

Katriina Lehtinen

**ARVIOINTITIEDON HYÖDYNTÄMINEN
KAUPUNGIN TOIMINNASSA
- CASE TAMPEREEN KAUPUNKI**

TIIVISTELMÄ

Katriina Lehtinen : Arviointitiedon hyödyntäminen kaupungin toiminnassa – case Tampereen kaupunki
Kandidaatin tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkinen talousjohtaminen
Toukokuu 2021

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten tarkastuslautakunnan tuottamaa arviointitietoa hyödynnetään kaupungin toiminnassa. Tutkimuksessa tarkastellaan aihetta arviointikertomuksien, kaupunginvaltuuston ja -hallituksen sekä tarkastuslautakunnan näkökulmista. Tutkimuksen kohteena on Tampereen kaupunki.

Tutkimus on toteutettu kvalitatiivisena tutkimuksena ja tutkimuksen toteutukseksi analysoitiin Tampereen kaupungin arviointikertomuksia vuosilta 2016-2019 ja haastateltiin kahta kaupunginvaltuuston ja -hallituksen jäsentä sekä yhtä tarkastuslautakunnan jäsentä. Haastatteluilla kartoitettiin, minkälaisia rooleja eri toimielimillä on arviointitiedon hyödyntämisessä kaupungin toimintaan, miten arviointeja otetaan huomioon ja kuinka vaikuttavaa tarkastuslautakunnan tuottama arviointitieto on. Arviointikertomuksien ja haastattelujen aineistoa ja tuloksia analysoitiin aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla. Tämän tutkimuksen aineisto ja tulokset on esitelty tässä tutkimuksessa sanallisesti.

Tutkimuksesta voi tulkita arviointikertomuksien perusteella, että merkittäviin tarkastuslautakunnan esittämiin huomioihin on tartuttu sekä huomioitu toiminnassa. Tutkimuksessa haastatteluista nousi esiin, että tarkastuslautakunnan tuottamaa arviointitietoa hyödynnetään kaupungin toimintaan riittävässä määrin, mutta verrattuna tarkastuslautakunnan tehdyn työn määrään ei arviointitietoa noteerata riittävästi. Arviointeja halutaan ottaa huomioon ja hyödyntää, mutta organisaation suuri koko ja budjetti eivät tee hyödyntämisestä helppoa. Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että tarkastuslautakunnan arvostus ja tuotetun arvioinnin vaikuttavuus ovat nousseet viimeisen 15 vuoden aikana, mutta tilanne ei kuitenkaan edelleenkään ole ideaali.

Tutkimuksen tulokset eivät ole yleistettävissä yhden kaupungin ja muutaman toimielimen jäsenen perusteella, joten lisätutkimusta olisi hyvä kohdistaa kaupungin organisaatioon laajemmin ja mahdollisesti vertaillen muihin kaupunkeihin.

Avainsanat: Kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta, arviointikertomus, arviointitiedon hyödyntäminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

SISÄLLYS

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Johdanto | 1 |
| 1.1 | Tutkimusongelma | 2 |
| 1.2 | Tutkimuksen toteutus, keskeiset rajaukset ja tavoitteet | 3 |
| 2 | Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat | 4 |
| 2.1 | Kunnan keskeiset toimielimet | 4 |
| 2.2 | Arviointi ja arvioinnin hyödyntäminen | 6 |
| 2.3 | Julkinen toiminta | 7 |
| 2.4 | Aikaisempaa tutkimusta | 8 |
| 3 | Tutkimusmenetelmä | 10 |
| 4 | Analyysi | 12 |
| 4.1 | Arviointikertomuksien merkitys kaupungin toiminnassa..... | 12 |
| 4.1.1 | Havainnot vuosilta 2016-2017 | 12 |
| 4.1.2 | Havainnot vuosilta 2017-2018 | 14 |
| 4.1.3 | Havainnot vuosilta 2018-2019 | 16 |
| 4.2 | Arviointitiedon hyödyntäminen kaupunginvaltuustossa ja kaupunginhallituksessa | 17 |
| 4.2.1 | Roolit ja niiden vaikutus arvioinnin hyödyntämiseen..... | 18 |
| 4.2.2 | Arviointitiedon hyödyntäminen | 19 |
| 4.2.3 | Arvioinnin vaikuttavuus | 21 |
| 4.3 | Tarkastuslautakunnan arvioinnin vaikuttavuus | 22 |
| 4.3.1 | Arviointitiedon vaikuttavuus ja hyödyntäminen | 22 |
| 4.3.2 | Arvioinnin sisältö | 23 |
| 5 | Johtopäätökset ja pohdinta | 24 |
| 5.1 | Tutkimuksen tiivistetyt tulokset..... | 24 |
| 5.2 | Aikaisempi tutkimus ja teoria | 25 |
| 5.3 | Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti | 27 |
| 5.4 | Jatkotutkimusmahdollisuuksia | 27 |
| 6 | Lähteet | 29 |
| 7 | Liitteet | 31 |

1 JOHDANTO

Arviointia tapahtuu kaikkialla yhteiskunnassa. Arviointia voi tapahtua sekä suunnitellusti esimerkiksi julkishallinnossa toiminnassa, yrityksissä ja työpaikoilla että huomaamattomasti ihmisten päivittäisessä elämässä. Kunnissa arviointia toteuttaa tarkastuslautakunta, jonka tehtäväksi on asetettu kuntalaissa (410/2015, 121 §) kunnan talouden ja hallinnon arvioiminen. Kuntalain (410/2015, 121 a §) mukaan kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta muun muassa kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta varten.

Uusi kuntalaki astui voimaan keväällä 2015. Uudistuksen yhteydessä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevaan sääntelyyn tehtiin tarkennuksia muun muassa tarkastuslautakunnan arviointisuunnitelman laatimisen ja arviointikertomuksesta annettavan kunnanhallituksen lausunnon kirjaamisesta lakiin. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on antaa kunnanvaltuustolle kultakin vuodelta arviointikertomus, jossa esitetään sen tekemän arvioinnin tulokset. Lisäksi tarkastuslautakunta voi antaa valtuustolle tarpeelliseksi katsomiaan selvityksiä ennen arviointikertomuksen valmistumista. (Ala-aho, Leppänen, & Oulasvirta 2019, 47)

Tarkastuslautakunnan arviointityön päämäärä ei kuitenkaan ole vain arvioinnin tekeminen, vaan tavoitteena on tuottaa lisäarvoa ja tukea valtuuston päätöksentekoa tuottamalla ja hankkimalla uutta tietoa ja näkemystä kunnan taloudesta ja toiminnasta (Ala-aho ym. 2019, 68; ks. Kuntaliitto 2018). Pelkkä arvioinnin tuottaminen ei siis riitä, sillä arviointi on arvotonta, jos sitä ei hyödynnetä toimintaan (Virtanen 2007, 202). Arvioinnin onnistuminen vaatii lisäksi sen, että arviointitieto raportoidaan hyödynnettävässä muodossa ja tämä voi olla myös haastavaa. Jussilaisen (2010, 8) artikkelissa mukaan Valtiotalouden tarkastusviraston entinen pääjohtaja Tuomas Pöysti onkin todennut, ettei Suomen hallinnossa ole informaation ja tiedon puutetta, vaan haasteita on tiedon saattamisessa jäsennellysti ja tehokkaasti päätöksentekoon ja valmisteluun hyödynnettäväksi.

Tiedon hyödynnettävyyden haastavuuden vuoksi arviointia toteuttavan tahon tulisikin pohtia arviointityön hyödyntämisen näkökulmaan kokonaisvaltaisesti jo arvioinnin aloittamisesta lähtien, jotta arvioinnin tulokset olisivat mahdollisimman helposti hyödynnettävissä. Lisäksi arviointitiedon hyödyntäminen myös prosessin aikana on usein merkittävää. (Virtanen 2007, 202) Michael Q.

Pattonin (1997, 350-352) mukaan arviointitiedon hyödyntämisen näkökulmaa ajatellen arvioinnin tekijän tulisi muistaa, että kaikki tieto ei ole hyödyllistä, kaikki ihmiset eivät ole tiedon hyödyntäjiä sekä arviointia ja arviointitietoa kohdistamalla saadaan arviointitiedosta hyödynnettävämpää. Lisäksi tietoa tulee tuottaa uskottavasti oikeilla tutkimusmenetelmillä ja tiedonkeruustrategioilla sekä toteuttaa arviointiprosessi asianmukaisesti, sillä mitä poliittisempi on arviointitiedon konteksti, sitä enemmän on kiinnitettävä huomiota tiedon validiuteen (pätevyyteen) ja reliabiliuteen (luotettavuuteen). (Virtanen 2007, 204) Kunnan toiminnan arvioinnin tuleekin olla objektiivista ja luotettavaa sekä arviointitoiminnan tulee perustua arviointisuunnitelmaan, joka on laadittu muun muassa kunnan strategian pohjalta (Kuntaliitto 2018).

Arviointitiedon hyödyntämistä ovat tutkineet aikaisemmin muun muassa Anna-Leena Laihanen (2009) sekä Ilkka Ruostetsaari ja Jari Holttinen (2004). Tutkimuksissa on ilmennyt puutteita tarkastuslautakunnan tuottaman arvioinnin hyödyntämisessä sekä sen vaikutuksissa päätöksentekoon, vaikkakin tarkastuslautakunnan arviointiin on oltu suhteellisen tyytyväisiä. Tarkastuslautakunnan tulisi tulevaisuudessa kerryttää arvostusta ja asemaansa, jotta arviointi olisi vaikuttavampaa päätöksenteossa.

1.1 Tutkimusongelma

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan tuottaman arviointitiedon hyödyntämistä kaupungin toiminnassa. Tutkimusongelmana on:

- miten tarkastuslautakunnan tuottamaa arviointitietoa hyödynnetään kaupungin toiminnassa?

Tarkastelua toteutetaan seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- millä tavoin arviointikertomuksissa esitettyjen arviointien hyödyntäminen kaupungin toimintaan on havaittavissa seuraavien vuosien arviointikertomuksissa?
- millä tavoin kaupunginvaltuusto ja kaupunginhallitus hyödyntävät arviointitietoa päätöksenteossa ja toiminnassaan?
- miten tarkastuslautakunta näkee toimintansa vaikuttavuuden?

1.2 Tutkimuksen toteutus, keskeiset rajaukset ja tavoitteet

Toteutin tutkimukseni tarkastelemalla Tampereen kaupungin arviointikertomuksia vuosilta 2016-2019. Vuoden 2020 arviointikertomus ei ehdi valmistua tutkimuksen toteuttamisen aikana. Neljän vuoden arviointikertomukset riittävät antamaan kattavan näkökulman arviointitiedon hyödyntämisestä kaupungin toimintaan ja mahdolliseen kaupungin toiminnan kehitykseen. Tampereen kaupungin arviointikertomukset ovat kattavia ja vuosi vuodelta laajempia kaupungin toiminnan kehittyessä. Tutkimuksen toteuttamiseksi haastattelin lisäksi jäseniä Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnasta, valtuustosta ja hallituksesta. Haastateltavat esiintyvät tutkimuksessa anonyymisti. Haastattelujen avulla kerätyn aineiston analysoimisessa käytän aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Arviointikertomuksia ja haastatteluja analysoimalla tavoitteeni on rakentaa aiheesta kattava ja tarkka kokonaisuus siitä, minkälaisia rooleja eri toimielimillä on arviointitiedon hyödyntämisen osa-alueella kaupungin toiminnassa ja kuinka vaikuttavaa tarkastuslautakunnan tuottama arviointitieto on.

Tutkimukseni on rajattu keskittymään Tampereen kaupungin toimintaan, toimielimiin ja arviointikertomuksiin. Valitsin tutkimukseni kohteeksi Tampereen kaupungin, koska Tampere on yksi Suomen suurimmista kaupungeista, kasvukaupunki sekä Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomukset ovat kattavia. Tutkimalla suuremman kaupungin arviointikertomuksia ja haastatteleamalla jäseniä kaupungin eri toimielimistä pystyn saamaan todennäköisesti laajempaa näkökulmaa arviointitiedon hyödyntämisestä sekä mahdollisesta toiminnan kehityksestä. Arviointikertomuksia tarkastellaan kokonaisuudessaan, kaikilta toiminnan osa-alueilta, mutta esiin nostan kuitenkin vain merkittävimpiä huomioita.

Työni tavoitteena on siis luoda laajempaa ymmärrystä siitä, kuinka tarkastuslautakunnan tuottamaa arviointitietoa hyödynnetään kaupungin valtuuston päätöksenteossa ja kaupunginhallituksen toiminnassa, miten vaikuttavaa tuotettu arviointi on ja miten tarkastuslautakunta kokee toimintansa merkityksen.

2 TUTKIMUKSEN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Tässä kappaleessa esittelen ja käsittelen tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia, kuten käsitteitä ja aikaisempia aiheesta tehtyjä tutkimuksia. Nämä toimivat tutkimuksen kokonaisuuden ymmärtämisen apuna, ja siten auttavat lukijaa ymmärtämään tutkimuksen lähtökohdat ja tulokset paremmin. Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta, arviointikertomus, arviointi ja julkinen toiminta. Seuraavaksi avaan tarkemmin käsitteitä, niiden merkityksiä ja johdan käsitteitä teoriaan.

2.1 Kunnan keskeiset toimielimet

Suomen kunnissa on useita toimielimiä, joista ylin on **kunnanvaltuusto**, joka käyttää kunnan päätösvaltaa. Kuntalaissa valtuuston tehtäväksi on määritelty päätösvalan käyttämisen lisäksi kunnan toiminnasta ja taloudesta vastaaminen. Valtuusto päättää muun muassa kuntastrategiasta, jolla kunnan toimintaa johdetaan, talousarviosta, taloussuunnitelmasta sekä palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. (Kuntalaki 410/2015, 14 § & 38 §)

Kuntalain (410/2015) mukaan valtuuston tehtävänä on jakaa vuosittain talousarviossa resurssit kunnan toiminnoille ja päättää keskeiset vuositavoitteet. Se asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastusta ja arviointia varten, joka arvioi valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista ja saattaa arvioinnin tulokset valtuustolle. Tarkastuslautakunnan arviointitulosten hyödyntäminen esimerkiksi talousarviovalmistelussa ja toimintasuunnitelmissa on valtuuston vastuulla (Ala-aho ym. 2019, 89). Valtuusto laatii kunnan strategian valtuustokaudelle, joka toimii perustana tarkastuslautakunnan arviointityölle. (Tampereen kaupunki 2020, 1-3) Kunnanvaltuuston jäsenet, valtuutetut ja varavaltuutetut, valitaan kuntavaaleissa (Kuntalaki 410/2015, 15 §).

Kunnanhallitus on valtuuston lisäksi yksi kunnan tärkeimmistä, pakollisista toimielimistä ja sen rooli kunnan toiminnassa on erittäin keskeinen (Kuntaliitto 2017). Kunnanhallituksen jäsenet valitaan valtuuston kokouksessa ja jäsenet valitaan valtuuston toimikauden ajaksi, ellei toisin ole päätetty (410/2015, 32 §). Kuntalaissa (410/2015, 39 §) on osoitettu kunnanhallituksen tehtäviksi muun

muassa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta vastaaminen. Kunnanhallituksen tehtävänä on myös valvoa kunnan etua sekä edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa, jollei hallintosäännössä toisin määrätä.

Kolmas merkittävä ja pakollinen kunnan toimielin on **tarkastuslautakunta**. Kuntalain mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten (Kuntalaki 121 §). Vuodesta 2017 alkaen kuntavaalit on toimitettu vaalivuoden huhtikuussa ja uusi valtuusto valitsee uuden tarkastuslautakunnan kesäkuussa (Ala-aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 43). Lautakunnan jäsenet valitaan valtuuston toimikaudeksi eli neljäksi vuodeksi, ellei lyhyemmästä päätetä (Kuntaliitto 2018).

Kuntalain 121 §:n (410/2015) mukaan tarkastuslautakunnalla on useita valmisteluun, tarkastukseen ja arviointiin liittyviä tehtäviä. Tehtäviä ovat muun muassa valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisen arviointi, toiminnan tuloksellisen ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen arviointi sekä arviointikertomuksen laatiminen valtuustolle, johon on koottu tarkastuslautakunnan arvioinnin tulokset. Tarkastuslautakunnan tarkastustoiminta on ulkoista tarkastusta ja riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta (Tampereen kaupunki 2020, 2).

Tarkastuslautakunta laatii kunnan strategian pohjalta arviointisuunnitelman, jonka tarkoituksena on kohdistaa arviointi olennaisiin asioihin ja kattavasti kaupungin keskeiseen toimintaan. Arviointi tulisi kuitenkin kohdistaa kunnan toiminnan tuloksellisuuden kannalta keskeisiin tavoitteisiin ja toimintoihin. Vaikka tarkastuslautakunnan keskeisin tehtävä on valtuuston talousarviossa kunnalle ja kuntakonsernille asettamien tavoitteiden arviointi, voi tarkastuslautakunta arvioida myös kunnan toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. (Kuntaliitto 2018)

Tarkastuslautakunnan tulee vuotuisesti raportoida sen tuottaman arvioinnin tuloksista. Arvioinnin tulokset raportoidaan vuotuisesti **arviointikertomuksessa** (Kuntaliitto 2018). Arviointikertomus käsitellään ja merkitään tiedoksi valtuustossa kunnan tilinpäätöksen yhteydessä ja kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä arviointikertomuksen havaintojen johdosta (Ala-aho ym. 2019, 52). Tuotetun arvioinnin tulee tukea päätöksentekoa ja toiminnan kehittämistä, olla luotettavaa, selkeää ja perusteltua sekä kertomuksen

sävyn tulee olla rakentava (Kuntaliitto 2018, Tampereen kaupunki 2020, 9). Arviointikertomus on siis kuin tietynlainen palautejärjestelmä, jolla valtuusto saa palautetta strategian toteutumisesta.

2.2 Arviointi ja arvioinnin hyödyntäminen

Arvioinnille on useita määritelmiä eikä ole olemassa yhtä ainoa oikeaa. Arviointi voi tarkoittaa eri asioita eri yhteiskunnissa ja eri osa-alueilla sekä sillä voi olla lukuisia eri tehtäviä ja tavoitteita. Green ja South (2006, 13) esittävät teoksessaan useita määritelmiä arvioinnin käsitteestä. He esittävät, että arvioinnin tavoitteena on myötävaikuttaa käytännön ongelmien ratkaisemiseen, mikä toimii ja miksi. Kyse on tiedon keräämisestä hyödynnettäväksi toimintaan. Ennen kaikkea kyse on kokemuksen kautta oppimisesta. (Springett 2001, 144) Kuitenkin yksinkertaisuudessaan arvioinnin ensisijaisena tavoitteena on arvioida määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista.

Korento, Mehtonen ja Salenius (2018, 10) kuvailevat arvioinnin olevan arvottamista, jolla kuvaillaan, onko toiminta ollut onnistunutta vai ei. Heidän mukaansa arviointi perustuu tiedon järjestelmälliseen keräämiseen, analysointiin ja tulkintaan sekä tiedon hyödyntämiseen ja sen tarkoituksena on selvittää, onko edetty tavoitteiden suuntaisesti ja onko ryhdytty toimenpiteisiin tavoitteiden saavuttamiseksi. Laihanen (2009, 30) taas kuvailee arvioinnin olevan päätöksenteon palautemekanismi, jolla analysoidaan tehtyjen päätösten ja päätöksenteon toimeenpanoa, tuloksia, seurauksia ja vaikutuksia. Näin luodaan pohjaa uusille päätöksille ja kyetään hahmottamaan päätöksentekoympäristöä entistä paremmin. Julkisessa hallinnossa Harisalo, Aarrevaara, Stenvall ja Virtanen (2007, 56) esittävät arvioinnin olevan toimintaa, jolla selvitetään missä määrin tavoitteet on saavutettu, millaisia vaikutuksia julkisella toiminnalla on ollut ja mitä se voisi oppia tekemisistään tulevaisuuden kannalta.

Kuten jo aikaisemmin totesin, pelkkä arvioinnin tuottaminen ei riitä, vaan arviointia on myös kyettävä hyödyntämään toimintaan. Patton (1997, 20-21) esittää, että arviointitiedon hyödyntämiseen keskittynyt arviointi (utilization-focused evaluation), tulee rakentaa niin, että arvioinnin jokaisessa vaiheessa mietitään, miten voidaan edistää arvioinnin hyödyntämistä. Arviointi on tällöin myös mukautettu arviointikohteeseen ja tilanteeseen. Voidaan siis ajatella, että julkisyhteisön arviointitoiminta on arviointitiedon hyödyntämiseen keskittyvää arviointia. Tätä vahvistaa myös jo aikaisemmin mainitsemani Virtasen (2007, 202) ajatus: “Arvioinnilla ei ole arvoa, jos sitä ei hyödynnetä”.

Molemmat Patton (1997) ja Virtanen (2007) ovat esittäneet teoksissaan keinoja tiedon hyödynnettävyyden edistämiseksi. Kuten aiemmin jo aiheeseen johdattelin, Pattonin (1997, 350-352) mukaan arviointitiedon hyödyntämisen näkökulmaa ajatellen arvioinnin tekijän tulisi muistaa, että kaikki tieto ei ole hyödyllistä ja arvioinnin toteuttajan tulisikin selvittää minkälainen tieto on arvioinnin kohteelle ja sen hyödyntäjille tarpeellista. Onko esimerkiksi hyödyllistä arvioida kunnassa tapahtuvaa pientä muutamien tuhansien eurojen rakennusprojektia, jossa kaikilla rakentamisen ja toteuttamisen osa-alueilla on toimittu suunnitelman mukaisesti? Lisäksi arvioijan tulisi huomioida, että kaikki ihmiset eivät ole tiedon hyödyntäjiä eli arviointia ja arviointitietoa kohdistamalla saadaan arviointitiedosta hyödynnettävämpää juuri niille, jotka tietoa haluavat tosi tarkoituksella hyödyntää. (Patton 1997, 350-352)

Virtanen (2007, 204-206) esittää neljä tekijää, joiden avulla voidaan kohentaa arvioinnin hyödynnettävyyttä. Ensimmäisenä arvioinnissa tulisi ottaa huomioon arvioinnin toteuttamisen tarvelähtöisyys. Arvioinnin käynnistyessä selvitetään arvioinnin tarve ja kysyntä. Toisena on otettava huomioon arviointiprosessin jatkuva laadukkuus, sillä laadukasta arviointia on mahdollista hyödyntää tehokkaammin jo arvioinnin aikana. Laadukas prosessi vakuuttaa myös arvioinnin tilaajat ja hyödyntäjät arvioinnin luotettavuudesta. Kolmantena arvioijan tulisi ottaa huomioon arviointiraportin vaivaton tulkinta, tulosten kattavat perustelut sekä esitettyjen suositusten relevanttisuus ja realistisuus. Viimeisenä arvioijan tulisi pyrkiä vahvistamaan arvioinnin hyödyntäjien kykyä hyödyntää tuotettua arviointia. Jotkut hyödyntäjät ovat kokeneempia kuin toiset.

2.3 Julkinen toiminta

“Julkinen toiminta on pohjimmiltaan politiikan, hallinnon, talouden ja oikeuden yhteisvaikutuksen tulos tai seuraus. Julkisen toiminnan analyysin asiantuntijan on oltava kaikkien näiden alueiden tuntija ja synteessin muodostaja” (Harisalo ym. 2007, 13).

Harisalo ym. (2007, 24-26) esittävät julkisen toiminnan tarkoittavan julkista politiikkaa, joka pitää sisällään demokratian, julkisen hallinnon kehittämisen, julkisen hallinnon tuotokset ja markkinoiden kehittämisen. Julkisen hallinnon kehittämisellä tarkoitetaan muun muassa sitä, millaisia tehtäviä hallinnolle annetaan, kuinka ne organisoidaan ja millaisin voimavaroin niitä tuetaan. Lisäksi tiimien, budjetoinnin ja johtamisen kehittäminen sisältyvät julkisen hallinnon kehittämiseen sekä hallintoa kehitettäessä otetaan kantaa myös päätöksenteon keskittämiseen ja hajauttamiseen. Julkisen hallinnon tuotoksilla tarkoitetaan julkisen vallan kansalaisille tuottamia etuja ja hyötyjä kuten julkisia palveluja,

tulonsiirtoja ja sääntelyä. Markkinoiden kehittämällä tarkoitetaan sitä, kuinka julkinen valta valinnoillaan määrittelee markkinatalouden kasvun ja kehityksen edellytyksiä.

Kunnan toiminta on myös julkista toimintaa. Kuntalain (410/2015, 6 § & 49 §) mukaan kunnan toiminta pitää sisällään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen muun muassa kuntien yhteistoimintaan eli kunnat ja kuntayhtymät voivat esimerkiksi järjestää julkisia palveluja yhdessä sopimuksen nojalla. Kunnan toiminta pitää sisällään myös muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Laissa on määrätty kunnalle säädetyt tehtävät, mutta kunta voi myös itse ottaa hoitaakseen tehtäviä (410/2015, 7 §). Voidaan ajatella, että kunnan toiminnan tärkein kokonaisvaltainen tehtävä on kunnan asukkaiden hyvinvoinnista huolehtiminen. Huolehditaan muun muassa terveydenhuollon saatavuudesta ja laadukkaasta opetuksesta sekä ylläpidetään kunnan elinvoimaisuutta.

2.4 Aikaisempaa tutkimusta

Käytän tutkimuksessa teoreettisena pohjana aikaisempia tutkimuksia, joissa on käsitelty tarkastuslautakuntien arviointitoimintaa. Ensimmäisessä tutkimuksessa Anna-Leena Laihanen (2009) selvittää väitöskirjatutkimuksessaan, “Ajopuusta asiantuntijaksi – luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa”, luottamushenkilöarvioinnin merkitystä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Tutkimus on keskittynyt muun muassa kuvaamaan luottamushenkilöiden tekemää kunnan talouden ja hallinnon arviointia ja sen merkitystä kunnan johtamisen ja päätöksenteon palautemekanismina. Tutkimuksessa on tutkittu tarkastuslautakuntien toimintaa, arviointityötä sekä ongelmia ja kehittämisenäkymiä.

Laihanen (2009b, 357) esittää, että tutkimuksessa ilmeni näkemys siitä, että arvioinnin tulisi olla hyödyllistä, mutta haastateltavat kuitenkin kuvasivat arvioinnista saatavan hyödyn suoraksi ja välittömäksi eli lyhyellä aikavälillä käytännön toteutukseen ja toimenpiteisiin johtavaksi. Laihanen (2009a, 240-241) esittää, että tarkastuslautakunnan arvioinnin hyödynnettävyyttä ja merkityksellisyyttä parantaisi se, että lautakunta tunnistaisi erilaiset arvioinnin käyttäjät ja yhteisöt sekä heille tärkeät asiat, keskittyisi niihin asioihin, jotka ovat käyttäjille olennaisia, tuottaisi väliraportteja tarpeen mukaan, raporttoisi tulokset kirjallisessa muodossa sekä suullisesti. Lisäksi tarkastuslautakunta voisi tuottaa yhteenvetoja tuloksista, ylläpitäisi ja edistäisi henkilökohtaisia kontakteja myös arvioinnin päätyttyä ja antaisi tukensa arviointitulosten käytön edistämiseksi.

Tutkimuksessa tarkastuslautakunnan ongelmiksi on koettu muun muassa arvostuksen puute, johtuen todennäköisesti esimerkiksi siitä, että tarkastuslautakunta on ollut suhteellisen vähän aikaa kunnan organisaatiossa. Tutkimuksessa haastateltavat eivät kokeneet, että tarkastuslautakuntien arvioinnilla olisi erityisen suurta merkitystä kunnan johtamiseen ja päätöksentekoon, lähestulkoon päinvastoin. Tähän voi vaikuttaa se, että arviointi nähdään toimintana, josta tulisi saada välitöntä konkreettista hyötyä, kun todellisuudessa kunnan toiminta on hidastajenteistä ja muutokset voivat tapahtua pitkälläkin aikavälillä. (Laihanen 2009a, 257-258) Tutkimuksen antia on muun muassa se, että tarkastuslautakunnan tulisi siirtyä valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnista kunnan toiminnan kehittämiseen, jolloin sillä olisi enemmän päätöksentekoa tukeva merkitys (Laihanen 2009a, 265).

Toisessa tutkimuksessa Ruostetsaari ja Holttinen (2004) selvittävät tutkimuksessaan, ”Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa”, minkälaiseksi tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät ovat muotoutuneet ja minkälaisia kehittämistarpeita on havaittavissa sekä kuinka suuressa arvossa tarkastuslautakuntien tekemää työtä pidetään.

Ruostetsaaren ja Holttisen (2004) tutkimuksessa tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen todettiin lisäävän merkittävästi valtuuston mahdollisuuksia arvioida kunnan toimintaa ja tuloksellisuutta. Nähtiin, että tarkastuslautakunta on onnistunut arvioimaan toimintaa kiitettävästi ja sen tuottamaan työhön oltiin tyytyväisiä. Tutkimuksessa kuitenkin todettiin, että tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa tai muussa yhteydessä esitettyjä arvioinnin tuloksia ei oteta riittävästi huomioon ja tarkastuslautakunnan hyödyntämisessä on selkeitä puutteita. Tarkastuslautakunnan raportoinnin ei myöskään todettu palvelevan erityisen hyvin valtuuston päätöksentekoa. Näistä syistä tärkeimmäksi kehittämistavoitteeksi koettiin tarkastuslautakunnan profiilin kohottaminen eli sen vallan ja painoarvon vahvistaminen sekä toiminnasta tiedottamisen ja raportoinnin lisääminen (Ruostetsaari & Holttinen 2004).

3 TUTKIMUSMENETELMÄ

Tutkimuksessani keskityn selvittämään tarkastuslautakunnan tuottaman arviointitiedon merkitystä ja tuotetun arvioinnin hyödyntämistä Tampereen kaupungin toimintaan. Lisäksi selvitän tutkimuksessani mahdollisia arviointitiedon tuottamiseen ja hyödyntämiseen liittyviä haasteita. Toteutin tutkimuksen analysoimalla Tampereen kaupungin arviointikertomuksia vuosilta 2016-2019 ja haastatteleamalla kahta Tampereen kaupunginvaltuuston ja -hallituksen jäsentä sekä yhtä Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan jäsentä. Halusin saada haastateltavilta mahdollisimman laajaa näkökulmaa, jonka perusteella pyrin valitsemaan haastatteluihin henkilöitä, joilla olisi näkökulmaa useammasta kaupungin toimielimestä. Tässä tutkimuksessa haastateltaviin viitataan haastateltavina 1, 2 ja 3. Ensimmäinen kaupunginvaltuuston ja -hallituksen jäsen on haastateltava 1, toinen kaupunginvaltuuston ja -hallituksen jäsen on haastateltava 2 ja tarkastuslautakunnan jäsen haastateltava 3. Käytän myöhemmin analyysissä lyhenteitä H1, H2 ja H3.

Haastattelut toteutin teemahaastatteluina Microsoft Teams -sovellusta hyödyntäen. Halusin, että haastateltavat voivat vastata kysymyksiin mahdollisimman vapaasti ja tarkasti, jonka vuoksi päädyin anonymisoimaan kaikki haastateltavat. Haastattelukysymykset olivat samat kaupunginvaltuuston ja -hallituksen jäsenille, mutta tarkastuslautakunnan jäsenen haastattelukysymykset kuitenkin poikkesivat näistä. Haastattelukysymykset eivät voineet olla kaikille haastateltaville samoja, koska roolit arviointiprosessissa ovat erilaiset. Esitin kaikille haastateltaville kaikki suunnittelemani kysymykset sekä mahdollisesti tarkentavia kysymyksiä aiheista.

Toteutin tutkimukseni empiirisenä tutkimuksena käyttäen kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Kyseessä on siis laadullinen tutkimus. Kvalitatiivisen tutkimuksen keskeisiä piirteitä ovat muun muassa kokonaisvaltainen tiedonhankinta, tutkimuksen aineiston rakentuminen todellisissa tilanteissa ja ihmisten suosiminen tiedonkeruun instrumenttina (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 164). Toteutan tutkimukseni tapaustutkimuksena analysoimalla Tampereen kaupungin arviointikertomuksia. Tutkimuksen keskiössä, arviointikertomusanalyysiä tukemassa, on haastattelujen avulla koottu tutkimusaineisto. Haastattelut kohdistuivat Tampereen kaupungin tärkeimpien toimielinten jäseniin. Uskon kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien tukevan tapaustutkimusta, koska tutkimukseni aineisto on kerätty analysoimalla arviointikertomuksia sekä

haastattelemalla henkilöitä Tampereen kaupunginvaltuustosta, -hallituksesta ja tarkastuslautakunnasta. Yhdistämällä kaksi eri aineistonkeruu menetelmää, tapaustutkimus tutkimusmetodina, on tutkittavasta ilmiöstä mahdollista rakentaa kokonaisvaltainen ja tarkka kokonaisuus.

Tutkimuksen analyysimenetelmänä käytän aineistolähtöistä sisällönanalyysiä. Siinä pyritään luomaan tutkimusanalyysistä teoreettinen kokonaisuus eikä aikaisemmillä tutkimushavainnoilla, tiedoilla tai teorioilla tutkittavasta ilmiöstä ole vaikutusta analyysin toteuttamisen tai lopputuloksen kanssa (Tuomi & Sarajärvi 2018). Tutkimuksessani aikaisemmat tutkimustiedot ja teoriat ovat vain lähtökohtia tutkimuksen toteuttamiselle sekä vertailukohtia tutkimuksen tuloksille. Aikomuksenani on nostaa esiin myös tuloksia riippumatta siitä, ovatko ne yhteydessä aikaisempiin tutkimuksiin. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on kolmivaiheinen analyysimenetelmä, joka pitää sisällään aineiston redusoinnin eli pelkistämisen, aineiston klusteroinnin eli ryhmittelyn ja abstrahoinnin eli teoreettisten käsitteiden luomisen (Tuomi & Sarajärvi 2018).

Haastattelujen toteuttamisen jälkeen, siirryin kirjoittamaan auki eli litteroimaan haastatteluja. Arviointikertomuksista keräsin olennaisen tiedon. Haastatteluaineisto ja arviointikertomuksista kerätty data pelkistettiin eli nostin datasta esiin tutkimuksen kannalta olennaiset asiat. Keräsin datasta tutkimuskysymyksiin vastaavat ilmaukset ja huomiot, jotka tukevat tutkimusongelmaa. Aineiston ryhmittelyyn siirtyessä etsin aineistosta samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia sekä muodostin niistä ylä- ja alaluokat. Tutkimuksen yläluokiksi muodostuivat arviointikertomuksien merkitys kaupungin toiminnassa, arviointitiedon hyödyntäminen päätöksenteossa ja toiminnassa ja tarkastuslautakunnan vaikuttavuus. Arviointikertomuksien merkityksen alaluokiksi muodostuivat toiminnan kehitys ja arvioinnin huomioonottaminen. Arviointitiedon hyödyntämisen alaluokiksi muodostuivat toimielinten roolien vaikutus, epäkohtiin puuttuminen ja hyödyntämisen haasteet. Arvioinnin vaikuttavuuden alaluokiksi muodostuivat kunnioitus, arvioinnin painoarvo ja vaikuttavuus sekä objektiivinen arviointi. Ryhmittelyn jälkeen siirryin aineiston käsitteellistämiseen eli erotin tutkimuksen kannalta olennaisen tiedon. (Tuomi & Sarajärvi 2018)

4 ANALYYSI

Seuraavaksi esittelen tutkimukseni keskeisiä havaintoja ja tuloksia, jotka nousivat esille arviointikertomuksista ja haastatteluista. Olen esittänyt tulokset niin, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin tutkimusongelmaani eli siihen, miten tarkastuslautakunnan tuottamaa arviointitietoa hyödynnetään kaupungin toiminnassa. Esitän tulokset jaotellusti niin, että ne vastaavat apuna oleviin tutkimuskysymyksiin luoden aiheesta laajan kokonaisuuden.

4.1 Arviointikertomuksien merkitys kaupungin toiminnassa

Arviointikertomuksista ilmeni, miten tarkastuslautakunnan antamiin huomioihin ja näkemyksiin on vastattu ja onko tuotettua tietoa hyödynnetty toimintaan. Seuraavaksi esittelen keskeisiä nostoja arviointikertomuksista sekä havaintoja ja tuloksia, jotka ilmenivät kertomuksista.

4.1.1 Havaintoja vuosilta 2016-2017

Vuoden 2016 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta esitti, että vaikka valtuuston asettamat vuositavoitteet konsernihallinnolle ovat vähentyneet edellisvuodesta ja näin edistäneet kaupungin keskittymistä kehittämiseen toivottavalla tavalla, tulisi tavoitteita kuitenkin kehittää konkreettisempaan suuntaan (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016). Vuoden 2017 arviointikertomuksessa esitetään tavoitteiden kehitysehdotukseen vastine, jossa kaupunginhallitus toteaa, että uutta strategiaa valmistellaan pormestariohjelman pohjalta, joka sisältää tavoitteita vuosille 2018-2021. Lähtökohtana on, että tavoitteet ovat selkeästi muotoiltuja, tuloksellisuutta kuvaavia ja mitattavia. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017)

Talouden tasapainottaminen on ollut vuosien 2013–2016 pormestariohjelman ensimmäinen tavoite. Vuoden 2016 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta nostaa esille, että talouden ongelmat ovat olleet tiedossa ja tasapainottamisen keinoiksi strategiassa on esitetty muun muassa veropohjan vahvistaminen, toimintamenojen hillintä, toimintatapojen muuttaminen sekä rakenteelliset muutokset. Kaikkia näitä toimenpiteitä toteutettiin, mutta toimenpiteet eivät tarkastuslautakunnan arvioinnin mukaan olleet kuitenkaan riittäviä talouden tasapainottamiseen. (Tampereen kaupungin

tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016) Tarkastuslautakunta esittääkin, että tulisiko talouden tasapainottamisen olla seuraavan strategian kärkihanke sekä edellyttää, että kaupunginhallitus ottaa suuremman roolin talouden tasapainottamisessa (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016).

Vuoden 2017 arviointikertomuksessa esitettiin kaupunginhallituksen vastine talouden tasapainon saavuttamiseen, jossa hallitus toteaa talouden tasapainon saavuttamisen olevan myös uudessa strategiassa (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017). Talouden tasapainottamisen keinoja on myös muutettu. Aikaisemmin keinot liittyivät veropohjan vahvistamiseen, toimintamenojen hillintään ja toimintatapojen muuttamiseen (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016), kun seuraavassa strategiassa tasapainottamisen keinoissa keskitytään tulopohjan vahvistamiseen työllisyyttä vahvistavilla toimenpiteillä sekä palvelurakenteen uudistamiseen painopisteenä hyvinvointia tukevat ja ennaltaehkäisevät palvelut. Tarkastuslautakunta toteaaakin, että uudessa strategiassa on otettu huomioon laajoja kokonaisuuksia, jotka tähtäävät talouden tasapainoon. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017)

Konsernipalveluyksikkö Koppari aloitti toimintansa vuoden 2016 alussa ja se tuottaa konsernin tukipalveluja kuten talous- ja henkilöstöhallinto sekä tieto- ja kehittämistehtäviin liittyviä palveluja. Vuoden 2016 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta nosti esille, että ensimmäisen kyselyn mukaan asiakkaat olivat toimintaan keskimäärin tyytyväisiä, vaikka kuitenkin palkanlaskennan kehitettävä osa-alue oli nimenomaan asiakastytyväisyys. Lisäksi koko kaupungin tuloksiin verrattuna Kopparin henkilöstön työhyvinvoinnissa on Kunta10-työhyvinvointitutkimuksen mukaan kehitettävää kaikilla osa-alueilla. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016) Vuoden 2017 arviointikertomuksessa esitetystä vastineesta hallitus kertoi, että useita toimenpiteitä on tehty palkanlaskennan asiakastytyväisyyden parantamiseksi. Hallitus esitti, että käyttöön on otettu palautteen ja palvelupyyntöjen hallintajärjestelmä, palkanlaskennan asiakaspalvelun osalta on toteutettu toiminnallisia muutoksia sekä palkanlaskennassa otettiin käyttöön kysely, jonka perusteella 2017 alkuvuoden palkanlaskennan asiakastytyväisyyden keskiarvo oli kiitettävä. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017)

Vuonna 2016 Tampereen kaupungilla oli sähköisiä palveluratkaisuja noin kymmeneen tietojärjestelmäkokonaisuuteen (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016). Tietojärjestelmätoimittajien kilpailuttaminen palveluihin oli vuonna 2016 pakollinen toimi ja

uudistetulla ICT-infrastruktuurilla tavoitellaan kaupungille kustannussäästöjä. Uudelleen kilpailutus ja muutosprosessi kuitenkin aiheutti viivästyksiä palvelujen siirtoon, aiheutti tietokatkoja ja näin vaikeuttanut palvelujen toimivuutta. Tarkastuslautakunta nosti esille vuoden 2016 arviointikertomuksessa, että mahdollisia ongelmia ei ole otettu riittävästi huomioon ja tietokatkosten syyt tulee selvittää sekä saada järjestelmätoimittajat kustannusvastuuseen. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016) Vuoden 2017 arviointikertomuksessa esitetyssä vastineessa esitettiin selvitykset tietokatkosten syistä ja ilmoitettiin, että kaupunki on saanut korvauksia järjestelmätoimittajilta. Lisäksi korjaavia, ongelmien ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä on tehty sekä teetetty palveluiden ulkopuolinen auditointi palvelun riskien minimoimiseksi ja laatutason varmistamiseksi, jossa varmistettiin palvelujen palvelusopimusten mukaisuus ja kehittämiskohteiden tunnistaminen. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017)

Vuoden 2017 arviointikertomus antoi käsityksen, että tarkastuslautakunnan tuottamaa arviointia on hyödynnetty kaupungin toiminnassa kiitettävästi ja esitettyihin huomioihin on pääosin reagoitu kuten edellä olevista nostoista voidaan havaita. Useisiin vuoden 2016 arviointeihin annettiin vastine ja raportoitiin pyrkimyksestä toiminnan kehittämiseen ja jo saavutetusta kehityksestä. Vuoden 2016 arviointikertomuksesta on myös osa-alueita, joihin ei annettu vastineita eikä käsitelty vuoden 2017 arviointikertomuksessa.

4.1.2 Havaintoja vuosilta 2017-2018

Vuoden 2017 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta nostaa esille, että arvioinnissa havaittiin lain noudattamiseen liittyviä puutteita muun muassa ikäihmisten asumispalvelujen arvioinnissa palautteiden keräämisen ja palvelujen saamista koskevien tietojen antamisen osalta. Lain mukaan kunnan on kerättävä säännöllisesti palautetta palvelujen laadun ja riittävyyden arvioimiseksi, joten tarkastuslautakunta suosittelee laatumittauksia lain mukaisesti. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017) Lisäksi tarkastuslautakunta esitti, että ikäihmisille on julkaistava kunnan toimesta puolivuositain odotusajat sosiaalipalveluihin ja julkaisut on tehtävä niin, että iäkkäillä ihmisillä on mahdollisuus tietojen saamiseen. Tämä ei arviointihetkellä ole toteutunut ja tarkastuslautakunta huomauttikin, että tietojen julkaisut tulee saada lain mukaiselle tasolle. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017) Ikäihmisten asumispalvelujen vuoden 2017 arviointikertomuksen huomautuksista ei ollut mainintaa vuoden 2018

arviointikertomuksessa eikä myöhemmässäkään. Tietoa kehityksestä tai toiminnan muutoksista ei siis ollut saatavilla, vaikka ikäihmisten palvelut ovat kuitenkin tärkeä osa-alue kaupungin toiminnassa.

Tampereen kaupungin maankäytön tavoitteena on tiivistää kaupunkirakennetta ja lisätä täydennysrakennusta keskeisen julkisen liikenteen reittien varsille. Tarkastuslautakunta on vuoden 2017 arviointikertomuksessa nostanut esille kaupunkiympäristön suunnittelun valtuustotavoitteen, jossa tavoitteena oli, että 75 % asemakaavoitetusta asuinkerrosalasta sijoittuisi tehokkaan täydennysrakentamisen vyöhykkeelle. Kuitenkin melkein puolet kaavoituksista tehtiin tämän vyöhykkeen ulkopuolelle, sillä toteutuma oli vain 52 %. Tarkastuslautakunta huomauttaa, että seuraavan vuoden tavoite nousee edellisestä viidellä prosentilla, joten asemakaavoitusta tulee keskittää huomattavasti enemmän tavoitteen mukaisesti. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017)

Vuoden 2018 arviointikertomuksessa on esitetty vastine asemakaavoituksen tavoitteesta. Uutena tavoitteena oli, että vuonna 2018 asemakaavoitetusta asuinkerrosalasta sijoittuisi keskeisten julkisen liikenteen reittien varsille ja aluekeskuksiin 80 %. Uusista asuinkerrosalakaavoituksista vuonna 2018 77 % sijoittuivat tavoitealueille eli parannusta edelliseen on tullut huomasti. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018)

Pirkanmaan pelastuslaitoksen arvioinnissa tarkastuslautakunta nosti arviointikertomuksessa esille, että työhyvinvointiin liittyvä valtuustotavoite ei toteutunut, vaan käytetyn mittarin esitti tuloksen heikkenemistä edellisestä vuodesta. Mittauksen tuloksista ilmeni, että pelastuslaitoksen henkilöstön keskuudessa esiintyy keskimääräistä enemmän syrjintää ja työpaikkakiusaamista. Arviointikertomuksessa esitettiin kuitenkin myös, että tähän reagoitu. Muun muassa työterveyspsykologi kiertää kouluttamassa työyhteisötaitoista ja esimieskoulutuksissa on käsitelty asiaa sekä perustettu kiusaamisen ehkäisyyn työryhmä. Tarkastuslautakunta kuitenkin painotti, että kiusaamisen ehkäisyä sekä johtamisen kehittämistä kokonaisuutena on syytä jatkaa. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017)

Pirkanmaan pelastuslaitoksen toimenpiteitä kiusaamisen ehkäisemiseksi ja johtamisen kehittämiseksi on esitetty vuoden 2018 arviointikertomuksessa. Kiusaamisen on todettu vähentyneen merkittävästi vuoden 2018 tutkimuksen mukaan ja kiusaamisen esiintyminen on laskenut koko kaupungin ja valtakunnallisen keskimäärän alapuolelle. Huomiota on kiinnitetty muun muassa yhteisten toimintapatojen, -kulttuurin ja -mallin luomiseen sekä mahdollisten kiusaamistilanteiden varhaiseen

puuttumiseen. Kiusaamisen ehkäisyn työryhmä on edelleen toiminnassa ja pelastuslaitos järjestää esimieskoulutuksia vuosittain. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018)

Tarkastuslautakunnan esittämiin vuoden 2017 arviointikertomuksen arviointeihin oli vuoden 2018 arviointikertomuksen mukaan reagoitu kokonaisuudessaan hyvin sekä arviointia oli hyödynnetty muutosta ja kehitystä vaativissa kaupungin toiminnan osa-alueissa. Kuitenkin Tampereen kaupungin ikäihmisten asumispalvelujen huomautuksiin ei otettu kantaa vuoden 2018 arviointikertomuksessa lainkaan. Kuitenkin on haastavaa sanoa, onko arviointia todellisuudessa hyödynnetty vai ei.

4.1.3 Havaintoja vuosilta 2018-2019

Tarkastuslautakunta tuo esille vuoden 2018 arviointikertomuksessa, että Tampereella kuntalaisilla on ollut vaikeuksia yhteydensaannissa terveystieteiden neuvontaan sekä hoitoon pääsyssä. Terveystieteidenhuoltolain mukaan terveystieteidenkeskukseen tulee arkipäivisin saada välittömästi yhteys ja hoidon tarpeen arviointi kolmen arkipäivän sisällä yhteydenotosta. Aluehallintoviraston raportin mukaan vuoden 2018 kesäkuukausina vastattujen puheluiden määrä oli vain 27% soitetuista puheluiden. Tarkastuslautakunta nostaa myös esille, että asian korjaamisesta on annettu määräys. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018)

Vuoden 2019 arviointikertomuksessa esitetään, että Tampereella terveystieteiden yhteydensaannin parantamiseksi takaisinsoittopalvelua on laajennettu, käyttöön on otettu terveystieteiden neuvonnan chat-palvelu ja kiireettömään asiointiin on otettu käyttöön yhteydenottolomake. Asiakkaita ei enää pyydetä soittamaan uudelleen, vaan tilanteissa, joissa asiaa ei pystytä hoitamaan yhdellä soitolla, ollaan asiakkaaseen takaisin yhteydessä. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2019) Välittömän yhteyden saamiseksi ja toiminnan sujumuuden eteen on edellisvuoteen nähden tehty paljon muutoksia parempaan.

Tarkastuslautakunta esittää vuoden 2018 arviointikertomuksessa, että Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen käytössä olevat potilastietojärjestelmät ovat jäljessä sähköisten palvelukanavien vaatimuksista. Vuoden 2018 tavoitteena oli kontaktien vähentyminen vastaanotolla ja puhelimitse digitaalisten palvelujen käytön lisääntyessä, mutta tavoite ei toteutunut. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018) Lisäksi tarkastuslautakunta edellyttää tietoa digitaalisten palvelujen tuloksista ja nostaa esille, että digipalveluja on kehitetty jo useita vuosia, mutta aikaansaannokset ovat kuitenkin vähäisiä työhön verrattuna. Myöskään tietoa tuotannon

tuottavuuden ja tuloksellisuuden saralta ei ole saatavilla ja tarkastuslautakunta esittääkin, että tuottavuuden mittaamista ja saatua tietoa tulisi hyödyntää johtamisessa. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018)

Tarkastuslautakunnan vuoden 2018 arviointiin sosiaali- ja terveystalouden digipalveluista saatiin vastaus, joka on tuotu esille vuoden 2019 arviointikertomuksessa. Vastauksessa kerrotaan, että uusista digitaalisista palveluista on uutisoitu ja palvelut on koottu kaupungin verkkosivuille, jonka kautta voi muun muassa varata vastaanottoaikoja terveydenhuoltoon ja tietyissä palveluissa on luotu mahdollisuus hoitaa myös läheisten ihmisten terveydenhuollon asioita. Lisäksi Tampereella otettiin käyttöön oirearviointia ja palvelutarvearviointia tarjoava kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu omaolo.fi. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2019) Vastaus annettiin myös tuottavuuden mittaamisesta, jossa kerrottiin, että kaupungissa on käynnistetty vuoden alusta tuottavuusseurannan kehittämistyö 13 tuottavuuspilotti apuna, mutta tuloksia ei kuitenkaan ole saatavilla. Lisäksi suunnitteilla on tuottavuuden kaupunkitasoittamiseksi mittareita ja myös palvelualueet ottavat käyttöön tuottavuusmittarit toiminnan johtamisessa ja seurannassa. (Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2019)

Vuoden 2018 arviointikertomuksen arviointeja on hyödynnetty kaupungin toimintaan useilta osa-alueilta. Kuten nostoista voi huomata, etenkin sosiaali- ja terveystalouden ja tuottavuuden mittaamisen osalta arvioinnit on otettu tosissaan huomioon vuoden 2019 arviointikertomuksen perusteella. Kokonaisuudessaan arviointikertomuksia tulkittaessa voidaan havaita, että **kaupungin toiminnassa on tapahtunut kehitystä ja arviointikertomuksissa esitettyjen arviointien huomioonottamista kaupungin toimintaan** on havaittavissa seuraavien vuosien arviointikertomuksissa. Joillain osa-alueilla tiedon hyödyntäminen on ollut suurempaa ja merkittävämpää, kun taas joillain osa-alueilla hyödyntämistä on havaittavissa vähemmän tai ei ollenkaan. Kuitenkin arviointikertomuksien perusteella on haastavaa sanoa, miten arviointeja on todellisuudessa hyödynnetty tai hyödynnetäänkö arviointeja myöhemmin.

4.2 Arviointitiedon hyödyntäminen kaupunginvaltuustossa ja kaupunginhallituksessa

Pyrimme saamaan haastateltavilta kaupunginvaltuustosta ja -hallituksesta mahdollisimman kattavan kuvan siitä, miten tarkastuslautakunnan tuottamaa arviointia otetaan huomioon päätöksenteossa ja toiminnassa.

4.2.1 Roolit ja niiden vaikutus arvioinnin hyödyntämiseen

Kuvasin alaluvussa 2.1 kunnan keskeisten toimielimien tehtävät ja roolit kunnan toiminnassa. Haastatteluista ilmeni, että **roolit vaikuttavat myös siihen, miten arviointitietoa hyödynnetään ja kuka tietoa hyödyntää**. Kunnassa valtuusto siis päättää muun muassa kuntastrategiasta, talousarviosta, taloussuunnitelmasta sekä palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista (Kuntalaki 410/2015, 14 § & 38 §). Kunnanhallituksen tehtävänä on taas muun muassa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta vastaaminen (Kuntalaki 410/2015, 39 §). Esille nousi, että arvioinnin hyödyntämiseen vaikuttavat muun muassa valtuuston rooli vastata Tampereen kaupungin toiminnan suurista kokonaisuuksista sekä valtuuston tehtävä asettaa tarkastuslautakunta.

”Loppujen lopuksihan nimenomaan kaupunginvaltuusto on vastuussa kuitenkin niistä kaikista isoista linjauksista ja siitä kokonaisuudesta, että mitä tapahtuu ja siinä mielessä kyllähän niinku valtuusto loppujen lopuksi on vastuussa myös esimerkiksi siitä, että tota kohdennetaanko riittävät niinku resurssit semmoisiin kohtiin, joissa on ollut ongelmia ja muuta...” (H1)

”Tarkastuslautakuntahan on suoraa valtuuston nimeämä elin, niin silloin se tarkastuslautakunta mitä tuottaa niin tuottaa nimenomaan valtuustolle ja kai valtuuston ja valtuutettujen pitäisi näiden raporttien perusteella sitten niinku katsoa, että kaikki toteutuu lain ja säädösten ja päätettyjen asioiden mukaisesti -- valtuutetun tehtävä on luottamustoimi niin siitä sitten on poliittinen vastuu, miten sitä seurataan...” (H2)

Siitä huolimatta, että valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan, hallituksella vaikuttaa olevan myös merkittävä ja intensiivinen rooli arviointitiedon hyödyntämisessä. Kunnanhallitus kokoontuu kunnanvaltuustoa useammin, jonka vuoksi hallituksella on myös enemmän aikaa ottaa muun muassa mahdollisia epäkohtia hoitaakseen.

”...kaupungin hallituksella on tietyllä tavalla vielä niin kuin intensiivisempi rooli siinä kaikessa tarkastustoiminnassa ja kaikessa siinä niinku sisäisen valvonnan seuraamisessa -- mä ajattelen sitä niin kuin organisaation toimivuutta ja tavallaan strategian seuraamista ja erityisesti sitten niinku ongelmakohtiin puuttumista niin ehkä kaupungin hallituksella on siinä vielä semmoinen astetta merkittävämpi rooli...” (H1)

”Jos sieltä arviointikertomuksesta nousee esiin jotain epäkohtia, niin kyllä se hallituksen velvollisuus on korjata ne ja kyllä se hallitus niin kuin nähdäkseni hyvin niin kuin aktiivisesti näitä esiin nousseita epäkohtia sitten tekee päätöksiä, joilla niitä korjataan.” (H2)

Molempien toimielimien roolit arvioinnin hyödyntämisessä ovat merkittävät, mutta kuitenkin toisistaan poikkeavat. Valtuuston rooli on suurempi ja kokonaisvaltaisempi, kun taas hallituksen rooli intensiivisempi sisäisen valvonnan osalta ja **epäkohtiin puuttumisessa**.

4.2.2 Arviointitiedon hyödyntäminen

Miten sitten arviointitietoa otetaan huomioon päätöksenteossa? Haastatteluista nousi esille, että arviointitiedon hyödyntäminen valtuuston päätöksenteossa on kaukana siitä, mitä se voisi olla. Päätöksentekoon vaikuttavat useat seikat, jotka eivät ole niin yksinkertaisia tai vain valtuuston päätettävissä. Työntekijöiden puute, rahoitus ja budjetti ovat suuria tekijöitä, jotka vaikuttavat päätöksentekoon ja toimintaan.

”No siis onhan se varmaan aika kaukana siitä niinku ideaalilanteesta, että tota kyllähän me käydään paljonkin keskustelua niinku tarkastuskertomuksista ja niistä huomioista ja niistä isoista jutuista, mut musta tuntuu, että siinä tulee vähän se ongelma, että se kuitenkin jää ehkä vähän erilliseksi verrattuna sitten siihen, että kun oikeasti valmistellaan sitä budjetointia.”

”...kaupungin organisaatio on semmoinen, että meillä on niin paljon semmoisia osa-alueita joista yksinkertaisesti se niinku riittävä työntekijöiden määrä on niin hirveän isossa osuudessa, että sitten jos sinne ei niihin kohtiin löydetä niitä lisärahoituksia niin minun on ainakin niinku hankala nähdä, että miten sitten valtuusto voisi edellyttää jotenkin niinku lautakunnalta tai siellä johtavalta viranhaltijoilta ja tuota muilta työntekijöiltä sitä että keksittäisiin tai ratkaisuja jos ei sitten tavallaan myös budjetointi vaiheessa huomioida sitä.”

”...kyllä mä tietyllä tavalla näen sen vähän haasteena, että sitä ei ehkä haluta niinku jotenkin ottaa riittävällä tavalla huomioon siinä vaiheessa, kun ollaan oikeasti rahojen äärelle ja pitää miettiä sitä, että ollaanko valmiina esimerkiksi tekemään alijäämäistä budjettia tai veronkorotuksia.” (H1)

Kaupunginhallituksella ilmeni olevan kaupunginvaltuustoa paremmat mahdollisuudet ajankohtaisten tilanteiden seurantaan, joissa on ilmennyt olevan haasteita. Monet asiat ovat kuitenkin budjetista riippuvaisia, joten arvioinnin hyödyntämisen suhteen hallituksella on rajansa.

”Meillä on paljon paremmat mahdollisuudet ottaa semmoisia niinku, että pyydetään tilannekatsausta tai pyydetään jotain erillistä semmoista tilannekuvaa jostain semmoisesta asioista, joissa tiedetään, että on ollut haasteita -- seurataan näiden tilanteiden etenemistä jotenkin vähän intensiivisemmin ja useammin eli siinä mielessä sitten taas mä ajattelen, että ehkä se -- kaupunginhallituksen rooli on niinku merkittävämpi, että sitten kun ne raportissa nostetut asiat on tiedossa niin sitten niitä on niinku mahdollista erinäisissä ajankohtaiskatsaus ja muissa tämän tyyppisissä sitten kysyä tilannepäivitystä.”

”Monet asiat kuitenkin pohjimmiltaan palautuu sinne budjettiin ja siinä mielessä niinku sitten taas valtuustolle.” (H1)

Työntekijöiden vähäisyyden, rahoituksen ja budjetin lisäksi arviointien **hyödyntämisen haasteita kohdataan myös organisaation suuruuden ja tiedon määrän vuoksi**. Toiminnan ohjaaminen ja linjauksien veto ylhäältä ei välttämättä päädy toimintaan sellaisenaan usean välietapin vuoksi. Tietoa on myös niin paljon, että kaikkeen on mahdotonta kiinnittää huomiota.

”Kun on tosiaan niin iso organisaatio, niin se, että kun yrittää jotenkin niinku ohjata sitä toimintaa ja linjata niitä asioita silleen aika ylätasolta niin siinä on niin hirveän monta porrasta kuitenkin välissä, jossa asiat voi jotenkin mennä pieleen -- se on rikkinäinen puhelin, kun yrittää johonkin suuntaan tavallaan linjata kaupungin toimintaa, että siis kyllähän siellä niinku niitten käytännön toiminnan ja niitten prosessien ja muiden kohdalla on niin monta semmoista kohtaa.” (H1)

”Se varmaan on just tää niinku tiedon määrä, ihan pelkästään se tarkastuslautakunnan tuottama tiedon määrä -- se määrä on niin iso...” (H2)

Arviointikertomuksien arvioinnin hyödynnettävyydestä nousi esille hieman ristiriitaisia mielipiteitä. Arviointien muoto ja esilletuonti on selkeää, mutta tietoa on kuitenkin todella paljon ja asioiden tiivistäminen olisi paikallaan.

”Kyllä mun mielestä Tampereella on suhteellisen selkeä ja niinku tavallaan muoto, että miten ne tuodaan esille ja muuta...” (H1)

”...kun tämä ei ole tosiaan niin kun ainut raportti, mitä on vaan näitä 30 sivusia ja pidempiäkin on niin kun jatkuvalla syötöllä, niin toivoisi, että niin kun aina teroitetaan se viesti, että mitä halutaan nyt, että mitkä on ne keskeiset löydökset.” (H2)

4.2.3 Arvioinnin vaikuttavuus

Haastatteluista tuli käsitys, että tarkastuslautakunnan arvioinnissa esille nostetut asiat ja huomiot voivat poiketa paljonkin siitä, miten asioita on ajateltu toteutettavan. Arvioinnin ajatellaan olevan vaikuttavaa ja tarkastuslautakuntaa kunnioitetaan valtuuston ja hallituksen keskuudessa. Tarkastuslautakunnan esittämille huomioille annetaan painoarvoa ja niitä halutaan ottaa huomioon. Vaikka asioille annetaan painoarvoa, eivät esille nostetut asiat ja huomiot kuitenkaan näy riittävästi vielä seuraavan vuoden budjetissa. Arviointikertomuksen pohjalta ei myöskään suoraan päätetä mitään, vaan huomiot tulevat tiedoksi.

”...vastaukset niihin tarkastuslautakunnan huomioihin ei ole välttämättä niin olennaisia -- että kun tavallaan siitä ei suoraan päätetä mitään, vaan se tulee tiedoksi ja sitten niinku kyse on enemmänkin siitä, että kuinka hyvin se on sitten muistissa ja vaikuttaa niihin tuleviin juttuihin. -- ei se silti välttämättä niinku riittävästi vielä näy siellä tulevan vuoden budjetissa, mutta kyllä mä silti ajattelen, että sillä on semmoinen suhteellisen merkittävä painoarvo ja sitä pidetään semmoisena niinku kuitenkin jotenkin aika luotettavana lähteenä.” (H1)

”...kyl mä näen, että tarkastuslautakuntaa kunnioitetaan valtuutettujen keskuudesta aika paljon ja, koska se tosiaan on tällainen tota suoraan valtuuston asettama elin ja se on lopulta niin kuin tosi isossa roolissa. Jos katsoo niitä velvoitteita niin kyllä mä näen, että niitä huomioidaan hyvin.” (H2)

Arviointitiedon vaikuttavuudessa eroja valtuuston ja hallituksen välillä ei ole merkittävästi. Hallituksessa arviointia pidetään vaikuttavana kuten valtuustossakin.

”...on todella vaikuttavaa ja ohjaavia tarkastuslautakunnan näkemykset. Tarkastuslautakuntahan ei ole niinku hallituksen ohjauksessa vaan se on enemmänkin hallituksen vähän siellä osaltaan yläpuolella tarkastamassa koko kaupungin toimintaa.” (H2)

Arvioinnista nousseihin asioihin pitää kiinnittää huomiota ja niihin halutaan kiinnittää huomiota. Tässäkin asiassa rahoitus on merkittävä tekijä. Sillä on ero, ovatko huomiot sellaisia, että niiden korjaaminen vaatii lisärahoitusta vai onko kyse toiminnallisista muutoksista.

”...mä ajattelen, että et itsessään ne tarkastuslautakunnan nostamat huomiot on semmoisia, että kaikki varmaan jakaa sen, että niihin pitää kiinnittää huomiota ja kyllä silleen niinku haluaa ottaa ne huomioon, mutta ehkä sitten ne keinot siinä tota onko se lisärahoitus vai sitten jonkun tyyppiset niinku toiminnalliset muutokset se tavallaan iso vastaus niihin tarvittaviin juttuihin.” (H1)

4.3 Tarkastuslautakunnan arvioinnin vaikuttavuus

Pyrin saamaan tarkastuslautakunnalta näkökulmaa arviointitiedon hyödyntämisestä ja arvioinnista yleisesti. Kartoitin haastateltavalta ajatuksia siitä, miten tarkastuslautakunta näkee toimintansa vaikuttavuuden ja siitä, miten arviointia otetaan huomioon päätöksenteossa ja toiminnassa.

4.3.1 Arviointitiedon vaikuttavuus ja hyödyntäminen

Haastattelujen perusteella tarkastuslautakunnalla vaikuttaisi olevan samanlaisia ajatuksia kaupunginvaltuuston ja -hallituksen kanssa siitä, miten arviointitietoa otetaan huomioon. Kuten edellä kävi ilmi, valtuustossa arviointitiedon hyödyntäminen on aika kaukana siitä ideaalilanteesta, mitä sen pitäisi olla. Tarkastuslautakunnassa ajatellaan, että arvioinnissa esitettyjä huomioita otetaan riittävässä määrin huomioon, mutta siihen nähden, kuinka paljon työtä arvioinnin eteen on nähty, ei tuotettua tietoa noteerata riittävästi.

”No riittävässä määrin kyllä -- onhan meillä ollut joitakin, missä me ollaan tuotu tarkastuslautakunnan näkemys esille ja se ei ole ikään kuin vuodessa korjaantunut eikä kahdessa. -- riittävässä määrin, joka ei tarkoita sataprosenttisesti, mutta riittävässä joo.”

”Tehtyyn työhön ja työn laatuun verrattuna niin ei noteerata riittävästi eli tarkastuslautakunta minun mielestä tekee paljon, generoi sellaista tietoa, mitä vois hyödyntää paljon enemmän mitä ei hyödynnetä, että nyt liioittelen kun sanon, että jos tarkastuslautakunta jättäisi työnsä tekemättä neljä vuotta niin ei moni huomaisi.” (H3)

Vaikka kaupunginvaltuuston ja -hallituksen puolelta tarkastuslautakunnan **arvioinneille annetaan painoarvoa, tarkastuslautakuntaa kunnioitetaan ja arvioinnin koetaan olevan vaikuttavaa**, tulee kuitenkin tarkastuslautakunnan puolelta käsitys, että niin sanotusti tehdyn työn ja palkkion suhde ei täsmää. Tarkastuslautakunta kuitenkin kokee nauttivansa korkeaa arvostusta ja näkee myös edistystä arvioinnin hyödyntämisessä.

”...tarkastuslautakunta kuitenkin nautti kohtalaisen hyvää arvostusta tai korkeaa arvostusta noin yleensä...”

”Tuntuu siltä, että nyt otettaisiin tarkemmin huomioon, mutta se saattaa johtua siitä, että tarkastuslautakunta on kyllä yrittänyt sanoa terävämmin, että ja sitten ehkä ollaan yritetty nostaa esille kuten esimerkiksi jos lakia ei ole noudatettu niin se ollaan sanottu ääneen eikä kierretty -- me ollaan sanottu, että tässä kohtaa lakia on rikottu että korjataan.” (H3)

4.3.2 Arvioinnin sisältö

Tarkastuslautakunta pyrkii antamaan myös positiivisia huomioita toiminnan onnistumisesta, vaikka nämä jäävätkin hieman vähemmälle. Tarkastuslautakunnan pyrkimyksenä on myös, että **tuotettu arviointitieto olisi objektiivista** ilman, että syyllisestetään ketään toteutetusta toiminnasta.

”...ainakin yritetään kiinnittää huomiota myös positiivisesti -- usein ikävä kyllä se on sitten tällaista kriittistä, että tossa on epäonnistuttu tossa pitää parantaa...”

”Ensinnäkin pyrkimyshän on, että se tieto olisi objektiivista, vaikka henkilökohtaisesti olen sitä mieltä, ettei objektiivista tietoa olekaan, mutta ainakin pyrkimys siihen, että asiaa katsotaan riittävän monelta taholta eikä sitten ole tällaista syyttävää sormea...” (H3)

Arviointitiedon objektiivisuus koetaan haasteena tarkastuslautakunnassa tietoa tuotettaessa, kuten haastateltava antaa ymmärtää.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Esittelen tässä kappaleessa tiivistetysti tutkimuksen tulokset. Kertaan tutkimuksen tarkoituksen ja esitän vastaukset keskeisiin kysymyksiin analyysin perusteella. Tulkitsen ja vertailen tutkimuksen tuloksia myös esittämäni aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen, jotka esitin luvussa 2.4. Otan kantaa tutkimukseni reliabiliteetin ja validiteetin toteutumiseen sekä esittelen lopuksi vielä mahdollisia jatkotutkimusmahdollisuuksia.

5.1 Tutkimuksen tiivistetyt tulokset

Tutkimukseni tarkoituksena oli tutkia ja havainnollistaa sitä, miten tarkastuslautakunnan tuottamaa arviointitietoa hyödynnetään kaupungin toiminnassa. Havainnollistamisen apuna olivat tutkimuskysymykset: millä tavoin arviointikertomuksissa esitettyjen arviointien hyödyntäminen kaupungin toimintaan on havaittavissa seuraavien vuosien arviointikertomuksissa, millä tavoin kaupunginvaltuusto ja kaupunginhallitus hyödyntävät arviointitietoa päätöksenteossa ja toiminnassaan ja miten tarkastuslautakunta näkee toimintansa vaikuttavuuden. Tutkimuksesta saadut tulokset antoivat näkökulmaa Tampereen kaupungin toiminnasta ja vastasivat hyvin tutkimusongelmaani eli miten tarkastuslautakunnan tuottamaa arviointitietoa hyödynnetään kaupungin toiminnassa. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen antoi aiheesta näkökulmaa useasta suunnasta.

Millä tavoin arviointikertomuksissa esitettyjen arviointien hyödyntäminen kaupungin toimintaan on havaittavissa seuraavien vuosien arviointikertomuksissa? Nostin arviointikertomuksista esille muutamia havaintoja siitä, miten arviointikertomuksissa esitettyjä huomioita ja ehdotuksia oli otettu huomioon kaupungin toiminnassa. Joillain kaupungin toiminnan osa-alueilla seuraavan vuoden arviointikertomuksessa oli esitetty selkeä vastine tarkastuslautakunnan esittämiin huomioihin sekä osoitettu, millä tavoin toimintaa on kehitetty. Arviointikertomuksissa oli myös arviointeja, joihin ei ollut esitetty minkäänlaista vastinetta seuraavan vuoden arviointikertomuksessa, jonka vuoksi on mahdotonta arvioida, miten näiden osalta arviointia on hyödynnetty. Kokonaisuudessaan arviointikertomuksia tulkittaessa kuitenkin saa vaikutelman siitä, että tarkastuslautakunnan tuottamaa

arviointitietoa otetaan tosissaan huomioon kaupungin toiminnassa, vaikka kaikkiin osa-alueiden arviointeihin ei olekaan otettu kantaa arviointikertomuksien kautta.

Millä tavoin kaupunginvaltuusto ja kaupunginhallitus hyödyntävät arviointitietoa päätöksenteossa ja toiminnassaan? Haastattelut antoivat syvempää näkökulmaa tutkimukseen. Kaupunginvaltuustolla ja kaupunginhallituksella on molemmilla merkittävä rooli tarkastuslautakunnan tuottamien arviointien hyödyntämisessä. Arviointien hyödyntäminen ei kuitenkaan ole Tampereen kaupungin kokoisessa organisaatiossa vain valtuustosta ja hallituksesta riippuva asia, vaan mahdollisuuteen viedä esimerkiksi jonkin tietyn kaupungin palvelualueen arvioinnin huomioita ja ehdotuksia käytäntöön vaatii usein myös lisärahoitusta, jota tarvitaan myös muuallakin. Toiminnan ohjaaminen ja linjaaminen ylhäältäpäin menee myös usean portaan läpi, jolloin alkuperäinen linjaus voi olla toinen, kun ylätasolta lähtiessä. Vaikka arviointikertomuksia ja tarkastuslautakunnan esittämiä huomioita käydään tarkasti läpi, on arviointitiedon hyödyntäminen toimintaan kuitenkin kaukana ideaalista.

Siitä huolimatta, vaikka arviointien hyödyntäminen on kaukana ideaalitulanteesta, ei se tarkoita sitä, etteikö valtuustossa ja hallituksessa arvostettaisi tarkastuslautakunnan työtä. Valtuustossa ja hallituksessa annetaan tarkastuslautakunnan huomioille painoarvoa, kunnioitetaan tarkastuslautakuntaa sekä pidetään tuotettua arviointia vaikuttavana. Mutta miten tarkastuslautakunta näkee toimintansa vaikuttavuuden? Tarkastuslautakunnan puolelta kokemus on suhteellisen sama. Tarkastuslautakunnassa koetaan nautittavan suhteellisen hyvää arvostusta sekä arviointitietoa otetaan riittävässä määrin huomioon, mutta tarkastuslautakunnan tekemään työhön ja työn laatuun nähden arviointia ei oteta riittävästi huomioon.

5.2 Aikaisempi tutkimus ja teoria

Laihanen (2009) esitti tutkimuksessaan muun muassa, että tarkastuslautakunnan arvioinnin hyödynnettävyyttä ja merkityksellisyyttä parantaisi se, että lautakunta tuottaisi väliraportteja tarpeen mukaan sekä raporttoisi tulokset kirjallisessa muodossa ja suullisesti. Myös Ruostetsaaren ja Holttisen (2004) tutkimuksessa esitettiin, että tarkastuslautakunnan raportoinnin ei todettu palvelevan erityisen hyvin valtuuston päätöksentekoa. Haastattelujen perusteella tässä on kuitenkin tapahtunut muutosta. Tarkastuslautakunnan arvioinnin raportoinnin koettiin olevan selkeää ja muotoon, jolla arviointi esitetään, ollaan tyytyväisiä. Ajatukset ovat muuttuneet, sillä nyt haasteeksi on koettu raporttien ja tiedon suuri määrä.

Laihasen (2009) tutkimuksessa tarkastuslautakunnan ongelmaksi koettiin muun muassa arvostuksen puute, jonka ajateltiin johtuvan todennäköisesti esimerkiksi siitä, että tarkastuslautakunta on ollut suhteellisen vähän aikaa kunnan organisaatiossa. Tähän on myös selkeästi tullut muutosta haastattelujen perusteella. Valtuustossa ja hallituksessa koettiin, että tarkastuslautakunnan arvioinnille annetaan painoarvoa, arviointien koettiin olevan vaikuttavaa ja tarkastuslautakuntaa kunnioitetaan.

Ruostetsaaren ja Holttisen (2004) tutkimuksessa todettiin, että tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa tai muussa yhteydessä esitetyt arvioinnin tuloksia ei oteta riittävästi huomioon ja tarkastuslautakunnan hyödyntämisessä on selkeitä puutteita. Haastattelujen perusteella myös vielä tänäkin päivänä esitetyt arvioinnin tuloksia ei oteta riittävästi huomioon ja tarkastuslautakunnan hyödyntämisessä on puutteita. Arviointitiedon hyödyntämisen kuvattiin olevan kaukana ideaalitalanteesta ja tarkastuslautakunta koki myös, että tehtyyn työhön nähden arvioinnin hyödyntäminen ei ole riittävä.

Ruostetsaaren ja Holttisen (2004) tutkimuksessa tärkeimmäksi kehittämistavoitteeksi koettiin tarkastuslautakunnan profiilin kohottaminen eli sen vallan ja painoarvon vahvistaminen sekä toiminnasta tiedottamisen ja raportoinnin lisääminen. Kehittämistavoitteita on saavutettu, sillä haastattelujen perusteella tarkastuslautakunnan profiilia on onnistuttu kohottamaan vuosien saatossa ja tuotetun arvioinnin painoarvo on myös kohonnut. Arviointikertomukset ovat myös viime vuosina olleet Tampereella todella kattavia ja kuten edellä totesin, raporteja ja tietoa on jopa liikaakin.

Toin esille alaluvussa 2.2 arvioinnin hyödyntämisen näkökulmia, joita Patton (1997) ja Virtanen (2007) ovat tuoneet esille ajatuksissaan. Patton (1997) esitti, että arviointitiedon hyödyntämiseen keskittyneessä arvioinnissa keskitytään siihen, että arviointi rakennetaan hyödynnettäväksi ja mukautetaan arviointikohteeseen ja tilanteeseen. Virtanen (2007) taas ajatteli arvioinnin olevan hyödytöntä, jos sitä ei hyödynnetä. Tarkastuslautakunnan tuottaman arvioinnin voidaan haastattelujen perusteella ajatella olevan nimenomaan arviointitiedon hyödyntämiseen keskittyntä arviointia. Tarkoituksena on, että kaupunginvaltuusto ja -hallitus tarttuvat esitettyihin huomioihin ja toimivat niiden mukaan. On kuitenkin vaikea kuvitella, että tarkastuslautakunnan arviointi olisi hyödytöntä, vaikka valtuustossa ja hallituksessa ei siihen tartuttaisi. Onhan arviointikertomus kuitenkin myös tiedoksianto kuntalaisille siitä, miten asioita on hoidettu ja viety eteenpäin.

5.3 Tutkimuksen validiteetti ja reliabiliteetti

Karsin tutkimukseni validiteetin takaamiseksi haastateltavien vastauksia, jotka eivät vastanneet suoraan tutkimuskysymyksiini tai edistäneet tutkimusongelmaan vastaamista. Otin analyysissä huomioon siis vain olennaisia vastauksia, koska kaikkien vastauksien huomioiminen olisi vienyt tutkimusta ohi aiheen. Aineiston karsimisesta huolimatta tutkimusmenetelmä avasi tutkittavaa ilmiötä tarkoituksenmukaisella tavalla. Haastattelussa esitin kysymykset haastateltaville vaihtelevalla, keskustelusta riippuvalla tavalla, sillä tuleva aihe oli jo saattanut ilmaantua haastattelussa jo aikaisemmin. Tällä tavalla vältin liikaa toistamista.

Tutkimusta luettaessa on hyvä ottaa huomioon, että Tampereen kaupungin arviointikertomuksissa esitetyistä arvioinnista ja vastineista on esitetty tutkimuksessa vain pieni osa. Lisäksi on hyvä huomioida, että tutkimukseen on haastateltu ainoastaan kolme henkilöä, jotka toimivat jäseninä Tampereen kaupungin toimielimissä. Haastatteluista sai yhtenäisiä näkökulmia, mutta näkökulmat voivat myös mahdollisesti vaihdella valtuuston, hallituksen ja tarkastuslautakunnan muiden jäsenten kesken ja näkökulma voisi myös mahdollisesti olla erilainen, jos haastateltavat olisivat olleet kaupungin virkamiehiä. Tutkimuksen antama näkökulma on siis suppea, eivätkä tulokset ole suoraan yleistettävissä muihin toimielinten jäseniin tai muihin kaupunkeihin. Tulokset saattaisivat poiketa merkittävästi toisistaan.

Tutkimukseni reliabiliteettia tarkastellessa, näkisin, että esitettyjen aikaisempien tutkimuksien kanssa tutkimukseni jakaa yhteisiä näkökulmia. Osa tutkimukseni tuloksista olivat yhtenäisiä aikaisempien tutkimuksien kanssa, mutta osa tutkimukseni tuloksista eivät enää yli kymmenen vuoden jälkeen vastanneet aikaisempien tutkimuksien tuloksia. Tällä on vaikutusta tutkimukseni reliabiliteettiin.

5.4 Jatkotutkimusmahdollisuuksia

Kuten edellisessä alaluvussa totesin, tutkimukseni on suppea ja kertoo vain pienen näkökulman Tampereen kaupungin toiminnasta ja arviointitiedon hyödyntämisestä kaupungin toimintaan. Tämän tutkimuksen pohjalta voisi lähteä tarkastelemaan arviointitiedon hyödyntämistä laajemmin esimerkiksi tutkimalla koko arvioinnin prosessia ja jokaista porrasta, jotka ovat matkalla arvioinnin viemisessä käytäntöön. Lisäksi näen jatkotutkimusmahdollisuuden kaupunkien toiminnan vertailussa. Esimerkiksi miten eri kokoisten kaupunkien arvioinnin prosessit ja arvioinnin vieminen käytäntöön eroavat toisistaan. Olisi myös mielenkiintoista tutkia, kuinka paljon vaikutusvaltaa

kaupungin merkittävimmillä toimielimillä on kaupungin toimintaan eri kokoisissa kaupungeissa. Laajemmalla tutkimuksella saisi kattavampaa tietoa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat ja muovaavat kaupunkien toimintaa.

6 LÄHTEET

- Ala-aho, V., Leppänen, P. & Oulasvirta, L. (2019). Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä. Helsinki : Alma Talent.
- Harisalo, R. Aarrevaara, T. Stenvall, J & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere : Tampere University Press.
- Green, J., & South, J. (2006). Evaluation. Berkshire : Open University Press.
- Hirsjärvi, S. Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. Helsinki : Tammi.
- Harisalo, R. Aarrevaara, T. Stenvall, J & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere : Tampere University Press.
- Jussilainen M, (2010): Tietojohtaminen ja tietokapitalismi. Informaatiotutkimus 29(4) – 2010, 1-11.
- Korento, S., Mehtonen, M. & Salenius, M. (2018). Kehittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioijana. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1946-kehittyva-tarkastuslautakunta-tavoitteiden-toteutumisen-ja-tuloksellisuuden>, 15.3.2021.
- Kuntalaki 410/2015.
- Kuntaliitto 2017. Hallituksen toiminta ja tehtävät. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/demokratia-ja-osallisuus/hallituksen-toiminta-ja-tehtavat>, 14.3.2021.
- Kuntaliitto 2018. Kunnan tarkastuslautakunnan tehtävät. Haettu osoitteesta: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/tarkastus-ja-valvonta/tarkastuslautakunta/kunnan-tarkastuslautakunnan-tehtavat>, 8.3.2021.
- Laihanen, A-L (2009a): Ajopuusta asiantuntijaksi - luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, väitöskirja, Digipaino Oy.
- Laihanen A-L, (2009b): Ajopuusta asiantuntijaksi – luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 3/2009, s. 353 – 358. Kunnallistieteellinen yhdistys. Tampere.
- Oulasvirta, L., Uoti, A., Ojala, H., Saastamoinen, J., Pesu, J., Kettunen, J., Paananen, M., Anttila, V. & Lindgren, H. (2021). Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus – Nykytila ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:11. Helsinki : Valtioneuvoston kanslia.
- Patton, M. Q. (1997). Utilization-focused evaluation: the new century text. Kolmas painos. Thousand Oaks : Sage

Ruostetsaari, I. & Holttinen J. (2004). Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 43. KAKS - Kunnallisan kehittämissäätö. Helsinki.

Springett, J. (2001) Appropriate approaches to the evaluation of health promotion, *Critical Public Health*, 11(2): 139–51.

Tampereen kaupunki. (2020). Tarkastuslautakunnan arvioinnin laatuohje. Tampere.

Tuomi J. & Sarajärvi A. (2017). Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Helsinki: Tammi.

Virtanen, P. (2007). Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.

Tampereen kaupungin arviointikertomukset

Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2016: Haettu osoitteesta https://www.tampere.fi/tiedostot/a/baPnJGj5I/arviointikertomus_2016.pdf, 8.3.2021

Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2017: Haettu osoitteesta https://www.tampere.fi/tiedostot/a/qq6eQ0Def/Arviointikertomus_2017_lopullinen.pdf, 8.3.2021

Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2018: Haettu osoitteesta https://www.tampere.fi/tiedostot/a/YOLWdpSRH/Arviointikertomus_2018.pdf, 8.3.2021

Tampereen kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2019: Haettu osoitteesta https://www.tampere.fi/tiedostot/a/YOLWdpSRH/Arviointikertomus_2018.pdf, 8.3.2021

7 LIITTEET

Haastattelurunko 1

Aihetta pohjustamaan:

1. Mitä kaupunginvaltuusto ja kaupunginhallitus tekevät?

Kaupunginvaltuustoon liittyvät kysymykset:

2. Mikä rooli kaupunginvaltuustolla on tarkastuslautakunnan tuottaman arviointitiedon hyödyntämisessä?
3. Miten arviointitieto otetaan huomioon päätöksenteossa?
4. Millä tasolla arviointi otetaan huomioon eli kuinka paljon tarkastuslautakunnan arviointi painaa valtuuston omien ajatusten rinnalla? Kuinka vaikuttavaa arviointi on?

Kaupunginhallitukseen liittyvät kysymykset:

5. Mikä rooli kaupunginhallituksella on tarkastuslautakunnan tuottaman arviointitiedon hyödyntämisessä?
6. Miten arviointitieto otetaan huomioon hallituksen toiminnassa? Miten arviointia hyödynnetään?
7. Millä tasolla eli kuinka paljon tarkastuslautakunnan arviointi painaa hallituksen omien ajatusten rinnalla? Kuinka vaikuttavaa arviointi on?

Kysymykset arvioinnista ja sen hyödynnettävyydestä:

8. Onko tarkastuslautakunnan tuottama arviointi helposti hyödynnettävää?
9. Antaako tarkastuslautakunta riittävästi väliraportteja arvioinnin hyödyntämisen edistämiseksi?
10. Minkälaisia haasteita arviointitiedon hyödyntämisessä kohdataan?

Kokoava yhteenvetokysymys:

11. Onko arviointitiedolla suurta merkitystä johtamiseen ja päätöksentekoon yleisesti?

Haastattelurunko 2

Aihetta pohjustamaan:

1. Yksinkertaisesti mitkä ovat tarkastuslautakunnan merkittävimpiä tehtäviä?

Arviointitiedon tuottaminen:

2. Miten tarkastuslautakunta tuottaa arviointitietoa ja kenelle tieto kohdistetaan?
3. Minkälaisia haasteita arviointitiedon tuottamisessa kohdataan?
4. Miten arvioinnista tehdään hyödynnettävää ja miten hyödynnettävyyttä edistetään?
5. Antaako tarkastuslautakunta väliraportteja kaupungin toiminnasta?

Tarkastuslautakunta ja muut toimielimet:

6. Otetaanko tarkastuslautakunnan arvioinnin kehitysehdotuksia riittävässä määrin huomioon muiden toimielinten toiminnassa?
7. Saako tarkastuslautakunta palautetta tai kehitysehdotuksia arvioinnin raportointiin muilta toimielimiltä?

Arvioinnin merkityksellisyys, vaikuttavuus ja kehitys:

8. Miten tarkastuslautakunta näkee toimintansa merkityksen, kuinka merkityksellistä ja vaikuttavaa arviointi on?
9. Millaista kehitystä tai muutosta olet itse havainnut tarkastuslautakunnan arviointityössä sekä tarkastuslautakunnan arvostuksessa ja toiminnan vaikuttavuudessa?