

TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

Tarkastuslautakunnan tarkoituksenmukaisuusarviointi – Miten tarkastuslautakunnan arviointia hyödynnetään kunnan ohjauksessa?

Finanss hallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro gradu -tutkielma
Elokuu 2009
Ohjaaja: Pertti Ahonen

Aki Kärki (76532)

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto	Taloustieteiden laitos; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	Aki Kärki
Tutkielman nimi:	Tarkastuslautakunnan tarkoituksenmukaisuusarviointi – Miten tarkastuslautakunnan arviointia hyödynnetään kunnan ohjauksessa?
Kandidaattitutkielma:	96 sivua
Aika:	Elokuu 2009
Avainsanat:	Tarkastuslautakunta, arviointi, hyödyntäminen

Tarkastuslautakuntajärjestelmään siirryttiin kuntasektorilla taloutta ja tarkastusta koskevien säännösten voimaansaattamisen myötä vuoden 1997 alusta. Kuntalaissa tarkastuslautakunnille annettiin keskeinen asema ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen, valtuuston apuelimenä. Lautakunnan lakisääteiset tehtävät sovitettiin palvelemaan valtuuston käyttötarpeita ja tehtävistä merkittävimmäksi muodostui valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointitehtävä. Valtuuston vastuulle säädettiin kuntalaissa kunnan ja kuntakonsernin ohjaaminen tavoitteita asettamalla. Tarkastuslautakunta arvioidessaan näiden tavoitteiden toteutumista, tuottaa se potentiaalisesti arvokasta tietoa valtuuston ohjaustehtävän tueksi. Tässä tutkielmassa mielenkiinnon kohteena on juuri edellä mainittu lautakunnan suorittama arviointi ja tähän liittyen valtuuston arviointien hyödyntämiseksi tekemät toimenpiteet.

Valtuustojen tulisi hyödyntää tarkastuslautakuntiansa arviointien tuloksia, jotta lautakuntien arviointitehtävän olemassaoloa voitaisiin käyttäjälähtöisen arviointiteorian mukaan pitää perusteltuna. Käyttäjälähtöisessä arviointiteoriassa lähdetään periaatteesta, jonka mukaan arviointi tulisi toteuttaa ainoastaan, mikäli sen tuottamien tulosten odotetaan tulevan hyödynnetyiksi. Mikäli oletuksena sen sijaan on arviointitulosten hyödyntämättä jääminen, ei arviointia tulisi teorian perusteella lainkaan toteuttaa. Käyttäjälähtöisen arviointiteorian mukaan siis arvioinnin hyödyntäminen ratkaisee arvioinnin todellisen arvon.

Tutkielman tarkoituksena on pyrkiä soveltuvien osin kytkemään käyttäjälähtöinen arviointiteoria yhteen tarkastuslautakuntien arviointitehtävän kanssa ja selvittää hyödyntävätkö valtuustot tarkastuslautakuntiansa arviointeja kunnan ohjauksessa. Koska tulosten perusteella ilmenee, etteivät ainakaan tutkielman kohdejoukon valtuustot hyödynnä tarkastuslautakuntiansa arviointien tuloksia, ei arviointitehtävää voitane pitää perusteltuna sen lakisääteisyydestä huolimatta. Kuntalain säätämisprosessia tutkimalla havaitaan, että tarkastuslautakuntajärjestelmään päädyttiin lopulta varsin vähäisin pohdintoin ja perusteluin tuettuna. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että arviointitehtävän alkutaipaleelle on kytkeytynyt joitakin käytännön ongelmia. Näiden ongelmien voisi kuitenkin odottaa hälvenneen vuoteen 2009 mennessä ja arviointitehtävän tulisi jo kyetä vastaamaan siihen tarkoitukseen, mikä sille kuntalakea säädettäessä annettiin.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	1
1.1 Taustaa tutkimukselle ja perusteluja aiheen valinnalle	2
1.2 Tutkielman keskeiset rajaukset.....	3
1.3 Tutkimusongelma ja tutkielman tavoitteet	5
1.4 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusaineisto	6
1.5 Tutkimuksen eteneminen seuraavissa luvuissa	9
2 KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELYÄ	11
2.1 Tarkastuslautakunta-käsitteen määrittely	11
2.1.1 Tarkastuslautakuntajärjestelmän historiasta	11
2.1.1.1 Kunnalliskomitean mietintö (KM 1993:33)	12
2.1.1.2 Hallituksen esitys kuntalaiksi (HE 192/1994).....	13
2.1.1.3 Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 18/1994).....	15
2.1.1.4 Kuntalaki (365/1995).....	16
2.1.2 Tarkastuslautakunnan asema kuntaorganisaatiossa.....	16
2.1.3 Tarkastuslautakunnan tehtävät	17
2.1.3.1 Kunnan tarkastuksen järjestäminen (KuntaL 71.1 §).....	18
2.1.3.2 Tarkastusta koskevien asioiden valmistelu (KuntaL 71.2 §).....	18
2.1.3.3 Valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointi (KuntaL 71.2 §).....	19
2.1.3.4 Talouden tasapainotuksen toteutumisen arviointi (KuntaL 71.3 §)	20
2.2 Muiden keskeisten käsitteiden määrittely.....	20
2.2.1 Luottamushenkilö	20
2.2.2 Kunnanvaltuusto	21
2.2.3 Talousarvio ja -suunnitelma	21
2.2.4 Toiminnallinen ja taloudellinen tavoite.....	22
2.2.5 Kunnanhallitus.....	23
2.2.6 Tarkastuslautakunta	23
2.2.7 Tarkoituksenmukaisuustarkastus.....	24
2.2.8 Arviointi	24
2.2.9 Arviointikertomus.....	24
2.2.10 Tilintarkastus	25
2.2.11 Sisäinen valvonta.....	25
3 KÄYTTÄJÄLÄHTÖINEN ARVIOINTI.....	27
3.1 Käyttäjälähtöisen arvioinnin keskeisimmät piirteet ja ominaisuudet	27
3.2 Arvioinnin asianosaiset ja tarkoitetut käyttäjät	30
3.3 Arvioinnin sovittaminen tarkoitettujen käyttäjien käyttötarpeisiin	32
3.3.1 Päätösorientoitunut arviointi	33
3.3.2 Kehittämisorientoitunut arviointi	34
3.3.3 Tieto-orientoitunut arviointi	36
3.4 Käyttäjälähtöiseen arviointiin kohdistunut kritiikki	37
3.5 Teorian soveltuvuus tutkielman tarkoituksiin	40

4 TARKASTUSLAUTAKUNTIEN ARVIOINTITEHTÄVÄ.....	44
4.1 Arviointi osana tavoitteellisuutta.....	44
4.2 Tarkastuslautakunnan suhde kunnanvaltuustoon ja -hallitukseen.....	46
4.3 Arviointeihin kytkeytyneet käytännön ongelmat	48
4.3.1 Valtuuston asettamien tavoitteiden puutteellisuus	48
4.3.2 Tavoitteiden toteutumisen arviointiin liittyvät ongelmat	51
4.4 Tarkastuslautakunnan arviointi osatekijöidensä summana	55
5 EMPIIRINEN TARKASTELU	58
5.1 Empiirisen tarkastelun taustaoletukset	58
5.2 Empiirisen tarkastelun toteutus	61
5.2.1 Lempäälän kunta.....	61
5.2.2 Pirkkalan kunta	65
5.2.3 Kangasalan kunta.....	67
5.2.4 Nokian kaupunki	70
5.2.5 Tampereen kaupunki	71
5.2.6 Vesilahden kunta	75
5.2.7 Ylöjärven kaupunki	78
5.3 Yhteenveto tuloksista	80
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	84
LÄHTEET	89

1 JOHDANTO

Tässä pro gradu -tutkielmassa käsitellään kuntalain 71.2 §:ssä tarkastuslautakunnille säädettyä valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointitehtävää. Tutkimus tehdään arviointitulosten hyödynnettävyyden ja hyödyntämisen näkökulmasta. Käsitepari hyödynnettävyys/hyödyntäminen ymmärretään tutkielmassa siten, että hyödynnettävyys on hyödyntämisen edistämiseksi tehdyt toimenpiteet ja hyödyntäminen puolestaan on jonkin asian, esimerkiksi arviointitulosten, tietoista ja konkreettista hyväksikäyttöä. Arviointia voidaan pitää muutoksen välineenä (Creutz & Sundquist 2002, 5). Tämän vuoksi olennaisen tärkeätä on varmistaa tuotetun tiedon hyödynnettävyys, jotta edellytykset hyväksikäytölle ja tavoitelluille muutoksille olisivat olemassa.

Tämä tutkielma pohjautuu opintojeni aikaisemmassa vaiheessa tekemään kandidaattitutkielmaan, missä käsitelin tarkastuslautakuntajärjestelmää yleispiirteisemmin. Tuolloin perehdyin siihen, miten tarkastuslautakuntajärjestelmään päädyttiin kuntalakea säädettäessä. Tutkimukseni kohteena olivat myös lautakunnan lakisääteiset tehtävät ja asema kuntaorganisaatiossa. Edellä sanotusta huolimatta, tämä työ on kuitenkin täysin itsenäinen kokonaisuus ja pyrkimyksenäni on, että se olisi ymmärrettävissä ilman aiempaa perehtymistä aiheeseen.

Tässä, tutkielman ensimmäisessä luvussa, taustoitetaan syitä sille, miten päädyttiin valitsemaan tutkielman aiheeksi juuri tarkastuslautakuntien arviointitehtävä ja sen aikaansaamien tulosten hyödyntäminen. Muita tässä luvussa käsiteltäviä asioita ovat keskeisten rajausten, tutkimusongelman ja tutkimuksen tavoitteiden määrittely sekä tutkimusaineiston ja tutkimusmenetelmien valinta ja esittely. Luvun lopussa tarkastellaan lisäksi, miten tutkielma tulee rakenteellisesti etenemään työn seuraavissa luvuissa.

1.1 Taustaa tutkimukselle ja perusteluja aiheen valinnalle

Kuntasektori koki suuria muutoksia, kun uusi kuntalaki (365/1995) astui voimaan vuoden 1995 alusta. Kunnan talouden ja tarkastuksen osalta noudatettiin vuoden 1976 kunnallislain vastaavia säännöksiä, kunnes uudet korvaavat säännökset astuivat voimaan vuoden 1997 alusta (Harjula & Prättälä 2007, 541). Lain uudistamiselle katsottiin olevan tarvetta, koska silloinen kunnallislaki (1976 KunL) oli vahvasti sitoutunut säätämisaikansa eikä toiminut enää parhaalla mahdollisella tavalla muuttuneessa kunnallishallinnon toimintaympäristössä. Lain ei katsottu tukevan kuntia riittäväällä tavalla niiden perustarkoituksen ja perusarvojen toteuttamisessa (KM 1993:33, 20).

Kuntalain myötä lakiehdotusta valmistellut kunnalliskomitea katsoi tarpeelliseksi pyrkimyksen lisätä kuntakentälle joustavuutta ja liikkumavaraa sekä mahdollistamaan erilaiset, kuntakohtaiset ratkaisut. Uuden lain kautta myös kuntien itsehallinnollista asemaa pyrittiin vahvistamaan suhteessa valtioon siten, että valtionvalvonta rajattaisiin selkeästi laillisuusvalvontaan. (KM 1993:33, 20–21.)

Kuntalaki eroaa huomattavasti vanhasta vuoden 1976 kunnallislain laista. Se on luonteeltaan vapaamuotoisempi ja väljempi yleislaki, jota täydennetään erityislainsäädännöllä tarpeen niin vaatiessa. Harjula ja Prättälä (2007, 17) luonnehtivatkin kuntalakeja mahdollistavaksi.

Kuntalain keskeisenä tavoitteena oli avata kunnille mahdollisuuksia erilaisiin ratkaisuihin. Kuntien hallinnon, talouden ja toiminnan sääntelyä väljennettiin. Kuntien erilaisuus tunnustettiin ja se nähtiin voimavarana eikä riskinä. (Harjula & Prättälä 2007, 10.)

Tärkeimmät kuntalaisten perusoikeuksia turvaavat säännökset sisällytettiin lakiin, mutta kunnille annettiin entistä enemmän valtaa ja vapautta toteuttaa tehtävänsä parhaaksi katsomallaan tavalla.

Kuntalain kenties suurimmat muutokset suhteessa vanhaan lakiin koskivat kunnan taloutta (kuntalain 8. luku) sekä hallinnon ja talouden tarkastusta (kuntalain 9. luku). Kunnan hallinnon ja talouden tarkastukseen tuli uuden lain myötä kokonaan uusi

toimielin, tarkastuslautakunta. (Engfelt 2000, 7.) Tarkastuslautakunnalle annettiin merkittäviä kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen tehtäviä. Näistä tarkastuslautakunnan vastuulla olevista tehtävistä on säädetty kuntalain 71 §:n 1–3 momenteissa.

1.2 Tutkielman keskeiset rajaukset

Tässä tutkielmassa tullaan keskittymään ainoastaan kuntalain 71.2 §:ssä säädettyyn arviointitehtävään ja muita lautakunnan tehtäviä käsitellään jatkossa vain, mikäli ne liittyvät arviointitehtävään. Tutkielman seuraavassa luvussa, käsitteiden määrittelyn yhteydessä, luodaan kuitenkin pikainen katsaus kaikkiin lautakunnan lakisääteisiin tehtäviin, jotta lukijalla olisi mahdollisuus saada kokonaisvaltaisempi kuva tarkastuslautakunnan vastuulla olevista asioista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tutkielmassa perehdyttäisiin syvällisemmin näihin muihin tehtäviin vaan ne ovat miellellävissä vain varsinaista aihetta koskevana taustatietona. Rajaamalla tutkielma käsittelemään ainoastaan arviointitehtävää, tarkoituksena on fokusoida tutkimusaihe mahdollisimman tarkasti. Tarkan aiheenrajauksen myötä on mahdollista pureutua valitun tutkimusaiheen kannalta kaikkein olennaisimpiin asioihin ja täten pienentää riskiä, että tutkielma lähtisi versoilemaan tehtyjen rajausten ulkopuolelle.

Koska tutkielman aiheena on tarkastuslautakuntien arviointitoiminta, on tässä syytä todeta, ettei tutkimusta ole mielekäästä tehdä ilman, että perehdyttäisiin myös kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen rooleihin. Kunnanvaltuusto, tarkastuslautakunta ja kunnanhallitus ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa tavoiteprosessin kautta. Tavoiteprosessin ensimmäisessä vaiheessa valtuusto määrittää kuntaa ja kuntakonsernia koskevat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet, joiden avulla se vastaa laissa sille säädettyyn ohjausvelvoitteeseen (KuntaL 13.2 § 1. kohta). Kunnanhallituksen vastuulle on laissa puolestaan säädetty muun muassa valtuuston tahdon konkretisointi ja tavoiteprosessin yhteydessä tämä velvoite tarkoittaa valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttamista (KuntaL 23 §). Tarkennuksena tässä todettakoon, että tavoitteiden toteutuminen ei ole pelkästään kunnanhallituksen vastuulla vaan tarkasta vastuunjaosta päätetään kuntalain 16 §:n mukaisesti johtosäännöissä. Kuntaorganisaation sisäinen vastuunjako ei ole tutkielman hyödyntämisenäkökulman vuoksi kuitenkaan relevantti ja

tämän takia sitä ei tarkemmin tässä työssä lähdetä erittelemään. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tavoiteprosessin viimeisessä vaiheessa arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista (KuntaL 71.2 §). Tätä työtä tehdessään se kohdistaa arviointinsa ensisijaisesti hallituksen raportoimiin toimenpiteisiin, jotka on tehty tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoiteprosessia ja edellä mainittujen toimielinten rooleja tässä prosessissa käsitellään tarkemmin luvussa neljä.

Kuten jo aikaisemmin tässä luvussa on tullut todettua, tutkitaan tarkastuslautakunnan arviointitehtävää arviointitulosten hyödynnettävyyden ja tosiasiallisen hyödyntämisen näkökulmasta. Tässä yhteydessä on syytä erottaa toisistaan käsitteet *hyödyntäminen (utilization)* ja *vaikutukset (impact)*. Luukkonen-Gronowin (1989, 235) mukaan nämä kaksi käsitettä kuvaavat toimintaa, joka tapahtuu arvioinnin ja arviointitulosten valmistuttua mutta toiminnan kuvaus tapahtuu hieman eri näkökulmista. Hyödyntäminen on vähintäänkin pyrkimystä liittää arviointitulokset päätöksentekoon, kehittämiseen tai johonkin muuhun vastaavanlaiseen toimenpiteeseen (ks. myös Leviton & Hughes 1981) mutta hyödyntämisestä ei automaattisesti kuitenkaan seuraa mitään konkreettista muutosta. Vaikutukset puolestaan viittaavat johonkin tosiasialliseen muutokseen ja lopputulokseen, mikä on seurausta suoritetusta arvioinnista. Nämä kaksi käsitettä eroavat myös siltä osin, että hyödyntäminen on aina tietoista, tarkoitushakuista toimintaa, kun vaikutusten syntyminen puolestaan saattaa tapahtua tiedostamatta ja tarkoituksetta. Tämän tutkielman näkökulmana on siis hyödyntäminen ja tätä asiaa käsitellään tarkemmin tutkielman kolmannessa, käyttäjälähtöistä arviointia käsittelevässä luvussa.

Tutkielman näkökulma on tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan tulosten hyödyntämisessä, ei tulosten aikaansaamissa vaikutuksissa. Tämä tarkoittaa empiirisen testauksen yhteydessä sitä, että tutkimus suunnataan kunnanvaltuuston tekemiin päätöksiin (pyrkimyksiin) arviointitulosten hyväksikäytöstä eli siihen mitä valtuusto päättää arviointien pohjalta. Näiden päätösten konkretisointia käytännön tasolle ja tästä mahdollisesti syntyviä vaikutuksia ei tulla havainnoimaan, sillä se ei kuulu tutkielman rajausten piiriin.

Tarkastuslautakunnalla on asemansa ja toimenkuvansa perusteella lisäksi selkeä yhteys tilintarkastukseen ja sisäiseen valvontaan. Vuorisen (1997, 28; 2000, 10) mukaan

tarkastuslautakunta on ylin osa kunnan kolmiportaista tarkastusorganisaatiota, jonka muut osat ovat sisäinen valvonta ja tilintarkastus. Näiden toimijoiden välillä - ja etenkin tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastuksella - on selkeä yhteys tehtäviensä määrittelyn kautta. Tarkastuslautakunta voidaankin ajatella ”yhdyslinkkinä” kunnan ja ammattitilintarkastuksen välillä (Hoikka ym. 1999, 250). Edellä sanotusta johtuen, tarkastuslautakuntaa ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella irrotettuna toimintaympäristöstään. Tilintarkastusta ja sisäistä valvontaa tullaan jatkossa käsittelemään kuitenkin vain siltä osin kuin niiden tehtävät liittyvät lautakunnan toimintaan.

1.3 Tutkimusongelma ja tutkielman tavoitteet

Tämä tutkielma tulee siis edellä esitettyjen rajausten myötä keskittymään tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan tuottamien tulosten hyödynnettävyyteen ja hyödyntämiseen. Keskeisen tutkimusongelman voisi hahmotella tutkimuskysymyksen muotoon seuraavasti: hyödyntävätkö valtuustot tarkastuslautakuntiansa arviointien tuloksia kunnissa? Tämän tutkimusongelman pyrin yhdistämään Michael Quinn Pattonin käyttäjälähtöiseen (utilization-focused) arviointiteoriaan. Käyttäjälähtöinen arviointiteoria tulee toimimaan tutkielmaani ohjaavana keskeisenä teoriana. Pattonin (1997) mukaan kaiken arviointitoiminnan tulisi olla hyödynnettävyyteen tähtäävää ja arvioinnin tuottamien tulosten tosiasiallinen hyväksikäyttö ratkaisee arvioinnin todellisen arvon.

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain 71.2 §:n mukaisesti arvioida, ovatko valtuuston kunnalle ja kuntakonsernille asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kyetty toteuttamaan. Kuten jo edellä todettiin, valtuusto ohjaa kunnan toimintaa ja taloutta asettamalla tavoitteita. Tarkastuslautakunta arvioidessaan näiden tavoitteiden toteutumista tuottaa tärkeää informaatiota valtuustolle kunnan ohjauksen tueksi. Lautakunnalla voidaan katsoa tätä kautta olevan välillinen rooli kunnan ohjauksessa ja sen tekemällä arvioinnilla välineellinen käyttötarkoitus.

Lautakunta raportoi arviointityönsä tuloksista kunnanvaltuustolle, joka on arviointitiedon tarkoitettu käyttäjätaho. Se, kuinka paljon valtuusto hyödyntää lautakuntansa arvioinnin tuloksia, kertoo mielestäni käytännössä melko paljon

lautakuntien arvioinneille annetusta arvostuksesta. Tarkastuslautakuntien osalta onkin mielenkiintoista tutkia, suoritetaanko arviointia vain, koska se on kuntalaissa säädetty pakolliseksi tehtäväksi vai käytetäänkö arvioinnin tuottamia tuloksia oikeasti hyödyksi kunnassa ja kunnan ohjauksessa. Onko lautakunnan arviointitoiminta siis perusteltua käyttäjälähtöisen arvioinnin edellytysten valossa tarkasteltuna? Tutkielmassa etukäteisoletuksena on, etteivät valtuustot juurikaan hyödynnä tarkastuslautakuntiansa arviointien tuloksia. Mikäli hyödyntämistä tapahtuu, on tämä oletettavasti satunnaista ja tapauskohtaista, ei niinkään systemaattista toimintaa.

Tämän tutkielman ensisijaisena tavoitteena on pyrkiä vastaamaan tutkimusongelmasta johdettuun tutkimuskysymykseen. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää melko syvällistä perehtymistä tutkittavaan aihealueeseen sekä tieteellistä tutkimusta ohjaaviin periaatteisiin. Tutkielman tekemisellä on luonnollisesti muitakin intressejä. Oman tietämyksen lisääminen käsiteltävästä asiasta on tavoite, joka ei välttämättä konkretisoidu tutkielman valmistuttua mutta on kuitenkin jo itsessään merkittävä saavutus. Ei sovi myöskään unohtaa sitä tosiasiaa, että pro gradu -tutkielman tarkoituksena on toimia opiskelijan osoituksena kyvystä itsenäiseen ja tieteelliseen työskentelyyn ja tulosten oikeaoppiseen raportointiin (Ahonen & Oulasvirta 2006, 4). Tähän vaatimukseen vastaaminen on myös tietenkin osa onnistunutta tutkielmaa.

1.4 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusaineisto

Tutkimusmenetelmien ja -aineiston avulla pyritään vastaamaan tutkimusongelmaan. Nämä kolme elementtiä yhdessä muodostavat tutkimusasetelman. Tutkimuksen tekemisen lähtökohtana tulisi olla siis jokin määriteltävissä oleva ongelma, johon pyritään etsimään vastausta tutkimusaineistosta tutkimusmenetelmien keinoja hyödyntäen. (Uusitalo 1995, 49–53.) Tässä tutkielmassa tutkimusongelma onkin tutkimuksen määräävä elementti. Tutkimusmenetelmä ja tutkimusaineistot on pyritty valitsemaan siten, että ongelmaan olisi mahdollista vastata.

Edellä tämän tutkielman tutkimusongelma tiivistettiin tutkimuskysymyksen muotoon seuraavasti: hyödyntävätkö valtuustot tarkastuslautakuntiansa arviointien tuloksia kunnissa? Jotta tähän kysymykseen olisi mahdollista vastata, tulee tutkimusmenetelmissä huomioida sekä teoria että empiria. Tästä johtuen tutkielmani

tuleekin koostumaan kahdesta toisiinsa tiiviisti kytkeytyvästä eri elementistä eli teoreettisesta ja empiirisestä osasta.

Teoreettisessa osassa käytetään käsitteellis-teoreettista tutkimusotetta. Edellä sanotun mukaisesti pääpaino on käsitteissä ja teoriassa (Järvinen & Järvinen 2000, 10). Teoria on mukana tutkimuksessa luoden perustukset empiiriselle tarkastelulle. Tämän lisäksi se auttaa rakentamaan ja fokusoimaan tutkimuksen kulkua tavoiteltuun suuntaan sekä myös osaltaan vastaamaan tieteellisyyden asettamiin vaatimuksiin. Käyttäjälähtöinen arviointiteoria yhdistettynä keskeisten käsitteiden määrittelyyn ja tutkittavan kohdeilmion aikaisempaan tutkimukseen, muodostavat teoreettisen kehyksen tutkielmalle.

Tutkimusmetodiltaan tämä tutkielma on niin teoriansa kuin empiriansakin puolesta deskriptiivinen, kuvaileva tutkimus. Uusitalon (1995, 62) mukaan tällaisen tutkimuksen tarkoituksena on ”kuvata jonkin ilmiön, tilanteen tai tapahtuman luonnetta, yleisyyttä, historiallista kehitystä tai muita tunnuspiirteitä”. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2002, 117) puolestaan toteavat, että kuvailevassa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita siitä, miten tai minkälainen jokin tietty asia on. Kuten jo aikaisemmin on todettu, tässä tutkielmassa ollaan kiinnostuneita siitä, miten valtuuston hyödyntävät tarkastuslautakuntansa arviointia. Teoriaosassa pyrin kuvailemaan tarkastuslautakunnan arviointitoimintaan liittyviä keskeisimpiä elementtejä ja löytämään tutkimuskysymyksen kannalta kaikkein olennaisimmat asiat. Tämän jälkeen tarkoitukseni on empiriaosassa pyrkiä kokeilemaan teorian toimivuutta käytännön tasolla sovellettuna.

Empiriaosassa etsin tutkimuskysymyksenä esitettyyn ongelmaan siis vastausta kuvailevan tutkimuksen metodeita hyödyntäen. Empiirisessä testauksessa tarkoitukseni on tutkia ennalta valitsemani kuntajoukon osalta, miten kyseisten kuntien valtuustot ovat hyödyntäneet tarkastuslautakuntansa arvioinnin tuloksia. Tämän lisäksi tarkoitukseni on tutkia eri tarkastuslautakuntien arviointikertomuksia ja etsiä samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia sekä pohtia, onko tällä merkitystä arviointitulosten hyödyntämisen kannalta. Empiirisen tutkimuksen kohteeksi olen valinnut Tampereen seutukuntaan kuuluvat kunnat ja kaupungit. Tampereen

seutukuntaan kuuluu Kangasalan, Lempäälän, Pirkkalan ja Vesilahden kunnat sekä Nokian, Tampereen ja Ylöjärven kaupungit (Tampereen kaupunkiseutu 2006).

Tarkoitukseni on valtuustopöytäkirjoja tutkimalla selvittää, ovatko valtuustot tehneet arviointikertomusten pohjalta joitakin konkreettisia päätöksiä vai onko arviointikertomukset vain kirjattu käsitellyksi ilman jatkotoimenpiteitä. Tässä on tietenkin huomioitava se, että mitä valtuustot päättävät ja mitä ne käytännössä tulevat tekemään päätöstensä pohjalta, saattavat hyvinkin olla kaksi eri asiaa. Tutkielma ei kuitenkaan käsittele arvioinneilla aikaansaatuja vaikutuksia vaan ainoastaan arviointitulosten hyödyntämistä, joten tämän vuoksi edellä mainittu näkökohta ei ole uhka tutkielman tulosten relevanttiudelle.

Tutkimusaineistona tulen käyttämään tarkastuslautakuntia koskevaa kirjallisuutta ja lehtiartikkeleita. Edellä mainitut lähteet ovat pääsääntöisesti kotimaisia, koska suomalainen tarkastuslautakuntajärjestelmä on hyvin yksilöllinen ratkaisu eikä siitä ole täten kirjoitettu maamme rajojen ulkopuolella. Tarkastuslautakuntia koskevan kirjallisuuden lisäksi tulen hyödyntämään tässä tutkielmassa kuntalakia ja kyseisen lain säätämiseen liittyviä lainsäädäntöasiakirjoja, sekä tarpeen niin edellyttäessä muitakin virallislähteitä.

Siinä missä tarkastuslautakuntia koskeva lähdeaineisto on suomalaisen kontekstiin sidottua, niin arviointiin liittyvä kirjallisuus on puolestaan luonteeltaan yleismaailmallista. Tämän tutkielman kantava teoria on Pattonin käyttäjälähtöinen arviointiteoria, jonka periaatteiden soveltuvuutta tullaan tutkimaan tarkastuslautakuntien arviointitoiminnan hyödynnettävyyden/hyödyntämisen osalta. Lähdeaineistona tullaan käyttämään mahdollisimman kattavasti myös muuta aihetta tukevaa arviointikirjallisuutta, kuitenkin siten, että arviointitiedon hyödynnettävyys on keskeinen aineistoa rajaava tekijä.

Tutkimusaineistona käytän myös empiirisiin tutkimusmenetelmin hankkimiani tietoaineistoja. Valtuustokokousten pöytäkirjat ovat julkisia päätösasiakirjoja ja siten löydettävissä kyseisen kunnan tai kaupungin Internet-sivuilta. Sama pätee myös tarkastuslautakuntien arviointikertomuksiin. Tulen hyödyntämään kyseisiä

dokumenteja tutkimukseni empiirisen kohdejoukon eli Tampereen seutukunnan kuntien ja kaupunkien osalta.

1.5 Tutkimuksen eteneminen seuraavissa luvuissa

Tutkielman seuraava luku on käsitteiden määrittelyä. Teorialla on merkittävä rooli tässä tutkielmassa ja tutkielman voisi luonnehtia olevan jopa teoreettispainotteinen. Luvussa määritellään tarkastuslautakunnan arviointitehtävän kannalta kaikkein keskeisimmät käsitteet. Määrittelyn yhteydessä pitäydytään tutkittavan aihe-alueen kannalta vain olennaisimmissa käsitteissä, pyrkimyksenä varmistaa lukijan mahdollisuudet seurata tekstiä ilman tarvetta turvautua tutkielman ulkopuoliseen oheismateriaaliin.

Kolmannessa luvussa esitellään käyttäjälähtöinen arviointiteoria ja perehdytään syvällisemmin teorian ominaispiirteisiin sekä hyödynnettävyys/hyödyntäminen näkökulmaan. Käyttäjälähtöinen arviointiteoria toimii yhdessä käsitteiden määrittelyn kanssa tutkielman teoreettisena viitekehystenä. Keskeistä viitekehyksessä on esittää, miten tutkittavaa kohdeilmiötä lähestytään ja miten sen avulla ohjataan tutkimuksen kulkua (Uusitalo 1995, 41–41). Teoreettinen viitekehys palvelee siis ennen kaikkea tutkielman luettavuutta, ymmärrettävyyttä ja yksiselitteisyyttä.

Neljännessä luvussa keskitytään tutkielman varsinaiseen aiheeseen eli tarkastuslautakunnan arviointitehtävään. Tässä luvussa pohditaan tarkastuslautakunnan arviointitehtävää osana tavoiteprosessia ja lautakunnan suhdetta kunnanvaltuustoon ja -hallitukseen. Tämän lisäksi arviointitehtävän suorittamiseen liittyneitä käytännön ongelmia esitellään ja ongelmien taustoja analysoidaan. Edellä mainittujen ohessa huomiota kiinnitetään myös lautakunnan suorittaman arvioinnin ominaispiirteisiin. Ominaispiirteitä pohdittaessa vastaan tulee sellaisia asioita kuten arvioinnin ajallinen ulottuvuus ja tavoitesidonnaisuus. Tämä luku yhdistettynä teoreettiseen viitekehykseen muodostavat tutkielman teoreettisen kivijalan, joka toimii empiirisen tutkimuksen suunnittelun ja toteuttamisen lähtökohtana.

Viidennessä luvussa vuorossa on tutkielman empiirinen osa. Luvussa esitellään tarkemmin empiirisen tutkimuksen tiedonhankintamenetelmät ja kyseisten menetelmien

avulla kerätty ja analysoitu tietoaineisto. Tässä taustoitetaan myös syitä sille, miten empiirinen tutkimus päädyttiin toteuttamaan juuri valittuja menetelmiä hyödyntäen sekä minkä vuoksi empiirisen tutkimuksen kohdejoukoksi valittiin juuri ne kunnat, mitkä tulivat valituksi. Tutkielman empiria yhdessä edellisissä luvuissa esitetyn teorian kanssa mahdollistavat tutkimuskysymykseen vastaamisen ja johtopäätösten tekemisen tutkittavasta asiasta.

Viidennessä luvussa esitetään lopuksi ne johtopäätökset, jotka perustuvat tutkielman aikaisemmissa luvuissa tehtyihin havaintoihin. Johtopäätösten yhteydessä empiiriset tutkimustulokset suhteutetaan taustalla olevaan teoreettiseen tietoon siitä, miten asioiden tulisi todellisuudessa olla. Luvussa pyritään antamaan vastaus ennalta esitettyyn tutkimuskysymykseen ja pohditaan, olivatko tulokset samansuuntaisia kuin ajateltiin. Tarkoituksena on myös esittää analyysia siitä, miten tutkielmalle etukäteen asetetut tavoitteet onnistuttiin saavuttamaan ja täyttikö tutkielma ne odotukset, jotka tässä johdantoluvussa sille asetettiin.

2 KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELYÄ

Tässä luvussa määritellään tutkielman kannalta keskeisimmät käsitteet. Kuten jo edellä tutkimusmenetelmiä esiteltäessä todettiin, rakentuu tämä työ vahvasti teoreettiselle pohjalle. Tutkielma ei kuitenkaan missään tapauksessa ole pelkästään teoriakatsaus aiheeseen vaan tässä tapauksessa teoriaosan tärkeimpänä tehtävänä on toimia empiirisen tutkimuksen lähtökohtana.

2.1 Tarkastuslautakunta-käsitteen määrittely

Katsoin tarpeelliseksi määritellä tarkastuslautakunta-käsitteen melko syvällisesti, jotta tämä avainkäsite tulisi ymmärretyksi tutkielman edellyttämällä tarkkuudella. Tässä yhteydessä esitetään ensimmäiseksi katsaus siitä, miten tarkastuslautakuntajärjestelmään lopulta päädyttiin kuntalakea säädettäessä. Edellä mainitun lisäksi käydään tässä lyhykäisesti läpi kaikki tarkastuslautakunnalle kuntalaissa säädetyt tehtävät sekä lautakunnan asema kuntaorganisaatiossa. Pyrkimyksenä on antaa kokonaiskuva tarkastuslautakuntajärjestelmästä, jotta jatkossa tarkemmin käsiteltävä lautakunnan arviointitehtävä ja sen taustat olisivat helpommin ymmärrettävissä. Tarkastuslautakunnan arviointitehtävän kannalta muut keskeiset käsitteet määritellään tarkastuslautakunta-käsitteen määrittelyn jälkeen.

2.1.1 Tarkastuslautakuntajärjestelmän historiasta

Kuntalain valmisteluprosessi lähti käyntiin, kun valtioneuvosto asetti 21.3.1991 komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi kunnallislaki. Komitea otti nimekseen kunnalliskomitea ja se jätti mietintönsä syyskuussa 1993. (Harjula & Prättälä 2007, 15.) Kunnalliskomitean mietinnön (KM 1993:33, 20) mukaan lain uudistamiselle oli tarvetta, koska silloinen kunnallislaki (1976 KunL) oli vahvasti sitoutunut säätämisaikansa eikä toiminut enää parhaalla mahdollisella tavalla muuttuneessa kunnallishallinnon toimintaympäristössä. Lain ei katsottu tukevan kuntia riittäväällä tavalla niiden perustarkoituksen ja perusarvojen toteuttamisessa.

Kunnalliskomitean mietinnön ja lopullisen eduskunnan hyväksymän kuntalain väliin mahtuu useita muutoksia lakiehdotukseen. Seuraavaksi tarkastellaan lainsäädäntöprosessin eri vaiheita hieman tarkemmin ja kiinnitetään erityistä huomiota siihen, miten hallinnon ja talouden tarkastus sekä tarkastuslautakunta keskeisenä osana tätä järjestelmää lopulta muotoutuivat.

2.1.1.1 Kunnalliskomitean mietintö (KM 1993:33)

Kunnalliskomitea kiinnitti mietinnössään erityistä huomiota julkisyhteisöjen tilintarkastuksen uskottavuuteen.

Julkisyhteisöjen tilintarkastuksen on oltava uskottavaa. Erityisesti tämä koskee kunnallishallintoa, joka perustuu asukkaiden itsehallintoon. Tämän vuoksi kunnan tilintarkastusjärjestelmän julkista luotettavuutta ja osaamista on lakia uudistettaessa pyrittävä kaikin tavoin lisäämään. (KM 1993:33, 288.)

Silloin voimassa olleen kunnallislain (1976 KunL) säännösten mukaan hallinnon ja talouden tarkastus tuli järjestää siten, että valtuusto valitsi tarkastuksen suorittamista varten vähintään neljä tilintarkastajaa ja heille henkilökohtaiset varajäsenet. Tilintarkastajille ei laissa asetettu ammatillisia pätevyysvaatimuksia, vaan lähtökohtana oli, että tilintarkastajaksi voitiin valita kuka tahansa kunnan luottamustoimeen vaalikelpoinen henkilö. Kunnan hallinnon ja talouden tarkastus oli siten vahvasti luottamushenkilöjohtoista, ja kunnanvaltuusto saattoi jättää kunnan tilintarkastuksen kokonaan luottamushenkilötilintarkastajien vastuulle. (KM 1993:33, 288–289.)

Kunnalliskomitea katsoi mietinnössään, ettei kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta voitu suorittaa enää uskottavasti pelkästään maallikkotarkastajien toimesta.

Mahdollisuus hoitaa kunnan tilintarkastus kokonaan luottamushenkilövoimin ei takaa riittävän ammattitaitoista ja uskottavaa tilintarkastusta varsinkaan valtiosuusudistuksen voimaantultua. Myös kuntien hallintorakenteet ja toimintaperiaatteet edellyttävät ammattitilintarkastajan mukanaoloa. (KM 1993:33, 290.)

Ammattitilintarkastuksen ja -tarkastajien tarve siis tunnustettiin. Komitea oli kuitenkin haluton luopumaan luottamushenkilötilintarkastuksesta. Näin ollen päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaan kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta vastaisivat luottamushenkilötilintarkastajat ja JHTT-pätevyyden (julkisen hallinnon ja -talouden tilintarkastus) omaava tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö yhdessä.

Tilintarkastuksen selkeän tehtävämäärittelyn kautta auktorisoiduille tilintarkastajille annettiin erityinen vastuu asioista, jotka vaativat kunnallisen ammattitilintarkastajan erityisosaamista. Muuten tilintarkastajien tehtävien määrittelyssä viitattiin hyvään tilintarkastustapaan, mikä sinänsä asetti jo luottamushenkilötilintarkastajillekin vaatimuksen tilintarkastuksen perustietojen hallitsemisesta. (KM 1993:33, 291.)

Huomioitavaa on, että kunnalliskomitean mietinnössä tarkastuslautakuntaa ei vielä mainittu. Tämä on olennaista, koska komitean mietintö oli kattava ja pitkään harkinnassa ollut ehdotus, joka valoi perustukset kuntalaille. Selkeänä muutoksena silloin voimassa olleeseen kunnallislakiin nähden oli auktorisoidun tilintarkastuksen nostaminen pakolliseksi osaksi kunnallista tilintarkastusta julkisen uskottavuuden turvaamiseksi. Tämä ehdotus päättyi myös lopulta kuntalakiin. Luottamushenkilöiden rooli kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksessa oli maallikkotilintarkastajana toimiminen. Lakiehdotuksen seuraavassa vaiheessa maallikkotilintarkastuksesta kuitenkin luovuttiin, ja luottamushenkilöiden uusi rooli oli osana uutta toimielintä, tarkastuslautakuntaa.

2.1.1.2 Hallituksen esitys kuntalaiksi (HE 192/1994)

Kunnalliskomitean saatua työnsä päätökseen ehdotus annettiin laajalle lausuntokierrokselle, jonka aikana muun muassa kaikille kunnille annettiin mahdollisuus jättää lausuntonsa ehdotuksesta. Tämän jälkeen sisäasiainministeriön asettamassa työryhmässä valmisteltiin komiteamietinnön ja lausuntojen pohjalta hallituksen esitys kuntalaiksi. (Harjula & Prättälä 2007, 16.)

Tarkastuslautakunnat sisällytettiin lakiehdotukseen ensimmäisen kerran juuri hallituksen esityksen valmistelutöissä (Ryynänen 2001, 42). Tarkastuslautakunnan

sisällyttäminen lakiehdotukseen liittyi olennaisesti muutokseen, jossa luottamushenkilötilintarkastuksesta luovuttiin ja tilintarkastus annettiin kokonaisuudessaan auktorisoitujen tilintarkastajien vastuulle.

Tilintarkastuksessa ammattitilintarkastajien aseman vahvistamisvaatimus nousi erityisesti valtionhallinnon taholta. Vaatimus liittyi samanaikaisesti tapahtuneeseen valtionvalvonnan vähentämiskehitykseen. (Ryynänen 2001, 42.)

Koska tilintarkastus oli nyt kokonaisuudessaan JHTT-pätevyuden omaavien tilintarkastajien ja tarkastusyhteisöjen vastuulla, ei luottamushenkilötilintarkastukselle ollut enää tarvetta ja siitä luovuttiin. Luottamushenkilöiden mukanaolo kunnan tarkastusjärjestelmässä kuitenkin säilytettiin.

Luottamushenkilötarkastuksesta, joka olisi luonteeltaan tarkoituksenmukaisuustarkastusta, huolehtisi uusi toimielin, tarkastuslautakunta. Tarkastuslautakunta huolehtisi muutoinkin hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä kunnassa. Se valmistelisi tilintarkastusta koskevat asiat valtuustokäsittelyä varten ja voisi ohjeita antamalla suunnata tilintarkastustoiminnan painopistettä haluamaansa suuntaan. (HE 192/1994.)

Hallituksen esityksessä tehtiin alustavasti eroa ammattitilintarkastajille kuuluvan varsinainen tilintarkastuksen ja tarkoituksenmukaisuustarkastuksen (josta huolehti luottamushenkilöistä koostuva toimielin, tarkastuslautakunta) välille. Hallituksen esityksessä pohdittiin myös pintapuolisesti lautakunnan tehtäviä ja asemaa suhteessa muihin kuntaorganisaation keskeisiin toimielimiin.

Ryynänen (2001, 43) mukaan on yllättävää, kuinka vähäisin perusteluin pakollisen toimielimen asettamista perusteellaan varsinkin, kun huomioidaan muutoksen merkittävyys. Ryynänen (2001, 43) jatkaa mainitsemalla, että hallituksen esityksessä esiintuodut perustelut ovat luonteeltaan ”pelkästään teknisiä toimintaa koskevia seikkoja”.

2.1.1.3 Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 18/1994)

Hallintovaliokunta valmisteli hallituksen esityksen (n: o 192) pohjalta mietintönsä (n: o 18) eduskunnalle. Valiokunnassa jatkettiin hallituksen esityksessä aloitettua pohdintaa tarkastuslautakunnan aseman ja tehtävien osalta ja korostettiin sen vastuulla olevan tarkoituksenmukaisuusarvioinnin ja ammattitilintarkastajien vastuulla olevan tilintarkastuksen eriyttämistä toisistaan.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että kunnan varsinainen tilintarkastus ei ole enää tulevaisuudessa luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen vastuulla, vaan siitä huolehtivat valtuuston valitsemat ammattitilintarkastajat, jotka kantavat myös oikeudellisen vastuun toiminnastaan. (HaVM 18/1994.)

Valiokunta toteaa, että kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen tehtävänä on osaltaan luoda ja ylläpitää uskottavuutta kunnallishallintoon. Uudistuksella voidaan arvioida olevan tässä suhteessa positiivinen vaikutus erottamalla selkeästi toisistaan tehtävien hoitamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi (tarkastuslautakunta), varsinainen tilintarkastus (ammattitilintarkastus) ja mahdollinen sisäinen tarkastus (revisiotoimi). Uudistusta on tässä suhteessa arvioitu hallituksen esityksen perusteluissa niukahkosti ja hieman epäselvästi, jolloin on syntynyt ehkä virheellinenkin kuva luottamushenkilöiden osuuden merkityksen vähenemisestä. Uudistus mahdollistaa nimenomaan luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymisen. (HaVM 18/1994.)

Vaikka luottamushenkilötilintarkastuksesta luovuttiinkin kunnalliskomitean työn jälkeen, päädyttiin kuitenkin säilyttämään luottamushenkilöiden vahva asema osana kunnan valvontajärjestelmää, kuten komitea mietinnössään tavoitteeksi asetti (KM 1993:33, 290). Luottamushenkilöiden rooli kunnan valvonnassa löytyi uudesta toimielimestä, tarkastuslautakunnasta. Hallintovaliokunnalla oli keskeinen rooli tarkastuslautakunnan aseman yksityiskohtaisemmassa analysoinnissa (Ryynänen 2001, 43).

2.1.1.4 Kuntalaki (365/1995)

Eduskuntakäsittelyssä hyväksyttiin pääpiirteittäin hallituksen esityksen mukainen hallinnon ja talouden tarkastusta koskeva lain yhdeksäs luku. Tilintarkastusta koskeviin pykälisiin tuli joitakin muutoksia, mutta tarkastuslautakuntaa koskevat pykälät säilyivät ennallaan. Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät tulivat näin ollen kirjattua lakiin. Kuten jo aikaisemmin on mainittu, astuivat kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat säännökset (yhdessä kunnan taloutta koskevien säännösten kanssa) voimaan vasta vuoden 1997 alusta, kun säännökset muilta osin saivat lainvoimaisuutensa jo vuonna 1995.

2.1.2 Tarkastuslautakunnan asema kuntaorganisaatiossa

Tarkastuslautakunta on lakisääteinen osa kuntaorganisaatiota. Tarkastuslautakunnan lisäksi tulee kunnassa olla valtuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja ja tilintarkastaja. Kuntalain (tässä tutkielmassa ei käsitellä erityislainsäädäntöä) mukaan tarkastuslautakunta on ainoa pakollinen lautakunta. Tarkastuslautakunnalle onkin annettu muista lautakunnista monessa suhteessa poikkeava asema. (Vuorinen 2000, 22.)

Tarkastuslautakunta on kunnanvaltuuston apuelin, jonka tehtävänä on kunnanhallituksen sijasta organisoida kunnan ulkoinen tarkastustoiminta (Kaasalainen 1995, 380). Lautakunnalla on erittäin keskeinen asema kunnan tarkastusorganisaatiossa yhdessä tilintarkastuksen ja sisäisen valvonnan kanssa (Vuorinen 1997, 28; 2000, 10).

Kuntalain 71.1 §: n mukaan ”valtuuston on asetettava tarkastuslautakunta toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten”. Samassa pykälässä todetaan myös, että lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava valtuutettuja. Tämä henkilöyhteys on osoitus tarkastuslautakunnan vahvasta sidoksesta valtuustoon (Kaksonen & Kotonen 2002a, 25; Vuorinen 1997, 28).

Koska tarkastuslautakunta on suoraan valtuuston alainen toimielin, se on riippumaton kunnan toimeenpanevesta hallinnosta. Tämä on hyvin keskeinen edellytys, sillä yksi lautakunnalle säädetyistä tehtävistä on arvioida, kuinka hyvin kunnanhallitus on onnistunut valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden

toteuttamisessa. Jotta tarkastuslautakunta voisi uskottavasti suorittaa tämän tehtävänsä, sen tulee olla riippumaton suhteessa kunnanhallitukseen.

Tarkastuslautakunnan riippumattomuus tulee hyvin esille myös kuntalain 71.4 §:ssä, jossa käsitellään lautakunnan jäsenten vaalikelpoisuusvaatimuksia. Kyseisen lainkohdan mukaan vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole

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

Kaksonen ja Kotonen (2002a, 25) toteavatkin, että tarkastuslautakunnan lakisääteisyys, suora valtuuston alainen asema ja riippumattomuus korostavat sen poliittista vastuuta ja lisäävät koko valvontajärjestelmän arvostusta ja uskottavuutta.

2.1.3 Tarkastuslautakunnan tehtävät

Tarkastuslautakunnille kuuluvat tehtävät on säädetty kuntalain 71 §:ssä. Tämän mukaan tarkastuslautakuntien vastuulla on 1.) kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen, 2.) kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valtuustokäsittelyn valmistelu ja 3.) valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi.

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi tarkastuslautakunnan tulee arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilanteessa, jossa kunnan taseessa on kattamatonta

alijäämää (KuntaL 71.3 §). Tarkastuslautakunnan tehtävistä arviointitehtävä on kaikkein merkittävin (Ryynänen 2001, 45; Tuohimäki 2005, 21; Vuorinen 2000, 64). Seuraavassa on lyhyt katsaus tarkastuslautakunnille säädettyihin tehtäviin.

2.1.3.1 Kunnan tarkastuksen järjestäminen (KuntaL 71.1 §)

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on huolehtia kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä. Tämän järjestämisvastuun voidaan katsoa koskevan kunnan koko valvontajärjestelmää mutta olennaisimpana on kunnan tilintarkastuksen järjestäminen. (Kaksonen & Kotonen 2002b, 108.)

Harjula ja Prättälä (2007, 545) toteavat, että järjestämisvastuu pitäisi sisällään muun muassa tilintarkastajan valintaa koskevan tarjouskilpailun järjestämisen. Tarkastuslautakunnalle on, valtuuston ohella, säädetty oikeus antaa tilintarkastukselle erityisiä ohjeita koskien esimerkiksi tarkastuksen laajuutta ja sen painopistealueita. Tällaisia ohjeita on tilintarkastajan noudatettava, kunhan ne eivät ole ristiriidassa lain, kunnan johtosäntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa. (Harjula & Prättälä 2007, 545.)

Tarkastuslautakunnan on huolehdittava, että tilintarkastukselle on varattu riittävästi resursseja riippumattoman tarkastuksen suorittamiseksi. Lisäksi tarkastuslautakunnan tehtävänä on huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. Harjulan ja Prättälän (2007, 545) mukaan tarkastuslautakunnilla on poliittinen vastuu tilintarkastuksen asianmukaisesta toteutumisesta.

2.1.3.2 Tarkastusta koskevien asioiden valmistelu (KuntaL 71.2 §)

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Kuntalain 53 §:ssä on säädetty, että valtuustoasioiden valmistelu on pääsääntöisesti kunnanhallituksen tehtävä. Lain 71 §:ssä säädetty tarkastuslautakunnan valmistelutehtävä on poikkeus tästä pääsäännöstä (Harjula & Prättälä 2007, 546).

Valmistelutehtävän osalta on ollut hieman epäselvyyksiä sen suhteen, suorittaako jonkin asian valmistelun tarkastuslautakunta vai kunnanhallitus. Yksi tällainen ongelmakohta on ollut tilinpäätöksen valmistelu ja esittely valtuustolle. Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa tilinpäätöksen hyväksymistä valtuustolle esittää tarkastuslautakunta, vaikka lain kirjainta tulkiten tämä tehtävä kuuluukin kunnanhallitukselle. (Engfelt 1998, 51.)

Rajanvetovaikeuksia on ilmennyt ennen kaikkea niissä kunnan yleistä hallintoa koskevissa asioissa, joilla on ollut liittymäkohtia kunnan hallinnon ja talouden tarkastukseen tai sen järjestämiseen. Tällaisia ongelmakohtia ovat olleet muun muassa talousarvio, johtosäännöt sekä henkilöstön asema ja palvelussuhteen ehdot. (Prättälä 1998, 40.)

Harjulan ja Prättälän (2007, 546) mukaan selkeästi tarkastuslautakunnalle kuuluvia valmistelutehtäviä ovat tilintarkastajien valintaan ja erottamiseen liittyvä valmistelu sekä tilintarkastuskertomukseen liittyvien asioiden valmistelu, kuten vastuuvapauden myöntäminen. Suppeasti tulkiten tarkastuslautakuntien valmisteluvastuu rajoittuu tässä kappaleessa mainittuihin tehtäviin.

2.1.3.3 Valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointi (KuntaL 71.2 §)

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston kunnalle ja kuntakonsernille asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Kuten jo edellä todettiin, on tämä tehtävä lautakunnan tehtävistä kaikkein merkittävin.

Valtuusto johtaa kunnan toimintaa asettamalla toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Kunnanhallitus pyrkii tämän jälkeen toteuttamaan nämä tavoitteet ja raportoi tekemisistään toimintakertomuksessa. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, kuinka hyvin kunnanhallitus on onnistunut valtuuston tahdon toteuttamisessa ja raportoida valtuustolle vuosittain tuloksista erillisen arviointikertomuksen muodossa. (Vuorinen 1998, 442.) Tarkastuslautakunta on siis valtuuston apuelin, jolla on keskeinen rooli tavoitteiden toteutumista koskevan palautetiedon tuottajana (Tuohimäki 2005, 22).

Kuten jo aikaisemmin on todettu, on tarkastuslautakunnan suorittama arviointi luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusarviointia eli siinä arvioidaan tehtyjen toimenpiteiden mielekkyyttä ja riittävyyttä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Laillisuustarkastus ei sen sijaan kuulu lautakunnan tehtäviin vaan siitä huolehtii auktorisoitu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö.

2.1.3.4 Talouden tasapainotuksen toteutumisen arviointi (Kuntal 71.3 §)

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tulee kuntalain 71.3 §:n mukaan tarkastuslautakunnan esittää arvionsa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyydestä.

2.2 Muiden keskeisten käsitteiden määrittely

Tutkielma on osin luonteeltaan käsitteellis-teoreettinen katsaus aihe-alueeseen, minkä johdosta käsitteiden ymmärtämisellä on suuri merkitys. Käsitteiden määrittelyn kautta on tarkoituksena antaa lukijalle mahdollisuus seurata tekstiä, vaikka aikaisempaa perehtyneisyyttä aiheeseen ei ehkä liiemmin olisikaan. Edellä määriteltiin jo tarkastuslautakunnan käsite ja nyt vuorossa on muiden keskeisten käsitteiden määrittely. Tässä todettakoon kuitenkin, että määrittelyssä pitäydytään vain käsitteissä, joiden ymmärtäminen on välttämätöntä tutkielman ja sen tulosten yksiselitteisyyden kannalta.

2.2.1 Luottamushenkilö

Kuntalain 32 §:n mukaan luottamushenkilöitä ovat ”valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsevat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt”. Edellä esitetty lainkohta tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet ovat kaikki luottamushenkilöitä. Sen sijaan esimerkiksi tilintarkastaja ei ole luottamushenkilö vaan kuntaan toimeksiantosuhteessa oleva asiantuntija. Kunnissa ylintä päätösvaltaa käyttävät siis luottamushenkilöt.

Kunnan työntekijät ja viranhaltijat toimivat luottamushenkilötoimielinten alaisuudessa. (Harjula & Prättälä 2007, 287–290.)

2.2.2 Kunnanvaltuusto

Valtuusto on kunnan ylin päättävä toimielin (Harjula & Prättälä 2007, 169). Kuntalain 13 §:ssä säädetään valtuuston tehtävistä. Kyseisen pykälän 2. momentin 1. kohdan mukaan valtuuston on asetettava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeiset tavoitteet. Jatkossa tässä tutkielmassa käsitellään valtuuston kunnalle asettamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita, joten jo tässä yhteydessä korostettakoon, että tällöin tarkoitetaan myös kuntakonsernille asetettuja tavoitteita, vaikkei sitä erikseen mainittaisikaan. Tavoitteita asettamalla valtuusto ohjaa kunnan toimintaa (Vuorinen 2000, 66). Tämä valtuuston tehtävä kytkeytyy vahvasti tarkastuslautakunnan arviointitehtävään. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain 71.2 §:n mukaan arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Kun tutkielmassa käytetään termiä kunnanvaltuusto, on tämä ymmärrettävä kunnan-/kaupunginvaltuustoksi, kuntamuodosta riippuen (ks. KuntaL 5 §).

2.2.3 Talousarvio ja -suunnitelma

Kuntalain 65 §:ssä säädetään kunnan talousarviosta ja -suunnitelmasta. Kyseisen pykälän 2. momentissa todetaan, että kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet hyväksytään ja kirjataan kunnan talousarvioon ja -suunnitelmaan. Pykälän 4. momentin mukaan tavoitteiden hyväksymisen yhteydessä on myös näiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sisällytettävä talousarvioon. Samassa pykälässä säädetään myös ajanjaksosta, jolle tavoitteet asetetaan. Pykälän 1. momentin mukaan valtuuston on hyväksyttävä vuoden loppuun mennessä kunnalle seuraavaksi vuodeksi talousarvio. Samassa yhteydessä valtuuston on myös hyväksyttävä taloussuunnitelma kolmeksi tai tätä useammaksi vuodeksi. Talousarvio toimii taloussuunnitelmakauden ensimmäisenä vuotena. Kuntalain 65.5 §:ssä korostetaan vielä, että kunnan toiminnassa ja taloudessa on noudatettava talousarviota. Suomen Kuntaliiton suosituksessa (2000, 13) todetaan, että kyseisen momentin avulla on pyritty korostamaan talousarvioon sisällytettävien

toiminnallisten tavoitteiden keskeistä asemaa kunnan ohjauksessa. Tavoitteet ovat osa talousarviota ja tämän vuoksi niitä on noudatettava toiminnassa ja taloudenhoidossa.

2.2.4 Toiminnallinen ja taloudellinen tavoite

Valtuusto ohjaa kuntaa ja kuntakonsernia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita asettamalla. Kuntalaissa ei määritellä sen tarkemmin, mitä toiminnallinen ja taloudellinen tavoite ovat tai mitä niiden tulisi pitää sisällään. Suomen Kuntaliiton suosituksessa toiminnallinen tavoite (1998, 17) ja taloudellinen tavoite (1998, 42) määritellään kuitenkin seuraavasti:

Toiminnallinen tavoite:

Toiminnallinen tavoite on valtuuston talousarviossa toimielimelle tehtäväkohtaisesti asettama määrärahan käyttötarkoitusta, palvelutuotannon määrää tai laatua tai toiminnan kehittämissuuntaa ohjaava tavoite.

Toiminnalliset tavoitteet asetetaan määrä-, laatu-, taloudellisuus-, ympäristö- ym. tavoitteina sen mukaan, mitä eri tehtävissä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi ja mahdolliseksi käyttää. Tavoitteet johdetaan tehtävän toiminta-ajatuksesta ja asetetaan tunnuslukuina, jos mahdollista. Tavoitteet voidaan asettaa myös sanallisesti.

Talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätetään siitä, mitkä toiminnalliset tavoitteet ovat sitovia.

Taloudellinen tavoite:

Talousarvion taloudelliset tavoitteet liittyvät mm. liikelaitosten tulostavoitteisiin, tuloslaskelman ylijäämätavoitteeseen sekä rahoituslaskelman toimintapääoman ja vieraan pääoman muutostavoitteisiin. Nämä ovat kaikille yhteisiä tavoitteita, koska toiminnallisten tavoitteiden toteutuminen tai toteutumattomuus sekä

määrärahojen käyttö ja tuloarvioiden kertyminen vaikuttavat osaltaan kunnan kokonaistulokseen.

2.2.5 Kunnanhallitus

Kunnanhallituksen tehtäväksi on asetettu kunnan hallinnon johtaminen. Se on myös vastuullinen tekemistään päätöksistä. (Prättälä 1998, 40.) Kunnanvaltuusto valitsee kunnanhallituksen jäsenet ja päättää sen toimikauden pituudesta (Harjula & Prättälä 2007, 225). Kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus on vastuussa ”kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta”. Kunnanhallitus on siten myös vastuussa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.

Hallituksen on laadittava vuosittain toimintakertomus, joka on osa kunnan tilinpäätöstä. Toimintakertomuksesta säädetään kuntalain 69 §:ssä. Toimintakertomuksessa kunnanhallitus esittää oman näkemyksensä sitä, miten valtuuston asettamat tavoitteet ovat toteutuneet. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on tämän jälkeen arvioida, miten hyvin toimintakertomuksessa esitetyt tiedot pitävät paikkansa. (Vuorinen 1997, 28.) Toimintakertomus on siis keskeinen dokumentti tarkastuslautakunnan arviointityön kannalta. Kun tutkielmassa käytetään termiä kunnanhallitus, on tämä ymmärrettävä kunnan-/kaupunginhallitukseksi, kuntamuodosta riippuen (ks. KuntaL 5 §).

2.2.6 Tarkastuslautakunta

Aikaisemmin tässä luvussa perehdyttiin jo tarkastuslautakuntajärjestelmään. Tuolloin käsiteltiin lautakunnan lakisääteistä asemaa ja tehtäviä kuntaorganisaatiossa, kuten myös sitä, miten lautakuntajärjestelmään päädyttiin kuntalakia säädettäessä. Tässä yhteydessä ei ole lisättävää edellä esitettyyn vaan viitataan ainoastaan asianomaiseen lukuun 2.1.

2.2.7 Tarkoituksenmukaisuustarkastus

Kuten jo aikaisemmin tässä tutkielmassa on tullut todettua, voidaan tarkastuslautakunnan arviointitehtävää pitää sille säädetyistä tehtävistä kaikkein merkittävimpänä. Lautakunnan suorittamasta arvioinnista voidaan käyttää myös rinnakkaistermejä tarkoituksenmukaisuustarkastus, tuloksellisuustarkastus ja tarkoituksenmukaisuusarviointi. Meklin (1997, 147) määrittelee tarkoituksenmukaisuustarkastuksen seuraavasti: ”Tarkoituksenmukaisuustarkastuksen kohteena on esimerkiksi toimintojen toteuttamisen taloudellisuus ja mielekkyys, tavoitteiden asettaminen ja niiden saavuttaminen, organisaatioiden yhteistyö tai toiminnan vaikutukset”. Tässä tutkielmassa tarkoituksena on yksiselitteisyyden vuoksi käyttää mahdollisuuksien mukaan vain termiä arviointi, kun puhutaan kuntalain 71.2 §:ssä tarkoitettua tavoitteiden toteutumisen arviointitehtävästä. Tästä poikkeuksena ovat kuitenkin suorat lainaukset, joissa käytetään tarpeen niin edellyttäessä edellä mainittuja rinnakkaistermejä.

2.2.8 Arviointi

Arvioinnilla (evaluaatiolla) viitataan jonkin asian systemaattisen tiedonkeruun ja analyysiin pohjalta tehtävään arvon tai ansion määrittelyyn (Vuorela 1997, 11; ks. myös Robson 2001, 24). Pattonin (1997, 20–21) mukaan arviointi on aina arvosidonnaista ja vaatii taustalleen ennalta asetetut, julkilausutut kriteerit, joiden perusteella arvottavien (arvoperusteisten) päätelmien tekeminen on mahdollista. Arvioinnissa tarkoituksena on siis tehdä kriteereihin pohjautuva, arvoperusteinen päätelmä siitä, onko jokin tietty asia hyvä/hyödyllinen vai huono/hyödytön (Majoinen 2001, 54; Majoinen 2002, 3). Arvioinnin lähikäsitteitä ovat Vuorelan (1997, 11) mukaan seuranta, tarkastus ja auditointi mutta näihin käsitteisiin tämän syvällisempi perehtyminen ei kuulu tutkielman tarkoituksiin. Arvioinnin eri piirteitä, kuten ajallista ulottuvuutta ja tavoitesidonnaisuutta, sen sijaan tutkitaan vielä tarkemmin luvussa neljä.

2.2.9 Arviointikertomus

Arviointikertomus on se väline, jonka avulla tarkastuslautakunta raportoi vuosittain arviointityönsä tuloksista valtuustolle. Arviointikertomuksesta tai lautakunnan

raportointitavoista yleensäkin ei ole säännelty kuntalaissa eikä erillismääräyksissä, vaan kertomus on muotoutunut lautakunnan raportointivälineeksi käytännön kautta. Arviointikertomuksen sisällöstäkään ei ole säännelty laissa, mutta Kuntaliitto on laatinut kertomusmallin, jossa esitetään asioita joita kertomuksessa voisi käsitellä. (Tuohimäki 2005, 32–33.) Arviointikertomus käsitellään samassa valtuustokokouksessa tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen kanssa (Vuorinen 2000, 77).

2.2.10 Tilintarkastus

Kuntalain 72.1 §:n mukaan valtuuston on valittava toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten JHTT-pätevyuden omaava tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastajien on hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastettava kunkin tilikauden kirjanpito, tilinpäätös ja hallinto. Tilintarkastus on luonteeltaan laillisuusvalvontaa. Meklinin (1997, 147) mukaan ”laillisuusvalvonta on lakien, asetusten yms. säädösten noudattamisen valvontaa”.

Kuntalain säätämisen yhteydessä tilintarkastus, tarkoituksenmukaisuusarviointi ja sisäinen valvonta eriytettiin toisistaan. Ammattitilintarkastuksen säätäminen pakolliseksi osaksi kunnan valvontaa oli keino, jonka avulla pyrittiin lisäämään kunnallishallinnon uskottavuutta. Tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastuksella on kuitenkin edelleen selkeä yhteys niille säädettyjen tehtävien kautta ja ne vastaavatkin yhdessä kunnan omaehtoisesta, ulkoisesta valvonnasta (Vuorinen 2000, 18).

2.2.11 Sisäinen valvonta

Sisäisen valvonnan järjestämis- ja organisointivastuu kuuluu organisaation ylimmälle johdolle, jolloin valvonnan näkökulmaksi tulee johdon näkökulma. Sisäisellä valvonnalla on merkittävä rooli organisaation johtamisen apuvälineenä. (Harjula & Prättälä 2007, 542.) Sisäinen valvonta voidaan jakaa sisäiseen tarkkailuun ja sisäiseen tarkastukseen (Vuorinen 2000, 13).

Sisäinen tarkkailu

Meklin (1997, 147) määrittelee tarkkailun seuraavasti: ”Tarkkailu on passiivista, luonteeltaan havainnoivaa toimintaa, joka sisältyy yleensä toimintarutiineihin minkään yksikön varsinaisesti sitä suorittamatta”.

Sisäinen tarkastus

Meklin (1997, 147) määrittelee tarkastuksen puolestaan seuraavasti: ”Tarkastus on aktiivista, konkreettista toimintaa, jota suorittaa jokin yksikkö”. Vuorisen (2000, 13) mukaan sisäinen tarkastus on organisaation ylimmän johdon alaisuudessa olevan erillisen organisaation suorittamaa aktiivista toiminnan sujuvuutta ja taloudellisuutta koskevaa valvontaa.

3 KÄYTTÄJÄLÄHTÖINEN ARVIOINTI

Kuten jo aikaisemmin on tullut todettua, käyttäjälähtöinen arviointiteoria toimii tätä tutkielmaa ohjaavana keskeisenä teoriana. Tässä luvussa esitellään aluksi käyttäjälähtöinen arviointiteoria perehtymällä sen keskeisimpiin piirteisiin ja määrittelemällä teorian kannalta keskeisimmät käsitteet sekä pohtimalla siihen kohdistettua kritiikkiä. Tämän jälkeen pohditaan, miten kyseinen teoria soveltuu juuri tämän tutkielman tarkoituksiin. Käyttäjälähtöisen arviointiteorian soveltamisen myötä, tulee tämän tutkielman näkökulmaksi arviointitiedon hyväksikäyttö ja hyödynnettävyys. Jatkossa arviointia tullaan siis käsittelemään sen hyödynnettävyyden ja hyödyntämisen kautta. Teorian soveltuvuutta käytännön tasolle tutkitaan myöhemmin luvussa viisi.

3.1 Käyttäjälähtöisen arvioinnin keskeisimmät piirteet ja ominaisuudet

Käyttäjälähtöistä arviointia määriteltäessä on keskeisimmäksi lähdeoteeksi valittu Michael Quinn Pattonin (1997) kirja *Utilization- focused evaluation: the new century text*. Patton ei suinkaan ole ainoa käyttäjälähtöisen arvioinnin puolestapuhuja vaan esimerkiksi Marvin Alkin luokittelee itsensä samaan koulukuntaan Pattonin kanssa (Alkin 1991, 103). Pyrkimyksenä onkin tarkastella käyttäjälähtöistä arviointia laajemmin kuin vain yhdestä näkökulmasta, joten Pattonin teoksen lisäksi hyödynnetään myös muuta arviointikirjallisuutta, kuitenkin siten, että käyttäjälähtöisyys on aineistoa rajaava tekijä.

Pattonin näkökulma arviointiin on siis *käyttäjälähtöinen (user-oriented)*. Patton (1997, 20; 2004, 277) lähtee käyttäjälähtöisessä arvioinnissa liikkeelle vaatimuksesta, että arvioinnin tuottamien tulosten tulee olla hyödynnettävissä ja tulosten konkreettinen hyväksikäyttö ratkaisee viime kädessä arvioinnin laadun. Arvioinnin ongelmana ei Pattonin (1997, 6) mukaan ole tiedon hankkiminen ja sen perusteella tehtävien tulosten tuottaminen vaan yksinkertaisesti se, ettei arvioinnilla aikaansaatuja tuloksia hyödynnetä. Arviointitulosten hyödyntämättä jättämisen ohella toinen merkittävä käyttöön liittyvä ongelma on arviointitulosten väärinkäyttö (Patton 1997, 9). Arviointitulosten väärinkäyttöä ei tässä tutkielmassa kuitenkaan tämän tarkemmin käsitellä.

Pattonin (1997, 15–17) mielestä arvioijilla tulisi olla *tilivelvollisuus* (*accountability*) arviointitulosten hyödynnettävyydestä. Arvioinneissa on ollut ongelmana, että arvioijat ovat nähneet oman vastuunsa muodostuvan ainoastaan arviointiprosessin suunnittelusta, datan keruusta ja löydösten esiin nostamisesta. Se, mitä päätöksentekijät ovat tehneet heidän tuottamallaan tiedolla, ei ole ollut arvioijien murhe, kuten ei myöskään se, ymmärsivätkö päättäjät heidän työnsä tuloksia. Vastuu arviointitulosten hyväksikäytöstä on jätetty lähes täysin päättäjille. Alkinin (2004, 14) määritelmän mukaan tilivelvollisuus on vastuullisuutta tai vastuun ottamista jostakin.

Eleanor Chelimsky (1997b, 60–61) korostaa, että arvioijan työ arviointiprosessissa ei suinkaan pääty löydösten julkistamiseen. Arvioijan tehtävänä on hänen mukaansa huolehtia siitä, että arvioinnin tulokset päätyvät oikeille käyttäjätahoille ja tulokset saavat myös ansaitsemansa huomion. Tämän tehtävän merkitys edelleen korostuu, mikäli suoritettavalla arvioinnilla on yhteyksiä poliittisiin intresseihin.

Arvioijien tilivelvollisuutta koskevat kysymykset olivat yksi keskeinen syy siihen, miksi lopulta päädyttiin laatimaan erilliset arviointistandardit (Patton 1997, 16). Arviointistandardien laatimisvastuu annettiin vuonna 1975 perustetulle komitealle (*joint committee*), joka muodostettiin 17 arviointialan ammattilaisesta. (Stufflebeam 1991; ks. myös Patton 1997, 15–17.) Komitea julkaisi standardit ensimmäisen kerran vuonna 1981 teoksessa *Standards for evaluations of educational programs, projects, and materials*. Kyseisessä teoksessa arviointistandardit jaetaan 30 erilliseen standardiin, jotka luokitellaan neljään pääluokkaan arvioinnilta edellytettävien ominaisuuksien mukaisesti (Joint Committee 1981).

Edellä mainitut neljä pääluokkaa ovat seuraavat: *hyödynnettävyys* (*utility*), *toteuttamiskelpoisuus* (*feasibility*), *eettinen hyväksyttävyys* (*propriety*) ja *tarkkuus* (*accuracy*). Termien suomennoksissa on käytetty apuna kirjaa *Käytännön arvioinnin perusteet: opas evaluaation tekijöille ja tilaajille* (Robson, 210–214). Arviointistandardeista on myös vuonna 1994 uudistettu painos (Joint Committee 1994), joka ei kuitenkaan Pattonin (1997, 17) mukaan eroa pääluokkien osalta vanhemmasta painoksesta. Uudistetut standardit ovat löydettävissä myös verkosta (Joint Committee 2009).

Patton (1997, 16–17) nostaa kirjassaan esiin komitean puheenjohtaja Dan Stufflebeamin tiivistelmän arviointistandardien laadintaprosessista. Stufflebeamin (1980, 90; ks. myös 1991, 258–259) mukaan komitea päätti arvioinneilta edellytettävistä neljästä pääominaisuudesta edellisessä kappaleessa esitetyssä järjestyksessä. Arvioinnin toteuttamisen ensimmäinen kriteeri on siis hyödynnettävyys. Tämän vaatimuksen perusteella arviointia ei tulisi tehdä lainkaan, mikäli sen tuottamien tulosten ei odotettaisi tulevan hyödynnetyksi. Sama hyödynnettävyyden vaatimus on myös käyttäjälähtöisen arviointiteorian taustalla (Patton 1997, 17). Tämän teorian mukaan arvioinnin keskeisimpänä tehtävänä on palvella *tarkoitettujen käyttäjien käyttötarpeita (intended use by intended users)* ja tätä kautta lisätä arvioinnin tulosten hyväksikäytön edellytyksiä.

Kolme muuta arvioinnin toteuttamisen kriteeriä ovat jo edellä esitetyn mukaisesti toteuttamiskelpoisuus, eettinen hyväksyttävyys ja tarkkuus. Koska tämän tutkielman näkökulma on puhtaasti arviointitiedon hyödynnettävyydessä, ei tässä yhteydessä ole syytä käsitellä muita ominaisuuksia tämän tarkemmin. Keskeistä arviointistandardien laadintaprosessissa oli hyödynnettävyyden nostaminen arvioinnin ensimmäiseksi avainkriteeriksi. Mielestäni tämä oli luonteva ratkaisu, sillä vaikka arvioinnin kaikki muut ominaisuudet olisivat kunnossa, niin tulosten hyväksikäyttö on viime kädessä se, joka ratkaisee arvioinnin todellisen arvon. Päteväkin arviointi on lopulta täysin hyödytön, mikäli sen tuottamia tuloksia ei käytetä. Tietenkin edellä esitetty on voimassa myös kääntäen, eli mikäli arviointia ei ole toteutettu pätevästi, ei sen tuloksia myöskään ole mahdollista hyödyntää. Tämän vuoksi ”hyvä” arviointi koostuukin kaikista neljästä edellä esitetystä ominaisuudesta.

Arviointistandardien laatimisen myötä arvioijat haastettiin ottamaan vastuuta myös arviointitulosten hyödynnettävyydestä. Pattonin (1997, 20; 2004, 277) mielestä hyödynnettävyyteen pyrittäessä keskeistä on varmistaa, että arvioinnin ja sen tuottamien tulosten hyväksikäyttöä tukevat rakenteet ovat kunnossa arviointiprosessin alusta lähtien. Käyttäjälähtöisen arvioinnin ensimmäinen kriittinen vaihe on *tarkoitettujen käyttäjien (intended users)* tunnistaminen. Tarkoitettut käyttäjät on se taho, jonka odotetaan todennäköisimmin hyödyntävän arvioinnin tuottamia tuloksia. Alkinin (1991, 101) mukaan arviointien tuottamaa informaatiota käytetään hyödyksi, kunhan

arviointiprosessissa on mukana tuloksista kiinnostunut asianosainen, jonka asema mahdollistaa tulosten hyödyntämisen.

3.2 Arvioinnin asianosaiset ja tarkoitetut käyttäjät

Arvioinnilla voi olla samanaikaisesti useampia eri tahoja (*stakeholders*), jotka ovat kaikki potentiaalisia arviointitiedon hyväksikäyttäjiä. Termistä stakeholder käytetään tässä tutkielmassa suomennoksia *asianosainen* ja *osallinen*, jotka on lainattu Colin Robsonin (2001, 32, suom. Lindqvist ym.) teoksesta. Pattonin (1997, 41–42, suom. A.K) mukaan ”arviointin asianosaisia ovat kaikki ne, joilla on panos – oma etu – arvioinnin ja sen löydösten suhteen”. Patton jatkaa, että termi asianosaiset sisältää kaikki ne tahot, jotka tekevät päätöksiä tai jotka ovat kiinnostuneita arvioinnin tuloksista. Robsonin (2001, 32–36) mukaan tyypillisesti arvioinnissa mukana olevia asianosaisia tahoja ovat muun muassa poliitikot ja päätöksentekijät, rahoittajat ja tukijat, johto, henkilöstö, asiakkaat, arvioijat sekä muut arvioinnista kiinnostuneet.

Rossi, Freeman ja Lipsey (1999, 56) esittävät esimerkkimallin siitä, miten arvioinnin asianosaiset huomioidaan arviointiprosessissa. Ensimmäiseksi arvioijan tulisi pyrkiä tunnistamaan arvioinnin osalliset ja varsinkin ne tahot, jotka hyötyvät eniten arvioinnin tuloksista. Heti kun nämä tahot on kyetty tunnistamaan, tulisi nämä pyrkiä sitouttamaan arviointiprosessiin, koska monet arvioinnin kannalta keskeiset päätökset tehdään jo prosessin alkuvaiheessa. Kun osalliset pyritään sitouttamaan arviointiin, ei riitä, että tämä tehdään kertaalleen arvioinnin alkuvaiheessa vaan arvioijan tulisi aktiivisesti koko prosessin ajan tehdä töitä yhdessä näiden ihmisten kanssa. Jotta yhteistyö arvioijan ja osallisten välillä olisi mahdollisimman sujuvaa, tulisi osalliset pitää ajan tasalla arvioinnin suhteen ja pyrkiä huomioimaan heidän ajatuksensa, näkemyksensä ja tarpeensa asioista. Edellä esitetty Rossin ym. esimerkki on sovellettu lainaus lähteestä *Stakeholder involvement in evaluation: Suggestions for practise* (Reineke 1991, 39–44).

Arvioinnin asianosaisilla saattaa olla hyvinkin erilaiset tietotarpeet ja tavoitteet, joihin he haluavat arvioinnilla vastattavan. Arvioinnilla kuitenkin vain harvoin kyetään vastaamaan useampaan tarpeeseen tai tavoitteeseen kerralla (Alkin 1991, 97). Tämän vuoksi arvioijan tulisi kyetä tunnistamaan tarkoitettu käyttäjätaho, jonka yksilöllisiin,

käytännön tietotarpeisiin arviointi sovitetaan. Tarkoitettut käyttäjät määrittävät sitten arviointiin kytkeytyvät keskeiset päätökset tavoitteidensa perusteella. (Patton 1997, 41–42.)

Pattonin (1997, 47) mukaan käyttäjälähtöisen arvioinnin onnistumisen kannalta on erittäin keskeistä saada arvioinnin osalliset ja etenkin tarkoitettut käyttäjät sitoutetuiksi arviointiprosessiin. Arvioijan olisi saatava nämä käyttäjät tuntemaan, että suoritettava arviointi on heidän arviointinsa, joka muodostuu heidän ajatuksistaan ja arvoistaan ja joka pyrkii toteuttamaan heidän tavoitteitaan. Arvioijan tehtävänä on siis rakentaa perustukset arvioinnin hyödynnettävyydelle ottamalla tarkoitettut käyttäjät osalliseksi arviointiprosessiin sen alusta lähtien. Patton (1997, 48) nostaa esiin tutkimuksen (Lester & Wilds 1990), jonka mukaan arvioinnin tuottamien tulosten hyväksikäytön todennäköisyys on sitä suurempi, mitä enemmän käyttäjä on kiinnostunut arvioinnin tuottamasta informaatiosta ja mitä enemmän hän on ollut osallisena arvioinnissa.

Pyrittäessä tunnistamaan arvioinnin tarkoitettut käyttäjät tulisi Pattonin (1997, 43; 2004, 282) mukaan pitää mielessä, että arvioinnin tuottamia tuloksia hyödyntävät aina yksittäiset ihmiset, eivät organisaatiot tai yhteisöt. Tässä yhteydessä on syytä määritellä käsite *henkilökohtainen tekijä (personal factor)*. Carol Weiss (1990, 177) määrittelee henkilökohtaisen tekijän arvioinnin käyttäjän kiinnostukseksi, sitoutumiseksi ja innostukseksi arviointia kohtaan. Pattonin (1997, 44) mukaan henkilökohtaisen tekijän olemassaolo eli arvioinnista kiinnostuneiden henkilöiden tai henkilöryhmien sitoutuminen arviointiprosessiin vaikuttaa merkittävästi arvioinnin tulosten hyväksikäytön todennäköisyyteen. Mikäli henkilökohtainen tekijä sen sijaan puuttuu, on vaarana arvioinnin tuottamien tulosten hyödyntämättä jääminen.

Käyttäjälähtöisessä arvioinnissa keskeistä on se, kenen tarpeisiin ja tavoitteisiin arvioinnilla pyritään vastaamaan (Patton 1997, 41). Patton (1997, 50) korostaa ajatusta henkilökohtaisesta tekijästä eli siitä, että arvioinnissa tulee tunnistaa tarkoitettut käyttäjät ja heidän yksilölliset käyttötarpeensa jo arviointiprosessin alkuvaiheessa. Tämä tarkoittaa keskittymistä niihin ihmisiin, jotka ovat kiinnostuneita arvioinnin tuottamasta informaatiosta. Pelkkä kiinnostus arviointia kohtaan ei kuitenkaan vielä riitä vaan tarkoitettujen käyttäjien on oltava valmiita ja halukkaita hyödyntämään arvioinnin

tuottamia tuloksia. Lee Cronbach (1980, 6, suom. A.K) tiivistää henkilökohtaisen tekijän ja arvioinnin hyväksikäytön välisen suhteen seuraavasti:

Mikään muu ei vaikuta arviointitulosten käyttöön yhtä ratkaisevasti kuin henkilökohtaisen tekijän olemassaolo – arvioinnin käyttäjän kiinnostus uuden oppimiseen arvioinnin myötä ja arvioijan halu saada huomiota ja näkyvyyttä työlleen ja sen aikaansaamille tuloksille.

3.3 Arvioinnin sovittaminen tarkoitettujen käyttäjien käyttötarpeisiin

Ensimmäinen tärkeä askel käyttäjälähtöisessä arvioinnissa on tarkoitettujen käyttäjien tunnistaminen ja erottaminen muista arvioinnin asianosaisista. Tämän jälkeen arviointi tulisi suunnata tarkoitettujen käyttäjien käyttötarpeisiin eli pyrkiä vastaamaan heidän arvioinnille asettamiinsa tavoitteisiin ja odotuksiin. Pattonin (1997, 63) mukaan tarkoitettujen käyttäjien tarpeisiin vastaaminen ja arvioinnin hyödynnettävyyden varmistaminen on käyttäjälähtöisen arvioinnin päätehtävä. Tässä tehtävässä onnistuminen määrää koko arvioinnin onnistumisen asteen.

Tarkoitetuilla käyttäjillä tulee olla selkeä käyttötarkoitus arvioinnille, jokin asia tai asiantila, johon arvioinnin avulla pyritään vaikuttamaan. Arvioijan tulisi kyetä selkeyttämään tämä käyttötarkoitus jo arviointiprosessin alkuvaiheessa. Käyttäjälähtöisessä arvioinnissa arvioija tekee työtä yhdessä tarkoitettujen käyttäjien kanssa, jotta arvioinnin tavoitteet pystytään tunnistamaan mahdollisimman tarkasti ja aikaisessa vaiheessa. (Patton 1997, 63–64.)

Käyttäjälähtöinen arviointi on aina tapauskohtaista ja siten vahvasti kontekstisidonnaista (Patton 1997, 21). Arviointitiedon käyttötarkoitus saattaa vaihdella hyvinkin paljon arvioinnista toiseen, koska käyttö on täysin riippuvainen tarkoitettujen käyttäjien yksilöllisistä intresseistä ja tietotarpeista. Käyttäjälähtöinen arviointi on siis prosessi, jossa pyritään sovittamaan yhteen tarkoitettut käyttäjät ja heidän käyttötarkoituksensa arvioinnille. (Patton 1997, 64; 2004, 278.)

Pattonin (1997, 65) mukaan arvioinnit voidaan jakaa käyttötarkoituksensa perusteella kolmeen pääluokkaan. Arvioinnin tuottamat tulokset voivat siis palvella kolmea eri käyttötarkoitusta. Nämä pääluokat ovat *päätösorientoitunut arviointi (judgement-oriented evaluation)*, *kehittämisorientoitunut arviointi (improvement-oriented evaluation)* ja *tieto-orientoitunut arviointi (knowledge-oriented evaluation)*. Chelimsky (1997a, 9–18) on päättänyt jaotella arvioinnit tarkoituksensa mukaisesti varsin samankaltaisiin pääluokkiin kuin Patton edellä. Seuraavaksi arvioinnin eri käyttötarkoitukset esitellään yksityiskohtaisemmin ja niiden keskeisimpiä ominaisuuksia pohditaan hieman tarkemmin.

3.3.1 Päätösorientoitunut arviointi

Päätösorientoitunut arviointi on arviointia, jolla pyritään määrittämään jonkin asian arvoa, ansiota tai tarpeellisuutta. Päätösorientoituneen arvioinnin tärkeimpänä tehtävänä on tiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi. Päätöksentekijät saattavat Pattonin (1997, 65) mukaan kaivata päätöksentekonsa tueksi informaatiota mm. seuraavanlaisista asioista:

- Toimiko arvioinnin kohde siten kuin sen voitiin olettaa toimivan?
- Onnistuttiinko arvioinnin kohteelle etukäteen asetetut tavoitteet saavuttamaan?
- Tulisiko arvioinnin kohteena olevaa toimintoa jatkaa vai tulisiko se lopettaa?

Päätösorientoituneessa arvioinnissa on olennaista tuoda esille kriteerit, joiden perusteella päätökset tehdään. Arviointien eri asianosaisilla edellä mainitut kriteerit saattavat olla hyvinkin erilaisia ja tämän vuoksi on tarkoitettujen käyttäjien käyttötarpeet asetettava etusijalle. Päätösorientoituneessa arvioinnissa ollaan edellä mainittujen asioiden lisäksi usein myös kiinnostuneita tilivelvollisuudesta ja sen toteutumisesta. (Patton 1997, 65–68.)

Yksi päätösorientoituneen arvioinnin merkittävä lajityyppi on *summatiivinen arviointi (summative evaluation)*. Summatiivisessa arvioinnissa keskeistä on arvioinnin kohteen kokonaistehokkuuden selvittäminen ja se on usein merkittävässä asemassa päätettäessä jonkin toiminnon tulevaisuudesta (esimerkiksi jatketaanko, vai lopetetaanko arvioinnin kohteena oleva toiminto). Summatiivinen arviointi eroaa käyttötarkoituksensa

perusteella *formatiivisesta arvioinnista (formative evaluation)*. Formatiiivisen arvioinnin tarkoituksena on kohteen kehittäminen, ei lopullisten päätösten tekeminen kohteen ansioista, kuten summatiivisessa arvioinnissa. (Patton 1997, 67.)

Summatiivinen ja formatiivinen arviointi ovat Michael Scrivenin esiin tuoma käsitepari (Scriven 1991, 19). Scriven (1991, 21–22; ks. myös Patton 1997, 67–68) määrittelee summatiivisen arvioinnin olevan jollekin ulkoiselle asianosaiselle (esim. rahoittajalle tai päätöksentekijälle) suunnattua, jälkikäteen suoritettavaa arviointia, jonka tarkoituksena on tuottaa dataa tukemaan päätöstä kohteen arvosta, ansioista tai tarpeellisuudesta. Huomattavaa on, että summatiivisen arvioinnin tapauksessa arvioinnin tavoitteena on siis raportoida kohteesta, ei kohteelle.

3.3.2 Kehittämisorientoitunut arviointi

Kehittämisorientoitunut arviointi on arviointia, jonka tärkeimpänä tehtävänä on nimensä mukaisesti kehittää arvioinnin kohteena olevaa toimintoa. Kehittämisorientoituneen arvioinnin tuottamia tuloksia hyväksikäyttävät saattavat olla kiinnostuneita mm. seuraavanlaisista asioista:

- Mitkä ovat arvioinnin kohteena olevan toiminnon vahvuudet ja heikkoudet?
- Onko arvioinnin yhteydessä havaittu odottamattomia asioita?
- Kuinka hyvin vuorovaikutus toimii arvioinnin osallisten välillä, ja miten hyvin he etenevät kohti tavoiteltuja tuloksia?

Kehittämisorientoituneen arvioinnin fokuksena on siis pyrkiä tekemään asiat paremmin. (Patton 1997, 68.)

Kehittämisorientoitunut arviointi eroaa Pattonin (1997, 68) mukaan huomattavasti päätösorientoituneesta arvioinnista. Päätösorientoitunut arviointi vaatii taustalleen ennalta määrätyt ja selkeät kriteerit, joiden perusteella arvottavat päätökset on mahdollista tehdä. Kehittämisorientoitunut arviointi ei sen sijaan ole samalla tavalla sidoksissa kriteereihin. Se onkin luonteeltaan vapaampaa, ja siinä keskitytään datan keräämiseen arvioinnin kohteeseen liittyvistä asioista. Nämä kaksi arviointityyppiä eroavat toisistaan myös tarkoitettujen käyttäjien suhteen. Päätösorientoituneessa arvioinnissa tarkoitettut käyttäjät ovat usein rahoittajia ja ulkoisia päätöksentekijöitä,

kun taas kehittämisorientoituneessa arvioinnissa tarkoitettuina käyttäjinä ovat kohteen johto, työntekijät ja muut arvioinnin (sisäiset) osalliset. Patton (1997, 68) kuitenkin korostaa, ettei tämä jaottelu ole missään tapauksessa ehdoton.

Yksi kehittämisorientoituneen arvioinnin merkittävä lajityyppi on formatiivinen arviointi. Formatiiviselle arvioinnille, kuten muillekin kehittämisarvioinnin muodoille, on tyypillistä pyrkimys arvioinnin kohteen kehittämiseen (Patton 1997, 68). Kuten jo edellä on todettu, formatiivinen arviointi eroaa käyttötarkoituksensa perusteella fundamentaalisesti summatiivisesta arvioinnista, jonka tarkoituksena on arvottavan päätelmän tekeminen arvioinnin kohteesta. Seuraava Robert Stakesin havainnollistava esimerkki formatiivisen ja summatiivisen arvioinnin eroista on lainattu Scrivenin (1991, 19; ks. myös Patton 1997, 69) teoksesta: Kun kokki maistaa valmisteilla olevaa keittoa, on arvio formatiivinen (Onko keitossa vielä parantamisen varaa? Tulisiko mausteita ehkä lisätä? Onko keitto jo tällaisenaan hyvää?). Kun asiakas maistaa kokin valmistamaa keittoa, on arvio puolestaan summatiivinen (asiakas arvioi siis keittoa lopputuloksena).

Patton (1997, 69) jatkaa edellä esitetyn esimerkin pohtimista ja osoittaa, ettei jako formatiiviseen ja summatiiviseen arviointiin välttämättä ole aina yhtä selkeä. Esimerkiksi silloin, kun kokki keittoa maistettuaan tekee päätöksen, että keitto on valmista, tekee hän samalla summatiivisen arvion. Jos asiakkaana sattuisi puolestaan olemaan vaikkapa kokin kollegoita, jotka haluavat auttaa häntä kehittämään keittoa, niin tällöin asiakkaan arvio keitosta saattaa hyvinkin olla formatiivinen. Jos kokin kollegat kuitenkin päätyisivät sellaiseen lopputulokseen, ettei keittoa tarvitse enää kehittää vaan se on tällaisenaan täydellistä, olisi kyseessä taas summatiivinen arvio.

Formatiivinen ja summatiivinen arviointi poikkeavat siis periaatteellisesti toisistaan arvioinnin käyttötarkoituksen myötä. Scriven (1991, 20) kuitenkin korostaa, etteivät formatiivinen ja summatiivinen arviointi ole olennaisilta osiltaan toisistaan eroavia arviointityyppejä vaan ne pikemminkin edustavat arvioinnin eri rooleja. Patton (1997, 70) viittaa teoksessaan Levitonin ja Hughesin artikkeliin (1981), jonka mukaan yhteistä päätös- ja kehittämisorientoituneille arvioinneille on niiden tuottamien tulosten *välineellinen käyttö (instrumental use)*. Pattonin (1997, 70) mukaan välineellisestä

käytöstä on kyse, kun päätös tai jokin muu konkreettinen toimenpide on ainakin osittain seurausta suoritetusta arvioinnista.

3.3.3 Tieto-orientoitunut arviointi

Tieto-orientoitunut arviointi on arviointia, jonka tärkeimpänä tehtävänä on tiedon tuottaminen arvioitavasta kohteesta. Tieto-orientoitunut arviointi eroaa päätös- ja kehittämisorientoituneesta arvioinnista merkittävästi siinä, että tässä tapauksessa arviointitulosten käyttö on *käsitteellistä (conceptual use)*, ei välineellistä. Rossin ja Freemanin (1985, 388–389; ks. myös Rossi, Freeman & Lipsey 1999, 432) näkemyksen mukaan mitään suoraa, konkreettista toimintaa ei odoteta tapahtuvan tällaisen arvioinnin seurauksena vaan arvioinnin tulokset vaikuttavat välillisesti tietämyksen lisääntymisen kautta. Marketta Rajavaaran (1999, 36) mukaan käsitteellinen hyödyntäminen on läheisessä yhteydessä valistusmallin kuvaaman hyödyntämistavan kanssa, mikä esitellään seuraavaksi.

Weiss (1990, 176–177) käyttää käsitteellisen hyödyntämisen yhteydessä myös termiä *valistuminen (enlightenment)*, joka hänen mukaansa kuvaa arvioinnin tulosten välittymistä (*dissemination*) laajemmin poliittiseen päätöksentekoympäristöön. Weiss (1986, 219) korostaa valistusmallissa arvioinnin tuottamien tulosten vaikutusten löytyvän uusien näkökulmien ja tiedon tuottamisesta, ei konkreettisesta päätöksenteosta tai muusta välineellisestä käytöstä. Weissin näkemys arviointitulosten hyödyntämisestä välillisesti valistumisen kautta eroaa siten huomattavasti Pattonin ajatuksista. Pattonin (1990, 188–190) mukaan arviointituloksia käytetään välineellisesti hyödyksi, kunhan arvioinnin hyödynnettävyyden edellytykset on otettu arviointiprosessissa riittävällä tavalla huomioon.

Tämän tutkielman avainkäsite, *hyödyntäminen (utilization)*, on tiedon tarkoituksellista käyttöä päätöksenteon ja toimintatapojen valinnan yhteydessä. Edellä esitetty termi välittäminen on puolestaan hyödyntämisen lähikäsite, joka on kuitenkin suppeampi siinä mielessä, ettei se ole samalla tavalla tarkoituksellista ja määrätietoista toimintaa kuin hyödyntäminen. Aktiivinen tiedon kerääminen ja käyttäminen esimerkiksi päätöksenteon tukena eivät siis ole samalla lailla keskeisessä asemassa, kuten asia on

hyödyntämisen tapauksessa. Muita hyödyntämisen lähikäsitteitä ovat soveltaminen (application) ja diffuusio (diffusion). (Lampinen 1992, 29.)

Yksi arviointeihin kytkeytyvä merkittävä ongelma on, ettei niiden käyttötarkoitusta kyetä useinkaan priorisoimaan tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. Arvioinnilla tulisi olla selkeästi yksi käyttötarkoitus, joka dominoisi arviointiprosessia. Arvioinnin eri asianosaisilla saattaa olla eri tavoitteet arvioinnille mutta yksi arviointi ei kuitenkaan välttämättä kykene vastaamaan useampaan kuin yhteen käyttötarkoitukseen kerrallaan. Tämä on seurausta siitä, että arviointien fokus ja tiedon luonne ovat usein hyvin erilaisia. Valinta on siis tehtävä, ja käyttäjälähtöisessä arvioinnissa se on tarkoitettujen käyttäjien ja heidän arvioinnille asettamansa käyttötarpeet. (Patton 1997, 65–79.)

Käytännössä arvioinnille asetetut eri tavoitteet saattavat kuitenkin helposti nivoutua toisiinsa, mikä ei ole suotavaa. Jotta tämä kyettäisiin välttämään, tulisi arvioinnin käyttötarkoitus pyrkiä selvittämään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa yhteistyössä tarkoitettujen käyttäjien kanssa. Kun arvioinnin tarkoitus on kerran onnistuttu selkeyttämään, on sen pitäminen samana jatkuva haaste, ei vain ainutkertainen päätös. (Patton 1997, 65–79.)

3.4 Käyttäjälähtöiseen arviointiin kohdistunut kritiikki

Kuten jo aikaisemmin tässä luvussa on useampaankin otteeseen esitetty, saattaa arvioinnilla olla lukuisia eri asianosaisia tahoja, joilla on hyvin erilaiset tavoitteet ja odotukset arvioinnin suhteen. Arviointi on aina arvosidonnaista ja se vain harvoin pystyy palvelemaan useampia eri tarpeita samanaikaisesti. Tämän vuoksi on arvioijan tehtävä päätös siitä, mihin arvioinnilla pyritään vastaamaan. Käyttäjälähtöisessä arviointiteoriassa tämä ongelma päädyttiin ratkaisemaan määrittämällä tarkoitettu käyttäjätaho, jonka arvot ja tarpeet ratkaisevat arvioinnin muodon ja sisällön. Ernest House kritisoi käyttäjälähtöistä arviointia juuri tästä syystä eli keskittymisestä pelkästään yleensä pienen, elitistisen ryhmän palvelemiseen ilman laajempaa yhteiskunnallista kiinnostusta (Alkin 1990, 101–105).

House muistuttaa (1993, 7–11), että arviointi on usein politiikan väline. Poliitikka saattaa vaikuttaa arviointiin ja arviointituloksilla puolestaan voi olla poliittisia vaikutuksia. Arvioinnin eri asianosaisilla ei ole yhtäläisiä vaikuttamismahdollisuuksia arviointiin tai sen hyödyntämiseen, kuten ei myöskään turvaa sen tuottamilta tuloksilta. Keskeinen arviointiin kytkeytyvä poliittinen kysymys kuuluukin: kenen etua ja tarpeita arviointi palvelee? Tästä kysymyksestä ja sen taustoista käytiin mielenkiintoinen väittely Pattonin, Housen ja Weissin kesken. Tämän väittelyn suomennettu versio on suora lainaus Rajavaaran (1999, 31–32) tekstistä. Väittely on esitetty kokonaisuudessaan Alkinin teoksessa (1990; ks. myös Patton 1997, 363–364).

C. WEISS: Mielestäni kapeutamme ajatteluamme liikaa, jos kuvittelemme henkilökohtaisen vuorovaikutuksen olevan hyödyntämisen kannalta ensisijaista.

M. PATTON: Minä kyllä katson olevani suuresti vastuussa asiakkaideni palvelemisesta.

E. HOUSE: Mutta kuinka pitkälle ajattelet niin? Ei kai ainut tarkoituksesi ole asiakkaittesi intresseihin vastaaminen?

M. PATTON: Miksei voisi olla?

E. HOUSE: Miksei? Sehän on epämoraalinen lähtökohta.

M. PATTON: Olisin toista mieltä...

E. HOUSE: Et pysty. Et todellakaan pysty. Tästä aiheesta tulisi pitkä kina, jonka häviäisit.

M. PATTON: No antaa mennä vaan.

E. HOUSE: Kenellä on varaa ostaa evaluaatiota? Varakkaimmilla ihmisillä yhteiskunnassa. Sinä siis palvelisit vain yhteiskunnan vauraimpia? Et kai sellaista voi hyväksyä? Eihän lääkärikään voi olla kiinnostunut vain yksityisistä potilaistaan ja unohtaa työnsä vaikutukset yhteiskuntaan kokonaisuutena. Vai tulisiko lääkäreidenkin keskittyä vain rikkaisiin? Et mitenkään voi hyväksyä sellaista lähtökohtaa.

M. PATTON: Tarkoitan vastuutani ihmisistä, joiden kanssa työskentelen ja jotka vaihtuvat tapaus tapaukselta. Otan välittömän vastuun siitä, mitä he tekevät, ja asioista, joita teen heidän

kanssaan. Totta kai otan huomioon myös laajemmat yhteydet, mutten voi ottaa vastuuta kaikesta ympärilläni tapahtuvasta.

E. HOUSE: Mutta täytyyhän sinun.

M. PATTON: Mutten pysty.

E. HOUSE: Sitten olet moraaliton, niinkö? Et kerta kaikkiaan voi pitää tuota lähtökohtaa oikeutettuna. Et voi olla tuota mieltä. Tai väität niin, muttet voi ajatella niin. Täytyyhän sinun ottaa huomioon asiakkaan hyvinvointia laajemmat tekijät. Uskon sinun tekevän niin.

M. PATTON: Luulen tuovani tuon laajemman näkökulman mukaan vuorovaikutukseen asiakkaiden kanssa. Toki siihen liittyy moraalinen vastuu. Tuon moraalisen arvokontekstin vuorovaikutukseen asiakkaiden kanssa.

E. HOUSE: Sinun täytyy osoittaa kiinnostusta koko yhteiskuntaa kohtaan. Et voi noin vain myydä palveluitasi parhaiten maksaville. Se olisi moraalitonta. Mielestäni sinun tulisi olla kiinnostunut yhteiskunnan syrjäytyneimmistä ihmisistä.

House kritisoi Pattonia ja käyttäjälähtöistä arviointia siis moraalin näkökulmasta. Hän kyseenalaistaa sen, että käyttäjälähtöisessä arvioinnissa keskitytään vain tarkoitettujen käyttäjien palvelemiseen unohtaen samalla muut arvioinnin asianosaiset ja laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset. Patton vastaa tähän kritiikkiin todeten moraalisen näkökulman tulevan huomioiduksi asiakkaiden valinnan yhteydessä eli siinä vaiheessa, kun päätetään kenen arviointitoimeksiantoa lähdetään toteuttamaan. Ross Connor huomauttaa kuitenkin, että kaikilla arvioijilla, jotka soveltavat käyttäjälähtöistä arviointia, ei ole käytännön mahdollisuuksia valita asiakkaitaan ”moraalisen sopivuuden” perusteella. (Alkin 1990, 101–105.) Myös Ray Pawson ja Nick Tilley kritisoivat käyttäjälähtöistä arviointia mutta eivät moraalin näkökulmasta, kuten House ja Connor. Pawsonin ja Tilleyyn ajatuksia käyttäjälähtöisestä arvioinnista pohditaan seuraavaksi tarkemmin.

Käyttäjälähtöinen arviointiteoria ei kannata Pattonin (1997, 21–22; 2002, 173; 2004, 277) mukaan mitään tiettyä arviointokehikkoa, mallia, menetelmää, teoriaa tai edes tulosten käyttötapaa. Keskeistä tällaisessa arvioinnissa on tehdä arviointi yhteistyössä tarkoitettujen käyttäjien kanssa siten, että heidän yksilölliset tarpeensa arvioinnille määrää sovellettavan arviointimenetelmän ym. valinnan. Käyttäjälähtöinen arviointi on siis aina hyvin persoonallista ja kontekstisidonnaista arviointia. Pawsonin ja Tilleyin (1997, 13–17) mielestä tämä ”metodologinen juurettomuus” on käyttäjälähtöisen arvioinnin suurimpia heikkouksia. Pattonin näkemys siitä, että arvioinnin tehtävänä on selvittää tarkoitettut käyttäjät ja heidän käyttötarpeensa ja sitten valita ”työkalulaatikosta” sopiva arviointityökalu, joka soveltuu juuri tähän tarkoitukseen, ei ole metodologisesti kestävä. Myöskään näkemys siitä, että tarkoitettu käyttäjäryhmä määrää tavoitteidensa perusteella arvioinnin metodologisen pohjan, ei ole tavoiteltava ratkaisu.

Käyttäjälähtöiselle arvioinnille on ominaista keskittyminen lähes pelkästään prosessin loppupäähän eli siihen, miten arvioinnin tuloksia hyödynnetään. Arvioinnin tekemistä ohjaavat yksityiskohtaiset, konkreettiset säännöt, ja toimintatavat sen sijaan puuttuvat lähes kokonaan. Tämä on suoraan seurausta edellä mainitusta metodologisesta juurettomuudesta. Käyttäjälähtöinen arviointi voidaan tehdä monella eri tavalla, täysin tarkoitettujen käyttäjien käyttötarpeiden mukaan. Edellä sanotun vuoksi käyttäjälähtöisen arviointiteorian hyväksikäyttö arviointiprosessissa saattaa herättää kysymyksiä muun muassa siitä, miten tai miksi jokin asia on tehtävä hyödynnettävyyden edistämiseksi (Pawson & Tilley 1997, 14). Pawsonin ja Tilleyin (1997, 13) mukaan käyttäjälähtöisen arvioinnin perimmäisenä tarkoituksena ei ole epistemologisten aksioomien noudattaminen vaan pikemminkin käytännön impulssin aikaansaaminen arviointitiedon hyväksikäytölle.

3.5 Teorian soveltuvuus tutkielman tarkoituksiin

Edellä esiteltiin käyttäjälähtöinen arviointiteoria, perehtymällä sen keskeisimpiin ominaisuuksiin, ongelmiin ja käsitteisiin. Nyt tarkoituksena on analysoida, miten kyseinen teoria soveltuu tämän tutkielman käyttötarkoituksiin. Tavoitteena on siis pyrkiä sidottamaan yhteen käyttäjälähtöinen arviointi ja tutkielman varsinainen aihe eli

tarkastuslautakuntien tarkoituksenmukaisuusarviointi. Tässä tehtävässä onnistuminen on ensisijaisen tärkeää tutkielman koherenttiuden kannalta.

Kuten jo useampaan otteeseen on tässä tutkielmassa tullut todettua, on käyttäjälähtöisen arvioinnin ensisijaisena tarkoituksena varmistaa arviointitulosten hyödynnettävyys ja sitä kautta myös niiden konkreettinen hyväksikäyttö. Tähän tavoitteeseen pyrittäessä ensimmäinen tärkeä askel on tarkoitettujen käyttäjien tunnistaminen ja erottaminen muista arvioinnin asianosaisista. Tarkastuslautakunnan arviointitoimintaan kytkeytyviä asianosaisia pohditaan seuraavassa tarkemmin.

Georghion (1989, 17) mukaan arviointiprosessissa on mahdollista erottaa kolme asianosaista tahoja, joilla kaikilla on oma roolinsa arvioinnin suhteen. Nämä tahot ovat:

- Arvioija
- Arvioinnin yleisö
- ja Arvioinnin kohde

Tarkastuslautakunnan suorittamassa arvioinnissa arvioijana on luonnollisesti lautakunta itse. Lähdettäessä selvittämään muita arvioinnin asianosaisia, on syytä aloittaa kaikkein laajimmin määriteltävissä olevasta käsitteestä eli arvioinnin yleisöstä.

Arvioinnin yleisönä on yleensä useita eri asianosaisia tahoja, jotka kaikki saattavat olla kiinnostuneita arvioinnin tuottamista tuloksista. Tarkastuslautakunnan suorittama arviointi ei ole poikkeus edellä esitetystä. Se, missä lautakunnan arviointi kuitenkin eroaa monesta muusta arvioinnista, on tarkoitettujen käyttäjien määrittelyssä. Kuntalain 71.2 §:ssä säädetään tarkastuslautakunnan tehtäväksi valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi. Tämä lainkohta määrittelee lautakunnan arvioinnin tarkoitetuksi käyttäjäksi yksiselitteisesti kunnanvaltuuston (ja laajemmin ymmärrettynä kuntalaiset, joita valtuusto edustaa). Käyttäjälähtöisessä arvioinnissa tarkoitettujen käyttäjien tunnistaminen ja sitouttaminen arviointiin oli ehdoton edellytys tulosten hyödyntämisen kannalta. Tarkastuslautakunnan suorittaman arvioinnin osalta tarkoitettut käyttäjät otetaan siis annettuna, kuten myös suoritettavan arvioinnin ensisijainen tehtävä eli tavoitteiden toteutumisen selvittäminen.

Kunnanvaltuusto arvioinnin tarkoitettuna käyttäjänä määrittelee arvioinnin näkökulman ja arviointikriteerit käyttötarpeidensa kautta. Tarkastuslautakunnan arvioinnin merkittävimpänä tarkoituksena voidaan Meklinin (2005, 77) mukaan katsoa olevan tilivelvollisuuden toteaminen. Kuntaliitto korostaa internet-julkaisussaan, että kunnallisella arvioinnilla on ansionsa myös kehittämisenäkökulmasta asioita tarkasteltaessa (Kunnat.net 2006a). Meklin (2005, 77–78) kuitenkin painottaa, että tilivelvollisuusnäkökulma on lautakunnan arviointityön kannalta keskeisin. Aikaisemmin, käyttäjälähtöisen arvioinnin määrittelyn yhteydessä, esitettiin näkemys siitä, että päätös- ja kehittämisorientoituneille arvioinneille (joita lautakunnan arvioinnit siis edustavat) on tyypillistä tulosten välineellinen käyttö. Välineellisen käytön katsottiin olevan kyseessä, kun päätös tai jokin muu konkreettinen toimenpide on ainakin osittain seurausta suoritetusta arvioinnista.

Tämän perusteella on siis odotettavissa, että valtuusto tekee konkreettisia päätöksiä tarkastuslautakunnan arvioinnin tuottamien tulosten pohjalta. Nämä päätökset tulisi kirjata sen valtuustokokouksen pöytäkirjaan, jossa arvioinnin loppuraportti eli arviointikertomus, käsitellään. Tähän asiaan palataan tarkemmin tutkielman luvussa neljä, joka käsittelee empiiristä testausta. Seuraavaksi pohditaan tarkemmin tarkastuslautakunnan arvioinnin kohdetta ja edellä mainittua tilivelvollisuuden käsitettä.

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan kohteena ovat valtuuston asettamat tavoitteet ja näiden toteuttamisesta vastaava taho eli kunnan hallinto kunnanhallituksen johdolla. Kuntalain 23 §:n mukaan kunnanhallitus on vastuussa valtuuston päätösten täytäntöönpanosta. Kunnanhallitus - ja muut kunnan toimielimet - ovat siis tilivelvollisia valtuustolle täten myös tavoitteiden toteutumisesta. Arviointitehtävää toteuttaessaan tarkastuslautakunta kohdistaa huomionsa kunnanhallituksen raporttiin tehdyistä toimenpiteistä (toimintakertomus) ja raportoi valtuustolle oman näkemyksensä siitä onnistuttiinko saavuttamaan ne tavoitteet, mistä valtuusto päätti? Tämä kysymys on keskeisessä asemassa päätettäessä toimijoiden tilivelvollisuuden toteutumisesta (Meklin 2005, 77).

Käyttäjälähtöinen arviointiteoria on soveltamiskelpoinen tutkittaessa tarkastuslautakuntien arviointitulosten hyödyntämistä. Kuten jo aikaisemmin on tullut todettua, käyttäjälähtöisessä arvioinnissa on olennaista pyrkiä selvittämään

tarkoitettujen käyttäjien käyttötarkoitus arvioinnille ja siten varmistaa tulosten hyödyntäminen. Tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan osalta tämä tarkoittaa kunnanvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointia ja siihen kytkeytyvän tilivelvollisuuden toteamista. Käyttäjälähtöisen arviointiteorian määrittelyn yhteydessä ilmeni, että arviointituloksia hyödynnetään, kunhan arviointi suunnataan tarkoitettujen käyttäjien käyttötarpeisiin. Tämä edellytys täyttyy tarkastuslautakuntien arviointien osalta ja näin ollen odotettavissa teorian perusteella olisi havainnot arviointitulosten konkreettisesta käytöstä.

4 TARKASTUSLAUTAKUNTIEN ARVIOINTITEHTÄVÄ

Tässä luvussa perehdytään selvittämään, mitä tarkastuslautakuntien vastuulle säädetty tarkoituksenmukaisuusarviointi todellisuudessa on. Tähän pyritäessä pureudutaan tarkemmin arvioinnin suorittajan (tarkastuslautakunta), arvioinnin kohteen (kunnanhallitus) ja arviointitulosten hyväksikäyttäjän (kunnanvaltuusto) välisiin suhteisiin. Tässä yhteydessä on olennaista myös arviointitehtävään liittyneisiin käytännön ongelmakohtiin tutustuminen ja näiden ongelmien analysointi suhteessa arvioinnille asetettuihin tavoitteisiin. Edellä sanotun lisäksi tässä luvussa pohditaan myös tarkemmin joitakin lautakunnan arviointitoiminnan eri ominaisuuksia, kuten ajallista ulottuvuutta ja tavoitesidonnaisuutta. Tarkastuslautakunnan arviointitehtävää käsiteltäessä pyritään käyttäjälähtöistä arviointiteoriaa kuljettamaan edelleen analyysin rinnalla siten, että nämä kaksi elementtiä muodostaisivat tarvittavan, yhtenäisen kokonaisuuden.

4.1 Arviointi osana tavoitteellisuutta

Tarkastuslautakunta sisällytettiin osaksi kunnan valvontakokonaisuutta kuntalain voimaansaattamisen myötä. Samassa yhteydessä säädettiin kunnanvaltuuston tehtäväksi toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettaminen kunnalle ja kuntakonsernille (Vuorinen 1999, 75). Kuntalain uudistusten myötä pyrittiin valtuuston asemaa vahvistamaan kunnan johtavana toimielimenä ja korostamaan sen kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta (Harjula & Prättälä 2007, 180). Edellä mainittu tavoitteiden asettamisvelvollisuus, laajemmin ilmaistuna tavoitteellisuus, oli olennainen osa tätä pyrkimystä. Tässä tutkielmassa tavoitteellisuudella tarkoitetaan tavoitteiden asettamis-toteuttamis-arviointiketjua, jolla pyritään vastaamaan kuntalaisten tarpeisiin ja odotuksiin.

Tavoitteellisuutta tarkastellaan seuraavaksi hieman tarkemmin ja tarkastelu kytketään kuntalaissa kunnanvaltuustolle, kunnanhallitukselle ja tarkastuslautakunnalle säädettyihin tehtäviin. Tavoitteellisuuden kannalta kunnanvaltuustolle keskeisin tehtävä on säädetty kuntalain 13.2 §:n 1. kohdassa, jossa säädetään valtuuston tehtäväksi

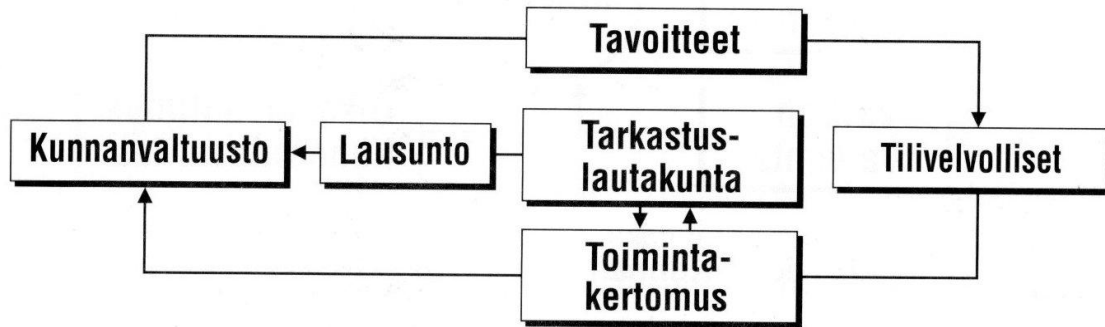
kunnan ohjaaminen tavoitteita asettamalla. Kunnanhallituksen tehtävistä säädetään puolestaan lain 23 §:ssä ja tarkastuslautakunnan arviointitehtävästä 71.2 §:ssä.

Kunnanvaltuusto on kunnan asukkaiden vaaleilla valitsema toimielin, joka käyttää ylintä päätösvaltaa kunnan asioissa. Kunnanvaltuusto edustaa kuntalaisia edustuksellisen demokratian periaatteiden mukaisesti. (Sjöblom-Pekola 2003, 11.) Valtuuston vastuulla on siis tunnistaa kuntalaisten tarpeet ja odotukset ja näiden pohjalta muotoilla kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeiset tavoitteet, joiden avulla kuntaa ohjataan. Tavoitteiden hyväksymisen yhteydessä valtuusto asettaa myös määrärahat niiden toteuttamiseksi kunnan talousarviossa. Rahoitus tavoitteiden toteuttamista varten kerätään kuntalaisilta verojen ja erilaisten kunnallisten maksujen muodossa. (Vuorinen 2000, 66–71.) Edellä esitettyä kuvataan seuraavaksi tavoiteasetelmaa esittävän kuvion muodossa.



Kuvio 1: Tavoiteasetelma (Vuorinen 2000, 16).

Kuten edellä kuvioista 1 käy ilmi, on kunnan hallinnon vastuulla valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttaminen myönnetyin määrärahoihin. Kuntalain 23 §:ssä säädetään kunnanhallituksen vastuuksi kunnan hallinto ja taloudenhoito sekä valtuuston päätösten valmistelu, täytäntöönpano ja laillisuuden valvonta. Tämä lainkohta pitää sisällään selvästi myös sanoman siitä, että kunnanhallitus on tilivelvollinen kunnanvaltuustolle (ja siten tietenkin myös kuntalaisille) tavoitteiden toteutumisesta. Kun tavoitteiden asettamis- ja toteuttamisvastuun rinnalle otetaan vielä tarkasteluun mukaan tavoitteiden saavuttamisen arviointi, niin päästään kuvion 2 kuvaamaan tilanteeseen.



Kuvio 2: Tavoitteiden saavuttamisen arviointi (Vuorinen 2000, 17).

Kunnan hallinto on kunnanhallituksen johdolla siis tilivelvollinen kunnanvaltuustolle tavoitteiden toteutumisesta. Kunnanhallitus raportoi valtuustolle oman näkemyksensä siitä, miten tavoitteet on onnistuttu saavuttamaan ja tämä raportointi tapahtuu toimintakertomuksen muodossa (ks. Kuntal 69 §). Tarkastuslautakunta toteuttaessaan kuntalain 71.2 §:ssä säädettyä arviointitehtäväänsä, kohdistaa se huomionsa siihen, miten toimintakertomuksessa esitetyt tiedot pitävät paikkansa. Tämän perusteella lautakunta laatii valtuustolle suunnattavan arviointikertomuksen, mikä käsittää lautakunnan näkemyksen siitä, miten valtuuston asettamat tavoitteet ovat toteutuneet.

4.2 Tarkastuslautakunnan suhde kunnanvaltuustoon ja -hallitukseen

Kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan jäsenet valitsee kunnanvaltuusto. Kuntalain 19 §:n mukaan lähtökohtana on, että toimielimet valitaan kunnanvaltuuston toimikautta vastaavaksi ajanjaksoksi. Valtuusto voi kuitenkin määrätä toimielimen toimikauden tästä poikkeavaksikin. Edellä sanottu ei kuitenkaan päde tarkastuslautakuntiin, joiden toimikauden pituus säädetään kuntalain 71.1 §:ssä vastaamaan valtuuston toimikautta. Valtuustolla ja tarkastuslautakunnalla onkin vahva kytkös toisiinsa asemansa ja tehtäviensä määrittelyn kautta. Tätä yhteyttä tarkastellaan seuraavaksi tarkemmin.

Kuntalain 71.1 §:ssä säädetään, että tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Harjula ja Prättälä (2007, 545) tulkitsevat säännöksen tiukasti siten, että varavaltuutetut eivät tulisi kyseeseen vaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla nimenomaisesti valtuutettuja. Tämä laissa säädetty henkilöyhteys korostaa toimielinten välistä vahvaa sidosta. Tätä sidosta voidaan

edelleen vahvistaa kuntalain 18.1 §:n mahdollistamalla tavalla eli valitsemalla lautakunnan jäseniksi vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Mikäli tällaiseen ratkaisuun päädytään, olisi kyseessä valiokuntamalli (Konstari 1998, 91; Vuorinen 2000, 22–23).

Konstarin (1998, 91–92) mukaan valiokuntamallin noudattaminen tarkastuslautakunnan jäsenten valinnan yhteydessä on suositeltavaa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointitehtävän kannalta. Konstari perustelee näkemyksensä toteamalla, että tavoitteiden asettajilla itsellään on käytännössä parhaat edellytykset arvioida tavoitteiden toteutumista. Valiokuntamalliin päätyminen saattaa kuitenkin herättää kysymyksiä siitä, täytyvätkö arvioinnille asetetut objektiivisuuden kriteerit, mikäli esimerkiksi keskeisten valtuustoryhmien puheenjohtajat toimivat lautakunnan jäseninä (Hoikka ym. 1999, 128; ks. myös Kaasalainen 1998).

Kuten käyttäjälähtöisen arviointiteorian soveltuvuuden pohdinnan yhteydessä luvussa 3.5 todettiin, on tarkastuslautakunnan arvioinnin tarkoitettuna käyttäjänä kunnanvaltuusto. Arvioijan ja arviointitulosten hyväksikäyttäjän välinen vahva sidos edesauttaa arvioinnin hyödynnettävyyttä ja tulosten konkreettista hyväksikäyttöä. Tarkastuslautakunnan ja valtuuston välinen yhteys on poikkeuksellisenkin voimakas, sillä kuten edellisessä kappaleessa todettiin, on lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vähintään oltava valtuutettuja ja parhaassa tapauksessa (valiokuntamallissa) arvioinnin suorittaja ja tulosten hyväksikäyttäjä ovat samoissa toimielimissä toimivat henkilöt.

Kunnanvaltuusto, joka siis vastaa kunnan ohjaamisesta tavoitteita asettamalla, on vaaleilla valittu, poliittinen toimielin. Tarkastuslautakunnalla on myös siten asemansa ja arviointitehtävänsä perusteella selkeä poliittinen ulottuvuus. Lautakunnan arvioinnin tarkoituksena on palvella ensisijaisesti valtuustoa tämän asettamien tavoitteiden toteutumisen seurantatiedon tuottajana.

Tarkastuslautakunta on suoraan kunnanvaltuuston alainen toimielin ja tämän takia riippumaton kunnanhallituksesta. Tämä riippumattomuus on ehdoton edellytys lautakunnan arviointityölle, sillä arvioinnin kohteena on valtuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamisvastuu tavoitteista on kuntalaissa säädetty kunnanhallitukselle ja sen alaiselle hallinnolle. Tarkastuslautakunnan jäseniä koskevat

vaalikelpoisuusvaatimukset ovat kunnallisista toimielimistä kaikkein tiukimmat ja niissä nimenomaisesti todetaan, ettei lautakuntaan voida valita kunnanhallituksen jäsentä, pormestaria, apulaispormestaria tai kunnanjohtajaa, kuten ei myöskään heihin hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentin mukaan suhteessa olevia henkilöitä (KuntaL 71.4 § 1.–3. kohdat).

Kuntalain mukaisesta valvontajärjestelmästä voidaan erottaa toisistaan ulkoinen ja sisäinen valvonta. Tarkastuslautakunta yhdessä tilintarkastuksen kanssa edustavat kunnan omaehtoista ulkoista valvontaa ja tällöin valvonnan näkökulmana on valtuuston (ja kuntalaisten) näkökulma. Ulkoisen valvonnan tulee olla riippumatonta toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta. Tämä vaatimus on olennainen juuri valvonnan riippumattomuuden takia. Sisäinen valvonta toimii puolestaan organisatorisesti toimivan johdon alaisuudessa näkökulmanaan johdon näkökulma ja se on keskeinen johtamisen apuväline (Harjula & Prättälä 2007, 541–542). Tilintarkastus ja sisäinen valvonta on määritelty käsitteiden määrittelyn yhteydessä, joten tässä yhteydessä viitataan vain kyseiseen lukuun kaksi.

4.3 Arviointeihin kytkeytyneet käytännön ongelmat

Tarkastuslautakuntien arviointitehtävään on liittynyt joitakin käytännön ongelmia kuntalain voimaansaattamisesta lähtien. Uuden lain mukana tuli suuria muutoksia kuntasektorille ja näistä merkittävimmät koskivat kunnan taloutta sekä hallinnon ja talouden tarkastusta (KuntaL 8. & 9. luku). Edellä käsitellyt kunnanvaltuuston tavoitteiden asettamisvelvollisuus ja tästä seuraava tarkastuslautakunnan tavoitteiden toteutumisen arviointivelvollisuus, olivat molemmat merkittäviä uudistuksia aikaisemmin voimassa olleeseen kunnallislakiin verrattuna. Seuraavaksi tarkastellaan arviointitehtävään ja sen hyödynnettävyyteen kytkeytyviä ongelmia: ensiksi valtuuston asettamien tavoitteiden puutteellisuuden ja sitten lautakunnan asemaa ja tehtäviä koskevan niukan lainsäädännön näkökulmasta.

4.3.1 Valtuuston asettamien tavoitteiden puutteellisuus

Kuntalaissa valtuustolle säädetty kunnan ohjausvelvollisuus tavoitteita asettamalla oli Helinin ja Möttösen (1999, 102) mukaan varsin vähäisin käytännön soveltuvuuden

pohdinnoin aikaansaatu perusratkaisu. Valtuuston tavoitteiden asettamiseen liittyvät käytännön ongelmat ovatkin seurausta edellä mainitusta asiasta eli siitä, että saman asian teoria ja käytäntö kulkevat eri tahdissa. Valtuustot joutuivat suuren haasteen eteen kuntalain uusien säännösten myötä ja ne olivat pakotettuja opettelemaan tavoitteiden asetteluun käytännössä yritysten ja erehdysten kautta. Valtuuston tavoitteiden asetteluun liittyvät ongelmat lisäävät automaattisesti haasteita myös kunnanhallituksen tavoitteiden toteuttamistehtävälle ja tarkastuslautakunnan suorittamalle tavoitteiden toteutumisen arvioinnille.

Tarkastuslautakunnan arviointityötä on haitannut merkittävästi valtuuston asettamien tavoitteiden puutteellisuus. Tämä on johtanut siihen, ettei lautakunta ole pystynyt suorittamaan arviointitehtäväänsä täysipainoisesti. Jotta tarkastuslautakunta kykenisi arvioimaan tavoitteiden toteutumista, edellyttäisi tämä, että valtuusto kirjaisi tavoitteensa riittävän selkeästi ja yksiselitteisesti kunnan talousarvioon ja -suunnitelmaan. (HaVM 11/2000 vp; VNS 3/1999 vp.)

Valtuustojen asettamat tavoitteet ovat siis olleet puutteellisia ja tämä on heijastunut myös tarkastuslautakuntien arviointityön edellytyksiin. Tätä ongelmaa voisi analysoida hieman tarkemmin seuraavan kysymyksenasettelun muodossa. Mitä vaatimuksia valtuuston määrittelemille tavoitteille voidaan asettaa? Tähän kysymykseen kokonaisvaltaisen vastauksen antaminen olisi jo itsessään oman tutkielmansa arvoinen ja niinpä tässä yhteydessä asiaa pohditaankin suppeasti vain siltä osin kuin tarkastuslautakuntien arviointitoiminta niin edellyttää.

Vuorisen (2000, 70) mukaan valtuuston asettamille tavoitteille keskeistä on:

- Toteuttaa kuntalaisten tarpeita.
- Olla realistisia mutta haastavia.
- Olla konkreettisia ja yksiselitteisiä.
- Olla mahdollisimman hyvin mitattavissa tai arvioitavissa.
- Lisäksi niiden lukumäärän tulee olla rajallinen.

Helin (1998, 107) puolestaan katsoo, että talousarvioon sitoviksi merkityille toiminnallisille/taloudellisille tavoitteille on mahdollista asettaa ainakin seuraavat kriteerit:

- Toimintaa ohjaava vaikutus.
- Toteutumista voitava seurata.
- Yksikön voitava vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen.

Olennaista toimielinten tehtävien kannalta siis on, että kunnanvaltuusto tavoitteiden asettajana, kunnanhallitus tavoitteiden toteuttajana ja tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen arvioijana, ymmärtävät tavoitteet yksiselitteisesti siten, että tulkinnanvaraa ei ole. Arviointikriteerien ja arviointiperustan määrittelemisen tavoitteiden asettamisen yhteydessä on myös keskeinen osa onnistunutta tavoitetta, sillä se mahdollistaa tavoitteiden toteutumisen arvioinnin. (Vuorinen 2000, 70.)

Kun tavoite asetetaan mitattavassa muodossa, on sen toteutumista mahdollista arvioida vertaamalla toteutunutta asiaintilaa tavoiteltuun. Mikäli tavoite ei sen sijaan ole konkreettisesti mitattavissa, ei sen toteutumista myöskään ole mahdollista systemaattisesti arvioida. (Kallio 1998, 189.) Kallio jatkaa muistuttamalla, ettei tarkastuslautakunnan arvioinnin tehtävänä ole pelkästään tiedon tuottaminen tavoitteiden toteutumisesta vaan olennaista on tuotetun tiedon hyväksikäyttö valtuuston käyttötarkoitusten mukaisesti. Tämä asia eli lautakuntien arviointien hyödynnettävyys ja hyväksikäyttö on tämän tutkielman keskeinen näkökulma.

Kuntalain 23 §:ssä todetaan, että valtuuston päätösten valmistelusta vastaa kunnanhallitus. Kunnanhallitus on vastuussa siten myös toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden valmistelusta. Hallitus siis sekä valmistelee valtuuston tavoitteet, että vastaa niiden toteuttamisesta. Helinin (1999, 70) mukaan tämä asia saattaa johtaa siihen, että tavoitteet asetetaan ”varman päälle”. Helin pitää kuitenkin tärkeänä, ettei tavoitteita aseteta pelkästään hierarkkisesti ylhäältä alaspäin vaan hallintokuntien on oltava mukana tavoitteiden asettamisprosessissa, jotta ne sitoutuisivat tavoitteiden saavuttamiseen. Hallintokunnat edustavat kunnassa jotakin tiettyä toimialaa ja näiden alaisuudessa toimii erilaisia yksiköitä, kuten esimerkiksi virastoja ja laitoksia (Kunnat.net 2006b). Ruostetsaaren (2004, 60) mukaan tavoitteiden asettamisessa

valtuuston koetaan kuitenkin olevan edellä mainitun valmistelun vuoksi liian riippuvainen kunnanhallituksesta ja viranhaltijatyöstä.

Edellä esitetty toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden valmistelu ja lopullinen muotoutuminen sitoviksi tavoitteiksi on mielenkiintoinen prosessi mutta se ei varsinaisesti kuulu tutkielman rajausten piiriin, joten siihen ei tämän tarkemmin perehdytä. Toinen mielenkiintoinen tutkittava asia olisi toiminnan ja talouden yhteen kytkeminen tavoitteiden asettamisen yhteydessä ja varsinkin silloin, kun tavoitteet on jo asetettu ja taloudellisissa resursseissa tapahtuu muutoksia. Miten usein valtuusto siis lähtee muuttamaan sitoviksi asetettuja tavoitteita taloudellisten voimavarojen muuttuessa, varsinkin mikäli tavoitteet eivät olisi enää realistisesti saavutettavissa esimerkiksi pienentyneiden voimavarojen takia? Tämäkin asia kuitenkin vain sivuaa tutkielman varsinaista aihetta, joten syvällisempään jatkotarkasteluun ei ole aihetta.

4.3.2 Tavoitteiden toteutumisen arviointiin liittyvät ongelmat

Valtuuston asettamien tavoitteiden puutteellisuus on siis omalta osaltaan luonut melko heikon perustan tarkastuslautakuntien lakisääteiselle arviointityölle. Tarkastuslautakunnat ovat arvioinneissaan täysin riippuvaisia siitä, miten hyvin valtuusto on onnistunut määrittelemään kunkin vuoden toimintaa ja taloutta ohjaavat tavoitteet. Huomioitavaa on, että tarkastuslautakunta ei voi puuttua valtuuston asettamien tavoitteiden sisältöön tai siihen, miten tavoitteet tulisi asettaa. Meklin (2005, 81) huomauttaa, että mikäli tarkastuslautakunta voisi kohdistaa arviointinsa myös valtuuston asettamien tavoitteiden sisältöön, asettuisi se samalla päättäjän eli valtuuston rooliin, mikä ei varmastikaan ole ollut kuntalain tarkoituksena. Tästä on kuitenkin seurauksena, ettei tarkastuslautakunta voi vaikuttaa juurikaan oman työnsä edellytyksiin. Mikäli valtuustot eivät siis kykene asettamaan tarpeeksi selkeitä, yksiselitteisiä ja mitattavissa olevia tavoitteita, ei tarkastuslautakuntien arvioinneilla ole mahdollisuuksia saavuttaa sitä merkitystä, mikä niille kuntalakea säädettäessä on tarkoitettu.

Tarkastuslautakuntien arviointityön kaikki ongelmat eivät kuitenkaan johdu valtuuston asettamien tavoitteiden puutteellisuudesta vaan monet epäkohdat ovat seurausta lautakuntaa ja sen asemaa sekä tehtäviä koskevasta hyvin niukasta lainsäädännöstä.

Tämä käy hyvin ilmi esimerkiksi, kun tarkastellaan tarkastuslautakunnan arvioinnin raportointia kunnanvaltuustolle. Kuntalaissa ei ole mitenkään säännelty sitä, miten lautakunnan tulisi raportoida valtuustolle arvioinnin tuloksista. Kun ottaa huomioon sen, miten tärkeä tavoitteiden toteutumisen arviointi voisi potentiaalisesti olla osana kunnan ohjausta, ei voi muuta kuin ihmetellä sitä, ettei raportoinnista ole minkäänlaista lainsäädännön tasoista ohjeistusta. Kuntalaki jätettiin tarkoituksella melko väljäksi kuntia koskevaksi puitelaksi, jota tarpeen niin edellyttäessä täydennettäisiin erityislainsäädännöllä. Ongelmana kuitenkin on, ettei tarkastuslautakunnan raportoinnista ole säännelty missään erityislaissakaan.

Tarkastuslautakunnan raportointitavaksi on käytännön kautta muotoutunut arviointikertomus, jonka avulla lautakunta informoi valtuustoa arvioinnin tuloksista ja ennen kaikkea tavoitteiden toteutumisesta. Kuntaliitto on laatinut mallin arviointikertomukseen sisällytettävistä asioista ja tätä mallia ovat useat tarkastuslautakunnat raportoinnissaan noudattaneet. Arviointikertomuksen sisällöstä ei kuitenkaan ole olemassa mitään virallista mallia/suositusta. (Tuohimäki 2005, 32–33.)

Tarkastuslautakunnan raportointitavasta voisi hyvinkin sisällyttää säännöksen kuntalakiin tai johonkin soveltuvaan erityislakiin. Yksi merkittävä perustelu tarkastuslautakuntajärjestelmään siirtymisessä oli uskottavuuden lisääminen kunnalliseen tarkastukseen. Tähän pyrkimykseen soveltuisi luontevasti lautakunnan raportointivälineen muodon ja sisällön standardoiminen. Vertailukohtana arviointikertomukselle voisi olla vaikkapa tilintarkastuskertomus, jossa tilintarkastajien raportoinnista on säädetty hyvinkin tarkasti sekä lainsäädännöllä että ammattijärjestöjen suosituksilla ja malleilla (Tuohimäki 2005, 37). Arviointikertomuksen standardoimisella olisi mahdollista yhtenäistää tarkastuslautakuntien raportointikäytäntöä ja edesauttaa sitä kautta kertomuksessa esitettävien tulosten hyödyntämismahdollisuuksia.

Nykytilanteessa, jossa lautakunnan raportoinnista ei ole sitovasti säännelty, on mahdollista, että valtuusto ei saa tarkastuslautakunnalta tarvitsemaansa olennaista tietoa (Hoikka ym. 1999, 128). Tarkastuslautakunnan raportointi kunnanvaltuustolle saattaa siis olla ”pullonkaula”, joka estää seurantatiedon välittymisen päätöksenteon tueksi ja pahimmillaan eliminoida mahdollisuuden arviointitulosten hyödyntämiseen. Mikäli tarkastuslautakunnat eivät kykene välittämään arviointiensa tuloksia kunnanvaltuuston

tietoisuuteen, arviointituloksia ei ole mahdollista hyväksikäyttää ja tätä myöten koko arviointitehtävä olisi lopulta täysin turhanpäiväinen. Patton (1997, 20) korostaa ajatusta siitä, että arviointien hyödynnettävyyden varmistaminen ja tulosten konkreettinen hyväksikäyttö ratkaisevat arvioinnin todellisen arvon. Tästä on seurauksena, että mikäli arviointien tuloksia ei hyväksikäytetä, ei arvioinnilla silloin ole arvoa eikä sitä olisi perusteltua koskaan toteuttaa.

Tarkastuslautakuntien arvioinneissa ajatuksia herättää myös arviointien pätevyys. On muistettava, että tarkastuslautakunta on luottamushenkilöistä koostuva, poliittisen ulottuvuuden omaava valtuuston alainen toimielin, jonka jäsenille ei ole kuntalaissa asetettu minkäänlaisia pätevyysvaatimuksia arvioinnin suorittamiseen. Lautakunnan jäsenten vaalikelpoisuusvaatimuksetkin koskevat ainoastaan riippumattomuutta.

Arvioinnin näkökulmasta tarkastuslautakunnat saattavatkin siis koostua pelkästään maallikkojäsenistä. On kyseenalaista säätää näin keskeinen tehtävä toimielimelle ilman, että varmistettaisiin sen omaavan riittävästi ammattitaitoa tehtävän suorittamiseksi. Tämä on lisäksi ristiriidassa kunnallisen tarkastuksen uskottavuuden parantamistavoitteen kanssa, joka oli uuteen tarkastusjärjestelmään siirtymisen taustalla. Lautakuntien luottamushenkilöt saattavat olla oman kuntansa asiantuntijoita ja sitä kautta heidän roolinsa osana arviointia on perusteltu mutta tämä ei millään tavalla päteviä heitä suoraan arvioinnin ammattilaisiksi.

Tarkastuslautakuntien voidaan katsoa omaavan arviointiensa kautta välillisen roolin osana kunnan ohjausta. Kuten jo edellä on useampaankin otteeseen todettu, valtuusto ohjaa kunnan toimintaa ja taloutta asettamalla tavoitteita. Tarkastuslautakunta arvioidessaan näiden tavoitteiden toteutumista tuottaa tärkeää informaatiota valtuustolle kunnan ohjauksen tueksi. Lautakunnan arvioinnin tulisi olla arvioinnin näkökulmasta pätevää, jotta se antaisi tulosten hyväksikäyttäjälle, valtuustolle, mahdollisuuden käyttää arvioinnin tuloksia hyödyksi kuntaa ohjatessaan. Käyttäjälähtöisen arviointiteorian yhteydessä esitettiin, että arviointien hyödynnettävyyden varmistaminen on keskeinen edellytys tulosten hyväksikäytölle mutta mikäli arviointia muuten ei ole pätevästi toteutettu, ei sen tuottamien tulosten käyttö ole myöskään perusteltua. Tarkastuslautakuntien arviointien pätevyyden selvittäminen olisi mielenkiintoinen tutkimuskohde mutta tämän tutkielman rajauksena on ainoastaan lautakuntien

arviointien tulosten hyödynnettävyys/hyödyntäminen, joten pätevyyskysymykseen ei jatkossa tämän tarkemmin perehdytä.

Yhteenvedona voisi todeta, että tarkastuslautakuntien lakisääteiseen arviointitehtävään liittyy edelleen joitakin käytännön ongelmia. Valtuuston asettamien tavoitteiden puutteellisuus ja lautakuntaa koskevan sääntelyn liiallinen niukkuus ovat yhdessä aikaansaaneet nämä ongelmat. Valtuuston määrittelemät tavoitteet ovat kehittyneet mutta toimivaan tulosohjaukseen on vielä matkaa, varsinkin kun tulosohjauksen kehittämistyö etenee eri kunnissa eri vaiheessa (Hakulinen 2005b, 12). Hakulisen (2005a, 8) mukaan valtuuston poliittinen ohjaus toimiikin vain osittain.

Tarkastuslautakuntien arviointitehtävän osalta vuonna 1997 voimaan saatettuja säännöksiä ei ole tarkennettu lautakunnan jäsenten tietojensaantioikeutta lukuun ottamatta. Kuntalakiä säädettyä tarkastuslautakunnan yksittäiselle jäsenelle annettiin vastaava tietojensaantioikeus kuin tilintarkastajalle. Tältä osin lakia muutettiin julkisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä siten, että salassa pidettävien tietojen saantioikeus on nykyisin enää lautakunnalla kollegiona. (Harjula & Prättälä 2007, 562.) Tähän uudistukseen oli syynä joidenkin lautakunnan jäsenten liian suuri mielenkiinto salassa pidettäviin tietoihin (Vuorinen 2000, 32–33).

Tarkastuslautakuntien arviointitehtävään liittyen on siis vielä tarkentamisen varaa. Lautakuntien raportointitavan standardoiminen voisi olla ensimmäinen askel oikeaan suuntaan. Tämän lisäksi lautakuntaa koskevaa sääntelyä olisi ehkä mahdollista muutenkin vielä terävöittää ja tätä kautta pyrkiä yhtenäistämään lautakuntien toimintaa. Lautakunnille voitaisiin esimerkiksi asettaa miniresurssitaso, jotta kyettäisiin varmistamaan lautakunnan toimintaedellytysten olemassaolo. Kuntalaissa ei ole säännelty lautakunnan jäsenten lukumäärästä lainkaan vaan tämä on puhtaasti valtuuston harkinnan varassa ole asia (Harjula & Prättälä 2007, 544). Tarkastuslautakunnille laissa säädetyllä arviointitehtävällä on kuitenkin merkittävä rooli informaation tuottajana osana kunnan tulosohjausjärjestelmää, joten tämän tehtävän tärkeys voitaisiin osoittaa myös lakisääteistämällä ja sitä kautta yhtenäistämällä toiminnan keskeisimmät piirteet.

4.4 Tarkastuslautakunnan arviointi osatekijöidensä summana

Tarkastuslautakuntien arvioinnista on ehkä mahdollista edelleen muodostaa selkeämpi kuva tarkastelemalla arviointia osatekijöidensä kautta. Seuraavaksi lautakuntien arviointia analysoidaan ajallisen ulottuvuutensa perusteella. Tässä yhteydessä esitellään ja taustoitetaan arvioinnin kolme eri roolia suhteessa aikaan ja pyritään selvittämään, mikä näitä vaihtoehtoista vastaa parhaiten tarkastuslautakuntien suorittamaa arviointia.

Vuorelan (1997, 22; ks. myös Kunnat.net 2006c, 10) mukaan arvioinnilla voidaan katsoa olevan kolme erilaista roolia arvioinnin toteutuksen- ja tulosten käyttöajankohdan mukaan luokiteltuna. Nämä kolme roolia ovat:

- Etukäteisarviointi (ex ante -arviointi).
- Toiminnan aikainen arviointi (ex nunc -arviointi).
- Jälkikäteisarviointi (ex post -arviointi).

Tarkastuslautakunnan arviointi on luonteeltaan toiminnan aikaista arviointia ja jälkikäteisarviointia. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kunnan toiminnan ja talouden jatkuva seuranta talousarviovuoden aikana (Kunnat.net 2006c, 14). Vuorelan (1997, 23) mukaan julkinen toiminta on luonteestaan johtuen jatkuvaa/muuttuvaa, eikä toiminnan pysäyttäminen arvioinnin ajaksi ole täysin mahdollista. Tämän vuoksi julkiseen toimintaa kohdistuva arviointi on lähes aina jossain määrin toiminnan aikaista. Tämä pätee siis myös tarkastuslautakuntien arviointeihin.

Pääosin tarkastuslautakunnan toteuttama arviointi on kuitenkin jälkikäteisarviointia (Silvennoinen-Nuora ym. 2003, 20–21). Tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista ja tätä tehtävää suorittaessaan se kohdistaa arviointinsa kunnanhallituksen toimintakertomukseen, jossa hallitus esittää näkemyksensä tavoitteiden saavuttamisesta. Toimintakertomus on osa tilinpäätöstä ja tilinpäätöksen laatimisajankohdasta on säädetty kuntalain 68.1 §:ssä siten, että tilinpäätös on laadittava tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä (vrt. KPL 3:6 §) ja se on saatettava valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä. Tämän vuoksi tarkastuslautakunnan arviointi on automaattisesti tilikauden jälkeen tapahtuvaa jälkikäteisarviointia. Lautakunnan arviointikertomus käsitellään

samanaikaisesti tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen valtuustokäsittelyn yhteydessä (Vuorinen 2000, 77).

Tarkastuslautakunnan arviointi on siis ajalliselta ulottuvuudeltaan pääosin jälkikäteisarviointia, mikä on seurausta siitä, että tavoitteiden saavuttamisen arviointi edellyttää tavoitteiden toteumatietojen (esitetään toimintakertomuksessa) olemassaolon. Tarkastuslautakunnan arviointi kohdistuu kuntalain 71.2 §:n mukaan valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumiseen ja on siten *tavoiteperusteista arviointia*. Vuorelan (1997, 29) mukaan tavoiteperusteisessa arvioinnissa tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin etukäteen asetetut tavoitteet arvioitavalle toiminnalle on kyetty saavuttamaan. Tällöin onnistumisen aste muodostuu sitä korkeammaksi, mitä paremmin tavoitteet on pystytty toteuttamaan.

Vuorela (1997, 29) korostaa, että tavoiteperusteinen arviointi vaatii taustalleen selkeän kriteeristön siitä, ”miten asioiden pitäisi olla”. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on siis verrata toteutunutta asiointilaa tavoiteltuun ja tämän perusteella esitettävä oma arvionsa tavoitteiden saavuttamisesta. Mikäli tavoitteille ei aseteta etukäteen konkreettisia mittareita, tarkastuslautakunta kykenee ainoastaan toteamaan kunnanhallituksen tavoitteiden saavuttamiseksi tekemät toimenpiteet mutta ei pysty tekemään lopullista arvottavaa päätelmää. Ilman arvottavaa päätelmää kyseessä ei olisi arviointi lainkaan vaan lähinnä mittaaminen (FinSoc -työpapereita 3/2001, 22–23).

Vuorela (1997, 29; ks. myös Silvennoinen-Nuora ym. 2003, 27) huomauttaa, että tavoiteperusteisessa arvioinnissa merkittäväksi uhkatekijäksi muodostuu usein epäselvät ja ristiriitaiset tavoitteet. Tätä asiaa, eli tavoitteiden puutteellisuutta, käsiteltiin jo aikaisemmin tässä luvussa arviointeihin liittyvien käytännön ongelmien yhteydessä. Tavoiteperusteisen arvioinnin vastakohta on tavoitevapaa arviointi, jossa arviointi tehdään tavoitteita tuntematta tai niistä riippumatta (FinSoc -työpapereita 3/2001, 22–23). Tavoitevapaa arviointia ei tutkielmassa tämän tarkemmin käsitellä.

Tarkastuslautakuntien arviointimenetelmistä eli siitä, miten lautakunnat toteuttavat lakisääteisen arviointitehtävänsä, ei ole mitään yhtenäistä ohjeistusta. Tuohimäen (2005, 27) mukaan lautakunta voi käyttää useita erilaisia arviointimenetelmiä, joiden valintaan vaikuttavat muun muassa arvioitavan kohteen luonne ja käytettävissä olevat resurssit.

Tuohimäki jatkaa mainitsemalla, että yleisimpiä menetelmiä, joita lautakunta käyttää arviointityössään ovat ”haastattelut, kyselyt, vertailut, tilastoaineiston analysointi sekä mahdollisten itsearviointien ja ulkopuolisten arviointien tulokset”. Tarkastuslautakuntien suorittama arviointi on tältä osin yhteneväinen käyttäjälähtöisen arvioinnin kanssa. Pattonin (1997, 22) mukaan käyttäjälähtöinen arviointi ei rajoitu minkään tietyn mallin tai menetelmän käyttöön vaan valinta näiden osalta tehdään arvioinnin käyttötarkoituksen mukaisesti, tavoitteena vastata tarkoitettujen käyttäjien käyttötarpeisiin.

Tarkastuslautakuntien lakisääteistä arviointitehtävää voidaan vielä lopuksi tarkentaa toteamalla, että lautakunnan tulisi keskittyä arvioinnissaan ennen kaikkea sitoviksi asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Kuntaliiton suosituksen (1998, 7) mukaan kuntalain 65.2 §:ssä korostetaan nimenomaisesti sitovien tavoitteiden asettamisen ja näiden tavoitteiden seurannan merkitystä. Valtuuston on siis edellä mainitun lainkohdan mukaan sitouduttava asettamiinsa tavoitteisiin. Kaikki kuntaa ja kuntakonsernia koskevat tavoitteet eivät ole samalla tavalla sitovia vaan tavoitteen sitovuudesta päätetään talousarvion hyväksymisen yhteydessä (Helin 1999, 15; Suomen Kuntaliitto 1998, 42–43). Tässä huomautettakoon kuitenkin vielä, ettei kuntalaki tunne tavoitteiden jakoa toiminnallisiin/taloudellisiin tai sitoviin/muihin tavoitteisiin.

5 EMPIIRINEN TARKASTELU

5.1 Empiirisen tarkastelun taustaoletukset

Tässä luvussa perehdytään ennalta valitun kohdejoukon tarkastuslautakuntien arviointien hyödynnettävyyteen ja hyödyntämiseen. Empiirinen tarkastelu toteutetaan kuvailevan tutkimuksen menetelmiä hyödyntäen. Käytännössä tämä tapahtuu jokaisen kaupungin tai kunnan osalta arviointikertomusta tutkimalla ja vertaamalla lautakunnan sen pohjalta tekemää esitystä valtuuston päätökseen asiasta. Tavoitteena on siis selvittää ja kuvailla, mitä tarkastuslautakunta esittää valtuustolle tekemänsä arvioinnin pohjalta ja toisaalta myös, mitä valtuusto päättää lautakunnan esitykseen perustuen.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen ja sen pohjalta tehtävän esityksen avulla on mahdollista tutkia arviointien hyödynnettävyyttä. Hyödynnettävyyden edistämiseksi on tarkastuslautakunnan pystyttävä laatimaan arviointitoimintansa raportti – arviointikertomus – mahdollisimman helposti lähestyttävään muotoon. Tämän lisäksi erittäin olennaista on, että lautakunta tuo arviointinsa keskeisimmät havainnot julki esityksessään valtuustolle. Valtuustokokous on juuri se paikka, jossa arviointikertomus käsitellään ja suoritettua arvioinnin perusteella tehdään päätöksiä. Mikäli tarkastuslautakunta onnistuu tässä tehtävässä, luo se samalla tarvittavat edellytykset valtuuston arviointitulosten konkreettiselle hyödyntämiselle.

Tässä yhteydessä vielä mainittakoon jo johdantokappaleessa tehty rajausta, minkä perusteella tutkielmassa ollaan kiinnostuneita ainoastaan siitä, mitä valtuusto päättää lautakuntansa arvioinnin pohjalta eli miten se hyväksikäyttää arviointien tuloksia. Tutkielmassa ei sen sijaan konkreettisesti tutkita sitä, miten nämä päätökset toteutuvat käytännössä tai sitä, mitä vaikutuksia ne mahdollisesti aikaansaavat. Vaikka tehtyjen päätösten toimeenpanoa ei empiirisesti tutkitakaan, tulee hyödyntämisen yhteydessä pohdittavaksi myös tehtyä päätöstä seuraavat mahdollisuudet, sillä hyödyntäminen ilman mitään konkreettisia vaikutuksia ei liene riittävä oikeutus tarkastuslautakuntien arviointitoiminnalle.

Edellä mainitun kaupunki/kuntakohtaisen tarkastelun lisäksi tarkoituksena on tutkia kohdejoukon tarkastuslautakuntien arviointikertomuksia suhteessa toisiinsa ja pohtia, vaikuttaako mahdollisesti erilainen esitystapa tulosten hyödynnettävyyteen eli valtuuston edellytyksiin hyödyntää arviointeja. Kuten aikaisemmin tämän tutkielman luvussa 4.3.2 todettiin, ei tarkastuslautakuntien raportointitavasta valtuustolle ole sitovasti säännelty ja arviointikertomus on muotoutunut lautakunnan raportointivälineeksi käytännön kautta. Tämä mahdollistaa sen, että arviointikertomusten muotoa ja sisältöä koskevat erityispiirteet saattavat vaihdella tarkastelun kohteen mukaan. Koska empiirisen tutkimuksen kohteena on Tampereen seutukuntaan kuuluvat kunnat ja kaupungit ja näin ollen maantieteellisesti yhtenäinen kohdejoukko, on etukäteisoletuksena, että arviointikertomukset mukailevat ainakin osittain toisiaan. Arviointikertomusten ja niiden taustalla olevien arviointien laajuus tietenkin vaihtelee merkittävästi kunnan/kaupungin koon ja tarkastuslautakunnan resurssien mukaan mutta tämä vaikuttaa oletettavasti lähinnä arviointikertomuksen sisältöön, ei niinkään kertomuksen rakenteeseen.

Valitun empiirisen tutkimustavan etuna on, että sitä koskeva tutkimusaineisto on kaikkien vaivatta ja maksutta saatavissa verkosta. Sekä tarkastuslautakuntien arviointikertomukset että valtuustokokousten pöytäkirjat ovat julkisia dokumentteja ja löydettävissä kyseisten kaupunkien tai kuntien internet-sivuilta. Poikkeuksena tässä mainittakoon Kangasalan kunnan arviointikertomus, jota verkosta ei löytynyt vaan se tilattiin erikseen. Tutkimus rajautuu ajallisesti siten, että tutkimuksen kohteena ovat vuoden 2008 arviointikertomukset, jotka käsitellään valtuustoissa vuoden 2009 toukokuussa. Vuoden 2008 arviointikertomukset ja näiden valtuustokäsittely on siten tutkielman kannalta tuorein mahdollinen asetelma ja tämän vuoksi se valittiin tarkastelun kohteeksi. Kyseisen vuoden arviointikertomukset ovat mielenkiintoinen tutkimuskohde myös siksi, että valtuustokausi vaihtui vuoden 2009 alusta.

Kuntalain 71.1 §:ssä säädetään, että tarkastuslautakunnan toimikausi vastaa valtuuston toimikautta. Tämä tarkoittaa sitä, että vuonna 2009 toimintansa aloitti uuden valtuuston ohessa myös uusi, vuosien 2009–2012 tarkastuslautakunta. Vuoden 2008 arviointikertomuksen laatii kuitenkin vielä vanha, vuosien 2005–2008 tarkastuslautakunta. Toimikautensa viimeisenä vuotena lautakunnalla voisi olettaa olevan tarpeellinen kokemus arviointitehtävän menestyksekkääksi toteuttamiseksi.

Huomioitavaa kuitenkin on, että vanhan lautakunnan viimeisen arviointikertomuksen käsittelee uusi, vuoden alussa toimintansa aloittanut valtuusto, joka on siis myös vastuussa tulosten hyödyntämisestä.

Tutkielman empiirisen osan kohdejoukoksi on siis jo aikaisemmin esitetyn mukaisesti valittu Tampereen seutukuntaan kuuluvat kunnat ja kaupungit. Tampereen seutukunta sijaitsee Pirkanmaan maakunnassa, Länsi-Suomen läänissä ja se muodostuu neljästä kunnasta (Kangasala, Lempäälä, Pirkkala & Vesilahti) ja kolmesta kaupungista (Nokia, Tampere & Ylöjärvi). (Tampereen kaupunkiseutu 2006.) Tampereen seutukunta valittiin empiirisen tutkimuksen kohteeksi, sillä se on maantieteellisesti yhtenäinen, dynaaminen kasvukeskus mutta samalla siinä mukana olevien kuntien ja kaupunkien väliltä löytyy tutkimuksen aiheen kannalta kuitenkin sopivassa määrin eroavaisuuksia, joista merkittävimpänä mainittakoon kuntakoko.

Tutkielman suunnitteluvaiheessa harkitsin arviointien hyödynnettävyyden ja hyödyntämisen tutkimista myös erillisen kyselytutkimuksen avulla. Olisin suunnannut kyselyn tarkastuslautakuntien ja valtuustojen puheenjohtajille mutta päädyin lopulta jättämään sen tutkielman ulkopuolelle. Merkittävin syy tähän oli se, että ennakoin vastausprosentin jäävän turhan alhaiseksi varsinkin valtuustokauden vaihtumisesta johtuen. Tarkastuslautakuntien toimintaa on lisäksi tutkittu ennenkin laajamittaisten kyselytutkimusten avulla. Tässä yhteydessä mainittakoon esimerkiksi Ruostetsaaren ja Holttisen tutkimus *Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa* (2004), jossa sivuttiin myös tarkastuslautakuntien arviointitoiminnan tulosten hyödyntämistä. Tarkastuslautakuntien arviointitoimintaa ja sen roolia kunnan ohjauksessa on käsitelty myös muun muassa Laihasen (2009) väitöskirjassa *Ajopuusta asiantuntijaksi - luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa*.

Tässä yhteydessä korostettakoon vielä, että tämä tarkastuslautakuntien arviointien hyödynnettävyyttä ja hyödyntämistä käsittelevä tutkielma rakentuu vahvalle teoreettiselle kivijalalle ja tutkielman painotus onkin tarkastuslautakuntia koskevan teoreettisen tiedon ja käyttäjälähtöisen arviointiteorian yhteen kytkemisessä. Tämä on todennäköisesti myös tutkielman merkittävin kontribuutio tieteen näkökulmasta. Empiirinen tarkastelu on tietenkin merkittävä osa tutkielmaa eikä ilman sitä kyettäisi vastaamaan niihin tavoitteisiin, joita tutkielmalle on etukäteen asetettu. Edellä sanotun

vuoksi tutkielma koostuukin sekä teoreettisesta että empiirisestä osasta, joista teoreettinen puoli on ehkä valitun painotuksen takia kuitenkin korostuneempi.

5.2 Empiirisen tarkastelun toteutus

Tässä luvussa empiirinen tarkastelu toteutetaan edellä mainittujen perustelujen ja rajausten mukaisesti. Tutkimuksen kohteena olevat kunnat ja kaupungit käydään yksitellen läpi sen mukaan, minkä kuukauden aikana valtuustot ovat arviointikertomuksen käsitelleet. Lempäälän ja Pirkkalan kunnanvaltuustot käsitelivät tarkastuslautakuntansa arviointikertomuksen jo toukokuussa, joten tarkastelu aloitetaan näistä kunnista. Kohdejoukon muiden kuntien/kaupunkien osalta valtuustokäsittely oli kesäkuussa. Kohdekuukauden sisällä kunnat/kaupungit käsitellään aakkosjärjestyksessä.

Arviointien hyödynnettävyyttä ja hyödyntämistä tutkitaan kunkin kunnan/kaupungin osalta siten, että ensimmäiseksi luodaan yleiskatsaus siihen, miten tarkastuslautakunta on arviointitehtävänsä toteuttanut. Kuten tutkielman teoriaosassa todettiin, ei tarkastuslautakuntien arviointityöstä ole lainsäädännön tasolla ohjeistettu ja tämän vuoksi lautakuntien arviointien toteuttamistavoissa saattaa potentiaalisesti olla eri variaatioita. Tässä yhteydessä havainnoidaan muun muassa tarkastuslautakunnan organisointia, arviointimenetelmiä ja arviointikertomuksen painopisteitä. Tämän jälkeen perehdytään arviointikertomuksen valtuustokäsittelyyn eli siihen, mitä lautakunta arviointinsa pohjalta esittää valtuustolle ja mitä valtuusto tämän perusteella päättää. Lopuksi esitetään johtopäätökset, jossa analysoidaan, miten kyseisessä kunnassa tai kaupungissa lautakunnan arviointia hyödynnettiin ja oliko hyväksikäyttö riittävää suhteessa arviointituloksiin. Myös arviointien hyödyntämisen mahdollisia vaikutuksia pohditaan, vaikkei niitä empiirisesti tässä tutkielmassa tutkitakaan.

5.2.1 Lempäälän kunta

Arviointikertomuksen pohjalta tehdyt havainnot

Vuoden 2008 arviointikertomusta tutkimalla havaitaan, että Lempäälän kunnan vuosien 2005–2008 tarkastuslautakunta on organisoitu siten, että varsinaisia jäseniä on viisi ja tämän lisäksi kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Arviointitehtävänsä

varten tarkastuslautakunta on kunnanhallituksen laatimaan toimintakertomukseen ja tilinpäätökseen tutustumisen lisäksi kuullut kunnan johtavia viranhaltijoita sekä suunnannut tutustumiskäyntejä kunnan eri toimintayksiköihin. Arviointikertomuksen laatimista varten lautakunta on kokoontunut yhteensä 12 kertaa. (Lempäälän arviointikertomus 2008, 3.)

Arviointitehtävänsä tulokset tarkastuslautakunta raportoi kunnanvaltuustolle erillisen arviointikertomuksen muodossa. Arviointikertomus käsiteltiin Lempäälän kunnanvaltuuston kokouksessa 27.5.2009 yhdessä tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen kanssa. Arviointikertomuksessa pääpaino vaikuttaisi olevan valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa, mikä onkin kuntalain 71.2 §:n mukaan lautakunnan arviointitehtävän olemassaolon tarkoitus. Toiminnallisten tavoitteiden toteutumista on arvioitu toimialakohtaisesti, mikä lisää arvioinnin tulosten luottavuutta. (Lempäälän arviointikertomus 2008 & kunnanvaltuuston pöytäkirja 27.5.2009.)

Arviointikertomuksen valtuustokäsittely

Alla olevat lainaukset ovat Lempäälän kunnanvaltuuston pöytäkirjasta 27.5.2009, 55 §.

Arviointikertomuksen pohjalta tarkastuslautakunta esittää:

1. arviointikertomuksen vuodelta 2008 valtuuston käsiteltäväksi
2. että valtuusto edellyttää kunnanhallitukselta selvitykset arviointikertomuksessa esitetyistä havainnoista ja kannanotoista.
3. että kunnanhallituksen antamat selvitykset tuodaan valtuustoon vuoden 2010 talousarviokäsittelyyn mennessä.

Tarkastuslautakunnan päätös:

Keskusteltuaan asiasta ja täydentäen arviointikertomusta lautakunta hyväksyi yksimielisesti ehdotuksen.

Kunnanvaltuuston päätös asiasta:

Kunnanvaltuusto hyväksyi ehdotuksen yksimielisesti.

Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnan esityksen ensimmäinen kohta arviointikertomuksen valtuustokäsittelystä on itsestäänselvyys. Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä on lakisääteinen ja vaikka raportoinnista itsestään ei erikseen ole sitovasti säänneltykään, on tulosten saattaminen hyväksikäyttäjien (valtuuston) tietoisuuteen koko arviointitehtävän olemassaolon edellytys. Valtuustokokous on luonteva tilaisuus käsitellä arviointikertomus, koska silloin valtuusto kykenee käyttämään sille kuntalaissa säädettyä päätösvaltaa.

Tarkastuslautakunnan esityksen ensimmäisen kohdan sanamuoto on kuitenkin vähintäänkin puutteellinen siinä mielessä, että valtuusto hyväksyessään esityksen tällaisenaan, velvoittaa se itsensä ainoastaan käsittelemään arviointikertomusta mutta ei tekemään päätöstä. Tämä on ristiriitaista, sillä valtuusto on kuntalain 13 §:n mukaan nimenomaisesti asioista päättävä toimielin. Tarkastuslautakunnan esitys saattaa olla jopa tältä osin kuntalain tarkoituksen vastainen, sillä kuntalain 71.2 §:n mukaan tarkastuslautakunnan vastuulla on valmistella ”valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat”. Valtuusto ei kuitenkaan voi tässä sanamuodossa olevan esityksen perusteella suoraan päättää mistään muusta kuin arviointikertomuksen käsittelystä ja päätös asioiden käsittelystä ei ole varsinainen päätös. Päätösehdotuksen tulee olla sellaisenaan pantavissa täytäntöön, mikäli valtuusto hyväksyy ehdotuksen. Tarkastuslautakunnan esityksen ensimmäinen kohta ei täytä tätä kriteeriä.

Tarkastuslautakunnan voidaan siis katsoa siirtävän sille kuntalaissa (71.2 §) säädetyn päätöksen valmisteluvastuun valtuustolle. Mikäli valtuusto ei voi suoraan päättää lautakunnan esityksen pohjalta vaan joutuu käsittelemään asian ennen päätöstä, voitaneen käsittelyä pitää tältä osin päätöksenteon valmisteluna. Vaikka kyseessä ei käytännön kannalta varmasti olekaan olennainen asia, on tämä kuitenkin uhkakuva valtuuston päätöksenteolle ja sitä kautta arvioinnin hyödyntämiselle.

Esityksen toinen ja kolmas kohta siitä, että valtuusto velvoittaa kunnanhallituksen antamaan selvityksen arviointikertomuksessa esitetyistä havainnoista, on jo askel tulosten hyödyntämisen suuntaan. Tehty selvitys ei välttämättä koskaan johda mihinkään konkreettisempaan, esimerkiksi korjausesitysten toimeenpanoon ja vaikutusten aikaansaamiseen, mutta tämän asian empiirinen selvittäminen ei olekaan tutkielman tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta merkityksellistä. Keskeistä on, että valtuusto on hyödyntänyt arviointitoiminnan tuloksia hyväksymällä lautakunnan esityksen. Arvioinnin hyödyntäminen on tapahtunut kuitenkin turhan mekaanisesti ja suurpiirteisesti. Kaikkein olennaisimpien, yksittäisten arviointihavaintojen kohdalla olisi toimenpiteistä voinut päättää erikseen eikä vain edellyttää selvitystä kaikista arviointikertomuksen havainnoista könttänä. Edellä mainittu ongelma on kuitenkin pääosin seurausta tarkastuslautakunnan esityksen suppeudesta, ei niinkään valtuuston päätöksestä jättää tuloksia hyödyntämättä.

Arviointitulosten hyödyntäminen on tietenkin mahdollista jo pelkän selvityksen aikaansaaman tietämyksen lisääntymisen kautta (”valistuminen”, ks. käyttäjälähtöisen arviointiteorian luku 3.3.3). Tässä tutkielmassa mielenkiinnon kohteena on kuitenkin arviointitulosten suora, välineellinen käyttö, mikä käyttäjälähtöisen arviointiteorian perusteella olisi odotettavissa tarkastuslautakuntien tapauksessa.

Tarkastuslautakunta esittää vuoden 2008 arviointikertomuksessaan huomion, ettei sen talouden tasapainottamista ja velkaantumista koskevaan näkemykseen ole kunnanhallitukselta saatu vastausta toistuvista pyynnöistä huolimatta vaikka valtuusto velvoitti hallituksen antamaan selvityksen asiasta (Lempäälän arviointikertomus 2008, 3 & liite 2). Vaikka valtuusto onkin pyrkinyt hyödyntämään tarkastuslautakunnan työtä sitä kautta, että se on velvoittanut hallituksen antamaan selvityksen, niin tämä ei ole johtanut mihinkään toimenpiteisiin asian osalta. Tämä on esimerkki tilanteesta, jossa arvioinnin tulokset eivät saa aikaan haluttuja vaikutuksia. Vaikka arvioinnilla aikaansaatuisten vaikutusten empiirinen tutkimus ei kuulukaan suoraan tutkielman rajausten piiriin, on arviointikertomuksessa esiintuotujen epäkohtien mainitseminen mielestäni perusteltua, jotta kokonaiskuvan muodostaminen lautakuntien arvioinneista ja niiden tarpeellisuudesta olisi mahdollista.

5.2.2 Pirkkalan kunta

Arviointikertomuksen pohjalta tehdyt havainnot

Pirkkalan kunnan vuoden 2008 arviointikertomuksesta käy ilmi, että vuosien 2005–2008 tarkastuslautakunnassa on viisi varsinaista jäsentä ja jokaisella varsinaisella jäsenellä on lisäksi henkilökohtainen varajäsen. Arviointitehtävänsä toteuttamiseksi tarkastuslautakunta on suorittanut muun muassa tutustumiskäyntejä hallintokuntien toimipisteisiin ja kuullut kuntansa vastuualueiden viranhaltijoita. Tämän lisäksi tarkastuslautakunta on tarkastuspareihin jakaantuneena suorittanut tarkastuskäyntejä ja selvittänyt työnjakonsa mukaisesti kohteensa toimintaa pöytäkirjoihin ja päätöspöytäkirjoihin tutustumalla. Tarkastusparien havaintojensa perusteella laatimat muistiot on lisäksi käsitelty lautakunnassa. Tarkastuslautakunta on vuonna 2008 kokoontunut arviointikertomuksen laatimista varten yhteensä 15 kertaa. (Pirkkalan arviointikertomus 2008.)

Arviointitehtävänsä tulokset tarkastuslautakunta raportoi kunnanvaltuustolle erillisen arviointikertomuksen muodossa. Pirkkalan kunnanvaltuusto on käsitellyt arviointikertomuksen kokouksessaan 25.5.2009 samassa yhteydessä tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen kanssa. Arviointikertomusta tutkimalla havaitaan, että suoritetun arvioinnin pääpaino on toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa, niin kuin kuntalain 71.2 §:n mukaan tarkoituksena onkin. Toiminnallisten tavoitteiden toteutumista on arvioitu hallintokunnittain ja tavoitteiden saavuttaminen on raportoitu kertomuksessa selkeästi. (Pirkkalan arviointikertomus 2008 & kunnanvaltuuston pöytäkirja 25.5.2009.)

Arviointikertomuksen valtuustokäsittely

Alla olevat lainaukset ovat Pirkkalan kunnanvaltuuston pöytäkirjasta 25.5.2009, 86 §.

Tarkastuslautakunnan esitys:

Tarkastuslautakunta päättää jättää arviointikertomuksen vuodelta 2008 valtuuston käsiteltäväksi ja päättää esittää valtuustolle, että valtuusto päättää

1. antaa kunnanhallituksen tehtäväksi hankkia 30.8.2009 mennessä kirjalliset palautteet hallintokunnilta arviointikertomuksessa esitetyistä huomioista,
2. palata asiaan talousarvion 2010 laadinnan yhteydessä.

Tarkastuslautakunnan päätös:

Tarkastuslautakunta hyväksyi ehdotuksen.

Kunnanvaltuuston päätös asiasta:

Valtuusto käsitteli arviointikertomuksen vuodelta 2008 ja hyväksyi tarkastuslautakunnan ehdotuksen.

Johtopäätökset

Johtopäätökset tarkastuslautakunnan arvioinnin hyödyntämisestä ovat Pirkkalan kunnan osalta hyvin pitkälti samansuuntaisia kuin Lempäälän tapauksessa. Tarkastuslautakunta esittää aluksi, että kunnanvaltuusto käsittelee arviointikertomuksen. Kuten jo edellä todettiin, on arviointikertomuksen valtuustokäsittelyn oltava itsestäänselvyys, jotta arviointikertomuksessa esiintuotuja havaintoja on ylipäättään valtuuston mahdollista hyödyntää. Mikäli arvioinnin tuloksia ei saatettaisi hyväksikäyttäjien tietoisuuteen, ei tulosten voisi edes odottaa tulevan hyödynnetyksi. Mikäli tuloksia ei taas hyödynnettäisi, ei arviointia olisi käyttäjälähtöisen arviointiteorian oletusten perusteella mitään syytä toteuttaa.

Se, että valtuusto asettaa kunnanhallituksen tehtäväksi hankkia arviointikertomuksessa esitetyistä havainnoista vastaukset hallintokunnilta, on jo toimenpide arviointitulosten hyödyntämiseksi. Pyrkimys arviointitulosten kytkemisestä talousarvioprosessiin mahdollistaa seuraavien vuosien tavoitteiden tarkemman määrittelyn ja siten kunnan ja kuntakonsernin ohjauksen terävöittämisen. Tätäkin asiaa käsiteltiin jo Lempäälän tapauksessa ja todettiin, että kaikkein tärkeimmät arvioinnin perusteella tehdyt havainnot voisi nostaa yksittäisinä, erikseen päätettävänä asioina esitykseen. Tämä lisäisi tietenkin työtaakkaa kunnan toimielimille mutta samalla osoittaisi arvostusta ja

sitoutuneisuutta arviointiin ja sen hyödyntämiseen. Mahdollisuudet arvioinnin laajamittaisempaan hyväksikäyttöön ja myös konkreettisiin vaikutuksiin todennäköisesti paranisivat.

Pirkkalan kunnan tarkastuslautakunta peräänkuuluttaa, että tavoitteet jotka on kirjattu talousarvioon, tulee olla mitattavassa muodossa ja todennettavissa tilinpäätöksestä (Pirkkalan arviointikertomus 2008). Tätä asiaa käsiteltiin teoreettisesti luvussa 4.3.1 valtuuston asettamien tavoitteiden puutteellisuuden yhteydessä ja todettiin, että mikäli tavoite ei ole konkreettisesti mitattavissa, ei sen toteutumista ole mahdollista arvioida. Jotta tarkastuslautakunta kykenisi arvioimaan tavoitteiden toteutumista, tulisi tavoitteiden asettamisen yhteydessä määritellä selkeät arviointikriteerit/arviointiperusta.

Tarkastuslautakunta tuo julki myös tyytymättömyyttään siihen, että kaikki hallintokunnat eivät ole antaneet riittävän selkeää vastausta edellisessä arviointikertomuksessa esitetyistä havainnoista (Pirkkalan arviointikertomus 2008). Tähän samaan ongelmaan törmättiin edellä Lempäälän tapauksessa. Vaikka valtuusto siis edellyttää hallitukselta selvitystä arviointikertomuksessa esitetyistä huomioista, ei tämä välttämättä toteudu. Mikäli jo selvityksen tekeminen arviointikertomuksessa esitetyistä havainnoista tuottaa näin paljon ongelmia, ei mahdollisen selvityksen perusteella tapahtuvaan toimeenpanoon voi kohdistua suuriakaan odotuksia.

5.2.3 Kangasalan kunta

Arviointikertomuksen pohjalta tehdyt havainnot

Kangasalan tarkastuslautakunnassa vuonna 2008 on arviointikertomuksen mukaan seitsemän varsinaista jäsentä ja jokaisella näistä henkilökohtainen varajäsen. Tarkastuslautakunta on vuoden 2008 arviointikertomuksen laatimista varten jakaantunut neljään pienarviointiryhmään, joiden kesken arvioitavat vastuualueet on jaettu. Lautakunnan arviointimenetelminä ovat olleet muun muassa kunnan työntekijöiden, luottamushenkilöiden ja virkamiesten kuuleminen sekä tutustumiskäyntien tekeminen. Pienarviointiryhmät ovat suorittaneet vuoden 2008 arviointia varten tutustumiskäyntejä yhteensä 11 kertaa. Tarkastuslautakunta on kokoontunut yhteisesti 13 kertaa vuoden 2008 aikana. (Kangasalan arviointikertomus 2008, 24–25.)

Arviointitehtävänsä tulokset tarkastuslautakunta raportoi kunnanvaltuustolle erillisen arviointikertomuksen muodossa. Kangasalan kunnanvaltuusto on käsitellyt arviointikertomuksen kokouksessaan 8.6.2009 samassa yhteydessä tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen kanssa. Arviointikertomuksessa pääpaino vaikuttaisi olevan kuntalain tarkoituksen mukaisesti toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa. Toiminnallisten tavoitteiden toteutumista on arvioitu palvelukeskuksittain, minkä ansiosta tulokset ovat helposti ymmärrettävässä muodossa. (Kangasalan arviointikertomus 2008 & kunnanvaltuuston pöytäkirja 8.6.2009.)

Arviointikertomuksen valtuustokäsittely

Alla olevat lainaukset ovat Kangasalan kunnanvaltuuston pöytäkirjasta 8.6.2009, 109 §.

Tarkastuslautakunta esittää ja päättää:

1. käsitellä arviointikertomuksen vuodelta 2008.
2. allekirjoittaa arviointikertomuksen.
3. antaa arviointikertomuksen valtuuston käsiteltäväksi.

Kunnanvaltuuston esitys ja päätös asiasta:

Merkitään tiedoksi tarkastuslautakunnan arviointikertomus.

Johtopäätökset

Kangasalan tapauksessa tarkastuslautakunta päättää käsitellä laatimansa arviointikertomuksen ja allekirjoittaa sen. Edellä mainittujen asioiden tulisi olla itsestäänselvyksiä ilman erillistä päätöstäkin. Tarkastuslautakunta päättää lisäksi saattaa arviointikertomuksen valtuuston käsiteltäväksi. Huomioitavaa on, ettei lautakunnan esityksessä ole yhtään sellaista asiaa, jonka pohjalta valtuusto voisi suoraan päättää jotakin. Kertomuksen käsiteltäväksi saattaminen ei ole vielä itsessään riittävä toimenpide hyödynnettävyyden varmistamiseksi. Tämän perusteella voisikin todeta, että tällaisenaan tarkastuslautakunnan esitys ei anna valtuustolle täysivaltaista mahdollisuutta arviointitulosten hyödyntämiseen. Arviointitulosten saattaminen

valtuuston tietoisuuteen on arvioinnin ehdoton edellytys ja tulosten hyödyntämisen kannalta olisi suotavaa, että lautakunnan esitys mahdollistaisi valtuuston päätöksenteon suoraan esityksen pohjalta ilman käsittelyn tarvetta. Tätä asiaa on käyty läpi edellä jo sekä Lempäälän että Pirkkalan yhteydessä, joten tässä siihen ei tämän tarkemmin pureuduta.

Kangasalan arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta tuo esiin kunnanvaltuuston itsearvioinnin tulokset, joiden mukaan valtuusto kokee vaikutusmahdollisuuksiensa heikentyneen suhteessa kunnanhallitukseen (Kangasalan arviointikertomus 2008, 21). Tarkastuslautakunnan arviointityön tulosten hyödyntämisen kannalta olisi ensisijaisen tärkeää, että valtuusto on se, joka käyttää ylintä päätösvaltaa kunnan asioissa. Valtuustolla tulee olla valta velvoittaa hallitus tarvittaviin toimenpiteisiin myös tehtyjen arviointien pohjalta. Tarkastuslautakunnan olemassaolon voidaan katsoa olevan perusteltua ainoastaan vahvan, päätösvaltaisen valtuuston apuelimenä.

Lautakunnan arviointityö kohdistuu valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumiseen ja tästä toteutumisesta on hallitus vastuullinen. Hyvin epätodennäköiseltä tuntuu ajatus siitä, että hallitus lähtisi hyödyntämään omaan toimintaansa kohdistuvan arvioinnin tuloksia ilman, että valtuusto sitä erikseen velvoittaisi toimenpiteisiin. Olennaista on, että tarkastuslautakuntien arviointeja on hyödynnettävä, jotta arviointitehtävän olemassaoloa voidaan käyttäjälähtöisen arviointiteorian perusteella pitää oikeutettuna ja perusteltuna. Tarkastuslautakuntien tapauksessa valtuusto on se, jonka vastuulla on arviointitulosten hyödyntäminen eli se on arvioinnin tarkoitettu käyttäjätaho. Mikäli valtuustolla ei kuitenkaan ole käytännössä sitä valtaa suhteessa hallitukseen, mikä sille kuntalaissa on säädetty, ei tarkastuslautakunnan arviointitehtävä myöskään pysty vastaamaan sille laissa asetettuun tarkoitukseen. Tarkastuslautakunnan, valtuuston ja hallituksen asema ja tehtävät kuntaorganisaatiossa on säädetty sitovasti kuntalaissa, joten näiden roolien muuttuessa ongelmatkin ovat odotettuja.

5.2.4 Nokian kaupunki

Arviointikertomuksen pohjalta tehdyt havainnot

Nokian kaupungin vuosien 2005–2008 tarkastuslautakunnassa on arviointikertomuksen mukaan seitsemän varsinaista jäsentä ja heillä henkilökohtaiset varajäsenet. Tarkastuslautakunta on arviointityönsä toteuttamiseksi kuullut viranhaltijoita, suorittanut tutustumiskäyntejä, perehtynyt lautakuntien pöytäkirjoihin ja käsitellyt kaupunginhallituksen kahteen otteeseen laatiman osavuosikatsauksen tavoitteiden toteutumisesta. Vuoden 2008 arviointikertomuksen laatimista varten tarkastuslautakunta on kokoontunut yhteensä neljätoista kertaa. (Nokian arviointikertomus 2008, 2–3.)

Arviointitehtävänsä tulokset tarkastuslautakunta raportoi kaupunginvaltuustolle erillisen arviointikertomuksen muodossa. Kaupunginvaltuusto on käsitellyt arviointikertomuksen samassa kokouksessa yhdessä tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen kanssa 15.6.2009. Arviointikertomuksen perusteella voisi todeta, että kertomuksessa on keskitytty valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Tarkastuslautakunta on arvioinut kaupunginhallituksen alaista toimintaa palvelukeskuksittain. (Nokian arviointikertomus 2008 & kaupunginvaltuuston pöytäkirja 16.5.2009.)

Arviointikertomuksen valtuustokäsittely

Alla olevat lainaukset ovat Nokian kaupunginvaltuuston pöytäkirjasta 15.6.2009, 71 §.

Tarkastuslautakunnan esitys/päätös:

Kaupunginvaltuusto päättää merkitä tiedoksi arviointikertomuksen vuodelta 2008.

Kaupunginvaltuuston päätös:

Valtuusto päätti yksimielisesti hyväksyä ehdotuksen.

Johtopäätökset

Nokian kaupungin tarkastuslautakunta esittää ainoastaan, että kaupunginvaltuusto päättäisi merkitä arviointikertomuksen tiedoksi. Arviointitulosten hyödynnettävyyden/hyödyntämisen kannalta pelkkä tiedoksi merkitseminen ei ole missään tapauksessa optimaalinen vaihtoehto. Ongelmana tällaisessa esityksessä on, että valtuusto ei pysty sen perusteella suoraan päättämään mistään yksittäisestä, konkreettisesta toimenpiteestä. Tämän vuoksi tiedoksi merkitsemistä on mahdotonta mieltää arvioinnin hyödyntämiseksi. Mitään käytännön vaikutuksia kyseinen päätös tuskin ainakaan saa aikaan.

Tarkastuslautakunta tuo arviointikertomuksessaan (2008, 4) esiin huomion siitä, ettei aikaisempien vuosien arviointien tuottamiin tuloksiin ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Tästä esimerkkinä lautakunta mainitsee joidenkin palvelukeskuksien haluttomuuden vastata arviointien pohjalta tehtyihin huomioihin. Tämä ongelma saattaa osaltaan johtua siitä, ettei palvelukeskuksia ole velvoitettu antamaan vastausta arviointihavainnoista vaan tämä on ollut ainoastaan toimintatapa kertomuksen käsittelyn suhteen. Mikäli tarkastuslautakunta esimerkiksi esittäisi valtuustolle, että valtuusto päättäisi velvoittaa kaupunginhallituksen hankkimaan vastineen palvelukeskuksilta arviointikertomuksessa tehdyistä havainnoista, voisi tämä ehkä parantaa mahdollisuuksia saada arvioinnilla aikaan haluttuja muutoksia. Tässä oletuksena on, että valtuusto omaa käytännössä sen vallan suhteessa hallitukseen, mikä sille kuntalaissa on annettu. Tarkastuslautakunta ei sen sijaan itse pysty velvoittamaan hallitusta tai sen alaista hallintoa toimenpiteisiin haluttujen muutosten aikaansaamiseksi vaan se on täysin riippuvainen valtuustosta. Tässä yhteydessä täytyykin ihmetellä sitä, ettei lautakunta esitä valtuustolle mitään muuta kuin arviointikertomuksen tiedoksi merkitsemistä.

5.2.5 Tampereen kaupunki

Arviointikertomuksen pohjalta tehdyt havainnot

Tampereen kaupungin vuosien 2005–2008 tarkastuslautakunnassa varsinaisia jäseniä on 11 ja jokaisella jäsenellä on lisäksi henkilökohtainen varajäsen. Vuoden 2008 aikana

tarkastuslautakunta kokoontui kymmenen kertaa hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Tämän lisäksi lautakunta suoritti kahdeksan tarkastuskäyntiä. Arviointityötään varten lautakunta toimi kahtena jaostona, joiden kesken arvioitavat toimialat jaettiin. Molemmat jaostot kokoontuivat jaostona kaksi kertaa. Tarkastuslautakunnan arviointityön menetelminä ovat olleet edellä mainitut tarkastuskäynnit ja arvioinnin tueksi hankitut, muun muassa tilasto- ja vertailutietomateriaalit. (Tampereen arviointikertomus 2008, 6.) Arviointikertomuksen pohjalta voisi havaintona todeta, että lautakunnan arviointityön menetelmät olisi voitu kuvata ehkä hieman selvemmin.

Arviointitehtävänsä tulokset tarkastuslautakunta on raportoinut kaupunginvaltuustolle erillisen arviointikertomuksen muodossa. Tampereen kaupunginvaltuusto on käsitellyt arviointikertomuksen tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen yhteydessä valtuustokokouksessa 10.6.2009. Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa valtuuston asettamien sitovien tavoitteiden toteutumista on arvioitu selväpiirteisesti. Arviointikertomuksessa esitetään erikseen, mitkä tavoitteet ovat toteutuneet, mitkä ovat toteutuneet osittain ja mitkä eivät ole toteutuneet lainkaan. Tavoitteiden toteutumisesta on esitetty myös yhteenvetotaulukko, jonka avulla on helppo verrata tarkastuslautakunnan ja kaupunginhallituksen näkemyseroa tavoitteiden saavuttamisesta niin peruskaupungin kuin liikelaitostenkin osalta. (Tampereen arviointikertomus 2008 & kaupunginvaltuuston pöytäkirja 10.6.2009.)

Kaupunginhallituksen mukaan peruskaupungille asetetuista tavoitteista toteutui 45, osittain toteutuneita tavoitteita oli kuusi ja ei toteutuneita tavoitteita seitsemän. Tarkastuslautakunnan arvion mukaan vastaavat luvut olivat 37, 11 ja 10. Peruskaupungille asetettujen tavoitteiden toteutumisen osalta tarkastuslautakunnan näkemys erosi kaupunginhallituksen näkemyksestä siis 12 tavoitteen osalta eli peräti 20 prosentissa tapauksista. Liikelaitoksille asetettujen tavoitteiden toteutumisen osalta näkemykset olivat yhtenäisempiä. Kaupunginhallituksen mukaan toteutuneita tavoitteita oli 17, osittain toteutuneita tavoitteita oli yksi ja ei toteutuneita kuusi. Tarkastuslautakunnan arvion perusteella vastaavat luvut olivat 15, kolme ja kuusi. Suurin osa tavoitteiden saavuttamisen näkemyseroista johtuu tarkastuslautakunnan mukaan tavoitteiden toteutumisen ajoituksesta eli kaupunginhallitus on katsonut tavoitteet toteutuneiksi ennen kuin ne todella ovat käytännössä toteutuneet. (Tampereen arviointikertomus 2008, 22–25.) Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan

kaupunginhallitus onkin arvioinut liian lempeästi tavoitteiden toteutumista (Tampereen arviointikertomus 2008, 5).

Arviointikertomuksen valtuustokäsittely

Alla olevat lainaukset ovat Tampereen kaupunginvaltuuston pöytäkirjasta 10.6.2009, 174 §.

Tarkastuslautakunnan päätösehdotus:

Tarkastuslautakunta päättää,

hyväksyä ja allekirjoittaa vuoden 2008 arviointikertomuksen,

lähettää arviointikertomuksen kaupunginvaltuustolle tiedoksi sekä esittää,

että arviointikertomus liitetään tilinpäätöksen tarkastusasiakirjaksi ja

että kaupunginvaltuusto velvoittaa kaupunginhallituksen ryhtymään toimiin arviointikertomuksessa esitettyjen huomioiden johdosta sekä raportoimaan näistä valtuustolle marraskuun 2009 loppuun mennessä.

Tarkastuslautakunnan päätös:

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Kaupunginvaltuuston päätös:

Tarkastuslautakunnan ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Johtopäätökset

Tarkastuslautakunnan esityksen ensimmäinen kohta arviointikertomuksen hyväksymisestä ja allekirjoittamisesta on osa lautakunnan lakisääteistä

arviointitehtävää. Vaikka raportointitavasta ei ole säännelty kuntalaissa tai muutenkaan sitovasti, niin lähtökohtana voidaan pitää sitä, että lautakunta raportoi arvioinnin tuloksista valtuustolle kirjallisesti. Kirjallisen raportin hyväksyminen ja allekirjoittaminen osoittaa lautakunnan jäsenten sitoutuneisuutta suoritettuun arviointiin ja sen perusteella esitettäviin tuloksiin. Tämän asian tulisi olla itsestäänselvyys lautakunnan raportoinnissa.

Esityksen toisessa kohdassa tarkastuslautakunta päättää lähettää arviointikertomuksen kaupunginvaltuustolle tiedoksi. Tätä asiaa eli arviointitulosten saattamista hyväksikäyttäjien tietoisuuteen käsiteltiin jo esimerkiksi Lempäälän ja Pirkkalan tapauksissa ja todettiin sen olevan koko arviointitoiminnan olemassaolon edellytys. Esityksen toinen kohta on siis erittäin olennainen asia mutta samalla se on, tai ainakin tulisi olla, itsestäänselvyys. Esityksen kolmannessa kohdassa lautakunta esittää arviointikertomuksen liittämistä tilinpäätöksen tarkastusasiakirjaksi kirjanpitolautakunnan yleisohjeen mukaisesti (Tampereen kaupunginvaltuuston pöytäkirja 10.6.2009, 174 §). Tämä asia ei kuitenkaan liity suoranaisesti tavoitteiden toteutumisen arviointitehtävään, joten sitä ei tässä tarkemmin analysoida.

Esityksen neljännessä kohdassa tarkastuslautakunta esittää, että kaupunginvaltuusto velvoittaisi kaupunginhallituksen toimenpiteisiin arviointikertomuksen pohjalta ja raportoisii näistä toimista kaupunginvaltuustolle määräaikaan mennessä. Myös tätä asiaa on käsitelty empiriaosassa jo aikaisemmin ja todettu, että valtuuston päätös hallituksen velvoittamisesta toimenpiteisiin ja näistä raportointiin on ensimmäinen tärkeä askel arviointitulosten hyödyntämisessä. Todettakoon tässä kuitenkin vielä kertaalleen, että tehty päätöskään ei välttämättä takaa konkreettisia toimenpiteitä mutta ilman päätöstä ei toimenpiteitä ainakaan ole odotettavissa.

Tampereen kaupungin tarkastuslautakunta toteaa arviointikertomuksessaan, että vuoden 2008 sitovista tavoitteista toteutui ainakin osittain 83 prosenttia (toteutuneet ja osittain toteutuneet yhteensä 48, tavoitteita kaikkiaan 58). Lautakunnan mukaan tulosta voidaan pitää hyvänä. Edellä esitetyt luvut kuvaavat sitä, miten hyvin kaupunginhallitus on onnistunut toteuttamaan valtuuston tahdon eli sitoviksi asettamat tavoitteet. Tarkastuslautakunta arvioidessaan tavoitteiden toteutumista, tuottaa se valtuustolle objektiivista seurantatietoa tavoitteiden tilasta. Kun valtuusto tietää tarkasti, mitkä

tavoitteet ovat toteutuneet ja mitkä eivät, pystyy se arviointitiedon avulla terävöittämään seuraavien vuosien tavoitteiden määrittelyä ja sitä kautta ohjaamaan kuntaa ja kuntakonsernia tehokkaammin.

Tarkastuslautakunta antaa arviointinsa yhteydessä kiitosta siitä, että edellisessä arviointikertomuksessa tehtyihin huomautuksiin ja havaintoihin on puututtu ja asioissa on tapahtunut muutosta (Tampereen arviointikertomus 2008, 7–8). Tämä on positiivinen merkki tarkastuslautakunnan arviointitulosten hyödyntämisestä. Kehittämisehdotuksena tarkastuslautakunta esittää arviointikertomuksessa, että valtuuston asettamien tavoitteiden määrää voisi harkita vähäisemmäksi ja keskittyä ainoastaan kunnan ja kuntakonsernin keskeisimpiin tavoitteisiin, niin kuin kuntalain 13.2 §:n 1. kohdan mukaan tarkoituksena onkin (Tampereen arviointikertomus 2008, 22). Sitovien tavoitteiden osalta tarkastuslautakunta huomauttaa kuitenkin, että kunnanhallitus on antanut liian hyvän kuvan tavoitteiden toteutumisesta toimintakertomuksessaan. Tarkastuslautakunta korostaa myös tavoitteiden ja näitä kuvaavien mittareiden loogisuutta. (Tampereen arviointikertomus 2008, 25.) Tavoitteiden mitattavuutta ja mittareiden yksiselitteisyyttä sekä näiden vaikutuksia tarkastuslautakuntien arviointitehtävän edellytyksiin käsiteltiin aikaisemmin teoreettisesti tutkielman luvussa 4.3.1.

5.2.6 Vesilahden kunta

Arviointikertomuksen pohjalta tehdyt havainnot

Vesilahden arviointikertomuksen perusteella on havaittavissa, että vuoden 2008 arviointikertomusta valmistelleeseen lautakuntaan kuului neljä varsinaista jäsentä sekä näiden henkilökohtaiset varajäsenet. Arviointitehtävänsä toteuttamiseksi tarkastuslautakunta on perehtynyt toimintakertomukseen, tilinpäätökseen ja keskeisimpiin viranhaltijoiden ja toimielinten pöytäkirjoihin. Tämän lisäksi lautakunta on haastatellut kunnan vastuullisia viran- ja toimenhaltijoita sekä tehnyt tutustumiskäyntejä tarpeelliseksi katsomiinsa kohteisiin. Tarkastuslautakunta on arviointikertomuksen laatimista varten pitänyt seitsemän varsinaista kokousta. (Vesilahden arviointikertomus 2008, 1–3.)

Arviointitehtävänsä tulokset tarkastuslautakunta raportoi kunnanvaltuustolle erillisen arviointikertomuksen muodossa. Vesilahden kunnanvaltuusto on käsitellyt arviointikertomuksen samassa yhteydessä tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen kanssa kokouksessaan 22.6.2009. Vesilahden arviointikertomuksessa päähuomio on selvästi kohdistettu valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Toiminnallisten tavoitteiden toteutumista on arvioitu riittävän yksityiskohtaisesti jaoteltuna, jotta tavoitteiden toteutumisesta on mahdollista saada tarpeeksi selkeä kuva. (Vesilahden arviointikertomus 2008 & kunnanvaltuuston pöytäkirja 22.6.2009.)

Arviointikertomuksen valtuustokäsittely

Alla olevat lainaukset ovat Vesilahden kunnanvaltuuston pöytäkirjasta 22.6.2009, 59 §.

Tarkastuslautakunta päättää esittää valtuustolle:

1. että se käsittelee arviointikertomuksen vuodelta 2008,
2. että se lähettää sen edelleen kunnanhallituksen valmisteltavaksi ja edellyttää, että kunnanhallitus raportoi valtuustolle, mihin toimenpiteisiin arviointikertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportti tulee valmistella valtuustolle syyskuun 2009 loppuun mennessä.

Kunnanvaltuuston päätös asiasta:

Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Johtopäätökset

Vesilahden tarkastuslautakunta esittää kunnanvaltuustolle, että tämä käsittelee arviointikertomuksen ja edellyttäisi kunnanhallitukselta raporttia niistä toimenpiteistä, joihin kertomuksessa esitettyjen havaintojen perusteella on ryhdytty. Tämänkaltaisen esityksen voidaan jo osittain katsoa mahdollistavan arviointitulosten hyödyntämisen. Tarkastuslautakunta on arviointikertomuksessaan esittänyt keskeisimmät arviointihavaintonsa ja näihin havaintoihin hallituksen tulisi reagoida, jotta tavoitellut

muutokset olisi mahdollista saavuttaa. Aikaisemmin empiirisen tutkimuksen yhteydessä on kuitenkin todettu, että vielä parempi tapa hyödyntämisen varmistamiseksi saattaisi olla keskeisimpien arviointihavaintojen ja mahdollisten korjausehdotusten esittäminen suoraan valtuustolle. Tällöin valtuusto voisi yksityiskohtaisesti päättää näistä asioista ja velvoittaa hallituksen nimenomaisesti juuri tarvittaviin toimenpiteisiin. Tarkastuslautakunnan esityksen tällaisessa muodossa hallitusta ei velvoiteta mihinkään tiettyihin korjaustoimenpiteisiin vaan ainoastaan käsittelemään arviointikertomuksen ja raportoimaan edelleen mahdollisesti tehdyistä toimenpiteistä.

Yksittäisinä havaintoina arviointikertomuksen perusteella voisi todeta, että tarkastuslautakunta ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että lautakunnan aikaisemmin tekemät arviointihavainnot ovat aikaansaaneet kehitystä hallintokuntien toiminnassa (Vesilahden arviointikertomus 2008, 1). Tämä on aina positiivinen signaali siitä, että tarkastuslautakunnan arviointia hyödynnetään ainakin jossain määrin. Tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota myös tavoitteiden asettamisprosessiin ja siinä ilmenneisiin epäkohtiin. Lautakunnan mukaan valtuuston asettamien tavoitteiden ja näihin liittyvien määrärahojen välinen yhteys ei ole aukoton vaan määrärahoja on myönnetty myös ilman niitä vastaavia tavoitteita. Lautakunta huomioi lisäksi, että valtuuston asettamat tavoitteet ovat järjestäen samat kuin viranhaltijajohdon sille esittämät ja korostaa arviointitiedon kytkemistä kehitykseen ja muutokseen. (Vesilahden arviointikertomus 2008, 2.) Tavoitteiden asettamisprosessia ja siihen liittyviä, juuri mainittuja ongelmia, käsiteltiin aikaisemmin tutkielman luvussa 4.3.1.

Tarkastuslautakunta mainitsee kertomuksen lopussa suorittamansa arvioinnin perusteella yhteenvetona, että valtuuston asettamat toiminnalliset tavoitteet ovat toteutuneet kohtalaisesti ja talouden osalta toteuma on ollut jopa arvioitua huomattavasti parempi (Vesilahden arviointikertomus 2008, 17). Arviointikertomuksessa mainitaan lisäksi, että ”tarkastuslautakunta on tehnyt yhteistyötä Tampereen ympäristökuntien tarkastuslautakuntien kanssa yhteisten koulutusten muodossa” (Vesilahden arviointikertomus 2008, 1). Tämä saattaa olla osasyynä siihen, miksi empiirisen tarkastelun kohdejoukon, eli Tampereen seutukunnan kuntien ja kaupunkien, arviointikertomukset ovat melko yhteneväisiä keskenään. Tämä yhteistyö oli empiirisen tarkastelun ja kohdejoukon valinnan etukäteisoletuksena jo pelkästään kohdejoukon maantieteellisen sijainnin vuoksi.

5.2.7 Ylöjärven kaupunki

Arviointikertomuksen pohjalta tehdyt havainnot

Ylöjärven kaupungin vuosien 2005–2008 tarkastuslautakunta koostui seitsemästä varsinaisesta jäsenestä. Varajäsenistä ei kertomuksessa ole mainintaa, mikä ei välttämätöntä olekaan. Vuoden 2008 arviointikertomuksen laadinnasta vastanneeseen tarkastuslautakuntaan kuului Ylöjärven lautakunnan jäsenten lisäksi Viljakkalan kunnan neljä tarkastuslautakunnan jäsentä. Suuri jäsenmäärä (11) selittyy Ylöjärven ja Viljakkalan kuntaliitoksella, joka toteutui 1.1.2007 (Ylöjärven kaupunki, kuntaliitos Ylöjärvi–Viljakkala). Tavoitteiden arvioimiseksi lautakunta on kuullut kunnan johtavia viranhaltijoita ja tutustunut tarvittaviin pöytäkirjoihin. Tarkastuslautakunta kokoontui kuusi kertaa vuoden 2008 aikana. (Ylöjärven arviointikertomus 2008, 3–4.) Tässä yhteydessä rajattakoon, että tutkielmassa ei käsitellä Kurun kuntaa. Ylöjärven ja Kurun kuntaliitos astui voimaan 1.1.2009 (Ylöjärven kaupunki, kuntaliitos Ylöjärvi–Kuru) ja Kurun tarkastuslautakunta laati vielä erillisen arviointikertomuksen vuodelta 2008. Tämä arviointikertomus ja sen valtuustokäsittely eivät siis kuulu tutkielman rajausten piiriin.

Arviointitehtävänsä tulokset tarkastuslautakunta on raportoinut kaupunginvaltuustolle erillisen arviointikertomuksen muodossa. Ylöjärven kaupunginvaltuusto on käsitellyt arviointikertomuksen samassa kokouksessa tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen kanssa 11.6.2009. Vuoden 2008 arviointikertomuksessa pääpaino vaikuttaisi olevan kuntalain tarkoituksen mukaisesti valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa. Tavoitteiden toteutumista tarkastuslautakunta on arvioinut toimielimittäin ja kaupunginhallituksen alaista toimintaa lautakunnittain. (Ylöjärven arviointikertomus 2008 & kaupunginvaltuuston pöytäkirja 11.6.2009.) Valtuuston talousarviossa asettamat tavoitteet ovat tarkastuslautakunnan arvion mukaan pääosin toteutuneet (Ylöjärven arviointikertomus 2008, 16).

Arviointikertomuksen valtuustokäsittely

Alla olevat lainaukset ovat Ylöjärven kaupunginvaltuuston pöytäkirjasta 11.6.2009, 78 §.

Tarkastuslautakunnan esitys:

lautakunta hyväksyy ja allekirjoittaa arviointikertomuksen 2008 ja lähettää sen kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi.

Tarkastuslautakunnan päätös:

Hyväksyttiin.

Kaupunginvaltuuston päätös:

Hyväksyttiin.

Johtopäätökset

Ylöjärven kaupungin tapauksessa tarkastuslautakunta päättää hyväksyä ja allekirjoittaa arviointikertomuksen sekä lähettää sen kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi. Se, että lautakunta hyväksyy ja allekirjoittaa arviointikertomuksen ja saattaa sen arviointitulosten hyväksikäyttäjien tietoisuuteen on, kuten jo aikaisemmin todettu, itsestäänselvyys ja suorastaan edellytys kaikelle arviointitoiminnalle. Huomioitavaa tarkastuslautakunnan esityksessä on, ettei siinä esitetä minkäänlaista valtuuston päätöstä arvioinnin tai arviointikertomuksen pohjalta. Lautakunta ainoastaan esittää, että valtuusto käsittelee arviointikertomuksen. Kuten jo aikaisemmin empiirisen tarkastelun luvussa on todettu, valtuusto on kunnan asioista päättävä toimielin, jonka vastuulla ei ole päätösten valmistelu (mikäli siis arviointikertomuksen käsittely voidaan katsoa päätöksenteon valmisteluksi). Tässä sanamuodossa olevan esityksen pohjalta valtuusto pystyy ainoastaan päättämään arviointikertomuksen käsittelystä. Arviointikertomuksen käsittely ilman päätöksentekoa ei tue arvioinnin välineellistä käyttöä mutta mahdollistaa tulosten hyödyntämisen tietämyksen lisääntymisen, ”valistumisen” kautta (ks. luku 3.3.3). Tutkimuksen kohteena on kuitenkin tulosten välineellinen käyttö. Välineellisen käytön voidaan katsoa olevan kyseessä, kun päätös tai jokin muu konkreettinen toimenpide on ainakin osin seurausta suoritetusta arvioinnista.

5.3 Yhteenveto tuloksista

Tutkielman johdantokappaleessa tutkimuskysymys muotoiltiin seuraavasti: hyödyntävätkö valtuustot tarkastuslautakuntiansa arviointien tuloksia? Empiirisen tarkastelun perusteella tähän kysymykseen voisi vastata, että valtuustot hyödyntävät tarkastuslautakuntiansa arviointeja melko puutteellisesti ja silloinkin kun hyödyntämistä voidaan katsoa tapahtuvan, on se turhan mekaanista ja yleisluonteista. Hyödyntäminen on aiemmin tutkielmassa (ks. luku 1.2) esitetyn määritelmän mukaan tietoista, vähintäänkin pyrkimyksen tasoista toimintaa, tarkoituksena liittää arviointitulokset johonkin konkreettiseen toimenpiteeseen.

Kaikissa empiirisen tarkastelun kunnissa/kaupungeissa valtuustot päättivät hyväksyä tarkastuslautakuntansa arvioinnin pohjalta laatiman esityksen. Tämän päätöksen ei kuitenkaan voida vielä katsoa olevan itsessään arviointitulosten hyödyntämistä. Hyödyntämisen tapauksessa arviointitulokset tulisi kytkeä johonkin konkreettiseen toimenpiteeseen, joka valtuustojen kohdalla tarkoittaa useimmiten päätöksentekoa. Valtuustojen pitäisi siis tehdä päätöksiä arvioinnin tuottamien havaintojen ja huomioiden perusteella. Mikäli valtuusto kuitenkin päättää tarkastuslautakunnan esityksen pohjalta ainoastaan käsitellä arviointikertomuksen tai merkitä sen tiedoksi, ei tätä päätöstä voida pitää vielä arviointien hyödyntämisenä.

Valtuusto on kuntalain 13 §:n mukaan asioista päättävä toimielin. Kuntalain 71.2 §:n mukaan tarkastuslautakunnan vastuulla on valmistella valtuustossa päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Edellä mainitun lainkohdan perusteella tarkastuslautakunnan on siis myös valmisteltava arviointikertomuksen perusteella valtuustossa tehtävät päätökset. Tarkastuslautakunta laatii esityksen valtuuston päätökseksi ja tässä esityksessä sillä on mahdollisuus tuoda julki arviointitoiminnan pohjalta tekemänsä keskeisimmät havainnot. Empiirisen tarkastelun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että tarkastuslautakuntien esitykset valtuustojen päätöksiksi ovat turhan vakiomuotoisia ja yleispäteviä. Tämä varmasti osaltaan vaikuttaa siihen, että arviointikertomuksen valtuustokäsittely tuntuu olevan ”pakkopullaa”, ilman todellista pyrkimystä tai selvästi nähtävissä olevaa halua tulosten hyödyntämiseen.

Vaikka tutkielman kohteena on ainoastaan arviointien hyödyntämisen tutkiminen, on myös vaikutusten pohtiminen mielestäni tutkielman tulosten kannalta relevanttia. Mikäli vaikutuksia haluttaisiin tutkia, tulisi huomio kiinnittää valtuuston hyödyntämispäätöksiä seuraaviin hallituksen tekemiin konkreettisiin toimenpiteisiin. Nämä toimenpiteet olisivat siis seuraava tarvittava askel kohti tavoiteltujen vaikutusten aikaansaamista. Tutkimusasetelmassa vaikutusten tutkiminen olisi täytynyt huomioida siten, että tutkimuksen kohdevuosi olisi täytynyt asettaa vuotta 2008 selvästi aikaisemmaksi, jotta mahdolliset vaikutukset olisivat ehtineet syntyä ja tulla nähtäviksi. Tässä kuitenkin korostettakoon, että vaikutuksia ei empiirisesti tutkita vaan ainoastaan pohditaan niitä vaikutusten mahdollisuuksia, joita hyödyntämisestä seuraa.

Jotta toteutettavalla arvioinnilla olisi paremmat mahdollisuudet tulla hyödynnetyksi ja aikaansaada mahdollisesti myös tavoiteltuja vaikutuksia, tulisi tarkastuslautakuntien esittää tärkeimmät arviointihavaintonsa yksityiskohtaisemmin valtuuston päätettäväksi. Valtuustokokous on kuitenkin se paikka, jossa valtuusto kunnan tai kaupungin ylintä päätösvaltaa omaavana toimielimenä on päätösvaltainen ja kykenee hyväksikäyttämään arvioinnin tuloksia. Mikäli arvioinnin pohjalta ei tehdä päätöksiä siinä valtuustokokouksessa, jossa kertomus käsitellään, ei niitä todennäköisesti tehdä tämän jälkeenkään.

Kuten empiirinen tutkimus osoitti, saattaa tarkastuslautakunta käytännössä esittää valtuustolle ainoastaan päätöstä arviointikertomuksen käsittelystä tai arviointikertomuksen merkitsemistä tiedoksi. Tällaisissa tapauksissa hyödyntämistä ei siis voida katsoa tapahtuvan. Mikäli arviointituloksia ei hyödynnetä, tavoitellut vaikutukset tuskin toteutuvat vaikka vaikutukset eivät määritelmän mukaan välttämättä hyödyntämistä edellytäkään. Hyödyntämisen näkökulmasta ja myös vaikutusten aikaansaamisen kannalta toimivimmalta ratkaisulta empiirisessä tarkastelussa tuntui lautakunnan esitys siitä, että valtuusto velvoittaisi hallituksen hankkimaan selvitykset arviointikertomuksessa tehdyistä huomioista ja raportoimaan nämä valtuustolle. Selvityksestä on tietenkin vielä matkaa konkreettisiin toimenpiteisiin eli siihen, mitä tapahtuu selvityksen jälkeen mutta tässä sentään arviointituloksia hyödynnetään ja vaikutuksia tavoitellaan. Vielä on kuitenkin todettava, että parempi vaihtoehto saattaisi olla, mikäli arviointihavainnoista ja tarvittavista toimenpiteistä päätettäisiin yksityiskohtaisemmin eikä edellä esitetyllä könttämällä. Tämä kuormittaisi

asianomaisia toimielimiä mutta osoittaisi samalla arvostusta ja sitoutumista lautakuntien arviointeihin ja parantaisi mahdollisuutta arvioinnilla aikaansaataviin vaikutuksiin.

Arviointien välineellisen hyödyntämisen lisäksi arviointitietoa on mahdollista hyödyntää myös välillisesti tietämyksen lisääntymisen, eli ”valistumisen” kautta. Valistumisen tapauksessa hyödyntäminen ei vaadi mitään konkreettisia toimenpiteitä valtuustolta, kuten välineellisen hyödyntämisen yhteydessä. Valistumisen selvittäminen on kuitenkin täysin mahdotonta arviointikertomuksia ja valtuustopöytäkirjoja tutkimalla. Lisäksi on muistettava, että jo luvussa 3.5 todettiin, että käyttäjälähtöisen arviointiteorian oletusten perusteella tarkastuslautakuntien arviointien hyödyntäminen tulisi tapahtua välineellisen hyödyntämisen kautta.

Empiirisen tarkastelun kohdejoukon kuntien ja kaupunkien tarkastuslautakuntien arviointikertomukset tuntuvat olevat keskenään melko samankaltaisia. Kaikissa kertomuksissa huomio on sisällön puolesta keskittynyt pääosin kuntalain tarkoituksen mukaisesti valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Lautakuntien arviointimenetelmät ovat myös suhteellisen samankaltaisia ja kertomukset ovat rakenteellisesti lähellä toisiaan. Tämä olikin etukäteisoletuksena. Kertomuksissa löytyy toki erojakin, muun muassa arviointityön laajuuden, raportointitavan nyanssien ja muutamien muiden yksityiskohtien osalta, mutta nämä asiat eivät uskoakseni vaikuta kovinkaan merkittävästi arviointien hyödyntämisen edellytyksiin eli hyödynnettävyyteen. Arviointikertomuksen muodon ja sisällön standardoiminen ei siis empiirisen tarkastelun kohdejoukon arviointikertomusten perusteella ole ehdoton välttämättömyys mutta ei siitä varmasti haittaakaan olisi.

Hyödynnettävyyden näkökulmasta asiaa edelleen tarkasteltuna voisi todeta, että tarkastuslautakuntien esitykset valtuustoille tuntuisivat olevan ”pullonkaula” tulosten hyödyntämiselle. Esitykset ovat liian yleisluonteisia, eikä niissä tuoda tarvittavia yksittäisiä, keskeisiä havaintoja valtuuston päätettäväksi. Tämä on valitettavaa, sillä esitykseen ja sen perusteella valtuuston tekemiin päätöksiin konkretisoituu tarkastuslautakunnan koko arviointityö. Tässä yhteydessä korostettakoon vielä, että tutkielman empiirinen tarkastelu kohdistui Suomen mittakaavassa melko suurikokoisten ja hyväosaisten kuntien ja kaupunkien tarkastuslautakuntien arviointien hyödynnettävyyteen/hyödyntämiseen. Nämä olivat siis kuntia/kaupunkeja, joilla luulisi

olevan käytössään tarvittavia resursseja arviointitoiminnan tuloksekkaaseen järjestämiseen. Tarkastuslautakunnan arviointityön resursoinnista ei ole sitovasti missään säännelty, joten pienemmissä kunnissa/kaupungeissa on mahdollista, että arviointitoiminta on pikemminkin pakollinen muodollisuus kuin todellinen kuntaohjauksen apuväline.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tarkastuslautakuntien arviointien hyödynnettävyyttä/hyödyntämistä käsiteltiin tässä tutkielmassa sekä teorian että empirian näkökulmista. Teoriaosassa suurena haasteena oli kytkeä käyttäjälähtöinen arviointiteoria ja sen keskeisimmät periaatteet yhteen tarkastuslautakuntien arviointia koskevan taustakirjallisuuden kanssa. Suomalainen tarkastuslautakuntajärjestelmä on yksilöllinen, kansallinen ratkaisu, jollaista täysin vastaavankaltaisena ei ymmärtääkseni missään muualla ole. Käyttäjälähtöinen arviointiteoria puolestaan on joustavana ja tilannesidonnaisena teoriana yleismaailmallinen ja täten käyttökelpoinen hyvinkin moneen eri arviointitarkoitukseen. Nämä lähtökohdat loivat mielenkiintoisen mutta samalla kuitenkin haasteellisen pohjan kunnallisen, lakisäateisen toimielimen arvioinnin hyödynnettävyyden/hyödyntämisen tutkimiselle. Empiriaosassa pyrkimyksenäni oli ennalta valitun kohdejoukon osalta tutkia teoriaosassa keräämääni tietoa käytännön tasolle sovellettuna ja näin ollen vastata tutkimuskysymykseen ja tutkielman tarkoituksiin ylipäättänsä. Edellä mainittu työ on nyt saatu päätökseen ja aika on kypsä teoreettisen ja empiirisen tiedon yhteen kytkemiselle sekä lopullisille johtopäätöksille.

Tämän tutkielman tutkimuskysymys voidaan esittää seuraavassa muodossa: hyödyntävätkö valtuustot tarkastuslautakuntiansa arviointien tuloksia? Kuten jo empiirisen tarkastelun johtopäätösten yhteydessä, luvussa 5.3. todettiin, niin ainakin tutkimuksen kohdejoukon valtuustot hyödynsivät tarkastuslautakuntiansa arviointien tuloksia melko puutteellisesti, mikäli hyödyntäminen ymmärretään tutkielmassa käytetyn määritelmän mukaisesti. Tutkielman merkittävimpänä haasteena oli juuri käsitteiden tarkka määrittely, siten että ne olisivat mahdollisimman hyvin oikeassa suhteessa toisiinsa. Koska tutkielmassa käytetty arviointikirjallisuus oli pääosin englanninkielistä, täytyi käännöksissä käyttää erityistä varovaisuutta. Esimerkkinä tästä mainittakoon vaikkapa vieraskielinen käsite *utilization*, joka saattaa suomennettuna tarkoittaa hyödyntämisen ohessa myös käyttöä (joka kuitenkin usein *use*). Hyödyntämisen ja käytön käsitteiden välillä voidaan kuitenkin katsoa olevan selvä merkitysero ja tämän vuoksi tarkka harkinta käännösten yhteydessä oli tarpeen. Uskoakseni onnistuin kuitenkin edellä mainitussa tehtävässä hyvin.

Käyttäjälähtöisen arviointiteorian käsittelyn yhteydessä todettiin, että arviointien hyödyntäminen ratkaisee viimekädessä arvioinnin arvon ja arviointi tulisi toteuttaa ainoastaan, mikäli tuloksia odotetaan hyödynnettävän. Tämän perusteella ei ole mahdollista yksiselitteisesti todeta, että tarkastuslautakuntien arviointitoiminta olisi perusteltua käyttäjälähtöisen arviointiteorian valossa tarkasteltuna. Valtuuston arviointitulosten hyödyntäminen on liaksi tapauskohtaista ja arvioinnin valtuustokäsittely tuntuu olevan lähinnä pakollinen jatke lakisääteiselle arviointitoiminnalle. Kun kerran arviointi on kuntalain mukaan pakko toteuttaa, on sen tuottamat tulokset myös rationaalista käsitellä ja päättää jotakin, vaikkei tästä erikseen säädettäisikään.

Tarkastuslautakuntien arvioinnit voisivat potentiaalisesti olla merkittäväkin apuväline valtuustoille kuntien/kaupunkien ohjauksen tukena mutta tällaisenaan ne eivät nähdäkseni sitä ole. Jotta tarkastuslautakuntien arvioinnit tulisivat hyödynnetyiksi, edellyttäisi tämä terävöitymistä sekä tarkastuslautakunnilta että valtuustoilta. Tarkastuslautakunnat voisivat pyrkiä paremmin tuomaan keskeisimmät arviointihavaintonsa esitykseensä valtuustoille, eivätkä vain esittää kertomuksen käsittelyä tai tiedoksi merkitsemistä, joiden perusteella tulosten hyödyntäminen on käytännössä katsoen mahdotonta. Myös vaikutusten aikaansaamisen kannalta ei edellä mainituilla esityksillä ole todennäköisesti paljoakaan annettavaa. Valtuusto voisi puolestaan jopa edellyttää tarkastuslautakunnalta aktiivisuutta ja yksityiskohtaisempaa esitystä, jotta arviointien hyödyntäminen mahdollistuisi. Tarkastuslautakunta on olemassa kunnassa kuitenkin juuri valtuustoa ja sille kuntalaissa säädettyä tulosohjaustehtävää varten.

Tässä yhteydessä huomautettakoon kuitenkin, että tarkastuslautakuntien arviointitoimintaa tutkittiin empiirisesti vain hyödynnettävyyden ja hyödyntämisen näkökulmista. Tutkimuksen kohteena eivät olleet esimerkiksi valtuuston asettamat tavoitteet, jotka kuitenkin suurelta osin luovat edellytykset arviointitehtävän onnistumiselle. Mikäli valtuustot eivät ole asettaneet tarpeeksi selkeitä, yksityiskohtaisia ja mitattavissa/arvioitavissa olevia tavoitteita, ei arvioinneilla ja näiden tuottamilla tuloksilla ole juurikaan mahdollisuuksia. Tarkastuslautakuntien arviointityön edellytyksiä ei siis ole tutkielmassa empiirisesti tutkittu. Tarkastuslautakuntien arviointien mahdollisesti aikaansaamien vaikutusten kohdalla on lisäksi muistutettava,

ettei vaikutuksia ole myöskään empiirisesti tutkittu vaan hyödyntämistä seuraavia vaikutusten mahdollisuuksia on ainoastaan arvioitu.

Tämän tutkielman tutkimuskohteena on ainoastaan tarkastuslautakuntien arviointien hyödynnettävyyden/hyödyntämisen tutkiminen. Kokonaisvaltaisen arvion tekeminen tarkastuslautakuntien arviointitoiminnasta tai sen tarpeellisuudesta ei siis ole tutkielman päätarkoituksena mutta tämä ei estä kuitenkaan asian pohtimista. Mikäli edellä mainittu kokonaisvaltainen arvio olisi haluttu tehdä, olisi tämä edellyttänyt koko arviointiprosessin tutkimista aina alun tavoitteiden asettamisesta eli arvioinnin edellytysten luomisesta, lopun vaikutusten tarkasteluun. Jo pelkästään arviointien hyödyntämisen selvittämisen perusteella voidaan kuitenkin todeta, ettei arviointitoiminta voi tällaisenaan vastata täysin tarkoitustaan. Arviointien hyödyntäminen on niin kriittinen vaihe koko arviointiprosessin kannalta, että jos tässä tehtävässä ei onnistuta, ei arviointia ole perusteltua toteuttaa.

Kuten tutkielmassa on aiemmin todettu, voidaan arviointitehtävää pitää tarkastuslautakunnalle säädetyistä tehtävistä kaikkein merkittävimpänä. Mikäli tarkastuslautakuntien arviointi katsottaisiin tarpeettomaksi sen perusteella, ettei sen tuottamia tuloksia hyödynnetä riittävässä määrin, ei lautakuntien lakisäateistä asemaa kuntaorganisaatiossa välttämättä voisi pitää enää perusteltuna. Tässä tutkielmassa ei oteta kuitenkaan kantaa siihen, tulisiko tarkastuslautakuntajärjestelmä säilyttää entisellään, pitäisikö sitä kehittää vai tulisiko siitä luopua kokonaan.

Kuten aikaisemmin tämän tutkielman luvussa 2.1.1 todettiin, päädyttiin tarkastuslautakuntajärjestelmään hieman yllättäen vasta kuntalain säätämisen loppuvaiheessa ja uudistus tuotiin lakiesitykseen melko vähäisin pohdinnoin tuettuna. Tarkastuslautakuntien lakisäateistämisen yhteydessä valtuustojen vastuulle annettiin kunnan ja kuntakonsernin ohjaaminen tavoitteita asettamalla, mikä oli myös merkittävä muutos aikaisempaan lakiin verrattuna. Valtuustot ovat siis joutuneet opettelemaan käytännön kautta tavoitteiden asettamisen ja lautakunnat tavoitteiden arvioimisen ja näistä raportoinnin. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että arvioinnin kytkeminen tulohajaukseen on ottanut aikansa mutta se, mikä kummeksuttaa on, ettei arviointitulosten hyödyntämisessä olla vielä tänä päivänä tämän pidemmällä.

Edellä mainittuun ongelmaan eli arviointien hyödyntämättä jäämiseen saattaa merkittävästikin vaikuttaa se, että arviointi on lakisääteisenä pakollinen toimenpide kaikissa kunnissa/kaupungeissa ja se on siis toteutettava, vaikkei tarvittavia resursseja tai todellista käyttötarvetta olisikaan. Mikäli arviointi toteutetaan vain koska lain kirjain niin edellyttää, on tavallaan ymmärrettävää, jos arviointituloksia ei hyödynnetä. Jos jo etukäteen on tiedossa, että arviointituloksia ei hyödynnetä, ei käyttäjälähtöisen arviointiteorian perusteella arviointia tulisi lainkaan toteuttaa. Lakisääteinen arviointivelvollisuus ei kuitenkaan mahdollista tämän valinnan tekemistä vaan arviointi on joka tapauksessa toteutettava.

Käyttäjälähtöisen arviointiteorian mukaan arviointeja hyödynnetään välineellisesti, kunhan teorian keskeisin edellytys eli arvioinnin toteuttaminen yhteistyössä tarkoitettujen käyttäjien kanssa näiden käyttötarpeiden mukaisesti huomioidaan. Tarkastuslautakuntien tapauksessa teorian edellytykset nähdäkseni täyttyivät ja sitä kautta oletuksena oli tulosten välineellinen hyväksikäyttö (ks. luku 3.5). Empiirisen tarkastelun perusteella huomiona oli kuitenkin, että tuloksia ei hyödynnetä siinä laajuudessa, että arvioinnin toteuttamisen voitaisiin katsoa olevan todella perusteltua. Tämän havaitun poikkeaman taustalla on oletettavasti siis edellä käsitelty suoritettavan arvioinnin lakisääteisyys. Arvioinnin lakisääteisyyden vuoksi käyttäjälähtöisen arviointiteorian taustaoletus siitä, että arviointi toteutetaan ainoastaan, mikäli tuloksia odotetaan hyödynnettäväksi, ei toteudu.

Johtopäätöksiä tehtäessä täytyy kuitenkin pitää mielessä, että tutkielman empiirinen tarkastelu oli hieman liian suppea ja yksipuolinen, jotta voitaisiin tehdä lopullisia päätelmiä tarkastuslautakuntien arviointitoiminnasta tai edes sen tuottamien tulosten hyödyntämisestä. Etukäteen suunniteltu kyselytutkimus olisi ollut mielenkiintoinen lisä tutkielmalle ja mahdollistanut osaltaan kattavamman analyysin tekemisen mutta siihen ei käytännön edellytyksiä tässä yhteydessä ollut. Tehtyä empiiristä tutkimusta olisi voinut myös täydentää ottamalla muutaman Tampereen seutukunnan ulkopuolisen vertailukunnan mukaan tarkasteluun. Varsinkin pienten kuntien kohdalla olisi ollut mielenkiintoista tutkia arviointien hyödyntämistä, sillä etukäteisoletuksena on, että kuntakoko ja sen kautta määräytyvät resurssit vaikuttavat sekä suoritettavaan arviointiin ja hyödynnettävyyteen että myös arvioinnin tuottamien tulosten konkreettiseen hyödyntämiseen.

Kaiken kaikkiaan tutkielma on mielestäni onnistunut kokonaisuus. Valittu aihe ei ollut helpoin mahdollinen ja tutkielman toteuttamisen yksityiskohdat olivatkin pitkään tarkassa harkinnassa. Aiheen rajaaminen ja näissä rajauksissa pysyminen tuotti haasteita läpi koko tutkielman, mutta lopputuloksena voisi todeta, että oikeassa kurssissa pysyttiin. Näin jälkikäteen arvioiden voisin lisäksi todeta, että en lähtisi välttämättä tekemään mitään suuria muutoksia mihinkään tutkielman yksittäisistä osa-alueista vaikka tekisin tutkielman uudestaan. Joitakin asioita, kuten empiiristä tarkastelua olisi voinut tehdä laajemmassa mittakaavassa, mutta toisaalta tarkoitukseni olikin laatia tutkielma alun perin teoriapainotteisena.

Tutkielman merkityksen kannalta tärkein tehtävä on kuitenkin tutkimusongelman ratkaiseminen ja tutkimuskysymykseen vastaaminen. Mielestäni onnistuin antamaan vastauksen tutkimuskysymykseen ja tarkastelemaan aikaansaatuja tuloksia laajemmassakin kontekstissa, mihin ehkä tarvetta olisi ollut. Onnistuin uskoakseni melko hyvin myös saavuttamaan muutkin tavoitteet, niin omat kuin ulkopuolelta tutkielmaan kohdistuvat. Tutkielman tulokset olivat hyvin pitkälti yhdenmukaisia ennako-odotusteni kanssa, eikä mitään suuria yllätyksiä ilmennyt. Tutkielman suurin anti tieteen näkökulmasta on todennäköisesti käyttäjälähtöisen arviointiteorian kytkeminen yhteen tarkastuslautakuntien arviointitehtävän kanssa. Empiirisen tarkastelun niukkuudesta johtuen tutkielmassa esitettyjen tulosten siirtäminen suoraan käytännön tasolle ei kuitenkaan liene mahdollista ilman tilannesidonnaista tarveharkintaa.

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet:

- Ahonen, Pertti & Oulasvirta, Lasse 2006. *Tutkimusseminaari ja pro gradu -tutkielma – Ohjeita työkentelyyn oppiaineessa finanssivaltio- ja julkisyhteisöjen laskentatoimi (FILA)*. Tampereen yliopisto: Tampere.
<http://www.uta.fi/laitokset/talti/talttilaisen_kasikirja/gradu.htm> 20.1.2009.
- Alkin, Marvin C. 1990. *Debates on evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Alkin, Marvin C. 1991. Evaluation theory development: II. Teoksessa McLaughlin, Milbrey W. & Phillips D.C (toim.): *Evaluation and Education: At Quarter Century*, Ninetieth yearbook of the national society for the study of education. Chicago: University of Chicago Press, 91–112.
- Alkin, Marvin C. 2004. *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Chelimsky, Eleanor 1997a. The coming transformations in evaluation. Teoksessa Chelimsky, Eleanor & Shadish, William R. (toim.): *Evaluation for the 21 st century. A Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1–26.
- Chelimsky, Eleanor 1997b. The political environment of evaluation and what it means for the development of the field. Teoksessa Chelimsky, Eleanor & Shadish, William R. (toim.): *Evaluation for the 21 st century. A Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage, 53–68.
- Creutz, Karin & Sundquist, Salme 2002. *Miksi arvioida kunnan palveluja? Esimerkkejä valtuusto- ja lautakuntatason tavoitteista ja arvioinnista, ARVI II*. Praksis-sarja, nro 4. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Cronbach, Lee J. & associates 1980. *Toward reform of program evaluation: Aims, methods, and institutional arrangements*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Engfelt, Leif 1998. Tarkastuslautakunnan ja kunnanhallituksen tehtäväjako: ” On tärkeää, etteivät keskeisten luottamuselinten roolit sekaannu”. *Kuntalehti* 1998: 21–22, 51.
- Engfelt, Leif 2000. Esipuhe. Teoksessa Vuorinen Erkki 2000. *Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät*. Pori: Oy Audiator Ab, 7.
- FinSoc, Sosiaalipalvelujen evaluaatioryhmä 2001. Arviointi sosiaalipalveluissa. Katsaus arvioinnin peruskysymyksiin. Työpapereita 3/2001, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://groups.stakes.fi/FINSOC/FI/julkaisut/julkaisusarjat/tp3_2001.htm> Käytetty 5.6.2009.

- Georghiou, Luke G. 1989. Organization of evaluation. Teoksessa Evered, David & Harnett, Sara (toim.): *The evaluation of scientific research*. Ciba foundation conference. Chichester, UK: John Wiley & Sons, 16–26.
- Hakulinen, Pentti 2005a. Lukijalle. Teoksessa Hakulinen, Pentti, Tuohimäki, Juha, Roslakka, Kai, Ainasvuori, Olli & Meklin, Pentti. *Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta – Arvata, arvioida vai mitata?* Pori: Oy Auditor Ab, 7–8.
- Hakulinen, Pentti 2005b. Tarkastuslautakunnan ja viranhaltijajohdon yhteistyö – luottamuksella paras. Teoksessa Hakulinen, Pentti, Tuohimäki, Juha, Roslakka, Kai, Ainasvuori, Olli & Meklin, Pentti. *Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta – Arvata, arvioida vai mitata?* Pori: Oy Auditor Ab, 9–16.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2007. *Kuntalaki- tausta ja tulkinnat*. 7. painos. Helsinki: Talentum.
- Helin, Heikki 1998. Talousarvioiden sitovat markat ja toiminnalliset tavoitteet. Teoksessa Halme, Jukka-Pekka, Prättälä, Kari & Vanne, Pertti (toim.): *Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla*. Juhlakirja Suomen Kaupunginsihteerien Yhdistyksen täyttäessä 60 vuotta. Helsinki: Suomen Kaupunginsihteerien Yhdistys, 99–115.
- Helin, Heikki 1999. Sitovat tavoitteet ja määrärahat. Teoksessa Helin, Heikki & Möttönen, Sakari. *Valitut tavoitteet. Suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999*, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1999: 8. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, 11–77.
- Helin, Heikki & Möttönen, Sakari 1999. *Valitut tavoitteet. Suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999*, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1999: 8. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2002. *Tutki ja kirjoita*. 6.–8. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hoikka, Paavo, Lehtonen, Raimo, Rajala, Tuija, Ryyänen, Aimo, Siitonen, Pentti & Tetri, Eija 1999. *Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seuranta tutkimus*. Julkaisusarja 1/1999. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos.
- House, Ernest R. 1993. *Professional evaluation. Social impact and political consequences*. Newbury Park, CA: Sage.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation 1981. *Standards for evaluations of educational programs, projects, and materials*. New York: McGraw-Hill.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation 1994. *The program evaluation standards*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation 2009. The program evaluation standards.

<<http://www.wmich.edu/evalctr/jc/>> Käytetty 20.3.2009.

Järvinen, Pertti & Järvinen, Annikki 2000. *Tutkimustyön metodeista*. Tampere: Opinpajan kirja.

Kaasalainen, Silvo 1995. Uuden kuntalain mukainen tarkastuksen organisointi kunnissa ja kuntayhtymissä. *Tilintarkastus- Revision 5/1995*, 377–380.

Kaasalainen, Silvo 1998. Kuntatarkastus on osa demokratiaa. Vieraskynä. *Helsingin Sanomat* 21.7.1998.

Kaksonen, Maija & Kotonen, Ulla 2002a. Tarkastuslautakunnan asema kunnan organisaatiossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/2002, 22–31.

Kaksonen, Maija & Kotonen, Ulla 2002b. Tarkastuslautakunnan tehtävät kunnan organisaatiossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2002, 107–121.

Kallio, Olavi 1998. Tavoitteiden seuranta kunnassa. Teoksessa Hoikka, Paavo (toim.): *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. Tampere: Tampereen yliopiston julkaisujen myynti, TAJU, 169–192.

Konstari, Timo 1998. Näkökohtia tarkastustoimen organisaatiosta kunnan hallinnossa. Teoksessa Halme, Jukka-Pekka, Prättälä, Kari & Vanne, Pertti (toim.): *Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla*. Juhlakirja Suomen Kaupunginsihteerien Yhdistyksen täyttäessä 60 vuotta. Helsinki: Suomen Kaupunginsihteerien Yhdistys, 90–98.

Kunnat.net 2006a. Verkkotoimitus 3.8.2006. Arviointi ja laatu: Mitä arviointi on?

<http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;1027;1830> Käytetty 1.5.2009.

Kunnat.net 2006b. Verkkotoimitus 25.9.2006. Vallakas – Kuntalaisen vaikuttamisopas. Käsitepankki.

<http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;192;224;410> Käytetty 27.5.2009.

Kunnat.net 2006c. Tuija Valkeinen 30.11.2006. Valtuustotason arviointi. Suositus toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettamisesta ja toiminnan arvioinnista osana kuntien ja kuntayhtymien johtamista.

<http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;348;1027;84817> Käytetty 4.6.2009.

Laihanen, Anna-Leena 2009. *Ajopuusta asiantuntijaksi - luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa*. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 339. Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

<<https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/44016/isbn9789522147271.pdf>> Käytetty 23.8.2009.

- Lampinen, Osmo 1992. *The utilization of social science research in public policy*. Suomen Akatemian julkaisuja 4/92. Publications of the Academy of Finland. Helsinki: VAPK kustannus.
- Lester, James P. & Wilds, Leah J. 1990. "The utilization of public policy analysis: A conceptual framework." *Evaluation and program planning*, 13 (3), 313–319.
- Leviton, Laura C. & Hughes, Edward F.X. 1981. "Research on utilization of evaluations: A review and synthesis." *Evaluation review*, 5 (4), 525–548.
- Luukkonen-Gronow, Terttu 1989. The impact of evaluation data on policy determination. Teoksessa Evered, David & Harnett, Sara (toim.): *The evaluation of scientific research*. Ciba foundation conference. Chichester, UK: John Wiley & Sons, 234–242.
- Majoinen, Kaija 2001. *Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyin valtuuston perustehtävän monitahoarviointi*. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Majoinen, Kaija 2002. Pääkirjoitus. *Visionääri 1/2002*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;89898;92077;97515;23542> Käytetty 11.5.2009.
- Meklin, Pentti 1997. *Valtiontalouden perusteet.3.*, uudistettu painos. Helsinki: Oy Edita Ab.
- Meklin, Pentti 2005. Arvata, arvioida vai mitata? Teoksessa Hakulinen, Pentti, Tuohimäki, Juha, Roslakka, Kai, Ainasvuori, Olli & Meklin, Pentti. *Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta – Arvata, arvioida vai mitata?* Pori: Oy Auditor Ab, 74–83.
- Patton, Michael Q. 1990. The evaluator's responsibility for utilization. Teoksessa Alkin, Marvin C. (toim.): *Debates on evaluation*. Newbury Park, CA: Sage, 185–202. Julkaistu alun perin v. 1988 lehdessä *Evaluation Practice*, 9 (2), 5–24.
- Patton, Michael Q. 1997. *Utilization- focused evaluation: the new century text*. Kolmas painos. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Patton, Michael Q. 2002. *Qualitative research & evaluation methods*. Kolmas painos. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Patton, Michael Q. 2004. The roots of utilization-focused evaluation. Teoksessa Alkin, Marvin C. (toim.): *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*. Thousand Oaks, CA: Sage, 276–292.
- Pawson, Ray & Tilley, Nick 1997. *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Pekola-Sjöblom, Marianne 2003. *Luotaus luottamuselimiin. Tutkimus luottamuselimitystä ja luottamushenkilöistä v. 1993–2001*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 44. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Prättälä, Kari 1998. Kuntalain säännökset antavat soveltajille laajan liikkumavaran: Tarkastuslautakuntien rooli muotoutuu käytännössä. *Kuntalehti* 1998: 5, 39–41.
- Rajavaara, Marketta 1999. Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa Eräsaari, Risto, Lindqvist, Tuija, Mäntysaari, Mikko & Rajavaara, Marketta (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus, 31–53.
- Reineke, Robert A. 1991. “Stakeholder involvement in evaluation: Suggestion for practise.” *Evaluation practise*, 12 (1), 39–44.
- Robson, Colin 2001. *Käytännön arvioinnin perusteet*. Teoksen suomentanut: Lindqvist, Tuija, Maaniittu, Maisa, Niemi, Eila, Paasio, Petteri & Paija, Leea. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Rossi, Peter H. & Freeman, Howard E. 1985. *Evaluation: A systematic approach*. Kolmas painos. Beverly Hills, CA: Sage.
- Rossi, Peter H., Freeman, Howard E. & Lipsey, Mark W. 1999. *Evaluation: A systematic approach*. Kuudes painos. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Ruostetsaari, Ilkka 2004. Tarkastuslautakunnat kaipaavat profiilin nostoa. *Kuntalehti* 16/2004, 60–61.
< <http://www.kuntalehti.fi/default.asp?sc=3207&sa=27036> > Käytetty 27.5.2009.
- Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari 2004. *Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa*. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 43. Vammala: Pole-Kuntatieto Oy ja tekijät.
- Ryynänen, Aimo 2001. Tarkastuslautakunta valtuuston apuelimenä – Valtuuston aseman vahvistamista vai kuntien valtionvalvonnan kunnallistamista? Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.): *Tulos, normi ja tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Vammala: Tampere University Press, 41–61.
- Scriven, Michael 1991. Beyond formative and summative evaluation. Teoksessa McLaughlin, Milbrey W. & Phillips D.C (toim.): *Evaluation and Education: At Quarter Century*, Ninetieth yearbook of the national society for the study of education. Chicago: University of Chicago Press, 19–64.
- Silvennoinen-Nuora, Leena, Huotari, Päivi, Ratilainen, Kirsi & Sihvonen, Maarit 2003. *Kuntien tuloksellisuusarviointia kehittämässä. Tasapainotettu mittaristo kunnallisten palvelujen tuloksellisuuden arvioinnissa*. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos.
- Stufflebeam, Daniel L. 1980. “An interview with Daniel L. Stufflebeam.” *Educational evaluation and policy analysis*, 2 (4), 90–92.
- Stufflebeam, Daniel L. 1991. Professional standards and ethics for evaluators. Teoksessa McLaughlin, Milbrey W. & Phillips D.C (toim.): *Evaluation and*

Education: At Quarter Century, Ninetieth yearbook of the national society for the study of education. Chicago: University of Chicago Press, 249–282.

Suomen Kuntaliitto 1998. *Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto 2000. *Kunnan ja kuntayhtymän talousarvio ja -suunnitelma*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Tampereen kaupunkiseutu 2006. Seutukunta ja tilastot.
< http://www.tampereenseutu.fi/seutukunta_ja_tilastot/ > Käytetty 11.6.2009.

Tuohimäki, Juha 2005. Tarkastuslautakunnan arviointityö ja sen menetelmät. Teoksessa Hakulinen, Pentti, Tuohimäki, Juha, Roslakka, Kai, Ainasvuori, Olli & Meklin, Pentti. *Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta – Arvata, arvioida vai mitata?* Pori: Oy Auditor Ab, 17–43.

Uusitalo, Hannu 1995. *Tiede, tutkimus ja tutkielma: Johdatus tutkielman maailmaan*. Toinen painos. Juva: WSOY.

Vuorela, Terho 1997. *Arvioinnin tilaajan opas*. Helsinki: Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämiskeskus.

Vuorinen, Erkki 1997. Tarkastuslautakunnan henkilövalinnoin ratkaistaan kunnan omaehtoisen valvonnan tulevaisuus. *Kuntalehti* 2/1997, 28.

Vuorinen, Erkki 1998. Arviointikertomus kunnan uudessa tarkastuskulttuurissa. *Tilintarkastus- Revision* 6/1998, 441–444.

Vuorinen, Erkki 1999. Kuntalain mukainen tarkastusjärjestelmä ja kunnallishallinnon uskottavuus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/1999, 73–76.

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

Weiss, Carol H. 1986. Research and policy-making: a limited partnership. Teoksessa Heller, Frank (toim.): *The use and abuse of social science*. London: Sage, 214–235.

Weiss, Carol H. 1990. Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care? Teoksessa Alkin, Marvin C. (toim.): *Debates on evaluation*. Newbury Park, CA: Sage, 171–184. Julkaistu alun perin v. 1988 lehdessä *Evaluation Practice*, 9 (1), 5–19.

Virallislähteet:

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi (HaVM 18/1994).

<<http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HaVM+18/1994&base=erml&palvelin=www.riksdagen.fi&f=WP>> Käytetty 26.9.2008.

Hallintovaliokunnan mietintö uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan (HaVM 11/2000 vp).

<http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/havm_11_2000_p.shtml>

Käytetty 26.5.2009.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi (HE 192/1994).

<<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940192>> Käytetty 25.9.2008.

Kirjanpitolaki (30.12.1997/1336).

<<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971336>> Käytetty 4.6.2009.

Komitean mietintö 1993:33. Kuntalaki. *Kunnalliskomitean mietintö*. Helsinki.

Kuntalaki 365/1995.

<[http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365?search\[type\]=pika&search\[pika\]=kuntalaki](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365?search[type]=pika&search[pika]=kuntalaki)> Käytetty 15.6.2009.

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan (VNS 3/1999 vp).

<<http://www.vn.fi/toiminta/selonteot/selonteot/fi.jsp?oid=130010>>

Käytetty 26.5.2009.

Kuvat:

Kuvio 1: Vuorinen, Erkki 2000. *Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät*. Pori: Oy Audiator Ab.

Kuvio 2: Vuorinen, Erkki 2000. *Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät*. Pori: Oy Audiator Ab.

Empiirisen tutkimuksen lähteet:

Kangasala

Arviointikertomuksen valtuustokäsittely.

→Valtuustokokouksen 8.6.2009 pöytäkirja.

<<http://kangasala.ktweb.fi/>> Käytetty 3.7.2009.

Lempäälä

Arviointikertomus ja sen valtuustokäsittely.

→Valtuustokokouksen 27.5.2009 pöytäkirja.

<<http://www2.lempaala.fi/d5web/kokous/20091033-4.HTM>> Käytetty 10.6.2009.

Nokia

Arviointikertomus ja sen valtuustokäsittely.

→Valtuustokokouksen 15.6.2009 pöytäkirja.

<<http://nokiankaupunki.ktweb.fi/>> Käytetty 22.6.2009.

Pirkkala

Arviointikertomus ja sen valtuustokäsittely.
→ Valtuustokokouksen 25.5.2009 pöytäkirja.
<<http://pirkkala.ktweb.fi/>> Käytetty 15.5.2009.

Tampere

Arviointikertomus ja sen valtuustokäsittely.
→ Valtuustokokouksen 10.6.2009 pöytäkirja.
<<http://193.111.93.11/ktweb/>> Käytetty 17.6.2009.

Vesilahti

Arviointikertomuksen valtuustokäsittely.
→ Valtuustokokouksen 22.6.2009 (4/2009) pöytäkirja.
<http://www.vesilahti.fi/perustiedot_ja_hallinto/poytakirjat/kunnanvaltuuston_poytakirjat/> Käytetty 5.7.2009.

Arviointikertomus 2008.
<http://www.vesilahti.fi/perustiedot_ja_hallinto/talous/> Käytetty 5.7.2009.

Ylöjärvi

Arviointikertomus ja sen valtuustokäsittely.
→ Valtuustokokouksen 11.6.2009 pöytäkirja.
<<http://www2.ylojarvi.fi/Dynasty/kokous/KOKOUS-1448.HTM>> Käytetty 19.6.2009.

Ylöjärven kaupunki, kuntaliitos Ylöjärvi–Kuru.
<http://www.ylojarvi.fi/esittely/kuntaliitos_ylojarvi-kuru/> Käytetty 19.6.2009.

Ylöjärven kaupunki, kuntaliitos Ylöjärvi–Viljakkala.
<http://www.ylojarvi.fi/esittely/kuntaliitos_ylojarvi-viljakkal/> Käytetty 19.6.2009.