

Tommi Raiskinmäki

TARKASTUSLAUTAKUNTIEN VASTUULLISUUSARVIOINTI SUOMEN SUURIMMISSA KAUPUNGEISSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Kesäkuu 2020

TIIVISTELMÄ

Tommi Raiskinmäki: Tarkastuslautakuntien vastuullisuusarviointi Suomen suurimmissa kaupungeissa
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Kesäkuu 2020

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kaupunkien tarkastuslautakuntien yhteiskuntavastuun arviointia Suomen väkiluvultaan suurimmissa kaupungeissa. Tarkastuslautakuntien tehtävänä on kuntalain mukaan tarkastella esimerkiksi kuntien toiminnan taloudellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, ja kunnat esittävät tarkastushavaintonsa vuosittaisissa kuntien arviointikertomuksissa. Kuntien arviointikertomusten sisältöön ei ole tiukkoja muotovaatimuksia ja tämän takia arviointikertomukset voivat vaihdella sisällöllisesti eri kuntien välillä. Toisaalta yhteiskunnan muuttuessa yritysten ja julkisen sektorin tulee entistä enemmän huomioida vastuullisuuskysymykset toiminnassaan. Siksi esimerkiksi pelkästään taloudellisesti menestyvä organisaatio ei välttämättä kerro organisaation vaikutuksista ympäristöön, asiakkaisiin tai ihmisoikeuksiin. Tässä tutkimuksessa yhdistetään tarkastuslautakuntien arviointityö osaksi vastuullisuustutkimusta ja tarkastellaan tarkastuslautakuntien yhteiskuntavastuullisuuden arviointia.

Tutkimuksen tarkoituksena on vastata kysymyksiin ”millä tavalla yhteiskuntavastuullisuus ilmenee arviointikertomuksissa”, ja ”miten tarkastuslautakunta reagoi vastuullisuuskysymyksiin arviointikertomuksissa?” Tutkimuksessa analysoitiin kuuden suurimman kaupungin arviointikertomuksia kolmen vuoden ajalta, jolloin tarkasteltavia arviointikertomuksia oli yhteensä 18. Nämä arviointikertomukset muodostavat tutkimuksen aineiston. Tutkimuksessa tehtiin empiirinen katsaus ja analyysi tehtiin kvalitatiivisesti dokumenttianalyysiä hyödyntäen.

Tutkimuksen perusteella kaupunkien tarkastuslautakunnat ovat ottaneet yhteiskuntavastuullisuuden osaksi arviointityötä, sillä jokaisessa kaupungissa arviointiin yhteiskuntavastuun osa-alueita monipuolisesti. Arviointikertomuksista voidaan todeta, että tarkastuslautakuntien vastuullisuuden arvioinneissa painottuvat kaupunkilähtöisyys, kustannusten hillintä ja hallinnon raportointi. Samalla tarkastuslautakunnat painottavat kaupungin jatkuvaa kehittämistä vastuullisuuskysymykset huomioiden.

Tutkimusten perusteella voidaan päätellä, että tarkastuslautakunnan yhteiskuntavastuun arvioinnissa ei ole suuria kaupunkikohtaisia eroja, mutta arvioinneissa painottuvat kunkin kaupungin ominaispiirteet, kuten paikalliset sidosryhmät. Toisaalta tarkastuslautakuntaa voidaan pitää toimielimenä, joka ottaa huomioon myös laajasti yhteiskuntavastuun osa-alueet osana lakisääteistä toiminnan ja talouden arviointia. Tarkastuslautakuntaa voidaan näin ollen pitää toimielimenä, joka antaa paikallishallinnolle vastuullisuuteen liittyviä kehitysehdotuksia.

Avainsanat: Tarkastuslautakunta, Yhteiskuntavastuu, Arviointi, Kunnallishallinto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimustehtävä ja rajaukset.....	2
1.2 Tutkielman rakenne.....	4
2 TUTKIMUKSEN KESKEISIMMÄT KÄSITTEET JA AIKAISEMPI TUTKIMUS	5
2.1 Tarkastuslautakuntien arviointityö.....	5
2.2 Vastuullisuusajattelun yleistymisen yhteiskunnassa	6
2.3 Tarkastuslautakunnan arviointiin ja yhteiskuntavastuuseen liittyvä aiempi tutkimus.....	9
2.4 Kontingenssiteorian yhteys tarkastuslautakuntien vastuullisuusarviointiin.....	11
3 TUTKIMUSMENETELMÄT	13
4 ANALYYSITULOKSET	15
4.1 Helsinki	15
4.2 Espoo	18
4.3 Tampere	20
4.4 Vantaa	22
4.5 Oulu	24
4.6 Turku	27
4.7 Yhteenvetoa tuloksista.....	28
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	30
5.1 Päätelemät keskeisimmistä tutkimustuloksista.....	30
5.2 Pohdinta ja jatkotutkimusaiheet.....	32
LÄHTEET	35

KUVIOT

KUVIO 1: Yhteenveto yhteiskuntavastuun elementeistä tutkituissa kaupungeissa

TAULUKOT

Taulukko 1: Yhteiskuntavastuun osa-alueet tarkastuslautakunnan arvioinnissa

Taulukko 2: Helsingin keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

Taulukko 3: Espoon keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

Taulukko 4: Tampereen keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

Taulukko 5: Vantaan keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

Taulukko 6: Oulun keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

Taulukko 7: Turun keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

1 JOHDANTO

Kuntien tarkastuslautakuntien tehtäväksi on asetettu kunnan talouden ja hallinnon arvioiminen (Kuntalaki 410/2015, 121 §). Kuntien toimintaympäristö on monimutkaisempaa ja samalla tarkastuslautakuntien tulee arvioinneissaan ottaa huomioon taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden lisäksi myös muita kunnan toimintaan liittyviä vaikutuksia. Tarkastuslautakunnat voivat myös itsenäisesti arvioida kaupunkiin liittyviä toimintoja, joita voivat olla esimerkiksi erilaiset kaupungeissa toteutettavat hankkeet. (Ainasvuori ym. 2011, 110.) Kuntien arviointikertomusten painopisteet vaihtelevat usein runsaasti eri kaupungeissa ja kunnan toiminnan tarkastelussa saattaa olla huomattavia eroavaisuuksia. Suuremmissa kunnissa tarkastuslautakunnan arviointityöhön on käytetty yhä enemmän resursseja, joiden kautta kuntien arvioinnissa on voitu ottaa huomioon yhä laajemmin kunnan toiminnan kokonaisuus. Samaan aikaan yhteiskuntavastuullisuuden liittyvää ajattelua on laajemmin organisaation toimintaan liittyvissä tutkimuksissa (kts. esim. Aguinis & Glavas 2012, 935).

Yritykset ovat lisänneet eettisyyteen liittyviä näkökulmia, kuten ihmisoikeuksien, sekä ympäristön huomioimista toiminnassaan. Siksi yhteiskuntavastuun huomioiminen on nykyään muuttunut siihen, että useat yritykset luovat itsenäisesti prosesseja, joiden avulla yritykset toteuttavat yhteiskunnallisia tavoitteita. (Wang ym. 2016, 534.) Eettisten näkökulmien huomioimista on nähtävissä myös julkisella sektorilla. Esimerkiksi valtion tasolla Suomi on ensimmäisiä maita, joka pyrkii huomioimaan kestävä kehityksen näkökulmia talousarvioissaan (ks. esim. valtionvarainministeriö 2018). Kunnallisessa toiminnassa vastuullisuus näkyy esimerkiksi ruokapalveluihin liittyvissä julkisissa hankinnoissa, joissa usein huomioidaan Valtioneuvoston periaatepäätöstä ruokapalveluhankintojen vastuullisuudesta. Kunnat käyttävät pääosin esimerkiksi ravitsemukseen liittyviä vastuullisuuskriteerejä hankintojen kilpailutuksissa. (valtioneuvoston periaatepäätös 2016; maa- ja metsätalousministeriö 2018.)

Eettisyyden korostaminen on noussut esiin julkisessa hallinnossa ympäri maailman, kun esimerkiksi korruptio ja vallan hyväksikäyttö on vähentänyt julkista luottamusta hallintoa kohtaan. Siksi julkinen hallinto on lisännyt eettisyyden osa-alueen osaksi muutosohjelmiaan. (Luk 2012, 361-362.) Suomessa eettisten periaatteiden korostaminen on noussut osaksi julkisen sektorin toimintaohjeita. Esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöksiin on kehitetty yleisohje ympäristöasioiden kirjaamisesta tilinpäätöksiin (työ- ja elinkeinoministeriö 2016). Lisäksi yleisohje tilinpäätöksen ja

toimintakertomuksen laatimisesta ohjeistaa kuntia huomioimaan esimerkiksi korruption torjuntaa ja ihmisoikeusasioita osana toimintakertomusta (työ- ja elinkeinoministeriö 2019).

Yhteiskuntavastuusta ja arviointityöstä on kirjoitettu runsaasti tutkimuskirjallisuutta ja raportteja niin kansainvälisesti kuin kotimaisesti. Kuitenkaan vastuullisuusarviointiin liittyvää tutkimusta ei juurikaan ole tarkastuslautakuntakontekstissa. Yleisesti yhteiskuntavastuun raportoimista on suorit-
tanut lähinnä yksityinen sektori. Siksi aiheen tutkiminen on merkityksellistä myös julkisen sektorin näkökulmasta, sillä vastuullisuuden huomioiminen organisaatioiden toiminnassa on jatkuvasti kasvussa.

1.1 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan yhteiskuntavastuun arviointia Suomen kaupungeissa seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- millä tavalla yhteiskuntavastuullisuus ilmenee arviointikertomuksissa?
- miten tarkastuslautakunta reagoi vastuullisuuskysymyksiin arviointikertomuksissa?

Tutkimus tehdään tarkastelemalla väkiluvultaan Suomen kuuden suurimman kaupungin arviointikertomuksia kolmen vuoden aikana. Rajaus on tehty siksi, että suurimmilla kaupungeilla on todennäköisemmin suuremmat resurssit järjestää kattavampi tarkastuslautakunnan arviointityö. Tarkastuslautakunnan resurssit voivat vaihdella runsaasti erikokoisten kaupunkien välillä ja arviointia suoritetaan vaihtelevasti joko hyvin ammattimaisesti tai puolestaan vain lautakunnan yksittäisten jäsenten suorittamana (Ainasvuori ym. 2011, 20). Siksi tarkastuslautakunnilla on isoissa kaupungeissa todennäköisesti mahdollisuus suorittaa kattavammin myös vastuullisuuteen liittyvää tarkastelua, koska niihin on olemassa paremmat resurssit. Tutkimalla suurempien kuntien arviointikertomuksia saadaan todennäköisemmin parempi käsitys siitä, millä tavalla vastuullisuutta voidaan arvioida tarkastuslautakunnissa. Tutkimustuloksista voi olla hyötyä tarkastuslautakunnille yleisesti erilaisista vastuullisuusarvioinnin mahdollisuuksista yhtenä arviointikertomusten osa-alueena. Lisäksi se kertoo yleisesti, miten vastuullisuudesta voidaan raportoida kuntakontekstissa. Tutkimus luo yleisesti tietoa siitä, millä tavalla vastuullisuusarviointia suoritetaan julkisen sektorin kontekstissa ja se tuo lisätietoa suhteellisen laaja-alaiselle vastuullisuuden sekä arvioinnin tutkimukselle.

Tässä tutkimuksessa tarkastelussa on juuri tarkastuslautakunnan arviointityö yhteiskuntavastuun arvioijana. Tarkastuslautakunnan arviointikertomukset ovat tässä tutkimuksessa keskeinen tarkastelukohte, koska arviointikertomuksissa on nähtävillä tarkastuslautakuntien näkemys esimerkiksi kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta. Tästä syystä arviointikertomusten tutkiminen on relevanttia, sillä arviointikertomusten avulla voidaan havaita, näkyykö tarkastuslautakunnan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa myös laajemmat yhteiskuntavastuulliset näkökulmat. Tutkimuksen tarkoituksena on luoda ymmärrystä siitä, millä tavalla kunnan arviointitaho, eli tässä tapauksessa tarkastuslautakunta, arvioi yhteiskuntavastuullisuutta ja miten tarkastuslautakunnat reagoivat toimintaympäristönsä muutoksiin yhteiskuntavastuun näkökulmasta.

Tutkimuksellisenä rajanvetona kolmen vuoden tarkastelun tarkoituksena on se, että näin saadaan kattavampi kuva tarkastuslautakuntien eri vuosien painopisteistä. Lisäksi voidaan huomioida se, mihin osa-alueisiin raportointi keskittyy. Näin tarkastelemalla useana vuotena eri arviointikertomuksia pyritään siihen, että painotetaan arvioinneissa tiettyjä sektoreita toisia vähemmän. Samalla useamman arviointikertomuksen huomioiminen tuo esiin sen, millä tavalla vastuullisuus yleisesti ilmenee arviointikertomuksien raportoinnissa.

Tutkimuksessa tarkastellaan kuutta suurinta kaupunkia. Tässä työssä ei ole tarkoituksenmukaista tutkia pienempiä kuntia, koska tavoitteena ei ole tehdä yleistettävää esitystä eri arviointimenetelmien käytöstä koko Suomen alueella. Koska tavoitteena on kuvata laadullisesti vastuullisuuden arviointimenetelmistä ja niistä tehdyistä johtopäätöksistä, on tässä työssä riittävää, että tarkastelu kohdistuu niihin kuntiin, joilla on oletetusti paremmat mahdollisuudet tehdä vastuullisuuden arviointia tarkastuslautakunnan arviointikertomuksissa.

Tutkimuksen avulla luodaan ymmärrystä tarkastuslautakunnan roolista kunnan vastuullisuuden arvioijana. Kuinka kattavasti tarkastuslautakunnat ottavat huomioon kunnan toiminnan vastuullisuuden eri vuosien arviointikertomuksissa. Toisaalta tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan sitä, millaisia tapoja tarkastuslautakunnat käyttävät arviointikertomuksissaan tarkastellessaan toiminnan vastuullisuutta. Tarkastaako tarkastuslautakunta passiivisesti vain tarkastamisen mahdollisuuden vuoksi, vai nouseeko arviointikertomuksissa esiin selkeitä vastuullisuuteen liittyviä epäkohtia, joihin tarkastuslautakunnat ottavat kantaa.

1.2 Tutkielman rakenne

Tutkimus etenee seuraavasti. Luvussa kaksi käsitellään tutkimuksen kannalta keskeisimpiä käsitteitä ja tutkimukseen liittyvää teoreettista taustaa. Luku kolme kertoo tutkimuksen menetelmistä ja kattavammin käytetystä aineistosta. Luvussa neljä analysoidaan arviointikertomukset kaupunkikohtaisesti ja vedetään lopuksi yhteen keskeisimmät tutkimustulokset. Luvussa viisi tehdään saatujen tulosten perusteella johtopäätöksiä siitä, millaista vastuullisuusarviointi on tarkastuslautakunnan kontekstissa. Samassa luvussa käsitellään myös mahdollisia jatkotutkimuskysymyksiä.

2 TUTKIMUKSEN KESKEISIMMÄT KÄSITTEET JA AIKAISEMPI TUTKIMUS

Tämän tutkimuksen keskeisimmät käsitteet liittyvät arviointiin, tarkastuslautakuntiin sekä yhteiskuntavastuuseen. Seuraavassa näistä käsitteistä kattavammin omissa osioissaan. Lisäksi tässä luvussa esitetään tutkimuksen taustateorianaan toimivaa kontingenssiteoriaa.

2.1 Tarkastuslautakuntien arviointityö

Arviointia voidaan käsitteellisesti määritellä monella tavalla. Scriven määrittelee arviointia välineeksi määritellä asioiden arvoa, ansioita tai merkityksiä (Scriven 1981, 53). Arvioinnilla pyritään selvittämään, onko julkinen hallinto saavuttanut tavoitteensa ja selvittämään julkisen toiminnan vaikutuksia. Lisäksi arvioinnin avulla pyritään selvittämään, mitä hallinto voisi oppia tekemisistään. (Harisalo ym. 2007, 56.) Suomessa arviointia on ruvettu tekemään kattavammin vasta 1990-luvun alkupuolelta alkaen, jolloin valtionvarainministeriön toimesta alettiin suorittamaan arvioita hallinnon muutosohjelmista, jotka olivat alkaneet 1980-luvulla (Ahonen ym. 2002, 48). 2000-luvulla puhutaan Virtasen mukaan jo näyttöön perustuvasta julkisesta toiminnasta tai jopa näyttöyhteiskunnasta (Virtanen 2007, 13) Nykyään arviointia esiintyy lähes kaikkialla elämänalueilla ja arviointityöstä on tullut ammatti (Dahler-Larsen 2012, 1)

Tarkastuslautakunnan arviointityölle on perusteet kuntalaissa. Kuntalain 121 §:ssä määritetään yleisesti tarkastuslautakunnan tehtävistä, joihin kuuluvat esimerkiksi kunnan taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden arviointi (Kuntalaki 410/2015, 121 §). Tarkastuslautakunnan tehtävänä on toimia kunnan poliittisen ohjauksen tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioijana. Näin sen toiminta eroaa tilintarkastajan arviointityöstä, joka on kunnan toiminnan laillisuuden ja oikeellisuuden arvioimista. Arvioinnit esitetään kuntien vuosittaisissa arviointikertomuksissa, joissa vuosittaiset arviointitulokset esitetään vapaamuotoisella tavalla esimerkiksi erilaisin mittarein. (Harjula & Prättälä 2015, 799-800.)

Tarkastuslautakunnan roolista on tehty jonkin verran tutkimuksia ja esimerkiksi vuoden 2004 KuntaSuomi-kyselyssä tarkastuslautakunnan ongelmaksi koettiin se, että lautakunta ei ollut vielä löytänyt asemaansa kunnan organisaatiossa. Ongelmaksi nähtiin esimerkiksi se, että tarkastuslautakunnan suosio ei ole kovin suurta. Tämä ilmeni muun muassa siten, että kunnanvaltuutetut haluavat

toimia usein mieluummin kunnanhallituksessa kuin tarkastuslautakunnan jäsenenä. Kyseisessä tutkimuksessa arviointikertomusta ei nähty merkittäväksi välineeksi kunnan kehittämisessä. (Kallio ym., 9.)

Tarkastuslautakunnan arvioinnin merkityksestä voidaan kuitenkin nykyaikana nähdä jonkin verran kasvua. Esimerkiksi määrärahojen budjetointi ja niiden seuranta on muodostanut yhä laajempia kokonaisuuksia kunnan toimintaympäristössä. Tämä on lisännyt toiminnan tavoitteiden sekä seurannan ja arvioinnin merkitystä toiminnan ja talouden ohjauksessa. Nykyään arviointi on korvannut perinteisen budjetti- ja normiohjauksen. Itse arviointityötä tehdään kunnan tarkastuslautakunnan resursseista ja arviointikohteesta riippuen esimerkiksi kyselyin, haastatteluin tai tilastoaineistoja analysoimalla. (Ailasvuori ym. 2011, 51-53.)

Myllymäen mukaan kunnille kuuluva tuloksellisuusarviointi tulee ottaa huomioon asukkaiden tarpeet sekä odotukset. Kuitenkin ongelmaksi nähdään se, että kuntalaisten odotukset ja tarpeet eivät vastaa kunnan poliittisessa päätöksenteossa esitettyjä tavoitteita. Siksi arviointityön haasteena nähdään tavoitteiden epätasaisuus tai niiden puuttuminen. (Myllymäki 2007, 323-324.)

2.2 Vastuullisuusajattelun yleistyminen yhteiskunnassa

Vastuullisuuden teemat ovat nousseet esille yhteiskunnassa yhä voimakkaammin. Havaintoja yrity maailman huolesta yhteiskunnan tilaa kohtaan on havaittavissa jo vuosisatojen ajan. Kuitenkin virallisia kirjoituksia esimerkiksi yrityksen yhteiskuntavastuusta (englanniksi *corporate social responsibility*) on noussut esiin 1950-luvun alusta lähtien. Carroll on tutkinut kirjallisuuskatsauksessaan yrityksen yhteiskuntavastuun kehittymistä käsitteenä 1950-luvulta 1990-luvun loppuun ja hänen keskeisempänä havaintonaan on se, että yrityksen yhteiskuntavastuun käsitteen alle on vuosikymmenten aikana tullut tieteellisessä kirjallisuudessa useita alakäsitteitä, jotka käsittelevät muun muassa sidosryhmiä ja yritysten sosiaalista tuloksellisuutta. (Carroll 1999.) Yrityksen yhteiskuntavastuu on käsitteenä haastava ja sen määrittelystä on akateemisessa maailmassa paljon erimielisyyksiä (Dahlsrud 2008, 1).

Vastuullisuuden merkitys yhteiskunnallisessa toiminnassa ajan saatossa yleistynyt. Perinteinen ajattelutapa yrityksissä, jonka mukaan tärkein tavoite on yrityksen tuloksen maksimoiminen, on osoittautunut riittämättömäksi. Erilaiset aktivistiryhmät ovat maailmalla jo 1960-luvulla vaatineet laajempaa huomiota yrityksen yhteiskuntavastuun huomioimiseksi. Siitä syystä esimerkiksi julkinen

hallinto on tunnistanut muiden muassa ympäristön, työntekijät ja asiakkaat merkittävänä ja legitimiä sidosryhmänä yritystoiminnassa. (Carroll 1991, 39.)

Vastuullisuuden ja eettisyyden huomioiminen julkisessa toiminnassa on ajan saatossa kasvanut erilaisten skandaalien johdattamana, joista yleisenä julkisen hallinnon epäeettisenä toimintana ovat olleet esimerkiksi julkisen organisaation harjoittama korruptio eli esimerkiksi lahjonta (Sherman 1999, 14).

Anttiroiko määrittelee yhteiskuntavastuun ”toimijan vastuuna yhteiskunnalle eli vastuuna sille yleiselle sosiaaliselle viitetaustalle, jonka se jakaa muiden toimijoiden kanssa”. Julkinen yhteiskuntavastuu on jaettavissa Anttiroikon mukaan kuuteen alalukuun, jotka ovat: poliittinen vastuu, virkavastuu, hyvinvointi- ja sidosryhmävastuut, taloudelliset vastuut, yleishumanistiset vastuut sekä ympäristövastuut (Anttiroiko 2004.)

Edellä mainitut Anttiroikon yhteiskuntavastuun määritelmät ovat määritelty artikkelissa karkeasti eri tavalla. Tässä tutkimuksessa yhteiskuntavastuun käsitteet esitetään artikkelia mukailleen, koska artikkelissa ei suoranaisesti määritellä julkisen yhteiskuntavastuun osa-alueita. Siksi tässä tutkimuksessa hyödynnetään muita lähteitä, jotta käsitteiden kattavuus olisi monipuolisempaa ja yhteiskuntavastuun julkisen sektorin elementti tulee selkeämmin esille. Lopuksi kuvioon 1 kootaan nämä osa-alueet ja miten se on sovellettavissa tarkastuslautakunnan arviointiin.

Ensimmäiseksi *poliittisella vastuulla* tarkoitetaan siis esimerkiksi demokratiaan sekä poliittiseen toimintaan liittyvää vastuuta. Ryytänen määrittää poliittisen vastuun, joka ”on asema, jossa kansalta määrääjäksi saatu valta perustaa kattavan poliittisten toimijoiden sitoutumisen kansan suuntaan”. (emt. 48; Ryytänen 2010, 65.) Poliittinen vastuu voidaan nähdä käytäntönä, jossa voidaan tarkastella, miten poliittisten päätöksentekijöiden tulisi tarkoituksenmukaisesti käyttäytyä ja millä tavalla poliittiset instituutiot tulisi järjestää. Poliittinen vastuullisuus pidetään tärkeänä ominaisuutena, koska sen nähdään tuovan järjestystä, vakautta ja ennustettavuutta julkisen hallinnon toiminnalle. (Tsakatika 2008, 33.)

Toiseksi *virkavastuun, oikeudelliset vastuut ja hyvän hallinnon periaatteiden* käsitteiden määrittelyssä on melko selkeät määritelmät lainsäädännössä. Perustuslain 118 § mukaan jokainen virassa oleva henkilö on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuun noudattamatta jättäminen on rangaistavaa. Toisaalta hyvän hallinnon perusteista on kerrottu hallintolaissa. (Hallintolaki

6.6.2003/434, 2 luku). Luvussa kerrotaan muun muassa siitä, että hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti ja puolueettomasti. Lisäksi luvussa vaaditaan muun muassa tuloksellisesta palvelujen järjestämisestä (emt.). Oikeudellisiksi vastuiksi voidaan nähdä juuri se, että julkinen valta noudattaa toimissaan voimassa olevaa oikeutta ja niihin kirjoitettuja velvollisuuksia.

Kolmanneksi *hyvinvointi- ja sidosryhmävastuisiin* Anttiroiko sisällyttää esimerkiksi taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet perusoikeudet (TSS-oikeudet). Sidosryhmävastuuseen sisältyy organisaation vastavuoroisuussuhteissa ja määrämuotoisessa kanssakäymisessä liittyviin velvollisuuksiin eri sidosryhmiä kohtaan. (Anttiroiko 2004, 48.) TSS-oikeuksilla tarkoitetaan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) vuoden 1966 yleiskokouksessa solmittua sopimusta, joka Suomessa tuli voimaan vuonna 1976. TSS-oikeuksiin kuuluvat esimerkiksi oikeudesta sosiaaliturvaan, koulutukseen sekä työhön. Sopimukseen liittynyt valtio on sitoutunut toteuttamaan sopimuksessa esitettyjä oikeuksia omiin voimavaroihinsa suhteutettuna. (Suomen YK-liitto.)

Neljänneksi yhteiskuntavastuun osa-alueena on *taloudelliset vastuut*. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi taloudellisuuden tehokkuuden vaatimusta sekä taloudellisen tasapainon huomioimista (Anttiroiko 2004, 48). Sinervon mukaan kunnan talouden tasapainossa on kyse siitä, ovatko kunnan rahat riittävät. Tasapainon kannalta on keskeistä se, millä tavalla kuntalaisten verorahat käytetään kunnan toiminnassa. Lisäksi tasapainossa mietitään myös palveluiden vaikuttavuutta eli sitä, ovatko palvelut olleet onnistuneita kuntalaisten tarpeisiin nähden. (Sinervo 2011, 32-33.)

Yleishumanistisilla vastuilla tarkoitetaan esimerkiksi ihmisoikeuksiin, ihmisarvon kunnioitukseen, tasa-arvoon sekä oikeudenmukaisuuteen liittyviä vastuita (Anttiroiko 2004, 48). Yleishumanistisilla vastuilla on selkeä yhteys perus- ja ihmisoikeuksiin. Esimerkiksi Suomen perustuslain 6 § korostaa yhdenvertaisuutta sekä sukupuolten välistä tasa-arvoa. Julkisen vallan roolista perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa määrittelee lisäksi perustuslain 22 §, jossa määrätään, että julkisen vallan tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.)

Ympäristövastuilla tarkoitetaan kestäväan kehityksen huomioimista, ympäristöongelmien, liikenteeseen sekä asuinympäristön liittyviä vastuita (Anttiroiko 48, 2004). Kestävällä kehityksellä on annettu käsitteenä useita merkityksiä. Kuitenkin kestäväan kehitystä voi ajatella esimerkiksi niin, että jollakin alueella syntyvillä tapahtumilla on vaikutusta muihin (Akinsete & Nelson 2017, 53). Kestävän kehityksen ajatuksena on ottaa huomioon taloudellisten, sosiaalisten ympäristöllisten

resurssien rajoittuneisuuden, jotta nykyisille sekä tuleville sukupolville voidaan luoda hyvinvointia. (Glavič & Lukman 2007, 1884).

Edellä mainittujen kuuden ympäristövastuun osa-alueet julkisessa sektorissa on havainnollistettu tarkastuslautakunnan arviointikontekstiin taulukossa 1. Näiden osa-alueiden kautta voidaan hahmotella, millaista arviointia tarkastuslautakunnat voivat yhteiskuntavastuusta suorittaa teorian mukaan.

YHTEISKUNTAVASTUUN TEEMA	TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINNIN NÄKÖKULMA
1. Poliittinen vastuu	<ul style="list-style-type: none"> • Millä tavalla arvioidaan sitä, että esimerkiksi valtuutetut ovat sitoutuneita kuntalaisia kohtaan?
2. Virkavastuu, oikeudenmukaisuus sekä hyvän hallinnon periaatteet	<ul style="list-style-type: none"> • Miten viranhaltijoiden oikeudelliset velvollisuudet arvioidaan? • Miten arvioidaan viranhaltijoiden puolueettomuutta? • Miten arvioidaan palveluiden tuloksellisuutta?
3. Hyvinvointi- ja sidosryhmävastuut	<ul style="list-style-type: none"> • Miten TSS-oikeudet näkyvät arvioinneissa? • Miten erilaiset sidosryhmät on otettu huomioon?
4. Taloudelliset vastuut	<ul style="list-style-type: none"> • Miten arvioinneissa otetaan huomioon kunnan taloudellinen tasapaino? • Miten tehokkuus ilmenee arvioinneissa?
5. Yleishumanistiset vastuut	<ul style="list-style-type: none"> • Miten arvioinneissa ilmenee ihmisoikeuksiin liittyvät seikat? • Miten arvioidaan tasa-arvoa?
6. Ympäristövastuu	<ul style="list-style-type: none"> • Arvioidaanko kestävään kehitykseen liittyviä toimia? • Miten esimerkiksi asuin ympäristön ja liikenteen huomioiminen ilmenee arvioinneissa?

Taulukko 1: Yhteiskuntavastuun osa-alueet tarkastuslautakunnan arvioinnissa (Mukaihen Antti-roiko 2004, 49).

2.3 Tarkastuslautakunnan arviointiin ja yhteiskuntavastuuseen liittyvä aiempi tutkimus

Tutkimuksissa tarkastuslautakunnan roolista ja arviointityöstä on jonkin verran tieteellisiä tutkimuksia. Vuorisen (1996) teos ”Tarkastuslautakunta kunnan valvonnassa” on julkaistu melko pian sen jälkeen kuin tarkastuslautakuntajärjestelyyn siirryttiin Suomessa. Teoksen esipuheessa korostetaan sitä, että tuohon aikaan uuden tarkastuslautakunnan rooli tulee olemaan merkittävä.

Tutkimuksessa mainitaan myös, että tarkastustoiminnan arvostus on alhaalla ja tilanteen parantamiseksi tarvitaan toiminnan kehittämistä ja muutosta ja tätä kehitystyötä pitää tuoda myös kuntalaisille tiedoksi. (Vuorinen 1996.) Lisäksi Ruostesaaren ja Holttisen tutkimus (2004) perustuu tarkastuslautakunnan ja valtuuston jäsenille lähetettyihin postilomakkeisiin, joihin vastasi reilu 500 ihmistä. Tutkimuksessa selvisi tarkastuslautakunnan arviointitoimintaan havainto siitä, että tuolloin tarkastuslautakunnilla ei koettu olevan valmiuksia kunnan johdon toiminnan arviointiin. Toisaalta kyseisessä kyselyssä arviointityön koettiin perustuvan lähinnä kunnan tilintarkastajan tekemään arviointiin. Kyselyyn vastaajien mielestä tarkastuslautakunnilla on riittävät resurssit toiminnan järjestämiseen. Kuitenkin tutkijat huomauttavat, että arvioinnin perustuminen tilintarkastajan havainnointiin viittaa tosiasiaa siihen, että tarkastuslautakunnilla ei olisi tarpeeksi resursseja. (Ruostesaari & Holttinen 2004.)

Tarkastuslautakunnan arviointia on käsitelty myös kuntakonsernin näkökulmasta. Kuntakonsernin arviointityön sujuvuuteen vaikuttavat muun muassa se, miten selkeitä ja objektiivisiä kuntakonsernille asetetut tavoitteet ovat. Haasteellisuutta arvioinnin toteuttamiseen nähtiin esimerkiksi kuntakonsernin yhtiöiden moninaisuus, sekä ristiriitaiset tavoitteet monimutkaisessa kuntakonsernirakenteessa. Näihin haasteisiin vastaamiseksi tarkastuslautakunnilta vaaditaan esimerkiksi sopeutumiskykyä sekä perehtymistä uusiin kunnan palvelutuottamismalleihin sekä arviointimenettelyihin. (Ainasvuori ym. 2011. 97-101.) Uoti kertoo lisäksi, että kunnan arvioinnissa on edelleen tarkastelun ongelmia erityisesti kunnan ulkopuolisten palvelutoiminnan arvioinneissa arviointikertomuksissa verrattuna ydinkunnan palvelutuotannon arviointiin. Uoti nostaa esiin, että tarkastuslautakunnan arviointi ei ole vielä niin vaikuttavaa kuin se voisi olla. (Uoti 2019, 240.)

Vastuullisuuteen liittyvä tutkimus on hyvin monipuolista, mutta julkisen sektorin kontekstissa varsinaista yhteiskuntavastuun tarkastelua on huomattavasti vähemmän kuin yksityisen sektorin näkökulmasta. Aguinis ja Glavas ovat tehneet kirjallisuuskatsauksen, jossa lähes 700 tieteellistä artikkelia, kirjaa ja kirjan lukua, mitkä liittyivät yrityksen yhteiskuntavastuuseen (corporate social responsibility). Kirjallisuuskatsauksessa kerrotaan, että yrityksen yhteiskuntavastuuta on tutkittu laajasti useissa eri tieteenaloissa: erityisesti johtamis- ja kauppatieteissä. (Aguinis & Glavas 2012.)

Heath ja Norman väittävät, että esimerkiksi julkisesti omistetuissa yhtiöissä on edistetty huonommin julkista etua ja sosiaalista vastuullisuutta kuin vastaavissa yksityisissä yhtiöissä. He nostavat esiin monimutkaisemmat vastuusuhteiden merkityksen julkisella sektorilla. Lisäksi he mainitsevat, että julkisella sektorilla ei voi saada omistusosuutta hoidetuista tehtävistä. Toisena ongelmana

nähdään se, että julkisen sektorin johtajilla on paljon pienempi pelko menettää rahojaan, sillä poliitikot eivät koskaan päästä tärkeitä julkisia organisaatiota menemään konkurssiin. Tilanne on eri yksityisellä sektorilla, joilla taloudellinen riski on suurempi. Koska julkisen sektorin johtajilla on vähemmän riskejä, saattaa se myös vaikuttaa siihen, että yhteiskuntavastuun toteuttaminen on haastavampaa julkisella sektorilla. (Heath & Norman 2004, 255-258.) Yhteiskuntavastuullisuuteen liittyvällä yhteiskunnallisella suorituskyvyllä (corporate social performance) - johon liittyy esimerkiksi ympäristön huomioiminen sekä työntekijöiden reilu kohtelu – on nähty mahdollisuuksia vähentävää organisaation taloudellista riskiä (ks. Orlitzky & Benjamin 2001).

2.4 Kontingenssiteorian yhteys tarkastuslautakuntien vastuullisuusarviointiin

Tämän tutkimustyön teoreettisena tulkintaviitekehyksenä käytetään kontingenssiteoreettista lähestymistapaa tarkastuslautakunnan arviointiympäristöön. Kontingenssiteoria ottaa huomioon organisaation toimintaympäristön, ja organisaation toiminnan ymmärtäminen lähtee organisaation olosuhteiden ymmärtämisen ja ympäristön vaatimusten kautta. Kontingenssiteoriassa oivalletaan se, että organisaatioilla ei ole kovinkaan paljon mahdollisuuksia ohjailta ympäristöään. Päinvastoin organisaation ympäristö tarjoaa mahdollisuudet ja rajoitteet organisaation toiminnalle. (Harisalo 2008, 216-217.) Organisaatiot voivat kontingenssiteorian mukaan parantaa tehokkuuttaan organisaation ympäristötekijöillä ja näiden kautta mukautua ympäristön muutokseen (McAdam, Miller & McSorley 2019, 195).

Mitä suurempi organisaatioon liittyvä ympäristön kompleksisuus sekä muuttuvuus on, sitä epävarmempaa organisaation ympäristö on (Damanpour 1996, 696). Kontingenssiteorian mukaan ajateltuna ei ole olemassa yhtä parasta tapaa organisoida toimintaa. Organisaatiolla on useita tapoja organisoida menestyksekkäästi riippuen siitä, millaiset ympäristötekijät juuri kyseiseen organisaatioon vaikuttavat. (Hatch 2018, 117.) Myös organisaatioon liittyvän kontrollin käyttö ja muoto ovat riippuvaisia organisaation ympäristön luomasta asetelmasta (Fisher 1998, 47).

Kirjallisuudessa on kiinnitetty eniten huomiota organisaatioiden ympäristön epävarmuuteen. Tähän on syynä esimerkiksi se, että organisaatioiden epävarmuus ympäristöstä on kasvanut vuosien aikana esimerkiksi globalisaation kasvaessa. (Otley 2016, 50.) Myöskään organisaatioiden rakenne on tutkimusten mukaan harvoin optimaalisin, vaan organisaatiot joutuvat ottamaan huomioon organisaation muuttujat eli kontingenssitekijät, jotta organisaation toiminta olisi mahdollisimman optimaalista (Donaldson 2001, 4). Organisaatiot kohtaavat kontingenssiteorian mukaan ongelmia, jos ne

eivät kykene tunnistamaan toimintaympäristönsä muuttuvia vaatimuksia eikä pysty reagoimaan niihin oikealla tavalla. (Harisalo 2008, 39).

Kontingenssiteoria on sovellettavissa tarkastuslautakunnan arviointiin ja siihen liittyvään yhteiskuntavastuun arviointiin. Suomalaisten kuntien toiminta perustuu vahvaan itsehallintoon, jossa kunnilla on laajat mahdollisuudet tehdä päätöksiä omalla alueellaan (Haveri 2015, 139). Toisaalta tarkastuslautakunnille on annettu vapauksia itse päättää, millaisia arviointimenetelmiä ja toimintatapoja käytetään käytettävissä olevien resursseista ja arviointikohteisiin suhteutettuna (Kuntaliitto 2018, 11). Lisäksi itse arviointiprosessi on aina tapauskohtaista, johon vaikuttavat esimerkiksi, johon vaikuttavat esimerkiksi käytetyt arviointimenetelmät, erilaiset arviointikohteet sekä arviointiin liittyvä osaaminen (ks. Virtanen 2007, 100-140). Siksi tarkastuslautakunnan arviointi voidaan nähdä organisaatiokohtaisena. Tässä tutkimuksessa huomioidaankin eri kaupunkien organisaation erilaisuus ja peilata tätä yhteiskuntavastuun arviointiin. Tästä syystä kontingenssiteoria soveltuu hyvin organisaation erilaisuuden tarkasteluun. Koska jokaisella kunnalla on oltava oma hallintosääntö, joka määrittelee kunnan hallinnon järjestämistä (kts. esim. Kuntaliitto 2017.) luo se itsehallinnon tapaan perustelun sille, että jokainen kunta on omalaatuinen kokonaisuus. Siksi kunnan tarkastuslautakunnat muodostavat oman organisaatorakenteen, mikä tarkastaa kunnan toimintaa omista lähtökohdistaan käsin.

Koska organisaatioympäristön huomioiminen on teorian keskeisessä roolissa, voidaan kontingenssiteoriaa soveltamalla selvittää esimerkiksi sitä, millaisessa ympäristössä tarkastuslautakunta näkee kunnan toimivan ja toisaalta, miten kunta pitää tarkastuslautakunnan mielestä ympäristöönsä reagoida. Esimerkiksi kuntien riskienhallinnan tilaa koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että kunnan koko, toimintatavat ja ympäristötekijät vaikuttavat siihen, että riskienhallintaa tulee miettiä erikseen eri kuntien tarpeet ja olosuhteet huomioiden. Tämä osoittaa Oulasvirran mukaan kontingenssiajattelun sopivuuden kuntien riskienhallinnan toteuttamisessa. (Oulasvirta 2019, 252.) Toisaalta organisaatioiden tulee valita itselleen sopivin kontrollijärjestelmä ottaen huomioon organisaation luonteenpiirteet (Jokipii 2010, 117). Tämä vahvistaa kontingenssiteorian soveltamista tarkastuslautakunnan arviointityöhön, ja teorian avulla voidaan tehdä johtopäätöksiä yhteiskuntavastuun määrittelyprosessista eri kaupunkien välillä. Tarkastuslautakuntien yhteiskuntavastuun arviointiin vaikuttavat lukuisat kontingenssitekijät. Näitä kontingenssitekijöitä voivat olla esimerkiksi organisaation koko, strategia sekä ympäristön epävarmuus (Jokipii 2006, 52).

3 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tämä tutkimus on empiirinen ja se toteutetaan kvalitatiivisesti tarkastuslautakuntien arviointikertomusten analysoimisella. Yhteiskuntavastuuta tutkiessa tutkimuksen analyysimenetelmänä käytetään laadullista lähestymistapaa ja aineiston analyysissä käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Perustelen valintaa sillä, että aikomuksena tässä tutkielmassa on tarkastella vastuullisuudesta ilmeneviä tulkintoja ja niistä johdettuja johtopäätöksiä arviointikertomuksissa, joten menetelmäni vastaa hyvin näihin tarkoituksiin. Näin voidaan mahdollisesti saada selville esimerkiksi vastuullisuuteen liittyviä painopisteitä, joita voi esiintyä esimerkiksi arviointikertomusten johtopäätöksissä.

Sisällönanalyysillä voidaan saada tietoa systemaattisesti ja objektiivisesti analysoidessa dokumentteja. Sisällönanalyysissä on tarkoituksena etsiä tekstistä merkityksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117.) Teoriaohjaava sisällönanalyysiä käytetään tässä työssä, siitä syystä, että tutkimuksessa peilataan saatuja tuloksia luvussa 2.4 esitettyyn kontingenssiteoriaan. Teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee aineiston ehdoilla, mutta myöhemmin sisällön pelkistämässä eli abstrahoinnissa aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin (emt. 133). Edellä mainitut sisällönanalyysin piirteet sopivat hyvin tarkastuslautakuntien yhteiskuntavastuullisuuden tarkasteluun arviointikertomuksien näkökulmasta. Ajatuksena on juuri arviointikertomuksia hyödyntäen selvittää, millä tavalla tarkastuslautakunnan jäsenet tuovat arviointikertomuksissa esille tuomia asioita ymmärrettäviksi. Tässä apuna hyödetään luvussa 2.2 muodostettuja yhteiskuntavastuun osa-alueita tarkastuslautakunnan arvioinnissa.

Arviointikertomus on tutkimuksen kannalta otollinen tutkimuskohde, koska siinä kerrotaan kirjallisesti tarkastusvuoden arvioiden kuvaukset ja niistä tehdyt johtopäätökset. Siksi arviointikertomukset kuvastavat otollisesti tarkastuslautakuntien ajatuksia siitä, mitkä yhteiskuntavastuullisuuteen liittyvät seikat ovat kunnan toiminnassa tärkeitä ottaa huomioon. Lisäksi voidaan selvittää, millaisia vastuullisuusnäkökulmia tarkastuslautakunnat tuovat esiin kunnan tilasta arviointikertomusten perusteella.

Saatuja tuloksia peilataan Anttiroikon luomaan kuusiportaiseen jaotteluun, joka on esitetty luvussa 2.2. Koska Anttiroikon luokittelu pohjautuu julkisen sektorin yhteiskuntavastuun määrittämiseen, sopii se tähän tutkimukseen parhaiten perinteisen yrityksen yhteiskuntavastuuajattelun sijasta.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomukset ovat vapaasti saatavilla netissä ja tutkimuskysymysten vastaamiseksi hyödynnetään kuuden suurimman kaupungin arviointikertomuksia kolmen vuoden ajalta, joten kyseessä on pitkittäistutkimus. Tarkastuslautakunnan arviointikertomukset ovat vuodelta 2016-2018 pois lukien Espoon arviointikertomukset, joissa tarkastellaan vuoden 2015, 2017 ja 2018 arviointikertomuksia, koska vuoden 2016 arviointikertomusta ei ollut saatavilla. Yhteensä arviointikertomuksia tässä tutkielmassa on siis tarkastelussa 18 kappaletta. Tutkimuksen analyysimenetelmänä hyödynnetään dokumenttianalyysiä. Dokumenttianalyysi on tässä tutkimuksessa luonteva vaihtoehto, sillä tarkastelun kohteena ovat arviointikertomukset, jotka ovat kunnan virallisia dokumentteja.

Dokumenttianalyysillä arvioidaan systemaattisesti painettuja dokumentteja. Itse analyysin tarkoituksena on etsiä ja havainnollistaa tietoa dokumenteista ja lopulta yhdistellä nämä tiedot kokonaisuudeksi. Bowenin mukaan dokumenttianalyysin etuna voidaan pitää muun muassa sitä, että dokumenttien analyysi vie vähemmän aikaa moneen muuhun tutkimusmenetelmään verrattuna, mikä tekee siitä tehokkaan menetelmän. Lisäksi internetin olemassaolo helpottaa erityisesti asiakirjojen saatavuutta, sillä ne julkaistaan usein julkisesti verkossa. (Bowen 2009, 27-31.)

Laadullisen tutkimuksen vaiheet koostuvat Alasuutarin mukaan havaintojen pelkistämisestä, sekä arvoitusten ratkaisemisesta (Alasuutari 2011, 2. luku). Havaintojen pelkistämisessä on ensimmäiseksi tutkittu ne tekstit ja arviointikohteet arviointikertomuksissa, jotka vastaavat yhteiskuntavastuun osa-alueisiin (ks. luku 2.2). Nämä raakahavainnot kerättiin jokaiselta arviointikertomusvuodelta erillisille lomakkeille, joita on yhteensä 18 kappaletta. Tämän jälkeen pelkistämisen toisena vaiheena yhdistellään ja karsitaan raakahavainnot erillisiksi ryhmiksi, joista luokitellaan samankaltaisia havaintoja. Näiden ryhmittelyjen jälkeen siirrytään arvoituksen ratkaisuvaiheeseen, jota voidaan sanoa myös tulosten tulkinnaksi (Alasuutari 2011, 2. luku). Tässä vaiheessa aineiston pelkistämisen vaiheessa muodostetuilla tiedoilla muodostetaan johtopäätöksiä tarkastuslautakuntien yhteiskuntavastuun ilmenemismuodoista eri arviointikertomusten pohjalta ja toisaalta muodostetaan luvussa 2.4 selitetyn kontingenssiteorian mukaan havaintoja siitä, millaisessa toimintaympäristössä kunnat ovat ja miten tarkastuslautakunnat reagoivat tähän toimintaympäristöön juuri yhteiskuntavastuun näkökulmia peilaten. Kunkin kaupungin tarkastelu on jaettu erillisiin alalukuihin, jotta voidaan havaita paremmin eri kaupunkien yhteiskuntavastuun painopisteitä.

4 ANALYYSITULOKSET

Tutkimuksessa tavoitteena oli selvittää millaisena yhteiskuntavastuullisuuden osa-alueet ilmenevät Suomen kuuden suurimman kaupungin arviointikertomuksissa. Lisäksi vastauksia pyrittiin löytämään siihen, miten tarkastuslautakunnat reagoivat vastuullisuuskysymyksiin ja miten sen kautta voidaan päätellä kunnan vastuullisesta toiminnasta. Tässä tutkimuksessa yhteiskuntavastuun osa-alueet jaettiin kuntakontekstissa poliittiseen vastuuseen, virkavastuuseen, oikeudelliset vastuuseen ja hyvän hallinnon periaatteisiin (myöhemmin tässä tutkimuksessa virkavastuu), hyvinvointi- ja sidosryhmävastuuseen (myöhemmin tässä tutkimuksessa hyvinvointivastuu), taloudelliseen vastuuseen, yleishumanistiseen vastuuseen sekä ympäristövastuuseen.

Aineiston perusteella voidaan todeta, että eri kunnissa painottuivat eri tavalla yhteisvastuullisuuden osa-alueet. Kuitenkin keskeisimpänä tuloksena on se, että kaikissa kuntien arviointikertomuksissa jokaiseen yhteiskuntavastuun osa-alueisiin liittyvää arviointia on havaittavissa. Kuitenkin kaupungit ovat painottaneet selkeästi tiettyjä arviointikohteita toisia enemmän. Seuraavassa esitetään tutkimuksen keskeisimmät havainnot kaupunkikohtaisesti. Kunkin kaupungin osalta keskeisimmät tulokset on esitetty myös erillisissä taulukoissa (taulukot 2-7). Lopuksi kaupungeista tehdyt keskeisimmät havainnot on koottu yhteenvetokaavioon luvussa 4.7.

4.1 Helsinki

Helsingin tarkastuslautakunnan virkavastuuseen liittyvät huomiot liittyvät erityisesti kaupungin strategian noudattamiseen liittyvään vastuuseen: näistä oli arviointi jokaisen vuoden arviointikertomuksissa. Erilaisia huomioita hallinnon vastuun ongelmista nostettiin arvioinneissa esiin esimerkiksi konsernijohdon kaksoisroolit kuntayhtiöissä ja kunnassa. Lisäksi arvioinneissa on otettu huomioon myös esimerkiksi harmaan talouden torjuntaan sekä eettisiin hankintoihin liittyviä toimia esimerkiksi arviointikysymyksellä: ”ovatko johtavassa esimiesasemassa toimivat viranhaltijat riittävästi ohjanneet ja valvoneet kaupungin eettisten periaatteiden noudattamista hankinnoissa”. Voidaan todeta, että tarkastuslautakunta pitää arvioinneissaan tärkeänä sitä, että kunnan toiminnassa otetaan huomioon se, että hallinto toimii eettisesti ja arvioinneissa suositellaan entistä enemmän huomioimaan virkavastuun kehittäminen kunnan toiminnassa.

Hyvinvointivastuun huomioiminen keskittyi arvioinneissa erityisesti sosiaali- ja terveystalouden ja lasten ja nuorten koulutuksen arviointeihin. Arvioinneissa nousi esiin esimerkiksi vanhusten kotihoito ja omaishoito, nuorten mielenterveyspalvelut sekä liikuntapalvelut. Sidosryhmien huomioiminen oli melko kattavaa, sillä arvioinneissa on otettu kantaa esimerkiksi kaupungin lihavuuden estämiseen liittyvään ohjelmaan sekä kaupungin kulttuuripalvelujen toiminnan kehittämiseen. Näiden tulosten perusteella on selvää, että tarkastuslautakunta pitää arvioinnissaan tärkeänä sitä, että kunnan toiminnassa arvioidaan myös niitä ihmisryhmiä, joilla voi olla haastavia elämäntilanteita kuten esimerkiksi mielenterveysongelmia sekä vakavia sairauksia. Erilaisten terveystaloudellisten sekä kulttuuripalveluiden arviointi puolestaan kertoo siitä, että kunnalle väestön terveys ja hyvinvointi ovat tärkeitä kaupungin toiminnan kannalta.

Taloudellisesta vastuusta Helsingin arviointikertomuksissa nousi esiin se, että tarkastuslautakunta huomautti esimerkiksi siitä, että kaupungin toiminnassa ei sallita minkäänlaista lainvastaista toimintaa, ja mitään oman edun tavoittelua ei sallita kaupungin rahankäytössä. Tarkastuslautakunta myös vaatii, että jo väitteet edellä mainitusta toiminnasta on tutkittava. Jokaisessa arviointikertomuksessa oli myös arvioita kuntakonsernin toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta sekä myös läpinäkyvyydestä. Vaikuttaa siltä, että Helsingin tarkastuslautakunta pitää arvioinneissaan tärkeänä sitä, että kuntatalouden periaatteet tulee olla selkeitä ja se, että toiminnan tarkoitus on koko kunnan etu eikä esimerkiksi henkilökohtaisen edun tavoittelu.

Yleishumanistisia vastuun tarkastelussa Helsingin arviointikertomuksissa nousi selkeästi esiin alueellisen tasa-arvoisuuden arviointi: näihin liittyvää arviointia on jokaisessa arviointikertomuksessa. Tarkastuslautakunta huomauttaa esimerkiksi siitä, että asuinalueiden segregatio on lisääntynyt kaupungissa ja tässä yhteydessä tarkastuslautakunta ehdottaa, että vuokra-asunnoilla kaupunki voisi hillitä kaupungin alueiden eriarvoistumista. Alueelliseen eriarvoistumiseen liittyvää arviointia on suoritettu myös perusopetuksen laadussa ja tässä arvioinnin mukaan tarvittiin parannusta. Muutenkin tasa-arvoisuuden korostuminen nousi selkeästi esiin jokaisessa arviointikertomuksessa. Esimerkiksi arvioinneissa huomautettiin siitä, että terveysasemien tiloissa tulisi huomioida pyörätuoli-asiakkaat. Tarkastuslautakunta myös antaa myös lisää konkreettisia toimia tasa-arvoisuuden parantamiseksi. Tästä esimerkkinä se, että kasvatuksen ja koulutuksen toimiala tulee lisätä positiivisen diskriminaation määrärahoja niille lukioille, joissa on tavallista enemmän tarvetta tukitoimille ja opiskelun ohjaukselle. Lukuisten tasa-arvonäkökulmien korostuminen arviointikertomuksissa korostaa sitä, että tarkastuslautakunta puolustaa yleisiä ihmisoikeuksia vahvasti arvioinneissaan ja se antaa kaupungille mahdollisuuksia kehittää toimintaa entistä tasa-arvoisemmaksi sekä monimuotoisemmaksi.

Selkeää ympäristövastuun huomioimista on tarkasteltu Helsingissä kahdessa arviointikertomuksessa. Toisessa arvioitiin energiatehokkuuden lisääviä toimenpiteitä ja toisessa kaupunkistrategian päästövähennyksiin liittyviä toimenpiteitä sekä luonnonsuojeluohjelman tavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunta on huomauttanut, että energiatehokkuuteen liittyvää osaamista tulee kehittää ja sitä, että kaupungilla tulee olla vaikuttavampia keinoja päästötavoitteiden tavoittamiseen. Voidaan siis sanoa, että tarkastuslautakunta huomioi arvioinneissaan myös ympäristönäkökulmat, mutta verrattuna moneen muuhun yhteiskuntavastuun osa-alueeseen tarkastelu oli niukempaa. Esimerkiksi vuonna 2017 selkeää ympäristöasioiden arviointia ei ollut.

Helsingin kaupungin poliittisen vastuun arviointina voidaan nähdä kaupungin toimintaohjelmien tarkoituksenmukaisuuden arviointina. Arviointikertomuksissa on paljon näkemyksiä siitä, vastaavatko toimintaohjelmat niille asettamia tavoitteita. paljon kaupunkien toiminnan toimintaohjelmien tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää arviointia. Esimerkiksi kaupungin omistajaohjauksen arviointikriteereinä tytäryhteisöjen tavoitteiden yhteensopivuus kaupungin tavoitteiden kanssa. Lisäksi arvioinneissa oli myös mukana esimerkiksi kaupungin toimien vaikutusta strategian edistämiseen esimerkiksi liikuntapalvelujen osalta.

 <p>Poliittinen vastuu -Poliittisten ohjelmien tarkoituksenmukaisuuden arviointi</p>	 <p>Virkavastuu -Hallinnon eettisyys -Virkavastuun kehittäminen kunnan toiminnassa</p>
 <p>Taloudellinen vastuu -Vaaditaan selkeät kuntatalouden eettiset periaatteet -Korostetaan koko kaupungin etua taloudenhoidossa</p>	 <p>Hyvinvointivastuu -Huomioidaan haastavissa elämäntilanteissa tarvitsemat palvelut -Terveyden ja hyvinvoinnin korostaminen</p>
 <p>Yleishumanistinen vastuu -Ohjeistetaan tasa-arvo-näkökulmien korostaminen kaupungin toiminnassa</p>	 <p>Ympäristövastuu -Vaaditaan tehokkaampia keinoja, jotta energiatehokkuutta voidaan lisätä -Luonnonsuojeluohjelman huomioiminen</p>

Taulukko 2: Helsingin keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

4.2 Espoo

Espoon tarkastuslautakunnan arvioinneista saa hyvän käsityksen siitä, että kaupungin toiminnan ylläpitämiseksi vaaditaan koko kaupungin toimialojen panos. Tarkastuslautakunta esimerkiksi toteaa, että työllisyysasioiden hoitamiseen vaaditaan kaikkien kaupungin toimialojen osallistumista. Toisaalta huomioidaan myös esimerkiksi se, että myös väestönrakenteen muutos tulee ottaa huomioon koko kaupungin toimialoilla. Toisena keskeisenä havaintona virkavastuun ilmenemisestä on useat raportointia vaativat toimet, joita tarkastuslautakunta vaatii toteuttamaan kaupungin eri toimialoilla. Raportointia vaaditaan esimerkiksi kaupungin ICT-projekteille sekä katu- ja väylärakentamiselle. Voidaan siis todeta, että tarkastuslautakunta pitää koko kaupungin toimialojen panosta ja myös yhteistyötä tärkeänä osana kaupungin menestykselle. Lisäksi raportointien ja selvitysten vaatimus luo selvää kuvaa siitä, että kaupungin toiminta on läpinäkyvää ja siitä ilmoitetaan selkeästi eri sidosryhmille.

Espoon hyvinvointi- ja sidosryhmävastuissa on kiinnitetty monipuolisesti huomiota siihen, että muuttuva kunta vaatii yhä monipuolisempia palveluja. Arvioinneissa nousevatkin esiin esimerkiksi maahanmuutto ja työttömyys selittäväksi tekijäksi tällaiseen kehitykseen. Yleisesti hyvinvointipalveluiden keskeisenä huomiona on esimerkiksi se, että kaupungin sidosryhmät tulee huomioida monipuolisesti ja palvelut tulisi olla kuntalaislähtöistä. Asiakasmyönteisyyden korostuminen nousi esiin esimerkiksi kirjastopalveluiden, vanhusten hoivapalveluissa sekä kuntademokratian lisäämisen työvälineissä.

Espoon taloudellisen vastuun ilmeneminen huomioituu erityisesti kulujen hillitsemisen vaatimuksena. Taloudellisena vastuuna nostetaan esiin esimerkiksi tulosityksiköiden vaikuttavuuden seuraminen ja poikkeamiin puuttuminen heti kun havaintoja poikkeamista ilmenee. Toisena taloudellisuuteen nousevana piirteenä Espoossa nousi esiin työllisyyden parantaminen kustannusten hillitsemisen keinoina. Tarkastuslautakunnan taloudellisen vastuun arvioinnista nousee esille siis se, että kaupunki pitäisi kehittää parempia keinoja taloudenpidon hoitoon. Taloudellisiin vastuisiin on yhdistetty vahva sidosryhmänäkökulma esimerkiksi juuri työpaikkojen lisäämisen suhteen.

Espoon kaupungin yleishumanistisissa vastuissa keskeisempänä havaintona on erityisesti se, että erilaiset kaupungin asukkaat on otettu huomioon kattavasti. Arvioinneissa on otettu huomioon esimerkiksi lapset, vanhukset, heikosti toimeen tulevat sekä maahanmuuttajat. Arvioinnissa otetaan myös huomioon esimerkiksi se, että kaupungin tulee tarjota palveluita myös ruotsin kielellä.

Huomioita on kiinnitetty myös heikommassa asemassa olevien kuntalaisten palvelutarpeisiin ja nostettu esiin kunnan toimielimien vastuuta esimerkiksi nuorten hyvinvointipalveluiden ennaltaehkäisevässä työssä. Vaikuttaa siltä, että Espoon tarkastuslautakunta pitää kaupungin toimintaa tärkeänä, jotta kaupungin sidosryhmillä olisi paremmat oltavat kaupungissa ja nostaakin kaupungin sidosryhmien oikeuksia vahvasti esiin.

Espoon arviointikertomuksissa ympäristövastuun tarkastelu on suhteellisen niukkaa. Ympäristöasioiden huomioiminen näkyy esimerkiksi siinä, että asukkaita tulee ottaa mukaan ympäristön suunnitteluun asukaslähtöisen toimintakulttuurin mukaan. Toinen selkeä ympäristöön liittyvä havainto on se, että kaupungin on huolehdittava riittävästä resursseista, jotta kaupunki voi toteuttaa valtuuston ympäristötavoitteita. Muuten ympäristönäkökulmien arviointia ei selkeästi tuotu esiin.

Espoon arviointikertomuksissa on otettu kantaa poliittisten toimintaohjelmien toimivuuteen. Arvioinneissa esimerkiksi kiinnitetään huomiota siihen, että työllisyysasioiden hoidon tulee olla kaupungin tavoitteissa suuressa roolissa. Kuitenkaan poliittisten toimenpideohjelmien arviointi ei ollut yhtä suuressa roolissa kuin esimerkiksi toimeenpanevan tason toiminnan arviointi, joka kuuluu enemmän virkavastuun käsitteen alle.



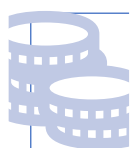
Poliittinen vastuu

-Toimenpideohjelmien tarkoituksenmukaisuuden arviointi.



Virkavastuu

-Kaupungin toiminnan ylläpitäminen kaupungin toimialojen vastuulla
-Raportointi ja toimialojen yhteistyö läpinäkyvyyden edistäjänä



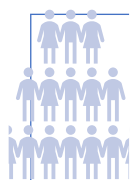
Taloudellinen vastuu

-Kulujen hillitsemisen vaatimus
-Parempi ote talouden hoitoon kaupungin sidosryhmät huomioiden (esimerkiksi työllisyyden kehitys)



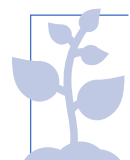
Hyvinvointivastuu

-Huomio muuttuvaan kuntaympäristöön ja sen vaikutukset palvelurakenteeseen
-Asiakaslähtöisyys kuntien palveluiden järjestämisessä



Yleishumanistinen vastuu

-Kaupungin asukkaiden tarpeet otettava huomioon erilaiset taustat huomioiden
-Kaupungin rooli merkittävä, jotta kaupunkilaisilla on parempi elää kaupungissa



Ympäristövastuu

-Asukkaat mukaan ympäristön suunnitteluun
-Riittävät resurssit kaupungin ympäristötavoitteiden toteuttamiseen

Taulukko 3: Espoon keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

4.3 Tampere

Tampereen tarkastuslautakunnan virkavastuuta liittyvät arvioinnit liittyivät esimerkiksi kaupungin strategian arviointiin, strategiseen viestintään sekä konsernijaoston toimintaan. Tarkastuslautakunta antaa suhteelliseen suoraan palautetta esimerkiksi siitä, että kaupungin ” visio voisi olla minkä tahansa Suomen kasvukeskuksen visio”. Arvion mukaan strategista vastuuta tulee selkeyttää erityisesti konsernitason ohjauksessa. Kaupunkikonsernin huomioiminen ja siihen liittyvä vastuu näkyy myös siinä, että tarkastuslautakunta esittää, että konsernijaostolle asetetaan valtuustotavoitteita kaupungin omistajaohjauksen selkeyttämiseksi. Tampereen tarkastuslautakunnan arvioinnissa korostuu virkavastuun kohdalla koko kaupunkikonsernin laajuinen arviointi.

Hyvinvointi- ja sidosryhmävastuiden kohdalla arvioinneissa kohdistui selkeästi huomio eri palveluiden asiakastytyväisyyteen. Asiakastytyväisyyteen liittyvää arviointia oli tehty esimerkiksi perusopetukseen sekä joukkoliikenteen toimivuuteen. Toisaalta tarkastuslautakunta oli huomionut sen, että kaupungin kaavoituksessa ei oltu tehty asiakastytyväisyyskyselyjä, joista selviäisi ollaanko toimintaan tyytyväisiä. Huomioitavaa oli myös se, että palveluiden arvioinneissa korostuivat melko voimakkaasti elinkeinopalveluiden arviointi, kuten joukkoliikenne, kaavoitus sekä elämyspalvelut (kuten esimerkiksi Särkänniemen huvipuisto). Rungas elinkeinopalveluiden arviointikohdeet olivat muihin kaupunkeihin verrattuna poikkeuksellista, koska niissä elinkeinopalveluiden huomioiminen oli pienemmässä roolissa.

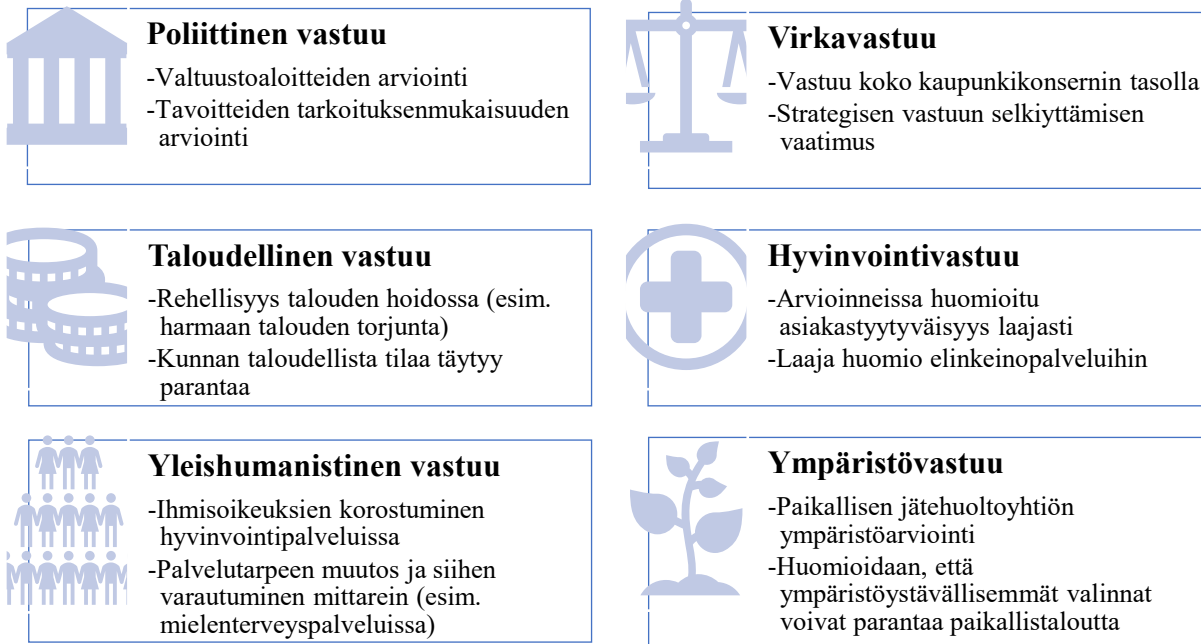
Taloudellisen vastuun arvioinnissa tarkastuslautakuntaa huolettava kaupungin usean vuoden mittainen alijäämä ja tarkastuslautakunnan arvion mukaan asia on otettava vakavasti. Erillinen taloudellisen vastuun arviointi oli vuoden 2018 harmaan talouden torjunta rakentamispalveluissa. Tarkastuslautakunta toteaa harmaan talouden torjunnan tärkeydestä: ”Kaupungin oma harmaan talouden ohje olisi viesti siitä, että kaupunki pitää asiaa merkittävänä ja haluaa kantaa vastuunsa asiasta.” Tarkastuslautakunnan arvioinnissa korostuvat taloudellinen rehellisyys kunnan toiminnassa ja myös se, että kunnan taloudellista tilaa on tärkeä parantaa.

Tarkastuslautakunnan yleishumanistisissa vastuissa selkeitä merkkejä esimerkiksi ihmisoikeuksien huomioimisesta on näkyvissä jokaisessa arviointikertomuksissa. Esimerkiksi vuoden 2017 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta kantaa huolta vanhusten hyvinvoinnista ikäihmisten asumispalveluissa. Tarkastuslautakunta huomauttaa esimerkiksi siitä, että ikäihmiset tulee päästä säännöllisimmin ulkoilemaan sekä myös siitä, että ikäihmisten vajaaravitsemus on lisääntynyt. Toisaalta

tarkastuslautakunta on huolissaan esimerkiksi nuorten suuresta osuudesta mielenterveys- ja päihdepalveluiden asiakasmäärästä. Yleishumanistisissa vastuissa yhdistävää arviointikertomuksissa oli erityisesti se, että tarkastuslautakunta toivoisi vaikuttavuus- ja laatumittareiden kehittämistä niin, että laatua ja vaikuttavuutta tulisi kehittää monipuolisemmaksi esimerkiksi edellä mainituissa mielenterveyspalveluissa sekä ikäihmisten asumispalveluissa. Tarkastuslautakunnan on näin ottanut vakavasti kaupunkilaistensa palvelutarpeen kehityksen. Lisäksi huoli esimerkiksi nuorten hyvinvoinnista on ilmeinen ja tästä syystä on nähtävissä, että kaupunkilaisten hyvinvointiin tulee kiinnittää parempaa huomiota.

Tampereen tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiotaan ympäristövastuullisuuteen melko monipuolisesti. Ensinnäkin tarkastuslautakunta on arvioinut esimerkiksi erikseen paikallisen jätehuolto-yhtiön toimivuutta niin taloudellisesti kuin ympäristöasiat huomioiden. Tarkastuslautakunta esimerkiksi esittää, että yhtiön tulee olla ennakoivasti valmistautunut kiertotalouden yleistymiseen jätehuollon palveluissa. Toisaalta ympäristöpäästöjen vähentäminen on otettu selkeästi huomioon vaihtoehtoisten polttoaineratkaisujen arvioinnilla joukkoliikenteessä. Esimerkkinä tarkastuslautakunta esittää, voiko kaasubusseja hyödyntää joukkoliikenteessä. Samassa yhteydessä tarkastuslautakunta toteaa, soveltuisiko paikallisesti tuotettu biokaasu linja-autojen polttoaineeksi. On siis havaittavissa, että arvioinneissa on otettu kestävä kehitys ja tulevaisuudenkuvat huomioon. Myös paikalliset biokaasuratkaisut kuvastavat sitä, että ympäristöarvojen lisäksi ympäristöystävällisemmät vaihtoehdot voivat antaa mahdollisuuksia myös paikallisille yritysille taloudellisesti.

Tampereen poliittiseen vastuuseen liittyvää arviointia on havaittavissa toimenpideohjelmien tarkoituksenmukaisuuden lisäksi myös arvioinneissa, jotka koskivat valtuustoaloitteiden, jossa todetaan, että valtuustoaloitteilla ei ole juurikaan vaikutusta kaupungin toimintaan. Tampereen arviointikertomuksessa on siis arvioitu myös poliittiseen päätöksenteon prosessiin liittyviä arvioita. Poliittisena vastuullisuusarviona voidaan myös pitää toimintaohjelmien tarkoituksenmukaisuuden arviointia, johon tarkastuslautakunta on ottanut kantaa. Tarkastuslautakunta on ottanut esille sen, että kaupungin konsernijaostolle tulisi tehdä valtuustoaloitteita.



Taulukko 4: Tampereen keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

4.4 Vantaa

Vantaan tarkastuslautakunta on arvioissaan ottanut melko laajasti kantaa kunnan organisaation erilaisiin epäkohtiin, mutta myös positiivisiin seikkoihin. Ensinnäkin vuoden 2016 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta sanoo selkeästi, että kunnan konsernivalvontaa tulee parantaa. Tämä kuvastaa selkeästi sitä, että sekä virkavastuuta, että hyvän hallinnon periaatteita tulisi parantaa konsernivalvonnan piirissä. Parantamisen varaa nähtiin myös kunnan henkilöstöjohtamiseen ja rekrytointeihin liittyvissä toimissa, sillä esimerkiksi varhaiskasvatuksen opettajien sekä sosiaalityöntekijöiden rekrytoinneissa on nähty puutteita vuoden 2018 arviointikertomuksen perusteella. Arvioinnissa huomioitiin myös se, että kunnan vajaa 11 000 palvelusuhteen henkilöstöjohtaminen on haastava tehtävä.

Vantaan hyvinvointi- ja sidosryhmävastuiden osa-alueissa yhteisenä piirteenä nousivat esiin asiakaslähtöisyys sekä toiminnan kehittäminen eri palveluissa. Esimerkiksi asiakaslähtöisyyden korostaminen näkyy selkeästi esimerkiksi siinä, että pelastuslaitosta suositellaan lisäämään kuntalaisten tietoisuutta paloturvallisuusasioista. Lisäksi tarkastuslautakunta mainitsee hyvänä sen, että omaiset ja potilas osallistuvat hoidonsuunnitteluun. Toinen selkeä yhtymäkohta arviointikertomuksissa työntekijöiden ja toimintaa järjestävien organisaatioiden osaamisen kehittäminen. Esimerkiksi



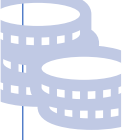

asiakaspalautteen merkitystä korostettiin toiminnan kehittämisen apuvälineenä. Toisaalta korostettiin myös yhteistyötä eri viranomaisten välillä esimerkiksi sosiaalityössä.

Taloudellisissa vastuissa korostuvat taloudellisten mittareiden merkitys sekä taloudellinen tehokkuus. Vantaa esitti melko positiivisia arvioita vuonna 2016. Arviointikertomuksessa todettiin, että Vantaan talousluvut ovat odotettua parempia. Kuitenkin tarkastelulautakunta suosittelee esimerkiksi tarkkaa investointisuunnittelua, koska nykyisillä investointisuunnitelmillä kunnan velkaantuneisuus tulee kasvamaan. Tarkastuslautakunta muistuttaa myös siitä, että taloudellista raportointia ja mittareiden valintaa tulisi parantaa, jotta tavoitteiden mittaaminen olisi helpompaa. Kustannustehokkuuden huomioiminen tulevaisuuden kasvavissa investoinneissa osoittaa sen, että kasvavan kaupungin toiminnassa tulee etsiä entistä monipuolisempia keinoja taloudellisen tehokkuuden lisäämiseksi.

Yleishumanistiset vastuissa keskeisempänä yhtäläisyytenä Vantaan arviointikertomuksissa on tasa-arvoisuuden korostaminen. Tasa-arvoisuus nousee esiin esimerkiksi kaupungin toimet alueellisen eriarvoisuuden lisäämiseksi sekä palveluiden pääsyn alueellisen tasa-arvon parantamisessa. Toisena esille nousevana yhtäläisyytenä on heikommassa asemassa olevien ihmisryhmien aseman parantaminen. Tarkastuslautakunta nosti esiin palveluiden laadun huomioimisessa esimerkiksi erityisessä syrjäytymisvaarassa olevat nuoret, nuorten työllistymistoimet sekä mielenterveyspalveluita tarvitsevat nuoret. Vaikuttaakin siltä, että Vantaan tarkastuslautakunta reagoi arvioinneissaan siihen, ettei kunnasta tulisi epätasa-arvoisempaa kaupunkia elää ja kiinnittää huomion siihen, että asukkailla olisi paremmat mahdollisuudet selättää mahdolliset henkilökohtaiset haasteet kunnan avustuksella.

Vantaan kaupungin ympäristövastuu näkyy selkeimmin arvioidessa Vantaan ympäristökeskusta, joka vastaa kaupungin ympäristönsuojelusta sekä ympäristöterveydenhoidosta. Huomionarvoista on se, että tarkastuslautakunta suosittaa ympäristökeskusta tekemään yhdessä muiden kaupungin toimialojen kanssa yhteistyötä, jotta ympäristöjohtamista saataisiin ulotettua yhä laajemmalle eri toimialoille. Lisäksi arviointikertomuksissa on käsitelty myös Vantaan tilakeskuksen energiansäästöohjelmia, ja tarkastuslautakunta esittää tilakeskusta ottamaan selvää, miten energiasäästöjä voisi edelleen parantaa Vantaan kiinteistöissä. Voidaan todeta, että Vantaalla reagoiminen ympäristövastuisiin on ohjattu hallinnon kautta. Tarkastuslautakunta pitää keskeisiä kaupungin ympäristöviranomaisia tärkeänä kunnan ympäristöystävällisyyden parantajana.

Vantaan poliittinen vastuu liittyy toimenpideohjelmien tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. Esimerkiksi kaupungin viestinnän uudistustoimenpiteitä on pidetty onnistuneena keinona. Tarkastuslautakunta on siis ottanut kantaa kaupungin toimintapoliittisten linjausten arviointiin.

 <p>Poliittinen vastuu -Poliittisten tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus</p>	 <p>Virkavastuu -Konsernivalvonnan korostaminen -Laaja huomio kunnan henkilöstöjohtamisen tilaan</p>
 <p>Taloudellinen vastuu -Kustannustehokkuuden yhteys taloudelliseen tehokkuuteen -Taloudellisten mittareiden ja raportoinnin kehittäminen</p>	 <p>Hyvinvointivastuu -Toiminnan kehittäminen asiakasta kuunnellen -Viranomaisyhteistyö osana palveluiden kehittämistä</p>
 <p>Yleishumanistinen vastuu -Palveluiden alueellisen tasa-arvon korostuminen -Heikomman osapuolen aseman parantaminen kaupungin toimien avulla</p>	 <p>Ympäristövastuu -Ympäristöjohtamisen ulottuminen koko kaupungin toimialoille -Energiasäästöjen tehostaminen Vantaan kiinteistöissä</p>

Taulukko 5: Vantaan keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

4.5 Oulu

Oulun tarkastuslautakunta painottaa selkeästi kunnan hallinnon vastuuta kaupungin yleisessä toiminnassa. Arviointikertomuksissa nousi keskeisesti esiin raportoinnin merkityksen erilaisten toimintaohjelmien ja kaupunkistrategian valvonnassa. Arvioinneissa myös kehoitetaan kiinnittämään huomiota siihen, että mittareita tulisi hyödyntää johtamisen välineenä: esimerkiksi vuoden 2016 arvioinnissa huomautetaan esimerkiksi, että arvioinnissa ollut hankintaohjelmaan ei ole lisätty ainutakaan ohjelmaan sidottua tavoitetta. Vaikuttaa siltä, että Oulun tarkastuslautakunnan virkavastuu ilmenee hyvän hallinnon ja toiminnan mitattavuuden valvontana. Myös tiedolla johtamisen merkitys korostuu Oulun virkavastuun arvioinnissa, koska yleisesti kaupungin hallinnon kehittämiseen ja yleiseen toiminnan järjestämiseen vaaditaan tietoja ja raportteja toiminnasta.

Hyvinvointivastuiden kohdalla ilmenee asiakaslähtöisyyden korostuminen palveluiden kehityksessä. Esimerkiksi kotihoidon tuen saajien arvioinnissa tarkastuslautakunta selkeästi, että

palveluiden kehittämisen lähtökohtana on asiakaslähtöisyys. Toisaalta asiakaslähtöisyys näkyy myös siinä, että esimerkiksi Oulun strategian arvioinnissa painotetaan erilaisia asiakas- ja kuntalaiskyselyiden luomia mahdollisuuksia kehittää palveluita ja itse strategiaa paremmaksi. Toisena selkeänä yhtenäisyytenä läpi arviointikertomusten oli selkeä palveluiden kehittämisen näkökulma. Suurimmassa osassa eri palveluihin tehtyihin arviointien johtopäätöksissä tavalla tai toisella oli tarkastuslautakunnalla näkemys siihen, miten palvelua tai kunnan toimintaa voidaan kehittää. Kehittämisen mahdollisuuksia tarkastuslautakunta näkee esimerkiksi sähköisten palveluiden mahdollisuuksien lisäämisellä, kunnan työntekijöiden työhyvinvoinnin parantamisella sekä hyvinvointitiedolla johtaminen korostamisella. Oulun hyvinvointi- ja sidosryhmävastuu vaikuttaa olevan sitä, että sidosryhmille pyritään kehittämään yhä parempia ja monipuolisempia palveluita hyödyntämällä erilaisia kaupungin sisältä löytyviä mahdollisuuksia.

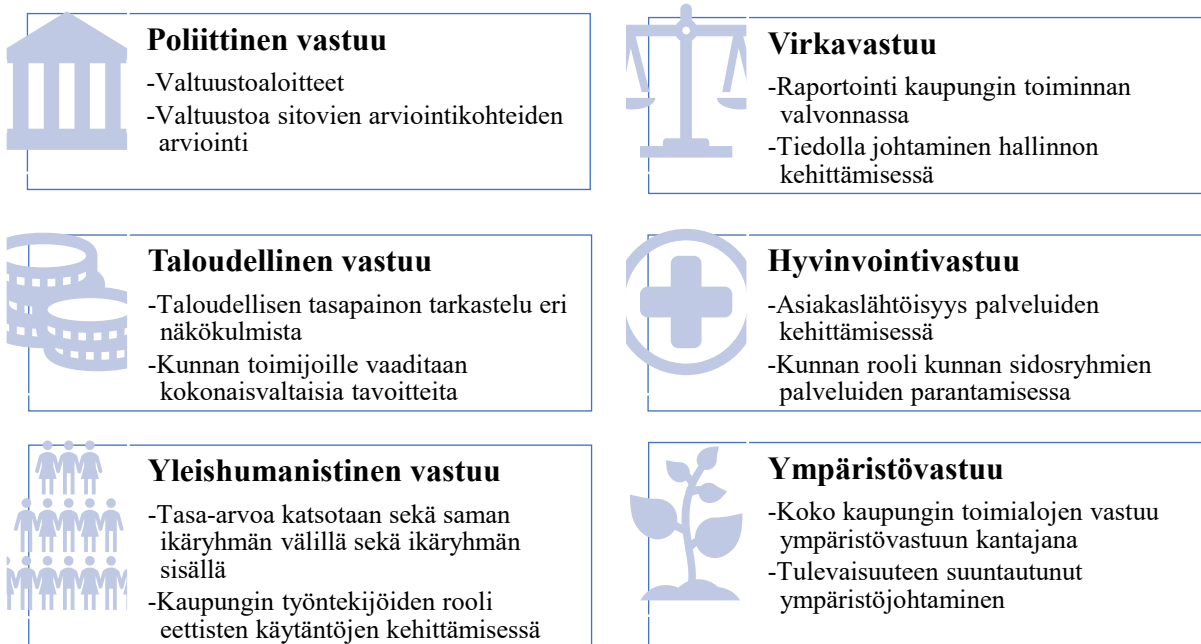
Taloudellisissa vastuissa Oulu on monipuolisesti tarkastellut talouden tasapainoa eri näkökulmista. Tarkastuslautakunta on huomionnut esimerkiksi kaupungin ylijäämän kehityksen, joka on Helsinkiä lukuun ottamatta verrokkikaupungeista suurta. Toisaalta samalla tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, että kaupungin lainamäärä on runsaasti kasvanut. Toisaalta tarkastuslautakunta on pitänyt tärkeänä sitä, että kaupunkikonsernin tärkeimmille yhtiöille asetetaan enemmän toiminnallisia tavoitteita taloudellisten tavoitteiden lisäksi. Kokonaisuudessaan Oulun tarkastuslautakunta on tarkastellut taloudellista tehokkuutta monipuolisesti jokaisessa arviointikertomuksessa. Tehokkuuden arvioinnit näkyvät esimerkiksi tarkastuslautakunnan havainnosta siitä, että kaupungin tilojen käyttöä pitää yhä enemmän tehostaa.

Oulun yleishumanistiset vastuut vaikuttavat keskittyvän erityisesti lapsiin ja nuoriin sekä yleisesti heikommassa asemassa oleviin ihmisryhmiin, kuten vammaisiin. Toisaalta vuoden 2016 arviointikertomuksessa on esitetty johtopäätös kotihoidon palveluista, jossa vaaditaan alueellisesti tasa-arvoisia palveluita hyvinvointikeskuksesta riippumatta. Tämä kertoo siitä, että Oulussa tasa-arvon nähdään käsitteenä sekä eri ikäryhmien välillä, sekä myös saman ikäluokan sisäisenä. Lisäksi arvioinneissa huomioidaan myös se, kunnan työntekijöitä pitää entistä paremmin saada tukea eettisesti hankalissa tilanteissa. Siksi voidaan sanoa, että Oulussa yleishumanistiset vastuut nähdään merkittävänä osana kaupungin toimintaa, mitä voidaan myös kehittää yhdessä kaupungin työntekijöiden kanssa.

Oulun arvioinnin ympäristövastuullisuus näkyy arvioinneissa melko monipuolisesti. Vuonna 2016 ympäristöasioiden arviointi on selkeinten nähtävissä kaupungin ympäristöohjelman arvioinnissa,

jossa keskeisenä huomiona voi pitää sitä, että kaikkien palvelualueiden tulisi määritellä ympäristötavoitteensa kaupungin strategisten tavoitteiden mukaisesti. Toisaalta ympäristönäkökulmien huomioiminen näkyy myös niin, että kaupungin jätehuoltoyhtiötä on arvioitu osana arviointikertomusta. Yhtiön arvioinnissa nousi esiin esimerkiksi se, että kaupungin jätteistä olisi hyvä kierrättää entistä enemmän. Eräänä konkreettisenä toimenä esitetään sitä, että pystyisikö paremmalla viestinnällä tai hinnoittelulla vaikuttamaan siihen, että lajittelua voisi helpottaa ja selkiyttää jo syntypaikoilla. Oulussa ympäristövastuu vaikuttaa olevan tulevaisuuteen suuntautunutta, sillä edellä mainitut ympäristövastuun näkökulmat osoittavat, että nykyinen ympäristön huolehtiminen ei ole riittävä, vaan asiaa pitäisi parantaa yhä monipuolisemmin lähtien liikkeelle koko kaupungin toiminnasta.

Oulun tarkastuslautakunta on ottanut arvioinnissa kantaa valtuustoaloitteisiin. Valtuustoaloitteiden käsittelyä ei nähdä tarpeeksi laadukkaaksi kaupungissa ja puutteisiin tarkastuslautakunta antaa kehitysehdotuksia. Tarkastuslautakunnan poliittisena vastuuna voidaan nähdä myös valtuustoa sitovien arviointikohteiden arviointi.



Taulukko 6: Oulun keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

4.6 Turku

Turun kaupungin arviointikertomuksessa hyvän hallinnon huomioiminen esiintyy esimerkiksi siinä, että arvioinneissa on huomioitu esimerkiksi niin, että tarkastuslautakunta huomauttaa tilinpäätösti-tojen virheellisyydestä konsernin osalta. Toisaalta arvioinneissa on otettu kantaa kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaan. Tarkastuslautakunta esimerkiksi toteaa, että sisäisen valvonnan tilasta ei voi tehdä nykyisen itsearvioinnin perusteella selkeitä johtopäätöksiä. Näin epäselväksi jää, voiko konsernivalvonnalla varmistaa esimerkiksi kuntakonsernin toiminnan tuloksellisuus. Turun kaupungin virkavastuu osoittautuukin hallintoon liittyvän toiminnan valvonnan tärkeydestä koko kaupunkikonsernin osalta.

Turun kaupungin palveluiden ja sidosryhmien vastuissa on havaittavissa se, että arvioinnissa pidetään kaupungin toimia tärkeinä, jotta paikallisilla yrityksillä olisi paremmat mahdollisuudet menestyä alueella sekä lisäksi se, että kaupunkilaiset saisivat tasavertaisesti palveluja. Tästä esimerkkinä on julkisten hankintojen kehittäminen, jotta paikalliselle yritykselle tulisi uusia palveluja käyttöön, jotta kaupunkiin syntyisi lisää työpaikkoja. Toisaalta tarkastuslautakunta huomauttaa, että esimerkiksi liikennejärjestelmien kehittämisessä tulee huomioida elinkeinoelämän toimintaedellytykset.



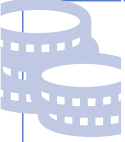

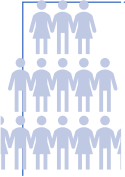
Turun kaupungin yleishumanistisissa vastuissa korostuvat erityisesti ruotsinkielisten asukkaiden huomioiminen. Ruotsinkielisten asemaa on tarkasteltu esimerkiksi vanhushoidon sekä lastenhoitajan osalta. Näissä ruotsinkielisten lastenhoitajien rekrytoiminen on ollut haasteellista ja lisäksi vanhushoidossa ruotsinkielisten hoitohenkilöiden saatavuus on heikkoa. Toisena yhteisenä arviointikertomuksissa nousee esiin heikommassa asemassa olevien hyvinvoinnin arviointi. Turussa arviointikohteena ovat olleet esimerkiksi mielenterveysongelmista kärsivät nuoret, alle 25-vuotiaiden pitkäaikaistyöttömyyden palvelut sekä kaupungin henkilöstöön liittyvät väkivaltatilanteet.

Taloudellisessa vastuussa Turun arviointikertomuksissa korostuvat huoli kaupungin kustannusten kasvusta sekä yleisestä talouden hoidosta. Arvioinnissa esimerkiksi todetaan, että toimintakulut ovat suuremmat kuin vero- ja valtionosuustulot. Lisäksi kulujen huomioiminen näkyy arvioinneissa esimerkiksi Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin arvioinnissa ja tarkastuslautakunta painottaa Turun roolia koko sairaanhoitopiirin kulujen hillitsijänä.

Turun ympäristövastuullisuuden arviointi painottuu vuoden 2018 arviointikertomukseen, jossa on erikseen arvioitu Turun kaupungin hiilineutraalisuustavoitteita. Tarkastuslautakunta toteaa, että

ohjelman tavoitteet on selkeästi määritelty, mutta kiinnittää huomiota siihen, että ohjelman taloudellisia vaikutuksia kuntakonsernille sekä kuntalaisille ei ole kiinnitetty huomiota. Ympäristönäkökulmat näkyivät myös vuoden 2018 arviointikertomuksen liikennejärjestelmien arvioinnissa, jossa yhtenä osa-alueena on arvioitu kaupunki kulkumuoto-osuuksia muutosta kestävämpään suuntaan.

Turun kaupungin poliittinen vastuu näkyy muiden kaupunkien tapaan valtuuston poliittisten tavoitteiden tarkoituksenmukaisuuden arvioimisena. Tästä esimerkkinä on esimerkiksi Turun liikennesuunnitelman arviointi, johon tarkastuslautakunta on esittänyt kehitysehdotuksia.

 <p>Poliittinen vastuu -Poliittisten tavoitteiden tarkoituksenmukaisuus</p>	 <p>Virkavastuu -Kaupungin toiminnan ylläpitäminen on koko kaupungin toimialojen vastuulla -Raportointi ja toimialojen yhteistyö läpinäkyvyyden edistäjänä</p>
 <p>Taloudellinen vastuu -Kulujen hillitsemisen vaatimus -Painotetaan vastuuta kaupungin roolista talouden hoidosta myös konsernirakenteissa</p>	 <p>Hyvinvointivastuu -Kaupungin mahdollisuus kehittää paikallista elinvoimaa ja laadukkaita palveluja</p>
 <p>Yleishumanistinen vastuu -Ruotsinkielisten palveluiden turvaaminen -Haastavissa elämäntilanteissa olevien palveluiden ja turvallisuuden takaaminen (esim. mielenterveydessä)</p>	 <p>Ympäristövastuu -Huomio hiilineutraalitavojen saavuttamisen edellytyksiin -Arvio kestävämmistä kulkumuodoista kaupungissa</p>

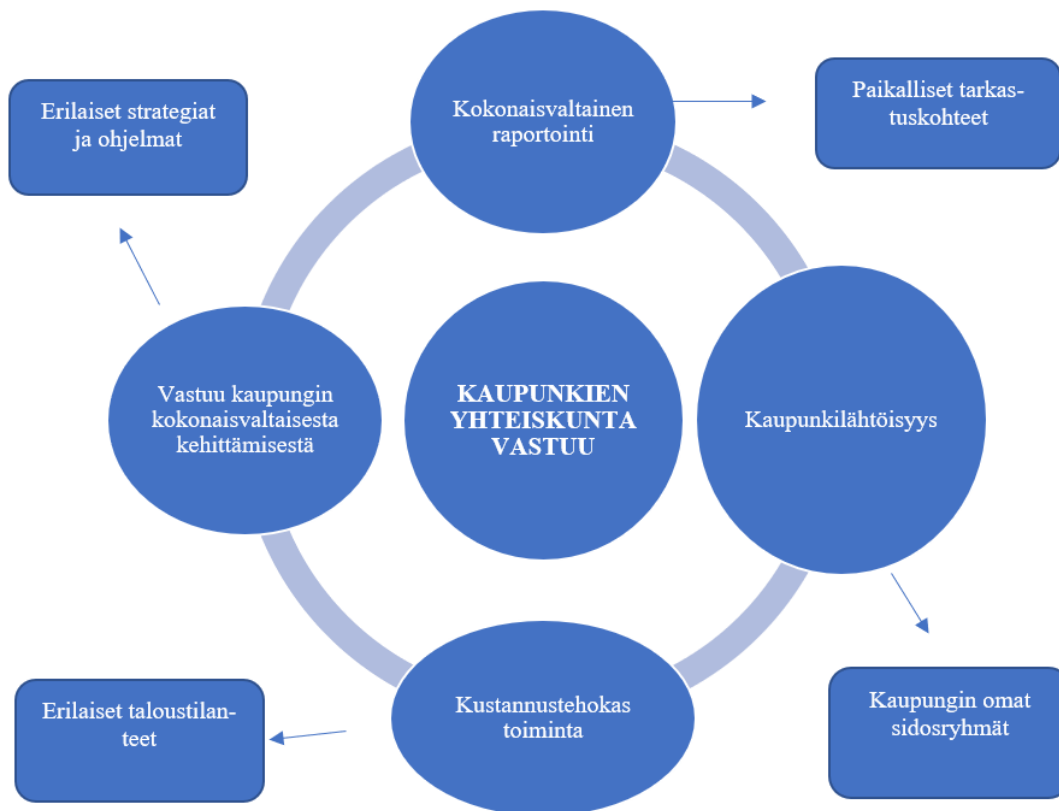
Taulukko 7: Turun keskeisimmät tarkastuslautakunnan havainnot yhteiskuntavastuun osatekijöihin jaettuna

4.7 Yhteenvedoa tuloksista

Vaikka yhteiskuntavastuun ilmenemisessä on kaupunkikohtaisia eroja, on silti havaittavissa paljon yhtäläisyyksiä eri vastuullisuuden osa-alueissa, jota jokaisessa kaupungissa oli nähtävissä. Erityisesti jokaisen kaupungin arviointikertomuksissa nousi selkeästi esiin se, että kaupungeilla on vastuu huolehtia koko kaupungin kokonaisvaltaisesta kehittämisestä ja tähän vastuuseen linkittyvä vahva raportoinnin vaatimus. Tähän liittyen jokaisessa tarkastuslautakunnan arvioinneissa nousi esille se, että kunnan hallintoa täytyy kehittää sellaiseksi, että se olisi läpinäkyvämpää sekä avoimempaa

kuntalaista kohtaan. Toisaalta yhtäläisyyksiä oli nähtävissä myös siinä, että kaupungin palveluiden järjestämisessä sekä kaupungin kehittämisessä täytyy ottaa huomioon eri taustoista tulevat kaupunkilaiset ja järjestää kaupungin palvelut kaupunkilaislähtöisesti. Lisäksi selkeänä nostona kaupunkien arvioinneissa nousi esiin se, että kunnan toiminnan taloutta tulisi seurata paremmin ja samalla keksiä parempia keinoja hillitä lisääntyvää kustannusten kasvua.

Vaikka kuntien yhteiskuntavastuussa on paljon samoihin aihealueisiin liittyviä tarkasteluja, on selkeästi huomioitava, että kaupungit eivät arvioineet täysin samoja arviointikohteita vaan arviointikohteissa oli juuri tietyn kaupungin toimintaympäristöön liittyviä arviointikohteita. Näistä esimerkkeinä ovat muun muassa Turun kaupungin hiilineutraalisuusohjelman arviointi, Helsingin kaupungin sukupuolten välisen tasa-arvosuunnitelman arviointi tai Tampereella paikallisen jätehuoltoyhtiön arviointi. Yhteenvetona yhteiskuntavastuun arviointi ja siihen liittyvät arviointikohteet ovat jokaisessa kaupungissa erilaisia, mutta yleisesti ne muodostavat teema-alueita, joissa on paljon samanlaisuuksia jokaisen kaupungin välillä. Analyysituloksia on hahmoteltu kuviossa 1, jossa kehää ympäröivät yhteiskuntavastuuseen liittyvät havainnot ovat samankaltaisia jokaisessa kaupungeissa, mutta niistä lähtevät nuolet kuvastavat yhteiskuntavastuun paikallisia eroja.



Kuvio 1: Yhteenveto yhteiskuntavastuun elementeistä tutkituissa kaupungeissa

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa oli tarkoitus tarkastella, millä tavalla yhteiskuntavastuuta käsitellään tarkastuslautakuntien arviointikertomuksissa. Tutkimuksessa tarkasteltiin väkiluvullisesti Suomen suurimpien kaupunkien arviointikertomuksia kolmen vuoden ajalta. Tutkimuksen tarkoituksena oli vastata myös, millä tavalla tarkastuslautakunnat reagoivat yhteiskuntavastuun osa-alueisiin arviointikertomusten perusteella. Vaikka tarkastuslautakunnan arviointikertomuksien sisältöihin ei ole olemassa velvoittavaa sääntelyä ja näin tarkastuslautakunnan arviointikertomuksille on näin paljon kaupunkikohtaista liikkumavaraa, on tutkimuksen perusteella noussut ilmi se, että yhteiskuntavastuuta tarkastellaan suhteellisen monipuolisesti jokaisessa tutkituissa kaupungeissa. Arviointikertomuksesta on myös selkeästi havaittavissa se, että tarkastuslautakunnat pitävät vastuullisuutta sekä eettisyyttä oleellisena osana arviointityötä.

5.1 Päätelmät keskeisimmistä tutkimustuloksista

Tutkimuksessa esille nousseet tulokset linkittyvät yhteen tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä käytettyyn kontingenssiteorian kanssa. Teorian mukaan ei ole olemassa yhtä parasta tapaa organisoida toimintaa, vaan mahdollisuuksia organisointiin on useita riippuen juuri kyseiseen organisaatioon vaikuttavista ympäristötekijöistä. (Hatch 2018, 117.) Lisäksi organisaation ympäristö luo reunaehdot sille, millaista kontrollin muotoa organisaatiossa käytetään (kts. Fisher 1998, 47). Tutkimuksen perusteella kontingenssiteorian mukaisesti jokaiselle kaupungilla oli erilaisia arviointikohteita, jotka liittyivät paikallisiin olosuhteisiin. Tarkasteltavien kaupunkien paikallisen olosuhteiden eroavaisuudet perustuvat esimerkiksi paikalliseen väestöön, paikallistalouteen sekä paikallisiin hankkeisiin. Konkreettisesti tämä näkyi siinä, että tarkastuslautakunta otti arvioitavakseen esimerkiksi toimintaohjelmia, jotka perustuivat juuri tarkasteltavan kaupungin strategiaan. Tarkastuslautakuntien vapaus päättää melko itsenäisesti arviointikohteistaan konkretisoi sen, että eri kaupunkien välillä oli luonnollisesti eroja tarkastuskohteissa. Arvioinneissa nostettiin esiin juuri tiettyyn kaupunkiin liittyviä arviointeja, joista vastaavia ei ollut muissa kaupungeissa: esimerkiksi Turussa erilisenä arviointikohteena oli ruotsinkielisten palvelujen tarve, kun taas Tampereella tarkastelussa oli paikallisen huvipuiston arviointi. Edellä mainitut esimerkiksi osoittavat, että yhteiskuntavastuun arviointi on sidoksissa paikallisiin kontingenssitekijöihin, joita ovat esimerkiksi paikallisen väestön ominaisuudet sekä paikallinen elinkeinotoiminta.

Vaikka arvioinneissa oli paikallisissa arviointikohteissa eroja, on silti selvästi havaittavissa, että yhteiskuntavastuun osa-alueita käsiteltiin kuitenkin melko yhteneväisesti kaupunkien välillä Anttiroikon yhteiskuntavastuun osa-alueisiin peilaten (ks. Anttiroiko 2004). Kontingenssiteorian mukaan organisaatiot ovat yhteiskunnan muuttuessa kohdanneet ympäristöön kohdistuvia epävarmuustekijöitä ja organisaatiot tulevat kohtaamaan haasteita, jos organisaatiot eivät pysty reagoimaan ympäristön muuttuviin haasteisiin oikein (Otley 2016, 50; Harisalo 2008, 39). Tutkimuksen kohteina olevista kuudesta Suomen väkiluvultaan suurimmista kaupungista on havaittavissa se, että kaupungit kohtaavat samankaltaisia yhteiskuntavastuuseen liittyviä ongelmia, joihin tarkastuslautakunnat pyrkivät kehittelemään parannusehdotuksia. Tutkimuksesta nousi korostuneesti esiin, että jokaisen kaupungin keskeisempiä ympäristön epävarmuustekijöitä ovat esimerkiksi asukkaiden välinen tasa-arvokehitys, taloudellinen kustannustehokkuuden parantaminen sekä lisääntyvän raportoinnin tarve koko kaupungin tasolla.

Tutkimuksen perusteella yhteiskuntavastuun osa-alueista vähemmälle arvioinnille jäivät ympäristövastuun sekä poliittisen vastuun arvioinnit. Näissä osa-alueissa myös kaupunkien välinen arviointikohteiden vaihtelevuus oli suurinta. Suoranaista poliittisuuteen liittyvää tarkastelua oli tehty vähän ja suoranaiseen poliittiseen päätöksentekoon liittyvää arviointia oli tehty vain Tampereella ja Oulussa, jossa tarkastelun kohteena olivat kaupungin valtuustoaloitteet. Muuten poliittinen vastuullisuus on nähtävissä vain kuntalakiin sidotun toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointina, joka kaupungeissa esiintyi kaupungin strategia- ja toimintaohjelmien arviointina. Poliittisen arvioinnin vähäisyys on melko odotettu tulos, sillä tarkastuslautakunnan arviointi tulee olla objektiivista ja puolueetonta arviointitoimintaa, jossa tarkastuslautakunnan jäsenien henkilökohtaisia näkemyksiä ei sallita (ks. esim. Kuntaliitto 2018, 10). Siksi poliittisuuden arviointi ei tarkastuslautakunnan suorittamana vaikuta tarkoituksenmukaiselta.

Arviointikertomuksissa ympäristövastuun tarkastelu oli huomioitu myös melko vähäisesti ja tarkastelua oli tehty lähinnä jonkin ympäristöohjelman tai ympäristöön vaikuttavan kunnallisen yhtiön arvioinneissa. Huomioitavaa oli myös se, että kunnat eivät vuosittain tarkastelleet ympäristöön liittyviä aihealueita, vaan tarkastelua oli tehty esimerkiksi vain yhtenä vuotena tarkastelluissa arviointikertomuksissa. Voikin kootusti todeta, että ympäristövastuu ei vielä näy yhtä selkeästi arviointikertomuksissa verrattuna muihin yhteiskuntavastuun osa-alueisiin. Tarkastuslautakunnan arviointikertomusten arvioinneissa on Uodin mukaan tällä hetkellä ongelmana se, että lakisääteisiä arviointikohteita ei ole säädetty, mikä on johtanut siihen, että arviointikertomukset eivät ole tarpeeksi vaikuttavia (Uoti 2019, 240-241). Tarkastuslautakuntia ei velvoiteta nykylainsäädännössä tai ohjeissa

ympäristöelementtien tarkasteluun, joten ympäristön tarkastelun vähäisyys ei ole kovin yllättävää. Ympäristönäkökulmien huomioimista esimerkiksi kuntien tilinpäätöksissä on annettu ohjeita esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpitolautakunnan kuntajaoston toimesta (työ- ja elinkeinoministeriö 2018), mutta tällaista ohjetta ei ole tarkastuslautakunnalle. Tämän tutkimuksen perusteella voikin arvioida, että selkeän ohjeistuksen puuttuminen voi vaikuttaa siihen, että ympäristönäkökulmia ei arvioida kovin kattavasti arviointikertomuksissa.

5.2 Pohdinta ja jatkotutkimusaiheet

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että tarkastuslautakunnat ovat ottaneet yhteiskuntavastuullisuuden osaksi arviointiaan suurten kaupunkien osalta. Toisaalta arviointikertomusten perusteella voidaan päätellä, että kaupunkeja kohtaavat melko samanlaiset ympäristön epävarmuustekijät. Kontingenssiteoriaan peilaten tarkastuslautakunnan luomat erilaiset arviointikohteet luovat kuvaa siitä, että kunnilla on omat toimintaympäristönsä, johon vaikuttavat yhtäältä kunnan sisäiset ja ulkoiset ympäristötekijät. Nämä ympäristötekijät luovat haasteita kunnille siitä, miten kunnat tulisi reagoida juuri paikallisen tason ongelmiin. Tutkimuksen mukaan voi todeta, että tarkastuslautakuntien yhteiskuntavastuun arvioinnilla voi nähdä olevan mahdollisuus vaikuttaa kaupungin vastuullisuuteen ja sen huomioimiseen paikallisessa päätöksenteossa.

Organisaation kontrolliksi tulee valita sellainen kontrollijärjestelmä, joka huomioi organisaation luonteenpiirteet sekä ympäristötekijät, joita ovat esimerkiksi organisaation koko sekä strategia (Jokipii 2006, 52; Jokipii 2010, 117). Tarkastuslautakunnan yhteiskuntavastuun arvioinnissa on tärkeässä roolissa nimenomaan kaupunkistrategia sekä toimenpideohjelmat, jotka toimivat yleensä tarkastuslautakunnan arvioinnin perusteena, koska tarkastuslautakunnan arvioinnin taustalla on kunnan asettamien toiminnan arviointi. Kontingenssiteoriaa soveltaen suurimman eron kaupunkien yhteiskuntavastuun arvioinnin eroissa luovat juuri paikallisesti muodostetut strategiat, jotka luovat eroavaisuuksia arvioinnin kohteille kaupunkien välillä.

Tutkimuksen perusteella voidaan päätellä, että yhteiskuntavastuu on otettu suurissa kaupungeissa osaksi lain perusteella vaadittua tarkoituksenmukaisuusarviointia sekä talouden tasapainon arviointia. Uoti esittää, että tarkoituksenmukaisuusarviointi on paikallisista olosuhteista ja itsehallinnollisista tarpeista lähtevää toimintaa, jossa on muuttuvassa kuntarakenteessa yhä muistettava ottaa huomioon kuntalaisten oikeudet (Uoti 2019, 242). Yhteiskuntavastuun arviointi voikin nähdä linkittyneen osaksi tarkastuslautakunnan tarkoituksenmukaisuusarviointia, sillä arvioinneissa oli selkeästi

havaittavissa juuri kuntalaisten hyvinvointiin sekä oikeudenmukaisuuteen liittyviä arviointeja. Toisaalta Sinervon mukaan talouden tasapainossa on kyse kuntalaisilta saatujen verorahojen tarkoitukseenmukaisesta käytöstä ja siitä syystä talouden tasapainon arvioinnissa tulee ottaa huomioon palveluiden onnistuneisuus kuntalaisten tarpeisiin nähden (Sinervo 2011, 32-33). Suurimpien kaupunkien osalta voikin sanoa, että yhteiskuntavastuun arvioinnilla tarkastuslautakunnat voivat samalla täyttää lakisääteiset arviointitehtävänsä, mutta lisäksi myös arvioida laajemmin kuntalaisten tarpeita yhteiskuntavastuun arvioinnilla.

Arviointikertomuksen yhteiskuntavastuun määrittelyssä nousi esiin erityisesti se, että kaupunkien yhteiskuntavastuuseen liittyvät tavoitteet ovat usein epäselviä, ja siitä syystä tarkastuslautakunnilla on haastavaa arvioida yhteiskuntavastuuseen liittyviä toimenpiteitä. Saadut havainnot tukevat Myllymäen väitettä siitä, että kuntien tavoitteet ovat usein epätasapainoisia, mikä tekee arviointityöstä haastavaa (Myllymäki 2007, 324). Toisaalta kuntalaisten tarpeet eivät välttämättä ole samassa suhteessa kuntien tavoitteiden kanssa (emt.). Arviointikertomuksissa nousikin selvästi esiin se, että esimerkiksi palvelut eivät nykyisillään vastaa kuntalaisten tarpeita tai palveluille kohdistuvaa kysyntää. Kontingenssiteorian mukaan organisaatioille syntyy ongelmia, jos niiden toimintaympäristön muutoksen havainnointi on heikkoa, eikä ne pysty reagoimaan muutoksiin oikealla tavalla. (Harisalo 2008, 39). Tarkastuslautakunnan roolista yhteiskuntavastuun arvioijana voikin nostaa tutkituissa kaupungeissa esiin sen, että tarkastuslautakunta nostaa esiin kaupunkien tavoitteissa ja toiminnassa esiintyviä epäkohtia, joiden kautta kaupungit tulisi miettiä parempia keinoja vastata kuntalaisten tarpeisiin ja tehdä kunnan toiminnasta vastuullisempaa. Tarkastuslautakunnan tehtävänä voidaan nähdä kaupunkien toimintaympäristön muutoksen raportoimisen kaupunkien hallinnolle.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että tämä tutkimus huomioi vain suurempien kaupunkien vastuullisuusarviointia tarkastuslautakontekstissa. Siksi tutkimuksesta ei voi tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, millaista vastuullisuusarviointia tarkastuslautakunnat yleisesti toteuttavat erikokoisissa kunnissa. Toisaalta tutkitut arviointikertomukset olivat kolmen vuoden ajalta, mikä voi vaikuttaa siihen, että joitakin vastuullisuuteen liittyviä elementtejä jäi tarkastelun ulkopuolella, jos niitä arvioitiin esimerkiksi aikaisempina vuosina. Siksi tutkimuksen tuloksia tulkittaessa on huomioitava se, että saadut vastuullisuusarvioinnin osa-alueet kertovat vain näiden kolmen vuoden tarkastuslautakunnan arviointihavainnoista ja niistä tehdyistä johtopäätöksistä.

Tutkimus jätti mahdollisuuksia jatkotutkimusaiheille. Yhteiskuntavastuun arviointia voitaisiin laajentaa koskemaan laajemmin pienempiä kaupunkeja, jolloin voitaisiin mahdollisesti havaita, onko niissä yhteiskuntavastuun arviointi samanlaista kuin suuremmissa kaupungeissa, vai onko arvioinneissa joitain eroavaisuuksia. Toisaalta olisi kiinnostavaa tietää, millaisista lähtökohdista tarkastuslautakunnan jäsenet arvioivat kaupunkien yhteiskuntavastuuta. Tutkimuksesta voisi saada tietoa siitä, onko tarkastuslautakunnan jäsenillä riittävä tietotaito ja ymmärrys yhteiskuntavastuun osa-alueista ja sen tuomista mahdollisuuksista kuntien arviointityölle. Tutkimuksesta voisi saada tietoa myös siitä, millaisena tarkastuslautakunnan jäsenet kokevat yhteiskuntavastuun tärkeänä osana arviointityötä. Olisi myös mielenkiintoista selvittää, onko tarkastuslautakunnan esittämät yhteiskuntavastuuseen liittyvät havainnot vaikuttaneet esimerkiksi tässä tutkimuksessa tarkasteltujen kaupunkien päätöksentekoon.

LÄHTEET

- Aguinis, H., Glavas, A. (2012). What We Know and Don't Know About Corporate Social Responsibility: A Review and Research Agenda. *Journal of Management.*, 38(4), 932–968.
- Ahonen, P., Virtanen, P., & Uusikylä, P. (2002). Evaluation in Finland. Teoksessa Furubo, J-E, Rist, R, Sandahl, R. (toim.) *International Atlas of Evaluation*, 47-62.
- Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, H., Kenni, M., Kiviaho, M., Mäntyharju, K., Ollila, E., Oulasvirta, L. (2011). *Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää : tehtävät muuttuvassa kuntaympäristössä*. Helsinki: Auditor-yhtiöt.
- Akinsete, E., & Nelson, M. (2017). Deconstructing sustainable development. *International Journal of Sustainability in Economic, Social, and Cultural Context*, 13(1), 53–71.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.
- Anttiroiko, A. V. (2004). Yhteiskuntavastuu ja sen määrittelyprosessi. Teoksessa Järvinen, R. (toim.) (2004). *Yhteiskuntavastuu : näkökulmia yritysten ja julkisyhteisöjen yhteiskunnalliseen vastuuseen*. Tampere: Tampere University Press.
- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40.
- Carroll, A. B. (1991). The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders. *Business Horizons*, 34(4), 39-48.
- Carroll, A. B. (1999). Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct. *Business & Society*, 38(3), 268-295.
- Dahler-Larsen, P. (2012). *The Evaluation Society*. Stanford, California: Stanford Business Books, an imprint of Stanford University Press
- Dahlsrud, A. (2008). How Corporate Social Responsibility is Defined: an Analysis of 37 Definitions. *Corporate social Responsibility and Environmental Management*, 15(1), 1-13.
- Damanpour, F. (1996) Organizational Complexity and Innovation: Developing and Testing Multiple Contingency Models. *Management Science*, 42(5), 693–716.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Sage.
- Fisher, J. G. (1998). Contingency theory, management control systems and firm outcomes: past results and future directions. *Behavioral research in accounting* 10, 47-64.
- Glavič, P. Lukman, R. (2007). Review of Sustainability Terms and Their Definitions. *Journal of Cleaner Production* 15(18), 1875–1885.
- Hallintolaki 6.6.2003/434.
- Harisalo, R. Aarrevaara, T. Stenvall, J & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta - julkinen politiikka*. Tampere : Tampere University Press.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki : tausta ja tulkinnat*. Helsinki : Talentum.
- Hatch, M. (2018). *Organization Theory : Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Haveri, A. (2015). Nordic local government: a success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management*, 28(2), 136–149.

- Heath, J. & Norman, W. (2004). Stakeholder Theory, Corporate Governance and Public Management: What Can the History of State-run Enterprises Teach Us in the Post-Enron Era? *Journal of Business Ethics*, 53(3), 247-265.
- Hirsjärvi, S. Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki : Tammi.
- Jokipii, A. (2006). *The structure and effectiveness of internal control: A contingency approach*. Vaasan Yliopisto. Acta Wasaensia No. 166.
- Jokipii, A. (2010). Determinants and consequences of internal control in firms: a contingency theory based analysis. *Journal of Management & Governance*, 14(2), 115-144.
- Kallio, O. Martikainen, J-P, Meklin, P, Oulasvirta, L. (2005): *Talousjohtamisen kehityspolkuja – Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996-2003*. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia nro 53. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kuntalaki 410/2015.
- Kuntaliitto 2017. Kuntalaki ja kunnan hallintosääntö. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteko/paatoksentekomenettelyn-saadospohja/kuntalaki-ja-kunnan-hallintosaanto>, 15.5.2020.
- Kuntaliitto 2018. Kehittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteuttamisen ja tuloksellisuuden arvioijana. Haettu osoitteesta: <https://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/1946tarkastuslautakuntajulkaisu.pdf> 19.4.2020
- Luk, S. (2012). Questions of Ethics in Public Sector Management: The Case Study of Hong Kong. *Public Personnel Management*, 41(2), 361–378.
- Maa- ja metsätalousministeriö 2018. Kyselytutkimus: Kunnat huomioivat hankinnoissa ravitsemuksen – muiden vastuullisuuskriteerien hyödyntäminen etenee varovasti. Haettu osoitteesta: <https://www.epressi.com/tiedotteet/kotimaa/kyselytutkimus-kunnat-huomioivat-hankinnoissa-ravitsemuksen-muiden-vastuullisuuskriteerien-hyodyntaminen-etenee-varovasti.html>. 3.4.2020.
- McAdam, R., Miller, K., & McSorley, C. (2019). Towards a contingency theory perspective of quality management in enabling strategic alignment. *International Journal of Production Economics*, 207, 195–209.
- Myllymäki, A. (2007). *Finanssihalinto-oikeus : valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. Helsinki : Talentum.
- Otley, D. (2016). The contingency theory of management accounting and control: 1980–2014. *Management accounting research*, 31, 45-62.
- Orlitzky, M., & Benjamin, J. (2001). Corporate Social Performance and Firm Risk: A Meta-Analytic Review. *Business & Society*, 40(4), 369–396.
- Oulasvirta, L. (2019). Kuntien riskienhallinnan tilaa selittävät tekijät. Teoksessa Kihn. L-A., Oulasvirta, L., Ruuhonen, J., Rönkkö, J. & Wacker, J. (toim.) *Talous, sääntely, ohjaus : Tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä*. Tampere: Tampere University Press. 247-261.
- Ryynänen, A. (2010) *Poliittisten toimijoiden vastuun toteutuminen*. Tieteessä tapahtuu 28(8), 64-66.
- Sinervo, L-M. (2011). *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. Tampere: Tampere University Press.

- Scriven, M. (1981). *Evaluation Thesaurus*. Newbury Park : Sage.
- Sherman, T. (2012). *Public Sector Ethics – Prospects and Challenges*. Teoksessa: Preston, N., & Sampford, C. *Public Sector Ethics Finding and Implementing Values*. Hoboken: Taylor and Francis.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Suomen YK-liitto ry. TSS-sopimus. Haettu osoitteesta: <https://www.ykliitto.fi/yk-teemat/ihmisoikeudet/tss-sopimus>. 16.3.2020.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tsakatika, M. (2008). *Political responsibility and the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2018). Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje ympäristöasioiden kirjaamisesta ja esittämisestä kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksessä. Haettu osoitteesta: <http://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/p090514150747X.pdf>. 13.2.2020.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2019). Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/kirjanpito-ja-tilinpaatos/kirjanpitolautakunnan-kuntajaosto/kirjanpitolautakunnan-kuntajaoston-voimassa-olevat-yleisohjeet>. 13.2.2020.
- Uoti, A. (2019). Tarkastuslautakunta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioijana. Teoksessa: Kihn. L-A., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö, J. & Wacker, J. (toim.) *Talous, sääntely, ohjaus: Tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä*. Tampere: Tampere University Press. 201-245.
- Valtioneuvoston periaatepäätös julkisten elintarvike- ja ruokapalveluhankintojen arviointiperusteista (ympäristömyönteiset viljelytavat, elintarviketurvallisuutta ja eläinten hyvinvointia edistävät tuotanto-olosuhteet) (2016). Haettu osoitteesta: https://mmm.fi/documents/1410837/1880296/periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+julkisista+ruokahankinnoista_su.pdf/7115f133-a4d9-4e2d-a729-2486f76df2ce/periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+julkisista+ruokahankinnoista_su.pdf. 3.4.2020.
- Valtionvarainministeriö 2018. Suomi edelläkävijänä kestävän kehityksen budjetoinnissa. Haettu osoitteesta: https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomi-toimii-edellakavijana-kestavan-kehityksen-budjetoinnissa. 3.4.2020.
- Virtanen, P. (2007). *Arviointi : arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita.
- Wang, H., Tong, L., Takeuchi, R., & George, G. (2016). Corporate Social Responsibility: An Overview and New Research Directions: Thematic Issue on Corporate Social Responsibility. *Academy of Management Journal*. 59(2), 534-544.

Kaupunkien arviointikertomukset

- Espoon kaupungin arviointikertomus 2015: Haettu osoitteesta <https://docplayer.fi/36476609-Espoon-kaupungin-arviointikertomus-2015.html> 28.2.2020

- Espoon kaupungin arviointikertomus 2017: Haettu osoitteesta [https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Valtuusto/Tarkastuslautakunnan_arviointikertomus_v\(139463\)](https://www.espoo.fi/fi-FI/Espoon_kaupunki/Paatoksenteko/Valtuusto/Tarkastuslautakunnan_arviointikertomus_v(139463)) 28.2.2020
- Espoon kaupungin arviointikertomus 2018: Haettu osoitteesta <https://www.espoo.fi/download/noname/%7BA7D9BD3A-BCC8-47DB-9E34-8C877D139EF9%7D/113989> 28.2.2020.
- Helsingin kaupungin arviointikertomus 2016: Haettu osoitteesta https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/arviointikertomus_2016_netti.pdf 23.2.2020.
- Helsingin kaupungin arviointikertomus 2017: Haettu osoitteesta https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/arviointikertomus_2017_0.pdf 23.2.2020.
- Helsingin kaupungin arviointikertomus 2018: Haettu osoitteesta https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/arviointikertomus_2018_talk_9.4.2019.pdf 23.2.2020.
- Oulun kaupungin arviointikertomukset 2016 – 2018 Haettu osoitteesta <https://www.ouka.fi/oulu/paatoksenteko-ja-hallinto/arviointikertomukset> 6.3.2020.
- Tampereen arviointikertomus 2016: Haettu osoitteesta https://www.tampere.fi/tiedotot/a/baPnJGj5I/arviointikertomus_2016.pdf 4.3.2020.
- Tampereen arviointikertomus 2017: Haettu osoitteesta https://www.tampere.fi/tiedotot/a/FXbZw0omZ/Arviointikertomus_2017.pdf 4.3.2020.
- Tampereen arviointikertomus 2018: Haettu osoitteesta <http://tampere.cloudnc.fi/download/noname/%7B7df037fa-e64d-4608-99d0-e2c82d1644bf%7D/3166336> 4.3.2020.
- Turun arviointikertomus 2016: Haettu osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//arviointikertomus_2016_tarkastuslautakunta_19.5.2017.pdf 12.3.2020.
- Turun arviointikertomus 2017: Haettu osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/arviointikertomus_2017.pdf 12.3.2020.
- Turun arviointikertomus 2018: Haettu osoitteesta https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//arviointikertomus_2018.pdf 12.3.2020.
- Vantaan arviointikertomus 2016: Haettu osoitteesta https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/132066_arviointikertomus_2016_02052017_ltk_27042017_lopullinen.pdf 4.3.2020.
- Vantaan arviointikertomus 2017: Haettu osoitteesta https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/139904_arviointikertomus_2017.pdf 4.3.2020.
- Vantaan arviointikertomus 2018: Haettu osoitteesta https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/145045_vantaan_kaupunki_arviointikertomus_2018.pdf 4.3.2020.