeusperustojen kirjaamista, esteellisyysratkaisuja, valvontaraportointia, riskien käsittelyä, otto-oikeutta, sisäistä tarkastusta, omavalvontaa tai itseoikaisua.

Merkitysyksiköille annettiin sisältöä kuvaavia koodeja, joiden avulla aineistoa jäsennettiin systemaattisesti. Koodit kuvasivat sitä, millaista päätöksenteon menettelyä tai valvontaan liittyvää merkitystä tekstikohta edusti. Tämän jälkeen koodit ryhmiteltiin alaluokiksi sen perusteella, millaisia toistuvia tai toisiinsa liittyviä menettelyjä aineistossa esiintyi. Lopuksi alaluokista muodostettiin yläluokat, joiden avulla tulosluvun rakenne jäsennettiin. Näin analyysi eteni yksittäisistä pöytäkirjamerkinnoista kohti laajempaa tulkintaa sisäisen valvonnan asemoitumisesta päätöksenteon legitimitetin ja läpinäkyvyyden rakentumisessa.

Analyysissa tunnistettiin 48 merkitysyksikköä, joista muodostettiin 24 koodia. Koodit ryhmiteltiin edelleen 10 alaluokkaan ja lopulta neljään yläluokkaan, jotka muodostavat tulosluvun analyysirakenteen. Yläluokat olivat sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä, sisäinen valvonta päätöksenteon legitimitetin ehtoja rakentavana menettelynä, sisäinen valvonta päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tulkittavuutta tuottavana dokumentointina sekä asemoitumisen rajat ja valvontakulttuurin keskeneräisyys dokumentoiduissa menettelyissä.

Koodauksen tueksi käytettiin analyysitaulukkoa, johon kirjattiin asiakirjaviite, tekstikatkelma, koodi, alaluokka, yläluokka ja tulkintamuistio. Taulukko toimi sekä koodauksen työkaluna että analyysin etenemistä dokumentoivana välineenä (Elo & Kyngäs, 2008, s. 109–110). Liitteessä 1 esitetään koko aineistoa koskeva yksinkertaistettu

koonti, jossa analyysiin valitut 26 pöytäkirjaa on yhdistetty niistä muodostettuihin koodeihin ja luokkiin. Taulukossa 3 havainnollistetaan analyysiprosessia muutaman esimerkin avulla.

**Taulukko 3. Esimerkki aineiston analyysistä**

<b>Merkitysyksikkö</b>	<b>Koodi</b>	<b>Alaluokka</b>	<b>Yläluokka</b>
<i>“Esteellinen jäsen poistui asian käsittelyn ajaksi.”</i>	Esteellisuuden kirjaaminen	Menettelyllinen läpinäkyvyys	Sisäinen valvonta päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tulkittavuutta tuottavana dokumentointina
<i>“Päätös korjataan hallintolain 50 §:n perusteella.”</i> (AH 12.8.2024 §211)	Itseoikaisun käyttö	Korjattavuus ja laillisuusvalvonta	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimitetin ehtoja rakentavana menettelynä
<i>“Valvontaa kohdennetaan riskiluokituksen perusteella.”</i>	Riskiperusteinen valvonta	Ennakoiva ohjaus ja riskien arviointi	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
<i>“Arviointikertomus käsiteltiin aluevaltuustossa.”</i>	Arviointikertomuksen käsittely	Tilivelvollisuuden ja arviointiketjujen dokumentointi	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimitetin ehtoja rakentavana menettelynä

Analyysin abstrahointivaiheessa koodit koottiin yläluokiksi, jotka jäsentävät tutkimuskysymysten kannalta keskeisiä tapoja, joilla sisäinen valvonta ilmenee pöytäkirjoihin kirjatuihin menettelyissä. Taulukossa 4 esitetään analyysin yläluokat ja niiden sisältöä kuvaava koonti, jota hyödynnetään tulosluvun alalukujen jäsentämisessä.

**Taulukko 4. Analyysin yläluokat**

Sisäisen valvonnan asemoitumisen yläluokat			
Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä	Sisäinen valvonta päätöksenteon läpinäkyvyyttä tuottavana dokumentointina	Sisäinen valvonta päätöksenteon tilivelvollisuutta ja legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä	Sisäisen valvonnan asemoitumisen rajat ja valvontakulttuurin keskeneräisyys dokumentoiduissa menettelyissä

### 4.3 Tutkimuseettiset ratkaisut ja luotettavuus

Tutkimuksen aineisto koostui julkisista pöytäkirjoista, jotka kuuluvat asiakirjajulkisuuden piiriin (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Aineiston käyttö perustui avoimen hallinnon periaatteeseen, eikä tutkimuksessa käsitelty salassa pidettäviä tietoja, henkilötietoja tai sisäisiä asiakirjoja. Tarkastelu ei kohdistunut yksittäisten viranhaltijoiden henkilökohtaisiin ratkaisuihin tai operatiiviseen toimeenpanoon, vaan päätöksenteon institutionaaliseen dokumentaatioon. Näin rajattuna tutkimus kohdistui siihen, miten päätöksenteon legitimiteetti ja läpinäkyvyys rakentuvat virallisissa asiakirjoissa, eikä siihen, miten päätöksiä toteutetaan käytännössä. Dokumenttiaineiston julkinen ja ei-reaktiivinen luonne teki siitä eettisesti kestävän ja metodologisesti perustellun aineiston tämänkaltaiseen analyysiin (Bowen, 2009, s. 30–31).

Menetelmävalinta rajasi tarkastelun pöytäkirjoihin kirjattuihin sisäisen valvonnan menettelyihin. Tutkimus ei siten tavoittanut päätöksenteon epävirallista valmistelua, toimijoiden kokemuksia tai sitä, millä tavoin valvontatieto tosiasiallisesti vaikutti päätösten sisältöön. Sen sijaan tutkimus kohdistui siihen, miten päätöksenteko ja siihen liittyvät valvontamenettelyt esitetään hyvinvointialueen virallisessa asiakirjadokumentaatioissa. Rajaus oli tutkimustehtävän kannalta tarkoituksenmukainen, koska tutkimuksen kohteena oli nimenomaan dokumentoitu päätöksenteko ja sen arvioitavuus.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan jäsentää uskottavuuden, siirrettävyyden, jäljitettävyyden ja vahvistettavuuden näkökulmista (Shenton, 2004, s. 64–73). Näitä kriteerejä tarkasteltiin tässä tutkimuksessa suhteessa siihen, miten analyysi mahdollisti sisäisen valvonnan asemoitumisen jäsentämisen päätöksenteon legitimitetin ja läpinäkyvyyden näkökulmista dokumentoiduissa menettelyissä.

Uskottavuus viittaa siihen, missä määrin tulokset heijastavat aineiston sisältöä ja tutkittavaa ilmiötä (Shenton, 2004, s. 64–69). Tässä tutkimuksessa uskottavuutta vahvisti se, että analyysi perustui pykälätasoihin asiakirjahavaintoihin, jotka olivat tarkastettavissa alkuperäisistä pöytäkirjoista, sekä se, että tulkinnat sidottiin systemaattisesti päätösteksteihin, perusteluihin ja liitteisiin (Bowen, 2009, s. 30–31; Elo & Kyngäs, 2008, s. 109–110).

Jäljitettävyys ja prosessin johdonmukaisuus liittyvät siihen, että tutkimusprosessi on looginen ja ulkopuolisen seurattavissa (Shenton, 2004, s. 71–72). Tässä tutkimuksessa analyysin kulku kuvattiin vaiheittain siten, että lukijan oli mahdollista seurata, miten yksittäisistä merkitysyksiköistä edettiin koodeihin, alaluokkiin ja edelleen yläluokkiin. Koodauksen ja luokittelun ratkaisut kytkettiin konkreettisiin asiakirjaviitteisiin analyysitaulukossa, mikä teki tulkintaketjusta näkyvän ja arvioitavan. Tällainen dokumentoitu eteneminen vastasi audit trail -ajatusta, jossa analyysin keskeiset ratkaisut ja niiden perustelut säilytetään siten, että tulosten muodostumista voidaan seurata (Nowell ja muut, 2017, s. 5, 8)

Siirrettävyys liittyy siihen, missä määrin tutkimuskonteksti on kuvattu riittävän täsmällisesti, jotta lukija voi arvioida tulosten sovellettavuutta muihin vastaaviin ympäristöihin (Shenton, 2004, s. 69–71). Laadullinen tutkimus ei tavoittele tilastollista yleistettävyyttä, vaan analyyttistä siirrettävyyttä, joka perustuu kontekstin ja analyysimenettelyn läpinäkyvään esittämiseen (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 163–166). Tässä tutkimuksessa päätöksenteon institutionaalinen kehys, aineiston ajallinen rajaus ja analyysiyksikön määrittely pykälätasolla kuvattiin yksityiskohtaisesti. Näin lukija pystyy

arvioimaan, missä määrin havaitut sisäisen valvonnan menettelyt olivat tyypillisiä myös muissa julkishallinnon dokumentoiduissa päätöksentekoprosesseissa.

Vahvistettavuus edellyttää, että tutkimuksen johtopäätökset ovat johdettavissa aineistosta eikä tutkijan ennakko-oletuksista (Shenton, 2004, s. 72–73). Tässä tutkimuksessa teoreettinen viitekehys ohjasi tulkintaa, mutta yläluokat muodostettiin pöytäkirjoihin kirjatusta menettelyistä, ei oletuksista siitä, miten valvonnan tulisi toimia hyvinvointialueella. Tutkijan rooli tulkitsijana tunnustettiin. Tutkija työskenteli Pirkanmaan hyvinvointialueella, mikä saattoi vaikuttaa aineiston tulkintaan siten, että käytännön kokemus tuki menettelyjen kontekstuaalista ymmärtämistä. Samalla tähän sisältyi riski siitä, että osa käytännöistä näyttäytyi itsestään selvinä. Tämän vuoksi analyysin aikana tulkintoja tarkistettiin systemaattisesti suhteessa aineistoon, tutkimuskysymyksiin ja teoreettiseen viitekehykseen.

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston riittävyttä ei ratkaista ennalta määrätyllä koolla, vaan arvio perustuu tarkoituksenmukaisuuteen, aineiston tuottaman tiedon laatuun ja määrään sekä sisällölliseen variaatioon (Elo & Kyngäs, 2008, s. 109–110; Tuomi & Sarajarvi, 2018, s. 85–86). Tässä tutkimuksessa riittävyttä punnittiin sen perusteella, kattaako aineisto pitkän ajanjakson, molemmat päätöksentekotasot sekä sisällöllisesti vaihtelevia päätösasioita. Analyysin edetessä samankaltaiset menettelyrakenteet alkoivat toistua eri asiakohdissa, eikä uusi aineisto enää olennaisesti muuttanut luokittelurakennetta. Tämä viittasi aineiston analyttiseen riittävyteen (Elo & Kyngäs, 2008, s. 109–110). Rajaus 26 pöytäkirjaan mahdollisti pykälätasoisien ja systemaattisen analyysin tutkimuksen mittakaavassa siten, että aineisto pysyi hallittavana ja analyysi toteutettavissa käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Seuraavassa luvussa esitetään tutkimuksen tulokset. Tulokset jäsenettiin neljän yläluokan avulla, ja niissä tarkasteltiin, millä tavoin sisäinen valvonta kirjoitettiin osaksi Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksentekoa sekä millaisia edellytyksiä nämä

dokumentoidut menettelyt tuottivat päätöksenteon läpinäkyvyydelle ja legitimitetin rakentumiselle.

## **5 Tulokset: Sisäinen valvonta Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitetin rakentumisessa**

Pirkanmaan hyvinvointialueen dokumentoidussa päätöksenteossa sisäinen valvonta asemoituu institutionaaliseksi menettelyksi, joka tuottaa päätöksenteolle tietoperustaa, tekee vastuusuhteita näkyviksi ja jäsentää päätöksenteon arvioitavuutta. Sisäinen valvonta ei näy pöytäkirjoissa irrallisena hallinnollisena toimintona, vaan menettelynä, jonka kautta päätöksenteon perusteita, vastuita, oikeusperustoja, riskejä ja arviointiketjuja kirjataan osaksi hyvinvointialueen päätöksentekoa.

Tulosten perusteella sisäisen valvonnan suhde päätöksenteon legitimitettiin rakentuu välillisesti. Sisäinen valvonta tuottaa ja järjestää päätöksenteossa hyödynnettävää tietoa. Tämä tieto lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä silloin, kun se kirjataan pöytäkirjoihin, esittelyteksteihin ja liitteisiin ymmärrettävällä ja arvioitavalla tavalla. Päätöksenteon läpinäkyvyys puolestaan tekee tilivelvollisuutta, toimivaltaa ja menettelyjen sääntöjenmukaisuutta näkyväksi, mikä luo edellytyksiä päätöksenteon legitimitetin rakentumiselle.

Tulokset jäsentyvät neljän yläluokan kautta. Tarkastelu perustuu kaikkiin analyysiin valittuihin 26 pöytäkirjaan, joista esimerkit on valittu ilmiötä havainnollistavasti. Ensimmäinen yläluokka kuvaa sisäistä valvontaa päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä. Toinen yläluokka osoittaa, miten sisäinen valvonta tukee päätöksenteon läpinäkyvyyttä dokumentoinnin kautta. Kolmas yläluokka tarkastelee sisäistä valvontaa päätöksenteon tilivelvollisuutta ja legitimitetin ehtoja rakentavana menettelynä. Neljäs yläluokka kokoaa yhteen sisäisen valvonnan asemoitumisen rajat ja valvontakulttuurin keskeneräisyyden dokumentoiduissa menettelyissä.

## 5.1 Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä

Sisäinen valvonta toimii Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteossa tietoperustaa rakentavana menettelynä. Tämä näkyy erityisesti niissä pöytäkirjoissa, joissa päätöksenteon tueksi tuodaan omavalvontaa, sisäistä tarkastusta, riskienhallintaa, taloutta ja palvelujen järjestämistä koskevaa tietoa. Toistuvuus ilmenee siinä, että samankaltaiset valvonnan ja seurannan kirjaukset esiintyvät useissa eri pöytäkirjoissa eri vuosina. Omavalvonnan ohjelmiin ja vuosiraportteihin liittyvät käsittelyt (AH, 21.11.2022; AH, 20.11.2023; AH, 28.4.2025; AV, 10.2.2025; AV, 12.5.2025) sekä sisäisen tarkastuksen katsaukset ja raportit (AH, 9.1.2023; AH, 15.1.2024; AH, 27.5.2024; AH, 30.9.2024; AH, 17.2.2025; AH, 14.4.2025) osoittavat, että sisäinen valvonta on kirjoitettu osaksi hyvinvointialueen päätöksenteon tietoperustaa.

Omavalvonta kytkee sisäisen valvonnan hyvinvointialueen lakisääteiseen palveluvastuuseen. Esimerkiksi aluevaltuuston käsittelyssä omavalvonnan tavoitteeksi määritellään *”varmistaa palvelujen laatu, turvallisuus ja yhdenvertaisuus koko hyvinvointialueella”* (AV, 10.2.2025). Tällainen kirjaus tekee näkyväksi sen, että sisäinen valvonta ei koske vain organisaation sisäistä hallintoa, vaan myös sitä, miten hyvinvointialue osoittaa huolehtivansa julkisesta palvelutehtävästään. Omavalvonta toimii siten päätöksenteon tietoperustana, jonka avulla päätöksenteko sidotaan palvelujen laatuun, turvallisuuteen ja yhdenvertaisuuteen.

Sisäinen valvonta jäsentää päätöksenteossa myös ajallista seurantaan. Omavalvontaohjelman päivitystä koskevassa käsittelyssä omavalvonta määritellään *”ennakoivaksi, toiminnanaikaiseksi ja jälkikäteiseksi laadun- ja riskienhallinnaksi sekä jatkuvuuden varmistamiseksi”* (AH, 20.11.2023). Kirjaus osoittaa, että sisäinen valvonta ei rajaudu päätösten jälkikäteiseen tarkastamiseen, vaan se ulottuu päätöksenteon valmisteluun, toiminnan aikaiseen seurantaan ja jälkikäteiseen arviointiin. Hyvinvointialueen päätöksenteossa tämä merkitsee sitä, että valvontatieto toimii sekä ennakoivana että arvioivana päätöksenteon tukena.

Sisäinen tarkastus tekee päätöksenteossa näkyväksi organisaation kehittämis- ja seurantarpeita. Sisäisen tarkastuksen raportteja ja katsauksia koskevat pöytäkirjat osoittavat, että sisäinen valvonta liitetään hallinnollisten toimintatapojen, ohjeiden noudattamisen ja dokumentaation riittävyyden arviointiin (AH, 9.1.2023; AH, 15.1.2024; AH, 27.5.2024; AH, 30.9.2024; AH, 17.2.2025; AH, 14.4.2025). Näissä kirjauksissa sisäinen valvonta näyttäytyy päätöksenteon taustalla vaikuttavana menettelynä, joka tuottaa havaintoja johtamisen, seurannan ja päätöksenteon kehittämiseksi. Samalla pöytäkirjat eivät aina avaa yksityiskohtaisesti, miten tarkastushavainnot muuttuvat konkreettisiksi päätösratkaisuuksi.

Strategisesti merkittävässä asiakohdissa sisäinen valvonta ja päätöksenteon ohjaus näkyvät laajana tietopohjan rakentamisena. Vuodeosastojen palveluverkkosuunnitelmaa koskevassa käsittelyssä selvityksen tavoitteeksi kuvataan *“faktapohjan ja skenaarioiden”* tuottaminen, ja valmistelussa todetaan hyödynnetyn datapoimintoja, avoimen datan tilastotietoja sekä erillisiä raportteja ja tiivistelmiä (AH, 20.11.2023). Myöhemmässä käsittelyssä samaan kokonaisuuteen viitataan *“laajaan tietopoimintaan perustuneina havaintoina”* sekä kehitysskenaarioina, joiden perusteella arvioidaan tulevaa sairaansijatarvetta (AH, 19.2.2024). Tällaiset kirjaukset tekevät näkyväksi, että päätöksenteon tietoperusta rakentuu sekä nykytilan että tulevan kehityksen arvioinnista.

Riskienhallinta vahvistaa sisäisen valvonnan asemaa päätöksenteon ohjauskielenä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa todetaan, että *“sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa hyvinvointialueen johtamisjärjestelmää sekä johtamisen välineitä”* (AH, 24.5.2022; AV, 6.6.2022). Samankaltainen kehys toistuu valvontasuunnitelmaa koskevassa käsittelyssä (AH, 29.1.2024) sekä tilinpäätökseen liittyvässä valvontakuvauksessa (AH, 25.3.2024). Valvontatarvetta kuvataan lisäksi arvioitavan *“tarvittaessa erillisen riskiluokituksen perusteella”*, jolloin valvontaa kohdennetaan korkeimman ja keskimääräisen riskin kohteisiin, kun taas matalamman riskin yksiköissä valvonta käynnistyy useammin esimerkiksi muistutusten, kanteluiden tai

muiden herätteiden perusteella (AH, 10.2.2025). Näiden kirjausten perusteella sisäinen valvonta ei näyttäyty yksittäisenä tarkastustoimintona, vaan institutionaalisenä menettelynä, jonka kautta päätöksentekoa jäsenetään ennakoivana, suunnitelmallisena ja hallittuna. Samalla pöytäkirjateksti ei yleensä avaa yksityiskohtaisesti riskien vertailua eri päätösvaihtoehtojen välillä eikä sitä, miten riskit vaikuttavat päätösten perusteluihin.

Sisäisen valvonnan näkyvyys pöytäkirjoihin kirjatuiissa päätöksentekomenettelyissä vaihtelee. Joissakin asiakohdissa sisäiseen valvontaan liittyvä tieto esitetään laajasti ja jäsenellysti, kun taas toisissa valvonnan rooli jää tiiviiksi maininnaksi osana muuta päätösvalmistelua. Tämä vaihtelu näkyy erityisesti strategisten ja taloudellisten kokonaisuuksien sekä rutiiniluonteisten asiakokonaisuuksien välillä (vrt. AH, 20.11.2023, § 317; AH, 31.3.2025; AV, 28.10.2024 vs. AH, 12.8.2024). Sisäinen valvonta toimii pöytäkirjoissa päätöksenteon tietoperustana ja ohjauksen kielenä, mutta sen näkyvyyden aste vaihtelee käsiteltävän asian laajuuden ja merkityksen mukaan.

Sisäinen valvonta asemoituu päätöksenteon legitimeettiä tukevaksi tietoperustaksi. Sama tietoperusta tukee päätöksenteon läpinäkyvyyttä, koska se tekee näkyväksi, millaiseen tietoon päätösten valmistelu ja seuranta nojaavat. Päätöksenteon läpinäkyvyys ei kuitenkaan synny pelkästä tiedon määrästä, vaan siitä, miten selkeästi valvontatieto yhdistetään päätösten perusteisiin.

Kokonaisuutena tulokset osoittavat, että sisäinen valvonta näyttäytyy päätöksenteossa tiedon tuottamisen, seurannan ja ohjauksen kielenä. Se tuottaa hallinnolle käsitteitä, raportteja ja menettelyjä, joiden kautta päätöksentekoa voidaan esittää hallittuna, vastuullisena ja tavoitteellisena. Samalla sen vaikutus näkyy pöytäkirjoissa vahvemmin ohjausrakenteena kuin avoimesti kirjattuna päätösargumentaation muotona.

## 5.2 Sisäinen valvonta päätöksenteon läpinäkyvyyttä tuottavana dokumentointina

Sisäinen valvonta tukee Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyttä erityisesti dokumentoinnin kautta. Pöytäkirjoihin kirjatut perustelut, oikeusperustat, raportointitiedot, menettelyvaiheet ja liitteaineistot tekevät päätöksenteosta jälkikäteen seurattavaa. Päätöksenteon läpinäkyvyys rakentuu siis ennen kaikkea siitä, että päätöksenteon kulku ja sen perustana oleva tieto säilyvät asiakirjoissa arvioitavina.

Sisäinen valvonta tuottaa asiakirjallista päätöksenteon läpinäkyvyyttä jo päätöksenteon perusmenettelyissä. Pöytäkirjoissa kirjataan systemaattisesti kokouskutsujen lähettäminen, esityslistojen julkaisu, pöytäkirjojen tarkastus ja nähtävänä pito. Useissa pöytäkirjoissa todetaan myös, että esityslista liitteineen on tallennettu sähköiseen kokoustyötilaan ja julkaistu yleisessä tietoverkossa. Tällaiset kirjaukset tekevät näkyväksi, että päätöksenteko on asiakirjallisesti jäljitettävää ja julkisesti seurattavaa. Hyvinvointialueen päätöksenteossa tämä on keskeistä, koska päätösten kohteena on laaja julkinen palveluvastuu ja merkittävä julkisten varojen käyttö.

Talouden ja tilinpäätöksen käsittelyissä läpinäkyvyys rakentuu raportoinnin ja seurannan kautta (esim. AH, 25.3.2024). Tilinpäätöksen yhteydessä pöytäkirjassa todetaan, että *“tilinpäätöksessä annetaan arvio talouden tasapainon toteutumisesta ja voimassa olevan taloussuunnitelman riittävydestä”* (AH, 31.3.2025). Tällainen kirjaus tekee näkyväksi, että päätöksenteossa ei käsitellä vain talouden lopputulosta, vaan myös talouden tasapainoa ja suunnitelman riittävyttä arvioidaan. Samalla se tarjoaa ulkopuoliselle lukijalle näkymän siihen, millä tavoin taloudellista vastuuta dokumentoidaan osaksi päätöksentekoa.

Sisäinen valvonta tuottaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä myös oikeusperustojen näkyväksi tekemisen kautta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita koskevissa päätöksissä sisäinen valvonta ja riskienhallinta määrittellään osaksi hyvinvointialueen johtamisjärjestelmää (AH, 24.5.2022; AV, 6.6.2022). Tilinpäätöksen käsittelyssä

puolestaan viitataan veloitteeseen arvioida talouden tasapainoa, taloussuunnitelman riittävyttä ja sisäisen valvonnan järjestämistä (AH, 31.3.2025). Kun oikeusperustat ja velvoitteet kirjataan päätöksentekoon, sisäinen valvonta tekee päätöksenteosta sääntöihin sidottua ja arvioitavissa olevaa.

Sisäinen valvonta tekee näkyväksi myös puolueettomuuden ja sidonnaisuuksien hallintaan liittyviä menettelyjä. Esteellisyyden merkitys on tunnistettu ja sanoitettu kirjauksessa, jonka mukaan *“esteellisyys ratkaistaan siten, että päätöksenteon puolueettomuus ja luottamus hallintoon säilyvät”* (AH, 12.8.2024). Kun pöytäkirjoihin kirjataan esteellisyysratkaisut ja henkilön poistuminen asian käsittelyn ajaksi, päätöksenteon puolueettomuutta koskeva menettely tulee näkyväksi. Sidonnaisuuksia koskevat käsittelyt puolestaan tekevät päätöksentekijöiden sidoksia ja niiden arviointia ulkopuoliselle tarkastelijalle näkyviksi (AV, 25.11.2024). Tällaiset kirjat eivät yksin osoita päätöksenteon sisällöllistä oikeellisuutta, mutta ne lisäävät päätöksenteon arvioitavuutta ja vahvistavat mahdollisuutta tarkastella menettelyjen asianmukaisuutta.

Sisäinen valvonta lisää päätöksenteon sisällöllistä tulkittavuutta silloin, kun se tekee näkyväksi valmistelun tietoperustan. Vuodeosastojen palveluverkkosuunnitelmaa koskevassa valmistelussa kuvataan selvitystyön toteutusta, asiantuntijatyöryhmien roolia sekä hyödynnettyjä datapointintoja, avoimen datan tilastotietoja ja erillisiä raportteja (AH, 20.11.2023, § 317; AH, 19.2.2024, § 44). Tällainen dokumentointi auttaa lukijaa ymmärtämään, millaisiin tietoihin valmistelu on perustunut. Sisäinen valvonta ei tällöin vain lisää asiakirjojen määrää, vaan tekee päätöksenteon perustana olevan tiedon jäljitettäväksi.

Sisäisen valvonnan tuottaman päätöksenteon läpinäkyvyyden laatu vaihtelee sen mukaan, miten selvästi valvontatieto yhdistetään päätöksenteon perusteluihin. Joissakin asiakohdissa pöytäkirjat avaavat valmistelun tietoperustaa, riskejä ja arviointia laajasti. Toisissa asiakohdissa sisäisen valvonnan rooli jää maininnan tai raportointirutiinin tasolle.

Tällöin päätöksenteon läpinäkyvyys toteutuu asiakirjallisena saatavuutena, mutta päätöksenteon sisällöllinen punninta jää ulkopuoliselle lukijalle vaikeammin tulkittavaksi.

Sisäinen valvonta tukee päätöksenteon läpinäkyvyyttä erityisesti dokumentoinnin, oikeusperustojen esiin tuomisen ja arviointiketjujen kirjaamisen kautta. Sama dokumentointi tukee päätöksenteon legitimitettä välillisesti, koska näkyväksi ja arvioitavaksi tehty päätöksenteko voi näyttäytyä hyväksyttävämpänä.

### **5.3 Sisäinen valvonta päätöksenteon tilivelvollisuutta ja legitimitetin ehtoja rakentavana menettelynä**

Sisäinen valvonta rakentaa Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon legitimitetin edellytyksiä tekemällä näkyväksi menettelyjen sääntöjenmukaisuutta, vastuusuhteita ja tilivelvollisuutta. Pöytäkirjoissa päätöksenteon legitimitetti ei yleensä esiinny käsitteenä, mutta sen edellytykset rakentuvat siinä, miten toimivalta, laillisuus, sidonnaisuudet, arviointiketjut ja korjaavat menettelyt dokumentoidaan (esim. AV, 25.11.2024; AH, 19.2.2024; AV, 28.10.2024).

Sisäinen valvonta tukee menettelyllistä päätöksenteon legitimitettä jo kokousten perusrakenteissa. Kokousten laillisuus ja päätösvaltaisuus todetaan systemaattisesti sekä aluehallituksen että aluevaltuuston pöytäkirjoissa (AV, 10.2.2025; AH, 17.2.2025). Lisäksi pöytäkirjoissa kirjataan kokouskutsun toimittaminen, esityslistan ja liitteiden tallentaminen sähköiseen kokoustyötilaan sekä aineiston julkaiseminen yleisessä tietoverkossa. Myös pöytäkirjantarkastus, nähtävänä pito sekä läsnäolo- ja puheoikeuksien myöntäminen kuvataan toistuvasti menettelyinä (AV, 12.5.2025; AH, 14.4.2025). Nämä kirjaukset eivät ole vain kokousteknisiä yksityiskohtia, vaan ne osoittavat, että päätöksenteko sidotaan ennakoitaviin ja tarkastettavissa oleviin menettelyihin.

Sisäinen valvonta vahvistaa päätöksenteon hyväksyttävyyttä myös toimivallan ja vastuun kirjaamisen kautta. Pöytäkirjoissa päätöksentekoa sidotaan hallintosääntöön,

lainsäädäntöön ja toimielinten välisiin vastuusuhteisiin esimerkiksi otto-oikeutta, itseoikaisua, sisäisen valvonnan perusteita ja arviointikertomusten käsittelyä koskevissa asiakohdissa (AH, 24.5.2022; AV, 6.6.2022; AH, 19.2.2024; AH, 12.8.2024; AV, 28.10.2024). Kun päätöksenteon toimivaltaperusta kirjataan näkyviin, ulkopuolinen lukija voi arvioida, millä oikeudellisella ja hallinnollisella perusteella päätös on tehty. Tämä on merkityksellistä erityisesti hyvinvointialueen kaltaisessa uudessa hallinnollisessa rakenteessa, jossa poliittisen päätöksenteon, viranhaltijavalmistelun ja palvelujen järjestämistä vastuun suhteet ovat keskeisiä.

Sisäinen valvonta tekee puolueettomuuden ehtoja näkyviksi sidonnaisuuksia ja esteellisyyksiä koskevissa kirjauksissa. Sidonnaisuuksien käsittelyä koskeva asiakohde osoittaa, että päätöksenteon legitimitettiin rakennetaan myös julkisen luottamuksen ja esteettömyyden kautta (AV, 25.11.2024). Esteellisyyttä koskevissa kirjauksissa dokumentoidaan, milloin henkilö poistuu asian käsittelyn ja päätöksenteon ajaksi (AH, 12.8.2024). Tällaiset kirjatukset tukevat menettelyllistä hyväksyttävyyttä, koska ne osoittavat, että päätöksenteon puolueettomuus ei jää oletuksen varaan, vaan se kirjataan näkyväksi osaksi päätöksentekoprosessia.

Arviointikertomukset ja tarkastuslautakunnan käsittelyt rakentavat institutionaalista tilivelvollisuutta. Varhaiset tarkastusjärjestelyt koskevat päätökset (AV, 8.3.2022; AV, 5.12.2022) osoittavat, että valvonnan ja arvioinnin menettelyt rakennettiin jo hyvinvointialueen muodostamisvaiheessa. Myöhemmissä arviointikertomusten käsittelyissä (AV, 5.6.2023; AV, 28.10.2024) tämä rakenne näyttää vakiintuneempana. Arviointikertomuksen käsittelyssä todetaan, että *”tarkastuslautakunta laatii arviointikertomuksen ja aluehallitus antaa aluevaltuustolle selvityksen siinä esitetyistä toimenpiteistä”* (AV, 28.10.2024). Tämä kirjaus tekee näkyväksi tilivelvollisuuden ketjun, jossa päätöksenteosta sekä sen seurauksista raportoidaan ja niihin vastataan institutionaalisesti. Tilivelvollisuuden näkyväksi tekeminen vahvistaa päätöksenteon legitimitettiin, koska se osoittaa, että toiminta on arvioitavissa ja siihen voidaan puuttua.

Sisäinen valvonta vahvistaa päätöksenteon legitimitettä myös korjaavien menettelyjen kautta. Aluehallituksen pöytäkirjassa kuvataan tilannetta, jossa aiempi päätös korjataan hallintolain 50 §:n mukaisena asiavirheen itseoikaisuna (AH, 12.8.2024). Itseoikaisu tekee näkyväksi, että virheellinen tai puutteellinen päätös voidaan palauttaa sääntöjen mukaiseen menettelyyn. Vastaavasti otto-oikeuden käyttöä koskevat kirjaukset osoittavat, että ylemmällä toimielimellä on mahdollisuus ottaa viranhaltijapäätös uudelleen käsiteltäväksi (AH, 19.2.2024). Näin sisäinen valvonta liittyy paitsi ennakkolliseen ohjaukseen myös päätöksenteon jälkikäteiseen korjattavuuteen.

Sisäinen valvonta asemoituu päätöksenteon legitimitetin tukijaksi ennen kaikkea menettelyjen kautta. Päätöksenteon hyväksyttävyyden rakentuu pöytäkirjoissa siitä, että päätökset esitetään sääntöjenmukaisina, toimivaltaan perustuvina, korjattavissa olevina ja arviointiketjuihin kiinnittyvinä. Sisäinen valvonta ei tuota päätöksenteon legitimitettä suoraan, vaan luo menettelylliset edellytykset, joiden avulla päätöksentekoa voidaan pitää hyväksyttävänä. Samalla vastuun, toimivallan ja arvioinnin dokumentointi lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

#### **5.4 Sisäisen valvonnan asemoitumisen rajat ja valvontakulttuurin keskeneräisyys dokumentoiduissa menettelyissä**

Sisäisen valvonnan asemoituminen Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteossa on vahvaa menettelyjen tasolla, mutta rajallisempaa päätösten sisällöllisen harkinnan avaamisessa. Pöytäkirjat tekevät näkyväksi sisäisen valvonnan olemassaolon, valvontavastuut ja raportointiketjut, mutta ne eivät aina osoita, miten valvontatieto vaikuttaa päätösvaihtoehtojen punnintaan, priorisointeihin tai lopullisiin ratkaisuihin.

Sisäisen valvonnan asemoitumisessa näkyy ajallinen kehityskaari. Varhaisissa asiakirjoissa korostuvat sisäisen valvonnan rakenteiden perustaminen ja periaatteiden määrittely (AV, 8.3.2022; AH, 24.5.2022; AV, 6.6.2022; AV, 5.12.2022). Myöhemmissä pöytäkirjoissa sisäinen valvonta näyttäytyy vakiintuvampina raportoinnin, arvioinnin ja seurannan menettelyinä (AV, 5.6.2023; AH, 18.12.2023; AH, 17.2.2025; AH, 14.4.2025).

Tämä osoittaa, että sisäinen valvonta on rakentunut asteittain osaksi hyvinvointialueen dokumentoitua päätöksentekoa. Painopiste siirtyy perustamisesta kohti seurantaa, arviointia ja valvontatiedon käsittelyä.

Sisäinen valvonta tuottaa pöytäkirjoissa myös hallittua kuvaa valvonnasta. Dokumentoiduissa menettelyissä käsitellään vain niukasti sisäisen valvonnan epäonnistumisia, ristiriitaisia tulkintatilanteita tai valvonnan resursoinnin ongelmia. Vaikka joissakin asiakohdissa viitataan epäkohtailmoituksiin, kanteluihin, palautteisiin tai valvonnan kohdentamiseen, nämä kirjaukset jäsenyivät pääosin hallittavina ja menettelyllisesti käsiteltävinä kysymyksinä (AV, 10.2.2025; AH, 28.4.2025; AV, 12.5.2025). Tämä ei tarkoita, ettei ongelmia olisi, vaan osoittaa, että pöytäkirjat tuottavat hallinnollisesti hyväksyttävää ja institutionaalisesti hallittua kuvaa sisäisestä valvonnasta.

Sisäinen valvonta näkyy vahvimmin silloin, kun päätöksenteko liittyy talouteen, palvelurakenteeseen, arviointiin tai riskeihin. Tilinpäätöksen ja talouden tasapainon käsittelyissä (AH, 25.3.2024; AH, 31.3.2025), vuodeosastojen palveluverkkosuunnitelmassa (AH, 20.11.2023, § 317; AH, 19.2.2024, § 44) sekä arviointikertomusten käsittelyissä (AV, 5.6.2023; AV, 28.10.2024) sisäiseen valvontaan liittyvä tietoperusta ja arviointiketjut avataan suhteellisen laajasti. Näissä asiakohdissa sisäinen valvonta kytkeytyy selvästi päätöksenteon perusteluihin ja seurattavuuteen.

Rutiiniluonteisemmissa asiakohdissa sisäisen valvonnan rooli jää ohuemmaksi. Kokousmenettelyihin, nimityksiin tai yksittäisiin hallinnollisiin päätöksiin liittyvissä kirjauksissa päätöksenteon muodollinen oikeellisuus on näkyvää, mutta sisäisen valvonnan suhde päätöksen sisältöön jää usein epäsuoraksi (esim. AH, 12.8.2024; AV, 25.11.2024). Tämä osoittaa, että sisäinen valvonta toimii dokumentoidussa päätöksenteossa ennen kaikkea institutionaalisenä menettelynä, jonka näkyvyys vahvistuu silloin, kun käsiteltävä asia liittyy riskeihin, vastuuseen, talouteen tai arviointiin.

Sisäisen valvonnan kyky tukea päätöksenteon läpinäkyvyyttä on vahvimmillaan silloin, kun dokumentointi avaa päätöksenteon perusteluketjuja. Esimerkiksi palveluverkkosuunnitelmaa, tilinpäätöstä ja arviointikertomuksia koskevissa asiakohdissa päätöksenteon tietoperustaa, arviointia ja seurannan rakenteita avataan suhteellisen laajasti (AH, 20.11.2023; AH, 19.2.2024; AH, 31.3.2025; AV, 28.10.2024). Jos pöytäkirja sisältää vain viittauksen raporttiin, ohjelmaan tai valvontamenettelyyn, päätöksenteon läpinäkyvyys jää muodollisemmaksi. Jos taas pöytäkirja avaa, mitä tietoa on käytetty, miten riskejä on arvioitu ja miten vastuut jakautuvat, sisäinen valvonta tukee myös päätöksenteon sisällöllistä tulkittavuutta. Tämä osoittaa, että sisäinen valvonta ei automaattisesti lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä, vaan sen vaikutus riippuu dokumentoinnin laadusta.

Sisäinen valvonta asemoituu päätöksenteon legitimiteetin tukijaksi ehdollisesti. Se vahvistaa menettelyllistä hyväksyttävyyttä silloin, kun vastuut, toimivaltaperusteet, arviointiketjut ja korjaavat menettelyt tehdään näkyviksi. Sisäinen valvonta tukee päätöksenteon läpinäkyvyyttä erityisesti asiakirjallisen jäljitettävyyden kautta, mutta sen kyky tukea päätöksenteon sisällöllistä tulkittavuutta jää paikoin rajalliseksi.

Kokonaisuutena sisäinen valvonta tuottaa Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteossa tietoa, joka tukee päätöksenteon läpinäkyvyyttä silloin, kun se kirjataan ymmärrettävästi ja arvioitavasti. Tämä päätöksenteon läpinäkyvyys tekee näkyväksi päätöksenteon tilivelvollisuutta, toimivaltaa ja sääntöjenmukaisuutta, mikä puolestaan luo edellytyksiä päätöksenteon legitimiteetin rakentumiselle. Sisäisen valvonnan merkitys on siten vahvimmillaan menettelyjen tasolla. Sisäinen valvonta tekee päätöksenteosta jäljitettävää ja arvioitavaa, mutta ei aina avaa sitä, miten valvontatieto vaikuttaa päätösten sisällölliseen harkintaan.

## 6 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella, miten sisäinen valvonta asemoitui suhteessa julkisen hallinnon päätöksenteon legitimizeettiin sekä millä tavoin sisäisen valvonnan menettelyt tukivat Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Tarkastelu kohdistui Pirkanmaan hyvinvointialueen aluehallituksen ja aluevaltuuston pöytäkirjoihin vuosilta 2022–2025, jolloin hyvinvointialueiden hallinto oli vielä kehittämissä vaiheissa ja valvontarakenteet olivat osin muotoutumassa. Tutkimuksessa ei tarkasteltu päätöksenteon epävirallista valmistelua, toimijoiden kokemuksia tai päätösten vaikutuksia palvelutuotannossa, vaan sitä, miten sisäinen valvonta ja siihen liittyvät menettelyt kirjoitettiin näkyviksi virallisissa päätöksentekokoasiakirjoissa.

Tutkimuksen keskeinen johtopäätös oli, että sisäinen valvonta asemoitui Pirkanmaan hyvinvointialueen dokumentoidussa päätöksenteossa ennen kaikkea institutionaaliseksi menettelyksi, joka tuotti päätöksenteolle tietoperustaa, teki vastuusuhteita näkyviksi ja jäseni päätöksenteon arvioitavuutta. Sisäinen valvonta ei näyttäytynyt pöytäkirjoissa irrallisena tarkastus- tai kontrollitoimintona, vaan osana päätöksenteon dokumentoitua rakennetta. Sen kautta päätöksenteon perusteita, vastuita, oikeusperustoja, riskejä ja arviointiketjuja kirjattiin osaksi hyvinvointialueen päätöksentekoa.

Tulosten perusteella voitiin todeta, että sisäinen valvonta asemoitui suhteessa julkisen hallinnon päätöksenteon legitimizeettiin välillisesti. Se ei itsessään tuottanut päätöksenteon legitimizeettia, vaan rakensi legitimizeetin edellytyksiä tekemällä näkyväksi päätöksenteon sääntöjenmukaisuutta, toimivaltaa, vastuuta ja arvioitavuutta. Päätöksenteon hyväksyttävyyden rakentui tällöin siitä, että päätökset voitiin osoittaa tehdyiksi tunnistettavien menettelyjen, toimivaltaperusteiden ja vastuusuhteiden varassa.

Lisäksi tulosten perusteella voitiin todeta, että sisäisen valvonnan menettelyt tukivat Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyttä erityisesti dokumentoinnin,

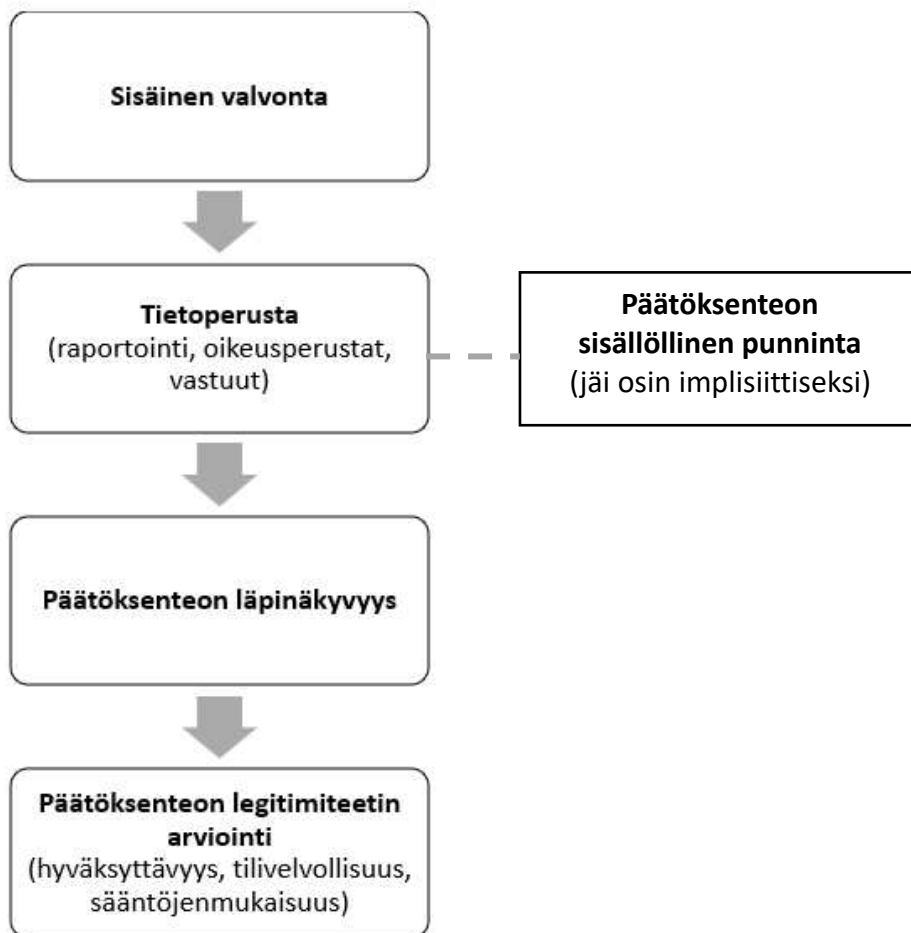
raportoinnin, oikeusperustojen esiin tuomisen ja arviointiketjujen kirjaamisen kautta. Sisäinen valvonta tuotti tietoa, joka voi lisätä päätöksenteon läpinäkyvyyttä silloin, kun tieto kirjataan pöytäkirjoihin, esittelyteksteihin ja liitteisiin ymmärrettävästi ja arvioitavasti. Päätöksenteon läpinäkyvyys puolestaan tekee päätöksenteon tilivelvollisuutta, toimivaltaa ja menettelyjen sääntöjenmukaisuutta näkyväksi, mikä luo edellytyksiä päätöksenteon legitimitetin rakentumiselle.

Tutkimuksen perusteella sisäisen valvonnan, päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitetin suhdetta voidaan jäsentää ketjuna: sisäinen valvonta tuotti päätöksenteossa hyödynnettävää tietoa, tämä tieto lisäsi päätöksenteon läpinäkyvyyttä silloin, kun se dokumentoitiin ymmärrettävästi ja arvioitavasti, ja päätöksenteon läpinäkyvyys puolestaan mahdollistaa päätöksenteon legitimitetin arvioinnin. Näin sisäisen valvonnan merkitys päätöksenteon legitimitetille kulkee tiedon ja päätöksenteon läpinäkyvyyden kautta.

Samalla tutkimus osoitti, että tämä yhteys ei ole automaattinen. Sisäinen valvonta voi olla vahvasti näkyvää menettelyjen, vastuiden ja oikeusperustojen tasolla, mutta sen vaikutus päätösten sisällölliseen harkintaan voi jäädä pöytäkirjoissa epäsuoraksi. Asiakirjat tekivät näkyväksi sisäisen valvonnan olemassaolon, menettelyllisen aseman ja institutionaalisen merkityksen, mutta harvemmin avasivat sitä, miten valvontatieto vaikuttaa päätösvaihtoehtojen punnintaan tai lopullisiin ratkaisuihin. Sisäinen valvonta asemoitui siten dokumentoidussa päätöksenteossa samanaikaisesti vahvasti ja rajatusti: vahvasti menettelyjen ja vastuiden näkyväksi tekijänä, mutta rajatummin päätösten sisällöllisen harkinnan avaajana.

Näitä havaintoja jäsenettiin kuviossa 3 esitetyn tulkintamallin avulla. Kuvio kokoaa yhteen tutkimuksen keskeisen tulkinnan siitä, että sisäinen valvonta tuotti päätöksenteolle tietoperustaa dokumentoitujen menettelyjen ja raportoinnin kautta. Tämä tietoperusta tukee päätöksenteon läpinäkyvyyttä silloin, kun tieto on jäljitettävää, jäseneltyä ja tulkittavaa. Päätöksenteon läpinäkyvyys puolestaan luo edellytyksiä

päätöksenteon legitimiteetin arvioinnille. Lisäksi kuvio tekee näkyväksi tutkimuksessa havaitun rajoitteen: tietoperustan ja päätöksenteon välille kytkeytyvä sisällöllinen punninta jäi pöytäkirjatasolla osin implisiittiseksi eikä avautunut yhtä selkeästi kuin menettelyt ja niiden dokumentointi.



Kuvio 3. Sisäisen valvonnan asemituminen dokumentoidussa päätöksenteossa legitimiteetin ja läpinäkyvyyden rakentumisessa

## **6.1 Sisäisen valvonnan aseoituminen suhteessa päätöksenteon legitimizeettiin ja läpinäkyvyyteen**

Tutkimuksen tulosten perusteella sisäinen valvonta aseoitui suhteessa päätöksenteon legitimizeettiin erityisesti menettelyjen hyväksyttävyyttä jäsentävänä rakenteena. Tässä tutkimuksessa sisäinen valvonta näyttäytyi menettelynä, joka tuotti päätöksenteolle tietoperustaa, mahdollisti päätöksenteon läpinäkyvyyden ja loi siten edellytyksiä päätöksenteon legitimizeetin arvioinnille. Tämä näkyi siinä, miten toimivalta, vastuusuhteet, sidonnaisuudet, tarkastusjärjestelyt, arviointikertomukset, itseoikaisu ja otto-oikeus dokumentoitiin osaksi päätöksentekoa. Sisäinen valvonta ei näin tukenut päätöksenteon legitimizeettiä ensisijaisesti päätösten lopputulosten kautta, vaan osoittamalla, että päätöksenteko tapahtui sääntöjen, toimivallan ja julkisen vastuun piirissä.

Tämän tutkimuksen havainnot sopivat erityisesti menettelyllistä päätöksenteon legitimizeettiä korostavaan tulkintaan, jossa päätöksenteon hyväksyttävyyden rakentuu sääntöjenmukaisuuden, oikeudenmukaisten menettelyjen ja arvioitavuuden kautta (Suchman, 1995, s. 574–580; Tyler, 2006, s. 115–118, 163–170). Tutkimus kuitenkin tarkensi tätä näkemystä osoittamalla, että päätöksenteon legitimizeetti rakentui dokumentoidussa päätöksenteossa ennen kaikkea menettelyjen näkyväksi tekemisestä. Toisin sanoen päätöksenteon legitimizeetti näyttäytyi tässä tutkimuksessa dokumentoituna menettelyllisenä järjestyksenä.

Samalla omavalvonnan yhteydessä korostuneet palvelujen laatu, turvallisuus ja yhdenvertaisuus toivat sisäiseen valvontaan normatiivisen ulottuvuuden. Sisäinen valvonta ei siten näyttäytynyt vain kontrollina, vaan myös vastuullisen hallinnon kielenä. Pirkanmaan hyvinvointialueen kaltaisessa organisaatiossa tämä on erityisen merkityksellistä, koska päätöksenteon hyväksyttävyyden kytkeytyy sekä hallinnollisiin menettelyihin että lakisääteisen palveluvastuun toteutumiseen.

Päätöksenteon läpinäkyvyyden näkökulmasta sisäinen valvonta asemoitui päätöksenteon läpinäkyvyyttä tuottavaksi rakenteeksi erityisesti dokumentoidun tulkittavuuden kautta. Sisäinen valvonta tuotti tietoa ja jäseni sitä päätöksentekoaasiakirjoihin siten, että päätöksenteon perusteet tulivat näkyviksi ja arvioitaviksi, mikä loi edellytyksiä myös päätöksenteon legitimitetin arvioinnille. Tämä näkyi perustelujen, oikeusperustojen, raportointitiedon, menettelyvaiheiden ja vastuusuhteiden kirjaamisena. Tältä osin tulokset olivat yhdenmukaisia Erkkilän (2016, s. 383–384) esittämän tulkinnan kanssa, jonka mukaan päätöksenteon läpinäkyvyys ei tarkoita vain tiedon olemassaoloa, vaan myös sitä, että hallinnollinen toiminta on ymmärrettävissä ja arvioitavissa. Tämän tutkimuksen perusteella sisäinen valvonta lisäsi juuri tällaista jälkikäteistä tulkittavuutta.

Tulokset tarkensivat myös päätöksenteon läpinäkyvyyttä koskevaa kriittistä keskustelua. Aiemman tutkimuksen mukaan tiedon lisääntyminen ei automaattisesti johda parempaan päätöksenteon läpinäkyvyyteen, jos tieto jää jäsentymättömäksi tai vaikeasti tulkittavaksi (Meijer, 2013, s. 434–436; Grimmelikhuijsen ja muut, 2013, s. 576–578, 581–582; Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014, s. 149–154). Tämä tutkimus tuki tätä huomiota. Sisäinen valvonta saattoi lisätä tietoa ja dokumentaatiota, mutta päätöksenteon läpinäkyvyys vahvistui vasta silloin, kun tämä tieto oli liitetty ymmärrettävästi päätöksenteon perusteluihin ja arviointiketjuihin.

Tutkimuksen perusteella tulkittavuus näyttäytyi keskeisenä tekijänä, jonka kautta päätöksenteon läpinäkyvyys kytkeytyi päätöksenteon legitimitettiin. Pöytäkirjat tekivät näkyviksi päätöksenteon reunaehdot, toimivallan ja raportointikäytännöt, mutta harvemmin avasivat yksityiskohtaisesti vaihtoehtojen välistä punnintaa. Näin dokumentoitu näkyvyys ja päätöksenteon sisällöllinen läpinäkyvyys eivät näyttäytyneet samana asiana.

Tulokset täydensivät myös aiempaa sisäistä valvontaa koskevaa tutkimusta julkishallinnossa. Vakkurin ja muiden (2021, s. 248–251) kuvaamat hybridiset ohjaus- ja valvontajärjestelmät näkyivät aineistossa siinä, että sisäinen valvonta ei rajaudu yhteen

toimintoon, vaan ilmenee useina toisiinsa kytkeytyvinä menettelyinä. Powerin (1997, s. 4–6) kuvaama tarkastettavuuden logiikka puolestaan näkyi siinä, että sisäinen valvonta ei näyttäytynyt poikkeuksellisena kontrollina, vaan tavanomaisena osana hallinnon toimintaa. Näin tutkimus täsmensi luvussa 3 esitettyä käsitystä siitä, että sisäinen valvonta institutionalisoitui osaksi organisaation tavanomaista toimintaa erityisesti dokumentoinnin kautta.

Tutkimus tuotti myös kriittisen täsmennyksen. Dokumentoitu sisäinen valvonta ei ollut sama asia kuin päätöksenteon sisällöllinen läpinäkyvyys tai vahva ohjausvaikutus. Sisäisen valvonnan institutionaalinen vahvuus saattoi rakentua näkyvän menettelyllisyyden varaan myös silloin, kun sen vaikutus päätösten sisällölliseen argumentaatioon jäi asiakirjoissa rajalliseksi. Näin sisäinen valvonta ei näyttäytynyt päätöksenteon legitimitetin suorana lähteenä, vaan välillisenä menettelyinä, jonka kautta päätöksenteon tietoperusta ja läpinäkyvyys rakentuivat ja jonka varassa legitimitetin arviointi tuli mahdolliseksi.

## **6.2 Tutkimuksen luotettavuus ja rajoitteet**

Tutkimuksen keskeinen vahvuus liittyy sen aineistoon ja analyysitapaan. Julkiset pöytäkirjat mahdollistavat päätöksenteon menettelyjen systemaattisen, jäljitettävän ja ajallisesti vertailtavan tarkastelun. Ne tekevät näkyväksi sen, miten sisäinen valvonta kirjoitetaan osaksi virallista päätöksentekoa ja millaisin dokumentoiduin menettelyin päätöksenteon oikeellisuutta, seurattavuutta ja hyväksyttävyyttä tuotetaan. Tältä osin dokumenttiaineisto soveltuu hyvin tutkimuskysymyksiin, joissa kiinnostuksen kohteena ovat sisäisen valvonnan asemoituminen ja sen menettelyjen tuottama päätöksenteon läpinäkyvyys.

Tutkimuksen keskeinen rajoite liittyy kuitenkin samaan seikkaan kuin sen vahvuus. Pöytäkirjat kuvaavat päätöksentekoa julkisen ja muodollisen dokumentaation tasolla, mutta eivät tavoita epävirallista valmistelua, neuvotteluja, tulkintatilanteita tai sitä,

miten valvontahavainnot mahdollisesti vaikuttavat päätöksentekoon valmistelun käytännöissä. Näin ollen tutkimus ei kuvaa koko päätöksentekoprosessin sosiaalista dynamiikkaa, vaan sitä, miten sisäinen valvonta esitetään osana virallista päätöksentekoa. Tämä rajoittaa erityisesti sellaisia johtopäätöksiä, jotka koskisivat valvonnan konkreettista vaikutusta päätösten sisällölliseen muodostumiseen.

Toinen rajoite liittyy tapaustutkimuksen luonteeseen. Tutkimus kohdistuu yhteen hyvinvointialueeseen, minkä vuoksi tulosten yleistettävyyden on luonteeltaan analyttistä eikä tilastollista. Tavoitteena ei kuitenkaan ollut kuvata kaikkia hyvinvointialueita, vaan tuottaa käsitteellisesti täsmällinen analyysi siitä, miten sisäinen valvonta asemoituu yhdessä hallinnollisesti merkittävässä tapauksessa. Tältä osin tapaus tarjoaa perustellun ja ajankohtaisen näkökulman ilmiöön.

Tutkimuksen tuloksia on arvioitava myös dokumenttiaineiston luonteen näkökulmasta. Pöytäkirjat ovat institutionaalisia asiakirjoja, jotka esittävät päätöksenteon hallinnollisesti jäsenneyssä muodossa. Ne eivät välttämättä tuo näkyväksi kaikkia ristiriitoja, epävarmuuksia tai valvonnan resursointiin liittyviä kysymyksiä. Tästä syystä dokumentoitu päätöksenteon läpinäkyvyys ei välttämättä merkitse samaa kuin päätöksenteon täydellinen avoimuus. Tutkimuksen johtopäätökset koskevat nimenomaan dokumentoitua päätöksentekoa ja sen tuottamaa arvioitavuutta.

Tutkijan asema on myös syytä tunnistaa. Käytännön kokemus Pirkanmaan hyvinvointialueen toimintaympäristöstä on voinut tukea menettelyjen kontekstuaalista ymmärtämistä, mutta samalla siihen sisältyy riski siitä, että osa käytännöistä näyttäytyy liian itsestään selvinä. Tämän vuoksi tulkintaa pyrittiin koko tutkimusprosessin ajan sitomaan aineistoon, käsitteisiin ja analyysin dokumentoituun etenemiseen. Tässä mielessä tutkielman johtopäätökset eivät perustu oletuksiin siitä, miten sisäisen valvonnan tulisi toimia, vaan siihen, miten se asiakirjoissa ilmenee.

Hyvän tieteellisen käytännön näkökulmasta tutkimusasetelma on selkeä. Tutkimus perustuu julkisiin asiakirjoihin eikä käsittele salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja. Eettinen pohdinta liittyy tässä työssä ennen kaikkea siihen, miten institutionaalisia asiakirjoja tulkitaan. Tutkimuksessa ei pyritä arvioimaan yksittäisiä toimijoita, vaan tarkastelemaan päätöksenteon rakenteita ja dokumentoituja menettelyjä. Tässä suhteessa tutkimus on sekä eettisesti että metodologisesti perusteltu.

### **6.3 Jatkotutkimus ja käytännön merkitys**

Tutkimus avaa useita jatkotutkimuksen suuntia. Yksi keskeinen jatkokysymys liittyy siihen, miten pöytäkirjoissa kuvatut valvontarakenteet toteutuvat käytännön toiminnassa. Tätä voitaisiin tarkastella esimerkiksi viranhaltijahaastattelujen, valvontaprosessien seurannan tai organisaation sisäisten dokumenttien analyysin avulla. Tällainen tutkimus voisi auttaa arvioimaan, missä määrin dokumentoitu valvonta vastaa käytännön valvontakulttuuria ja missä määrin se toimii lähinnä muodollisena menettelynä.

Lisäksi olisi hyödyllistä vertailla eri hyvinvointialueiden valvontakäytäntöjä. Vertailututkimus voisi tuoda esiin, miten organisaatorakenteet, resurssit ja johtamiskulttuuri vaikuttavat sisäisen valvonnan toimivuuteen sekä päätöksenteon läpinäkyvyyden ja legitimitetin rakentumiseen. Samalla jatkotutkimusta tarvitaan riskienhallinnan ja päätöksenteon välisen suhteen tarkempaan tarkasteluun. Tässä tutkimuksessa riskienhallinta näkyi asiakirjoissa pääosin päätöksenteon ohjauksen ja dokumentoinnin tasolla, joten jatkossa olisi perusteltua selvittää, miten riskien arviointi vaikuttaa päätösvalmisteluun ja vaihtoehtojen punnintaan käytännön tilanteissa.

Merkittävä jatkotutkimuksen kohde liittyy myös muutos- ja kriisitilanteisiin. Hyvinvointialueiden toimintaan liittyy sekä taloudellisia että toiminnallisia paineita, joissa päätöksenteon legitimitetin ja läpinäkyvyyden merkitys korostuu. Juuri tällaisissa tilanteissa voisi tulla näkyvämmäksi, missä määrin sisäinen valvonta toimii todellisena päätöksenteon ohjausmekanismina eikä vain dokumentoituna menettelynä.

Kriisitilanteet voisivat paljastaa, missä määrin sisäinen valvonta tuottaa päätöksenteon sisältöön vaikuttavaa tietoa ja missä määrin sen rooli jää symboliseksi.

Jatkotutkimusta tarvitaan myös sisäisen valvonnan ja organisaation oppimisen välisen suhteen tarkasteluun. Tämä tutkimus osoitti, että sisäinen valvonta tekee päätöksenteosta näkyvää ja jäljitettävää, mutta ei välttämättä avaa päätöksenteon sisällöllistä harkintaa. Tulevaisuudessa olisi hyödyllistä selvittää, missä määrin valvontatieto tukee organisaation oppimista, päätöksenteon kehittämistä sekä vaihtoehtojen arviointia, ja missä määrin se tuottaa lähinnä muodollista jäljitettävyyttä ilman sisällöllistä vaikutusta.

Lisäksi digitalisaation ja automaation vaikutuksia sisäiseen valvontaan olisi perusteltua tutkia hyvinvointialueiden kontekstissa. Esimerkiksi automaattinen riskienhallinta, tekoälypohjainen raportointi tai reaaliaikainen talousvalvonta voivat tulevaisuudessa muuttaa sisäisen valvonnan roolia merkittävästi. Näiden teknologioiden vaikutusten tutkiminen avaisi uuden näkökulman siihen, miten valvonta tuottaa päätöksenteon tietoperustaa, läpinäkyvyyttä ja legitimitetin edellytyksiä.

Tutkielmalla on myös käytännöllinen merkitys. Sen perusteella hyvinvointialueen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja legitimitettiin voitaisiin vahvistaa tuomalla päätöksentekoasiakirjoissa nykyistä näkyvämmiin esiin, miten valvontatieto vaikuttaa vaihtoehtojen arviointiin, priorisointeihin ja lopullisiin ratkaisuihin. Tällöin sisäinen valvonta ei näyttäytyisi vain dokumentoituna menettelynä, vaan myös selvemmin päätöksenteon harkintaa jäsentävänä tekijänä. Tämä vahvistaisi erityisesti päätöksenteon sisällöllistä tulkittavuutta, joka tämän tutkimuksen perusteella on keskeinen edellytys sille, että sisäinen valvonta voi tukea päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja sitä kautta legitimitetin rakentumista.

## Lähteet

- Andersen, T. J., & Young, P. C. (2023). Enhancing public sector enterprise risk management through interactive information processing. *Frontiers in Research Metrics and Analytics*, 8. <https://doi.org/10.3389/frma.2023.1239447>
- Arena, M., Arnaboldi, M., & Azzone, G. (2010). The organizational dynamics of Enterprise Risk Management. *Accounting, organizations and society*, 35(7), 659–675. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2010.07.003>
- Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992*. Finlex. Noudettu 20.3.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1992/1243>
- Aziz, M., Rahman, H., Alam, M. & Said, J. (2015). Enhancement of the Accountability of Public Sectors through Integrity System, Internal Control System and Leadership Practices: A Review Study. *Procedia Economics and Finance*, 28, 163–169. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)01096-5](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01096-5).
- Bauhr, M. & Grimes, M. (2013). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291–320. <https://doi.org/10.1111/gove.12033>
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Macmillan.
- Bitektine, A. & Haack, P. (2015). The “macro” and the “micro” of legitimacy: Toward a multilevel theory of the legitimacy process. *Academy of Management Review*, 40(1), 49–75. <https://doi.org/10.5465/amr.2013.0318>
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European law journal: review of European law in context*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Bracci, E., Tallaki, M., Gobbo, G., & Papi, L. (2021). Risk management in the public sector: a structured literature review. *International Journal of Public Sector Management*, 34(2), 205–223. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2020-0049>
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector*. Routledge.

- Christensen, Tom & Lægreid, Per. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration— Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11. 407-423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Curtin, D. & Meijer, A. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? *Information Polity*, 11(2), 109–122. <https://doi.org/10.3233/IP-2006-0091>
- Deephouse, D.L. & Carter, S.M. (2005), An Examination of Differences Between Organizational Legitimacy and Organizational Reputation. *Journal of Management Studies*, 42: 329-360. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2005.00499.x>
- de Fine Licht, J. (2011). Do we really want to know? The potentially negative effect of transparency in decision making. *Scandinavian Political Studies*, 34(3), 183–201. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2011.00268.x>
- de Fine Licht, J. (2014). Transparency actually: How transparency affects public perceptions of political decision-making. *European Political Science Review: EPSR*, 6(2), 309-330. <https://doi.org/10.1017/S1755773913000131>
- den Boer, M. G. W. (1998). Steamy Windows: Transparency and Openness in Justice and Home Affairs. In V. Deckmyn, & I. Thomson (Eds.), *Openness and Transparency In the European Union* (pp. 91-105). European Institute of Public Administration.
- Elo, S. & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Erkkilä, T. (2016). Global Governance Indices as Policy Instruments: Actionability, Transparency and Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(4), 382–402. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1023052>
- Erkkilä, T. (2022). Transparency and Nordic Openness in Finland: Ideational Shift, Invented Tradition, and Anders Chydenius. Teoksessa Marjanen, J., Strang, J. & Hilson, M. (toim.), *Contesting Nordicness: From Scandinavianism to the Nordic Brand* (pp. 153-174). Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg. <https://doi.org/10.1515/9783110730104-008>

- Espinosa-Jaramillo MT. Internal Control in Companies from the Perspective of the COSO. *Management (Montevideo) = AG Management*. 2024; 2(28).  
<https://doi.org/10.62486/agma202428>
- Heald, D. (2006.) Varieties of Transparency. Teoksessa Hood, C & Heald, D. (toim.) *Transparency: The Key to Better Governance?* (s. 24-43). Proceedings of the British Academy. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>,
- Grimmelikhuijsen, S. G., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review*, 73(4), 575–586.  
<https://doi.org/10.1111/puar.12047>
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2014). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137–157. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus048>
- Grimmelikhuijsen, S. G., Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2020). Latent transparency and trust in government: Unexpected findings from two survey experiments. *Government information quarterly*, 37(4), 101497.  
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101497>
- Hallintolaki* 6.6.2003/434. Finlex. Noudettu 20.3.2025 osoitteesta  
<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>
- Henk, O. (2020). Internal control through the lens of institutional work: a systematic literature review. *Journal of Management Control*, 31(3), 239–273.  
<https://doi.org/10.1007/s00187-020-00301-4>
- Hillo, J., Vento, I. & Erkkilä, T. 2025. Algorithmic Governance: Experimental Evidence on Citizens' and Public Administrators' Legitimacy Perceptions of Automated Decision-Making. *Public Administration*, 103(1), 1–16.  
<https://doi.org/10.1111/padm.70028>
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191–210.  
<https://doi.org/10.1080/14719030701340275>

- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European politics*, 33(5), 989–1009. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>
- Hyvinvointialuelaki 29.6.2021/611*. Finlex. Noudettu 20.3.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611>
- Julkisuuslaki 21.5.1999/621 (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta)*. Finlex. Noudettu 30.3.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>
- Kaya, İ. (2018). Perspectives on Internal Control and Enterprise Risk Management. Teoksessa Bilgin, M., Danis, H., Demir, E., Can, U. (toim.) *Eurasian Business Perspectives. Eurasian Studies in Business and Economics, vol 8/1*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-67913-6\\_26](https://doi.org/10.1007/978-3-319-67913-6_26)
- Krippendorff, K. (2019). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Incorporated. <https://doi.org/10.4135/9781071878781>
- Kiwi, D., Khanagha, S., & Alexiou, A. (2025). Understanding the Role of Legitimacy During Strategic Change in Public Organizations: A Review and Research Agenda. *Public Performance & Management Review*, 48(5), 1172–1210. <https://doi.org/10.1080/15309576.2025.2476572>
- König, P. D., Felfeli, J., Achtziger, A., & Wenzelburger, G. (2024). The importance of effectiveness versus transparency and stakeholder involvement in citizens' perception of public sector algorithms. *Public Management Review*, 26(4), 1061–1082. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2144938>
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397*. Finlex. Noudettu 30.3.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta 4.4.2023/741*. Finlex. Noudettu 25.11.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2023/741>
- Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000/676*. Finlex. Noudettu 25.11.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2000/676>
- Laki valtion talousarviosta 3.6.1988/423*. Finlex. Noudettu 15.5.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423>

- Li, Yanwei & Koppenjan, Joop & Wang, Huanming. (2024). Individual, organizational, and institutional accountability: A systematic literature review in public administration. *Public Management Review*.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2369799>
- Meijer, A. J. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429–439. <https://doi.org/10.1111/puar.12032>
- Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491.  
<https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>
- Mäenpää, O. (2020). *Julkinen valta ja oikeusvaltio*. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge; Tokyo: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511973383>
- Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 1-13. <https://doi.org/10.1177/1609406917733847>
- Pirkanmaan hyvinvointialue. (2025). *Tietoa Pirkanmaan hyvinvointialueesta*. Noudettu 20.3.2025 osoitteesta <http://www.pirha.fi/tietoa-meista/tietoa-pirkanmaan-hyvinvointialueesta>
- Pirkanmaan hyvinvointialue. (2022). *Hyvä hallinto ja johtamistapa sekä sisäinen valvonta hyvinvointialuekonsernissa*. Noudettu 20.3.2025 osoitteesta <https://www.pirha.fi/documents/d/guest/hyva-hallinto-ja-johtamistapa-ja-sisainen-valvonta-hyvinvointialuekonsernissa>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- Ratsula, N. (2021). *Sisäinen valvonta: Käsikirja tulokselliseen organisaation ohjaukseen* (3., uudistettu painos.). Edita.
- Roberts, A.S. (2006). *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139165518>

- Russo, S., Ruggiero, P., Mussari, R., & Bracci, E. (2025). Understanding Public Sector Risk Management in Contexts of Hybridity: A Structured Literature Review. *Financial Accountability & Management*. <https://doi.org/10.1111/faam.70010>
- Rönkkö, J., Lilja, M., & Oulasvirta, L. (2023). Voluntary adoption of the International Standards on Auditing (ISA) in local government audits—empirical evidence from Finland. *Public Money & Management*, 43(3), 277–284. <https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2131290>
- Shenton, A. K. (2004). Strategies for ensuring trustworthiness in qualitative research projects. *Education for information*, 21(2), 63–75.
- Spira L.F. & Page, M. (2003). Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 16 No. 4 pp. 640–661. <https://doi.org/10.1108/09513570310492335>
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731*. Finlex. Noudettu 7.3.2026 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>
- Tapia Cachay, L. M., Couto, G., Pimentel, P., & Castanho, R. A. (2022). Internal Control and Its Application in Public Management: a Literature Review. *WSEAS Transactions on Business and Economics*, 19(29). <https://doi.org/10.37394/23207.2022.19.29>
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law* (2nd ed.). Princeton University Press.
- Vakkuri, J., Johanson, J-E, Feng, N. & Giordano, F. (2021). Governance and accountability in hybrid organizations – past, present and future. *Journal of Public Budgeting*. 33. 245–260. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-02-2021-0033>
- Valtioneuvosto. (2024). *Hyvinvointialueiden hallinnon ja sisäisen valvonnan kehittämisen suuntaviivat*. Valtioneuvoston julkaisut.

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165844/VM\\_2024\\_50.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165844/VM_2024_50.pdf?sequence=1)

Vuorelma, J. (2025). *Kriisiajan oikeutettu hallinta*. WELGO Policy Brief.

[https://welgo.fi/wp-content/uploads/2025/02/Kriisiajan-oikeutettu-hallinta\\_Johanna-Vuorelma.pdf](https://welgo.fi/wp-content/uploads/2025/02/Kriisiajan-oikeutettu-hallinta_Johanna-Vuorelma.pdf)

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). SAGE Publications.

## Liitteet

### Liite 1. Analyysiin sisältyneet pöytäkirjat, koodit ja luokat

Pöytäkirja (päivämäärä + toimielin)	Keskeiset koodit	Yläluokka
12.05.2025: Aluevaltuusto	Omavalvonnin julkinen käsittely	Sisäinen valvonta päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tulkittavuutta tuottavana dokumentointina
28.04.2025: Aluehallitus	Omavalvontaohjelman raportointi	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä
14.04.2025: Aluehallitus	Tarkastusraportin käsittely	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä
31.03.2025: Aluehallitus	Talousraportoinnin läpinäkyvyys	Sisäinen valvonta päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tulkittavuutta tuottavana dokumentointina
17.02.2025: Aluehallitus	Sisäisen tarkastuksen raportointi	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
10.02.2025: Aluevaltuusto	Omavalvonnin seuranta	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
25.11.2024: Aluevaltuusto	Sidonnaisuuksien ilmoittaminen	Sisäinen valvonta päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tulkittavuutta tuottavana dokumentointina
28.10.2024: Aluevaltuusto	Arviointikertomuksen käsittely	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä
30.09.2024: Aluehallitus	Valvonnin seurantaraportointi	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
12.08.2024: Aluehallitus	Esteellisyyden kirjaaminen; itseoikaisu	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä
27.05.2024: Aluehallitus	Sisäisen tarkastuksen raportointi	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
25.03.2024: Aluehallitus	Tilinpäätöksen valvonta	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä

19.02.2024: <i>Aluehallitus</i>	Otto-oikeuden käyttö	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä
29.01.2024: <i>Aluehallitus</i>	Valvontasuunnitelman hyväksyntä	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
15.01.2024: <i>Aluehallitus</i>	Tarkastuksen vuosiyhteenveto	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
18.12.2023: <i>Aluehallitus</i>	Avoimuuden kirjaaminen	Sisäinen valvonta päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tulkittavuutta tuottavana dokumentointina
20.11.2023: <i>Aluehallitus</i>	Omaavalvontaohjelman päivitys	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
05.06.2023: <i>Aluevaltuusto</i>	Arviointikertomus ja tilinpäätös	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä
06.02.2023: <i>Aluehallitus</i>	Tilintarkastuksen järjestäminen	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä
09.01.2023: <i>Aluehallitus</i>	Tarkastusprosessin määrittely	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
05.12.2022: <i>Aluevaltuusto</i>	Tarkastuslautakunnan raportointi	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä
21.11.2022: <i>Aluehallitus</i>	Omaavalvontaohjelman käyttöönotto	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
06.06.2022: <i>Aluevaltuusto</i>	Valvonnan perusteiden hyväksyntä	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä
24.05.2022: <i>Aluehallitus</i>	Sisäisen valvonnan periaatteet	Sisäinen valvonta päätöksenteon tietoperustan ja ohjauksen kielenä
30.03.2022: <i>Aluevaltuusto</i>	Hallinnon siirtymävaiheen ratkaisut	Asemoitumisen rajat ja valvontakulttuurin keskeneräisyys dokumentoiduissa menettelyissä
08.03.2022: <i>Aluevaltuusto</i>	Valvontajärjestelmän perustaminen	Sisäinen valvonta päätöksenteon legitimiteetin ehtoja rakentavana menettelynä