



Anna-Leena Laihanen

**AJOPUUSTA ASiantuntijaksi – LUOTTAMUSHENKILÖ-
ARVIOINNIN MERKITYS KUNNAN JOHTAMISESSA JA PÄÄ-
TÖKSENTEOSSA**

Väitöskirja kauppätieteiden tohtorin arvoa varten esitetään kauppätieteellisen tiedekunnan tiedekuntaneuvoston luvalla julkisesti tarkastettavaksi Lappeenrannan teknillisessä yliopistossa, Ylioppilastalon auditoriossa perjantaina 3. huhtikuuta 2009 klo 12.

Ohjaaja: Professori Iiris Aaltio
Johtaminen ja organisaatiot
Kauppatieteellinen tiedekunta
Lappeenrannan teknillinen yliopisto

Esitarkastajat: HT Timo Keski-Petäjä
Johtamistieteiden laitos
Tampereen yliopisto

Professori Vuokko Niiranen
Terveystieteiden ja -talouden laitos
Kuopion yliopisto

Vastaväittäjä: Professori Vuokko Niiranen
Terveystieteiden ja -talouden laitos
Kuopion yliopisto

ISBN 978-952-214-726-4

ISBN 978-952-214-727-1 (PDF)

ISSN 1456-4491

Lappeenrannan teknillinen yliopisto

Digipaino 2009

TIIVISTELMÄ

Anna-Leena Laihanen

Ajopuusta asiantuntijaksi – luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa

Lappeenranta 2009

284 sivua, 17 kuvaa, 7 taulukkoa, 3 liitettä

Acta Universitatis Lappeenrantaensis 339

Väitöskirja. Lappeenrannan teknillinen yliopisto

ISBN 978-952-214-726-4, ISBN 978-952-214-727-1 (PDF), ISSN 1456-4491

Tässä johtaminen ja organisaatiot –oppialaan kuuluvassa väitöstutkimuksessa selvitetään luottamushenkilöarvioinnin merkitystä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Tutkimuksessa kuvataan luottamushenkilöiden tekemää kunnan talouden ja hallinnon arviointia ja sen merkitystä kunnan johtamisen ja päätöksenteon palautemekanismina. Empiirisen haastatteluaineiston avulla kuvataan eteläkarjalaisten tarkastuslautakuntien toimintaa ja niiden puheenjohtajina toimineiden henkilöiden kokemuksia tarkastuslautakuntien olemassaolon kahdella ensimmäisellä valtuustokaudella 1997–2000 ja 2001–2004.

Tutkimus kohdistuu julkiselle sektorille, kuntien poliittis-hallinnolliseen päätöksentekoon. Tarkastuslautakuntien synnyn taustalla ymmärretään vaikuttavan yleisenä viitekehyksenä erityisesti New Public Managementin (NPM) eli uuden julkisjohtamisen ilmaisemat ajatukset mm. toimintojen tehokkuudesta, tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta sekä arvioinnista osana päätöksentekoa. Tutkimuksessa hyödynnetään kehysteorian uuden julkisjohtamisen doktriinia ja substanssiteorian arviointiin ja arviointitutkimukseen liittyvää teoreettista tietovarantoa. Tutkimuksen ensisijainen empiirinen aineisto koostuu 16 tarkastuslautakunnan puheenjohtajan haastattelusta, jotka on analysoitu sisällönanalyysiä käyttäen. Tausta-aineistona on käytetty 112 tarkastuslautakuntien arviointikertomusta.

Tutkimus on ensimmäinen väitöskirjatasoinen työ tältä aihealueelta. Työn keskeinen kontribuutio on tutkimuksessa esitettävä näkemys luottamushenkilöarvioinnista ja sen merkityksestä kunnan johtamisessa arviointitutkimuksen, uuden julkisjohtamisen ja tarkastuslautakunnista tähän mennessä tehtyjen tutkimusten sekä empiirisen haastattelututkimuksen pohjalta. Luot-

tamushenkilöarvioinnin painopisteen nähdään siirtyneen tarkastuslautakunnan lainmukaisen tehtävänannon eli valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnista kunnan toiminnan kehittämiseen, jolloin sillä on konkreettisemmin päätöksentekoa tukeva merkitys. Taaksepäin suuntautunutta arviointia ei koeta kovinkaan merkitykselliseksi, vaikka virheistä oppimisen näkökulmasta ja päätöksenteon palautemekanismina myös ex post –arviointi on tärkeää. Tutkimuksessa on sovellettu poikkitieteellistä lähestymistapaa organisaatiotutkimuksen ja uuden julkisjohtamisen, arviointitutkimuksen sekä kuntatutkimuksen näkökulmia yhteen sovittamalla.

Tutkimuksessa esitetään väite, että tarkastuslautakuntia kahlitsee niiden voimakas yhteys ja perustuminen tilintarkastukseen. Tarkastuslautakuntien arviointi ei ole kehittynyt omaehtoisesti ja luottamushenkilöarvioinnin merkitys on vielä osin tunnistamatta eritoten johtamisen itsensä arvioinnin näkökulmasta.

Avainsanat: kunnan johtaminen, arviointitutkimus, tarkastuslautakunta, New Public Management, luottamushenkilöarviointi, Etelä-Karjala

UDK 35.08 : 65.012.4 : 351.91 : 352

ABSTRACT

Anna-Leena Laihanen

From a driftwood to an expert – The significance of elected representative evaluation in municipal management and decision-making

Lappeenranta 2009

284 pages, 17 figures, 7 tables, 3 enclosures

Acta Universitatis Lappeenrantaensis 339

Dissertation. Lappeenranta University of Technology

ISBN 978-952-214-726-4, ISBN 978-952-214-727-1 (PDF), ISSN 1456-4491

The aim of this doctoral thesis is to bring forth the pursuit of municipal auditing committees and the experiences of their chairpersons during the first two council periods that auditing committees have been operating, i.e. 1997-2000 and 2001-2004. The study describes the assessment of municipal economy and administration made by elected representatives and its significance as a feedback mechanism of municipal management and decision-making. Auditing committees have been in operation in Finnish municipalities for three council periods now. The operation of south Karelian municipal auditing committees and experiences of their chairpersons in the first two council periods are described in this study by using empirical interview material.

The study is addressed to municipalities in the public sector and in particular, their politico-administrative decision-making process. In the background of the emergence of auditing committees, the recognizable general frame of reference appears to be New Public Management, and its ideas expressed as efficiency, profitability and impressiveness as well as evaluations as part of decision-making although this connection is not explicit, nor stressed. This study capitalizes the NPM doctrine as its frame theory and theoretical reserves related to evaluations as its substance theory. Primary empirical material of the study consists of sixteen interviews of auditing committee chairpersons. These have been analyzed by using content analysis. 112 auditing committee reports have been utilized as background materials.

This is the first dissertation made of the theme of elected representative evaluation. The integral contribution of this study is its description of elected representative evaluation and its significance in municipal management based on studies and theory of evaluation research, New

Public Management and municipal auditing committees as well as its empirical interview study. The focus of elected representative evaluation is seen as having transferred from the legal task of municipal auditing committees assessing whether the operational and financial targets set by the council have been achieved to development of municipal operations thus supporting decision-making more concretely. Ex post evaluation has not been regarded as very significant although from the viewpoint of acknowledging one's flaws and as a feedback mechanism of decision-making, it is important. Cross-scientific approach to reconcile organization research and New Public Management, evaluation research and municipal research has been applied in this study.

The key argument in the study is that municipal auditing committees are chained to auditing by foundation and operational connections. Evaluation of municipal auditing committees has not developed from its own uncompelled starting points and its significance, especially in evaluating management itself, is yet partly unrecognized.

Keywords: municipal management, evaluation research, auditing committee, New Public Management, elected representative evaluation, South Karelia

UDC 35.08 : 65.012.4 : 351.91 : 352

KIITOKSET

Väitöskirja on tutkijakoulutusta saaneen ihmisen opinnäytetyö, ei sen enempää eikä vähempää. Luultavasti haluaisin vielä väitöstilaisuuden jälkeen kirjoittaa epilogin, jossa oikoisin tai parantelin työtäni ja selittäisin valintojani, mutta ikävä kyllä siihen ei ole tilaisuutta. Täytyy vain yrittää elää sen kanssa, että opinnäytteessä voi ja kuuluukin olla vajavuuksia ja että se on vain yksi mahdollinen näkökulma aiheeseen. Kirja jatkaa nyt omaa elämäänsä ja minä jatkan omaani.

Nöyrimmät kiitokseni osoitan tutkimustani kaksivuotisella apurahalla rahoittaneelle Kunnallisalan kehittämissäätiölle. Apurahan merkitys on ollut paitsi hyvinkin konkreettinen tutkijaparan elannon kannalta, myös henkisesti olennainen tuen ja kiinnostuksen osoitus tälle tutkimusaiheelle.

Lämpimät kiitokset väitöstutkimustani ohjanneille professori Iiris Aaltiolle ja KTT Ulla Kotoselle.

Kiitän Lappeenrannan teknillisen yliopiston kauppatieteellistä tiedekuntaa suvaitsevaisuudesta minua ja tutkimusaiheeni kohtaan sekä käyttööni myös apurahatutkijana annetuista työtiloista ja –välineistä. Erityiskiitokset yliopiston kirjaston väelle auliista avustamisesta.

Olin erityisen ilahtunut saadessani työni esitarkastajiksi professori Vuokko Niirasen ja HT Timo Keski-Petäjän. Muistan lämpimästi ensimmäisen kuntatutkijaseminaarini Tampereella 2005, jossa tutkimusaiheeni raakilettä esitellessäni sain heiltä molemmilta niin kannustavia ja innostavia kommentteja, että ne ovat kannatelleet työtä sen loppumetreille saakka. Kiitän heitä heidän ystävällisistä ja asiantuntevista esitarkastuskommenteistaan.

Kiitokset haastattelemilleni tarkastuslautakuntien puheenjohtajille ja asiantuntijoille, joita ilman tutkimukseni ei olisi tämänmuotoisena käsillä. Haastattelut olivat todella antoisia ja hienoja kokemuksia. Kiitos äänestäjilleni – heidän ansiostaan tutkimusaiheen oli ylipäänsä mahdollista valjeta minulle.

Kiitos työtovereilleni ja kollegoilleni, erityisesti Pia Heilmannille, Merita Mattilalle, Piia Lepistö-Johanssonille ja Elina Hyrkkäälle. Teidän kanssanne jakaen on moni asia ollut paljon hausempi ja kuorma kevyempi kantaa. Kiitän myös entisiä työtovereitani, erityisesti Tuula Poutasta ja Marjut Heikkilää – ystävyys ei katso ikää, ei aikaa, ei paikkaa. Samoin kiitän kaikkia niitä, jotka monin eri tavoin ovat minua auttaneet, kannustaneet ja rohkaisseet.

Kiitän appivanhempiani Pirkko ja Risto Laihasta sekä kälyäni Annika Laihasta monenmoisesta kallisarvoisesta avusta vuosien varrella. Isääni Seppo Reposta kiitän kannustamisesta.

Omalle perheelleni, miehelleni Mikalle, lapsilleni Emmalle, Juholle ja Emilille lausun kiitokseni ensisijaisesti kärsivällisyydestä. ”Kyllä siitä tehtiin ihan oikea kirja.”

Omistan tämän kirjan äidilleni, joka olisi minusta ylpeä.

Lappeenrannassa, 25.2.2009

Anni Laihanen

SISÄLLYSLUETTELO

Tiivistelmä
Abstract
Kiitokset
Sisällysluettelo
Kuviot, taulukot, liitteet ja lyhenteet

1. JOHDANTO	13
1.1. Arvioinnin kiinnostavuus johtamisen ja kauppatieteen näkökulmista	15
1.2. Tutkimuksen konteksti	20
1.3. Julkishallinnon organisaatioteorianmuodostus	24
1.4. Taustalla New Public Management – uusi julkisjohtaminen	26
1.5. Mitä arviointi on?	30
1.6. Arviointien hyödyntäminen.....	35
1.7. Dialogisuus	37
2. TUTKIMUSAUKKO, TAVOITTEET JA KESKEISET KÄSITTEET	43
2.1. Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset	43
2.2. Tutkimustehtävä	43
2.3. Keskeiset käsitteet.....	46
2.4. Tutkimusraportin rakenne	49
3. UUSI JULKISJOHTAMINEN JA ARVIOINTI.....	51
3.1. Kunnat muutosten kourissa – arviointi avuksi?.....	51
3.2. Paremminkin toimiva ja vähemmän maksava hallinto.....	56
3.3. Uuden julkisjohtamisen kritiikkiä	60
3.4. Arviointitutkimus	64
3.5. Miksi arvioidaan?.....	65
3.6. Julkisen sektorin arvioinnin historiaa ja arviointitahoja.....	66
3.7. Arviointiteorioista ja niiden kehitymisestä	69
3.8. Arviointi ja tiedon tuottaminen.....	75
3.9. Arviointi argumentaationa.....	79
3.10. Vaikuttavuuden arviointi erityiskysymyksenä	83
3.11. Taloudellinen arviointi	87
3.12. Tuloksellisuuden arviointi.....	88
3.13. Arviointi poliittisena ja demokraattisena käytäntönä	91
3.14. Arviointitaito	94
3.15. Arviointitoiminnan tulevaisuus	94
4. LUOTTAMUSHENKILÖARVIOINTI	96
4.1. Tarkastuslautakunta	96
4.2. Aiemman kunnallislain mukainen luottamushenkilötilintarkastus.....	99
4.3. Tarkastuslautakuntien lainsäädännöllinen tausta	101
4.4. Kuntalain 9 luvun mukainen hallinnon ja talouden tarkastus	105
4.5. Muuttunut kunnallinen tilintarkastus.....	112
4.6. Talouden ja hallinnon tarkastusta koskeneen uudistuksen tavoitteet	121
4.7. Päämies-agenttiteoria.....	122
4.8. Valvontakulttuuri	125

4.9.	Tarkastuslautakunnan arvioinnin strategiayhteys	126
4.10.	Tarkastuslautakunnan uhkat	130
4.11.	Tarkastuslautakunnan arvostus	131
4.12.	Tarkastuslautakunnan demokratiadilemmat	132
4.13.	Tarkastuslautakunnan rajapinnat	138
4.14.	Tarkastuslautakunnan arviointiprosessin perusmalli	140
4.15.	Teoreettisen viitekehyyksen yhteenveto	141
5.	TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	147
5.1.	Tutkimuksen taustaoletukset	147
5.2.	Haastattelu tietojenkeruumenetelmänä	148
5.3.	Laadullisen tutkimuksen sisällönanalyysi	150
5.4.	Aineiston keruu ja rajaaminen	152
5.5.	Haastattelukysymysten rakentuminen	153
6.	EMPIIRINEN OSA – ETELÄKARJALAISET TARKASTUSLAUTAKUNNAT	156
6.1.	Autobiografinen osuus	156
6.2.	Tutkimuskuntien taustaa	162
6.3.	Arviointikertomukset tausta-aineistona	163
6.4.	Haastattelujen analyysi	170
6.4.1.	Haastateltavien valinta	170
6.4.2.	Yleiskuvaus haastateltavista	171
6.4.3.	Haastatteluaineiston käsittely	173
6.4.4.	Haastatteluaineiston analyysi	174
6.5.	Tieteenfilosofiset sitoumukset	174
6.6.	Aineistolähtöinen sisällönanalyysi	176
6.7.	Tutkimuksen aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen	177
6.8.	Yhteenvetokuvaus haastateltavien vastauksista kysymyksittäin	181
7.	JOHTOPÄÄTÖKSET	237
7.1.	Luottamushenkilöarviointi	237
7.2.	Arvioinnin pinta- ja syvävaikutukset	239
7.3.	Dialogisuus tarkastuslautakuntien lähestymistapana	242
7.4.	Demokratia	245
7.5.	Luottamushenkilöarviointi tilintarkastuksen jatkeena	247
7.6.	Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja	250
7.7.	Luottamushenkilöarvioinnin merkitys	253
7.8.	Luottamushenkilöarviointi osallisten näkökulmasta	255
7.9.	Tutkimuksen tavoitteet ja vastauksia tutkimuskysymyksiin	256
7.10.	Kehittämisehdotuksia	258
7.11.	Luottamushenkilöarvioinnin tulevaisuus	261
7.12.	Tutkimuksen anti	264
7.13.	Tutkimuksen ja tutkijan position reflektointi	265
7.14.	Jatkotutkimusehdotukset	268

Lähdeluettelo

Liitteet

KUVIOT

- Kuvio 1. Hallinnollinen päätöksentekoprosessi Salmista mukaillen, s. 28
- Kuvio 2. Tutkimuksen tavoitteet, s. 45
- Kuvio 3. Arvioinnin suorittajat kunnassa, s. 46
- Kuvio 4. Tutkimuksen rakenne, s. 50
- Kuvio 5. Arviointi ja ennakointi tiedon tuottamisen muotoina, s. 76
- Kuvio 6. Arvioinnin hyödyntämisprosessi, s. 78
- Kuvio 7. Arvioinnin roolin selittäminen kontekstilla, s. 82
- Kuvio 8. Taloudellisten arviointisuureiden periaatteelliset erot, s. 88
- Kuvio 9. Tilivelvollisuuden rajapinnat kunnassa, s. 96
- Kuvio 10. Kunnan toiminnan valvonta, s. 109
- Kuvio 11. Tarkastuslautakunnan demokratiadilemmat, s. 138
- Kuvio 12. Valtakunnallinen ja kunnallinen arviointi peruspalvelujen päätöksenteossa, s. 138
- Kuvio 13. Tarkastuslautakunnan rajapinnat, s. 139
- Kuvio 14. Kunnan arviointiprosessin perusmalli, s. 141
- Kuvio 15. Etelä-Karjalan kunnat, s. 162
- Kuvio 16. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen, s. 177
- Kuvio 17. Puheenjohtajat nelikentässä, s. 252

TAULUKOT

- Taulukko 1. Tavanomaisen ja dialogia lähestyvän puhekulttuurin ominaispiirteet, s. 40
- Taulukko 2. Tutkimuksen keskeiset käsitteet, s. 47
- Taulukko 3. Uuden julkishallinnon ja uuden julkisjohtamisen lähtökohtia, s. 56
- Taulukko 4. Realistisen evaluaation yleiskuva, s. 73
- Taulukko 5. Esimerkki haastateltavien litteroiduista vastauksista, s. 178
- Taulukko 6. Esimerkki pelkistetystä kysymyskohtaisesta yhteenvetotaulukosta, s. 179
- Taulukko 7. Esimerkki perustelut (pelkistetyt ilmaukset) ja näkökulmat (luokat) yhdistävästä taulukosta, s. 180

LIITTEET

- Liite 1. Haastattelupyynnö
- Liite 2. Haastattelurunko
- Liite 3. Vertailutietoja tutkimuskunnista

LYHENTEET

ARTTU	Paras-arviointitutkimusohjelma
ARVI	Kunnallisten palveluiden arviointihanke
ASTRA	Julkisten palvelujen arviointistrategiaprojekti
CAF	Yhteinen arviointimalli, Common Assessment Framework
FinSoc	STAKESin sosiaalipalvelujen arviointiryhmä
HTM	Kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
JHTT	Julkishallinnon tilintarkastaja
KHT	Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja
KUTHANEK	Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta
NPM	New Public Management, uusi julkisjohtaminen
PARAS	Kunta- ja palvelurakennemuutostushanke
STAKES	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
SWOT	Sisäisten vahvuuksien ja heikkouksien sekä ulkoisten mahdollisuuksien ja uhkien nelikenttäanalyysi

1. JOHDANTO

Tämä johtamisen ja organisaatioiden oppialaan sijoittuva väitöstutkimus osallistuu akateemiseen keskusteluun *kunnan johtamisesta ja päätöksenteosta*. Tutkimus kohdistuu luottamushenkilöiden suorittamaan arviointiin kunnan johtamisen ja päätöksenteon tukena. Siinä selvitetään eteläkarjalaisten tarkastuslautakuntien arviointitoimintaa ja niiden puheenjohtajina toimineiden henkilöiden kokemuksia tarkastuslautakuntien olemassaolon kahdella ensimmäisellä valtuustokaudella 1997–2000 ja 2001–2004 sekä pohditaan luottamushenkilöarvioinnin merkitystä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Kohdeorganisaatioita ovat julkiselle sektorille eli kuntiin sijoittuvat tarkastuslautakunnat, joiden tehtävänä kunnissa on talouden ja hallinnon arviointi. Tutkimuksessa tarkastellaan tarkastuslautakuntaa ja sen toimintaa nyky muodossa, arvioidaan valvontakulttuurin muuttumista kuntalain muutoksen (1995) jälkeen, kuvataan tarkastuslautakunnan puheenjohtajan toimintaa lautakunnan johtajana ja esitetään näkemys luottamushenkilöarvioinnista ja sen merkityksestä. Väitöskirjatutkimuksen tavoitteena on *selvittää luottamushenkilöiden suorittamaa kunnan talouden ja hallinnon arviointia ja sen merkitystä kunnan johtamisessa ja poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa*.

Tutkimuksessa esitetään, että tarkastuslautakuntia kahlitsee niiden voimakas yhteys ja perustuminen tilintarkastukseen. Tarkastuslautakuntien arviointi ei ole kehittynyt omaehtoisesti ja luottamushenkilöarvioinnin merkitys on vielä osin tunnistamatta eritoten johtamisen itsensä arvioinnin näkökulmasta.

Tutkimuksessa tunnistetaan arvioinnin *pinta- ja syvävaikutukset*. Tarkastuslautakuntien tuottama lisäarvo ja hyöty kunnissa voi syntyä siten, että tarkastuslautakunta lisää keskustelua tuomalla uusia ideoita ja näkökulmia kunnalliseen päätöksentekoon, arviointiajattelu kunnissa kehittyy ja tavoitteiden asettaminen sekä toimintojen itsearviointi ja kehittäminen hallintokunnissa parantuvat. Vaikka tarkastuslautakunnan esittämät huomiot eivät lyhyellä aikajänteellä johtaisi välittömään hyötyyn, nopeisiin toimenpiteisiin tai parannuksiin (arvioinnin pintavaikutukset), tarkastuslautakunta kylvää keskustelun kautta muutoksen siemeniä, jotka myöhemmin itäessään voivat johtaa toiminnan parantumiseen (arvioinnin syvävaikutukset). Arviointiajattelun kehittyminen ja johtamisen kannalta olennaisten tavoitteiden asettaminen ja seuranta luovat pohjaa päätöksenteolle, joka monipuolisemmin huomioi erilaisia tarpeita ja mahdollisia kehityskulkuja. Arviointi, seuranta ja valvonta ovat päätöksentekoprosessin olennaisia osia.

Luottamushenkilöarvioinnin merkitystä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa ei ole vielä täysin tunnistettu ja tarkastuslautakuntien arviointi voidaan nähdä toimintana, jota tehdään siksi, että se kuntalaissa on säädetty pakolliseksi.

Toiminnallisesti kunnan talouden ja hallinnon ulkoisessa valvonnassa kunnan toiminnan ja päätösten lainmukaisuuden tarkastaminen ja tilintarkastus ovat jääneet ammattitilintarkastajien tehtäväksi ja luottamushenkilöistä koostuvan tarkastuslautakunnan mielenkiinto on suuntautunut valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnista yhä laajempaan toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja mielekkyyden suuntaan. Tämä eriytymä on tapahtunut reformin (kuntalain uudistamisen) seurauksena, osin tarkoituksellisesti tilintarkastajien ammatillista roolia korostaen, osin itseohjautuvasti siten, että myös tarkastuslautakunta on nähnyt tarpeelliseksi arvioida toimintaa laajemmin kuin pelkästään tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.

Ajatuksellisesti tarkastuslautakuntien arviointi ja tilintarkastus kuitenkin liitetään vahvasti yhteen ja tämä käsitys on institutionalisoitunut mm. siksi, että tarkastuslautakunnat perustuvat luottamushenkilötilintarkastusjärjestelmään ja tilintarkastusnäkökulma on ohjannut lautakunnan tehtävämäärittelyä ja toimintaa alusta alkaen. Jopa tarkastuslautakunnan nimi liittyy sen tilintarkastukseen. Kunnissa tarkastuskulttuuri on hitaasti muuttumassa arviointikulttuuriksi, mutta toiminnan lainmukaisuus ja kuntalaisen oikeusturvan toteutuminen näyttävät edelleen olevan tärkeimpiä todennettavia asioita, jotka demokratian näkökulmasta ovatkin olennaisen tärkeitä. Tarkastuslautakuntien arviointi ja tilintarkastajien tarkastus on sovitettava tasapainoisesti yhteen, jotta sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja kehittäminen että päätösten- ja lainmukaisuus varmistetaan.

Tarkastuslautakunnan merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa voi jäädä vähäiseksi siitä syystä, että *arviointi nähdään pelkästään talouden ohjauksen välineeksi eikä sitä nähdä kokonaisvaltaisesti johtamisen tukifunktioksi ja palautemekanismitiksi*. Myös siksi sen vaikutus voi jäädä vähäiseksi, että lautakunta tietoisesti pidättäytyessään puuttumasta operationaaliseen johtamiseen arvioinnin objektiivisuuden nimissä suurelta osin *pidättäytyy myös johtamisen arvioinnista* määriteltäessä Salmista lainaten (2004, 14) julkisen toiminnan johtaminen vaikuttamiseksi, vallankäytöksi ja päätöksenteoksi, organisaation yhteisen tavoite- ja arvoperustan aktiiviseksi luomiseksi sekä jatkuvaksi työksi yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kun tarkastuslautakunnan lain- ja suppean tulkinnan mukaisena tehtävänä on toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi ja lautakuntia on suitsittu koulutustilaisuuk-

sisä ja kirjallisuudessa olemaan puuttumatta operationaaliseen johtamiseen, ovat ne sisäistäneet tehtävänsä niin, että toiminnan painotus on taloudellinen ja laajempi johtamisen arviointi näyttää jäävän tekemättä. Tarkastuslautakunta ei kunnassa arvioi johtamista – vaikuttamista, vallankäyttöä ja päätöksentekoa - eikä sitä tee mikään muukaan instanssi. Johtamisen arviointi on toistaiseksi vain poliittisen pelin retorinen käyttöväline, vaikka sitä voisi lähestyä dialogisesta yhteisen oppimisen näkökulmasta. Kunnallispolitiikan poliittisia jännitteitä saataan vähätellä, mutta ne voivat kuitenkin olla ideoiden ja näkökulmien yhteisen kehittelyn esteinä.

1.1. Arvioinnin kiinnostavuus johtamisen ja kauppatieteen näkökulmista

Erilaisten arviointien ja auditointien määrä yrityksissä ja julkishallinnossa, projekteissa ja hankkeissa on yhteiskunnassamme kasvanut voimakkaasti. Euroopan Unioniin liittyminen laajensi esimerkiksi sen rahoittamien ohjelmien ja hankkeiden arviointien määrää ja vaatimuksia. Työpaikkojen esimies-alais- ja kehityskeskustelut ovat nekin palautearviointia. Jopa koululaiset totutetaan tekemään oman oppimisensa itsearviointia tavoitteena, että he tunnistavat omat vahvuutensa, heikkoutensa ja kehittymistarpeensa ja saavat palautetta omasta oppimisestaan, työskentely- ja toimintatavoistaan. Pieni koululainen ei kuitenkaan välttämättä tiedä tai ymmärrä niitä tavoitteita, joihin hänen oppimistaan ja työskentelemistään verrataan, mutta ennen pitkää hänkin oppii tunnistamaan ne odotukset, joiden mukaisesti hänen tulisi koulunkäynnistään selviytyä.

Lähtökohtaisesti arviointien tarkoitus on melko mekanistinen pyrkimys tehostaa toimintaa ja parantaa organisaation tuloksellisuutta ja tuottavuutta. Keräämällä palautetta ja tunnistamalla kehittymistarpeet pyritään siis parempiin suorituksiin. Kauppatieteellisestä näkökulmasta toiminnan ja tuotannon tehostaminen ja tuottavuuden lisääminen ovat olennaisia, itsestään selviä pyrkimyksiä. Asettamalla tavoitteita, luomalla mittareita tavoitteiden toteutumisen arviointiin ja vertaamalla saavutettua tulosta asetettuihin tavoitteisiin pyritään osoittamaan toiminnan onnistuneisuutta sen tuloksellisuuden kautta. Arviointitieto saavutetuista tuloksista ja johtamisvaikutuksista tukee myös tehokkaampaa johtamista sekä talouden ja hallinnon ohjausta. Arviointi on siten johtamista tehostava tukitoiminto ja se voi edistää virheistä oppimista. Toisaalta arvioinnilla voi olla se osaoptimoiva vaikutus, että vain olennaisiksi tulkittuja asioita – tai niitä, joissa menestytään - arvioidaan, pyritään kehittämään ja parantamaan, jolloin kenties tunnistamattomat seikat vaikutuksineen voivat jäädä katveeseen.

Arviointi on luonnollistunut niin olennaiseksi osaksi nykyistä tehokkuusyhteiskuntaa, että on vaikea kuvitella projektia tai työtehtävää, jota ei arvioitaisi etukäteen, sen aikana ja jälkikäteen. Arviointi työllistää asiantuntijoita ja amatöörejä. Se tuottaa odotettuja tai odottamattomia vaikutuksia toimintaan ja prosesseihin, mutta myös sosiaalisia ja käyttäytymisvaikutuksia, jotka on huomioitava johtamisessa. Tieto arvioinnin kohteena olemisesta voi muuttaa arvioitavan käyttäytymistä tai projektin läpivientiä. Arviointi on myös diskursiivinen käytäntö, se on toimintaa ja vaikutuksia luovaa puhetta (myös tekstejä, raportteja ym.) ja puhetta luovaa toimintaa.

Kuntien johtamista koskevaa keskustelua käydään Haverin ja Rönkön (2005) mukaisesti ”enimmäkseen tuloksellisuudesta ja arvioinnista, benchmarkingista tai asiakasorientaatiosta”. Kunnallishallintoa on 1990-luvulla uudistettu keskeisenä tavoitteena kehittää johtamista ja sen vapausasteita, välineitä, mahdollisuuksia ja liikkumavaraa. Uuden julkisjohtamisen (New Public Management) mukaisten oppien avulla eli mm. ottamalla käyttöön yksityisen sektorin johtamis- ja budjetointimenetelmiä ja korostamalla yksilön valinnan ja asiakassuuntautumisen merkitystä on haluttu parantaa toiminnan tuloksellisuutta, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta. (Haveri ja Rönkkö 2005, 63, teoksessa Anttiroiko ym.)

Tutkimuksessa käyttämälläni käsitteellä *luottamushenkilöarviointi* tarkoitan vaaleilla valittujen, kunnallisten luottamushenkilöiden suorittamaa talouden ja hallinnon arviointia, josta on säädetty kuntalaissa ja määritetty kunnanvaltuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointi tarkastuslautakunnan tehtäväksi. Koska tavoitteiden toteutumisen arviointi on säädetty pakolliseksi, toiminnalla täytyy olla jokin erityinen merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa – mutta mikä? Tarkastuslautakunnan nimeen ja toisaalta sen tehtävänantoon sisältyy jo tiettyä ristiriitaisuutta, mikä on alkuun hämmentänyt sekä itse lautakuntia että muita toimijoita kunnan organisaatiossa. Arvioinnin ensisijaisena tavoitteena tai tarkoituksena on ”hankkia uutta tietoa toiminnan suuntaamis- ja uudistuspäätöksiin”, kun taas tarkastuksen on ”valvoa, että toiminta toteutuu, kuten oli tarkoitus ja osoittaa puutteita” (Vuorela 1997, 14). Ehkäpä näitä ei kuitenkaan tarvitse nähdä erillisinä tai toisistaan poikkeavina vaan pikemminkin toisiaan täydentävinä.

Salminen (2004) määrittää hallinnon osaksi yhteiskuntaa ja ihmisten järjestäytyneitä toimintaa yhteiskunnassa ja valtiossa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisen hallinnon toimintaa ratkaisulineen ja perusteluineen arvioidaan pääsääntöisesti julkisesti. Julkiseen hallintoon liittyy lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan käyttöä. Julkisen hallinnon tehtävät ovat monimuotoisia maanpuolustuksesta infrastruktuurin rakentamiseen ja ylläpitoon, taloudellisista tehtävistä hyvinvointiin, huolenpitoon ja koulutukseen. Julkinen intressi, demokra-

tia, yksilöiden oikeudet sekä yhteiskunnallinen tehokkuus ja vaikuttavuus ovat julkisen hallinnon yleispitäviä arvoja. (Salminen 2004, 11-13). Johtamisen Salminen määrittää hallinnon käytäntöön kuuluvaksi kysymykseksi ja julkisen toiminnan johtamisen vaikuttamiseksi, vallankäytöksi ja päätöksenteoksi, organisaation yhteisen tavoite- ja arvoperustan aktiiviseksi luomiseksi sekä jatkuvaksi työksi yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (sama, 14)

Anttiroiko ja Haveri (2005) kuvaavat kuntien toiminnan ja talouden ohjaamisen nykymuodossaan perustuvan ei niinkään ”perinteiseen hierarkkiseen julkishallintoon ja ylemmiltä hallintotasoilta tulevaan suoraan normi- ja resurssiohjaukseen, vaan *uuteen hallinta-ajatteluun*, jonka perustana ovat erilaiset tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa”. Hallinnan (governance) ja hallinnon (government) käsitteitä käytetään usein synonyymeinä, mutta hallinta on laajempi, dynaamisempi ja kehittämisorientoituneempi käsite ”erotuksena vanhasta kontrolliorientoituneesta hallinnosta”. (Anttiroiko ja Haveri 2005, 137 ja 141-142, teoksessa Anttiroiko ym.)

Käsitteellä *corporate governance* viitataan yrityssektorin yhtiöiden johtamis- ja hallintotapaan, jossa toimivan johdon, hallituksen ja sen tarkastusvaliokunnan, tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen neliyhteys ja toimijoiden tehokas vuorovaikutus muodostaa organisaatioiden hyvän johtamis- ja hallintojärjestelmän eli johtamiskulttuurin perustan. ”Johtamis- ja hallintotapa muodostaa kehikon, jonka avulla organisaation tavoitteet ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja toiminnan seuraamiseksi asetetaan.”¹ Kyse on ohjauksesta ja vallankäytöstä omistajien odotusten täyttämiseksi ja arvon tuottamiseksi. (Kuuluvainen 2006, 24-25, teoksessa Holopainen ym.) Ruuhela ja Laitinen käyttävät *corporate governance* termiä johtamisen valvontaa, jolla tarkoitetaan ”huolehtimista siitä, että yrityksen johto hoitaa johtamistehtäväänsä asianmukaisesti ja omistajien hyväksi” (Ruuhela ja Laitinen 1997, 311).

Lähinnä suurimmissa pörssiyhtiöissä toimii erityisiä hallituksen keskuudestaan valitsemia valiokuntia kuten tarkastusvaliokunta, nimitysvaliokunta tai palkitsemisvaliokunta. Tarkastusvaliokunnan tehtävistä määrää osakeyhtiön hallitus ja niitä voivat tavanomaisimmin olla mm. yhtiön taloudellisen tilanteen seuranta, yhtiön taloudellisen raportoinnin (esim. tilinpäätösten) valvonta, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävyden ja asianmukaisuuden arviointi, tilintarkastajien valintapäätöksen valmistelu ja tilintarkastajien toiminnan laadun arviointi, yhteydenpito tilintarkastajaan ja hänen raporttiansa läpikäynti. (Leppiniemi 2006, 203-205, teoksessa Holopainen ym.)

¹ OECD Principles of Corporate Governance 2004

Asiantuntijaelimenä yrityksen tarkastusvaliokuntaa voidaan pitää jossain määrin analogisena kunnan tarkastuslautakunnan kanssa, jos ajatellaan, että yrityksellä on vastuu omistajille, kunnalla kuntalaisille ja edellä mainitut valvontaorganit huolehtivat toiminnan lakien ja päätöstenmukaisuuden valvonnasta sekä omistajien tai kuntalaisten edunvalvonnasta. Tosin valiokunta voi yrityksissä tehostaa nimenomaan hallitustyöskentelyä (ks. Leppiniemi 2006 edellä), kun lautakunta kunnassa toimii valtuuston alla ja yleensä pitää etäisyyttä kunnanhallitukseen. Tarkastusvaliokunnilla on myös lautakuntia isompi rooli sisäisen tarkastuksen järjestämisessä. Kunnissa sisäinen valvonta on hallituksen tehtävänä ja tarkastuslautakunnille on tarkastussääntömallissa jätetty hieman epämääräisesti sisäisen ja ulkoisen valvonnan koordinointi, mikä voi olla käytännössä hankalaa, koska niillä ei ole vastuuta sisäisen valvonnan tai tarkastuksen järjestämisestä tai oikeastaan edes oikeutta siihen. Ne voivat tilintarkastajien avulla ainoastaan yrittää varmistua sisäisen valvonnan toimivuudesta.

Leppiniemen (2006, 203) mukaan yrityksen tarkastusvaliokunnan jäsenet voivat koko hallitusta laajemmin perehtyä yrityksen valvontaan ja tarkastamiseen liittyviin asioihin ja heidän nimitämisessään pitää huomioida jäsenten erityinen kompetenssi ja kokemus. Kunnissa tarkastuslautakunnat asetetaan demokraattisesti eikä erityisiä pätevyysvaatimuksia jäsenille voida viime kädessä asettaa, koska tietyn edellytyksin osallistumisoikeus on kaikilla. Kuten tarkastuslautakunnille on taattu, myös tarkastusvaliokunnille on suositeltu laajat tiedonsaantioikeudet niiden tehtävän tehokkaaksi suorittamiseksi (ks. Leppiniemi 2006, 208-209).

Dualistisen periaatteen mukaan päätöksenteosta kunnassa vastaa poliittinen järjestelmä (valtuusto) ja hallinto (viranhaltijat) valmistelee ja panee päätökset täytäntöön. Kuntajohtamisen ”ideaalimallissa” poliittinen johtajuus asettaa päämäärät ja ammatillinen johtajuus toteuttaa ne, mutta käytännössä nämä tahtovat sekoittua (Vahermo (toim.) 2004, 50). Vartola (2005) kuvaa oikeudenmukaisuutta suomalaisen hallintoperinteen ytimeksi. Sitä toteutuu mm. siten, että asianosaisia on kuultava, päätökset on perusteltava ja päätöksentekijöiden on oltava esteettömiä. (Vartola 2005, 223)

Kettusen (2003) mukaan dualistisessa järjestelmässä on vaikea johtamisen ongelma strategisen johtajuuden ollessa valtuuston eli osa-aikaisten luottamushenkilötoimijoiden harteilla. Kunnassa on erilaisia johtamisen ja vallankäytön tasoja ja voidaan keskustella esim. luottamushenkilöjohtamisesta ja viranhaltijajohtamisesta, valmistelijan, esittelijän tai asiantuntijan vallasta ja valtuuston vallan kaventumisesta sekä kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksista päätöksenteossa. Esimerkiksi Ryyänen on ollut huolestunut valtuuston päätösvallan kaventumisesta. Hänen mukaansa myös valmistelu on asioihin vaikuttamista ja päätöksentekoa.

Valtuustolla ei useinkaan enää esimerkiksi kaavaprosessin päätösvaiheessa ole muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä valmistelun aikana tehdyt vaihtoehtovalinnat. (Ryynänen 2001, 45). Päätöksenteon tueksi ja toiminnan suuntaamiseksi tarvitaan ”askelmerkkejä” ja suuntaviivoja, esimerkiksi arviointia toiminnalle asetettujen, merkityksellisiksi katsottujen tavoitteiden toteutumisesta. Toisaalta prosessien arviointiin ei vielä ole juuri kiinnitetty huomiota. Esimerkiksi jonkin päätöksen valmistelua voitaisiin arvioida kuntalaisten, valtuutettujen, ao. viranhaltijan ja muiden osallisten kuten työntekijöiden näkökulmista.

Näkemykset ja tulkinnat tarkastuslautakunnista, niiden tehtävistä, toimintatavoista ja asemasta vaihtelevat (esim. Niiranen 2007, Niiranen & Meklin 2005, Ruostetsaari & Holttinen 2004a, Ryynänen 2001b, Vuorinen 2000 ja Vuorinen 1995). Yhteiskunnallinen elämä ja toiminta pohjautuvat merkityksenantoon ja riippuvat siitä (Alasuutari 2001, 63). Merkitysten ja tulkintojen tutkimus on Eskolan ja Suorannan (2003, 45 ja 51) mukaan mielenkiintoista erityisesti silloin, kun tulkinnat ja merkitykset jostakin kulttuurituotteesta vaihtelevat. Maailman hahmottaminen tietyn merkityksellistämisen prosessin ja merkitysyhteyden kautta takaa sen, että meillä on olemassa tiettyjä sosiaalisesti opittuja tapoja asioiden hahmottamiseen ja yhteiseen ymmärtämiseen. Merkitysten ymmärtäminen on kontekstuaalista eli asiat, puhe, teot, esineet jne. saavat merkityksensä tietyssä kontekstissa tai suhteessa, asia- tai merkitysyhteydessä. Alasuutaria (2001, 60) lainaten: ”Todellisuus on läpikotaisin *sosiaalisesti konstruoitunut*, eli se on rakentunut merkitystulkintoista ja tulkintasäännöistä, joiden nojalla ihmiset orientoituvat arkielämässään.” Yhteiskunnallisessa elämässä kuten esimerkiksi kunnallispolitiikassa merkitykset ja tulkinnat rakentuvat tietyssä kuntakontekstissa ja ne voivat usein olla kilpailevia tai ristiriitaisiakin, jolloin voidaan puhua jopa merkitysten ja tulkintojen kamppailuista ja uskottavuuden luomisesta.

Lehtosen mukaan ”luetun tekstin sanat ja rakenteet sekä sen sisältämät kuvasto ja ajatukset opastavat lukijaa kohti tiettyä merkitystä. Tältä kannalta huomiota kiinnitetään kielen yksityiskohtiin, tyyliin ja esitystapaan.” Ja: ”Merkitystä ei näet ole koskaan kirjoitettu ikään kuin valmiiksi tekstin sisään, vaan se muodostuu tekstin luennassa, johon tekstin lisäksi vaikuttaa lukijan sijoittuminen konteksteihin ja kulttuuriin käytänteisiin.” (Lehtonen 2000, 113-114). Tutkijan pala palalta kokoamasta merkitysten kuvasta tulee pitkälti niiden ajatuksellisten ja käsitteellisten kehysten näköinen, joiden avulla kuva on tuotettu. Merkitysten tutkiminen on tässä mielessä myös merkitysten tuottamista. (Lehtonen 2000, 9).

Aiheellinen kysymys on, voidaanko tarkastuslautakuntien merkitystä arvioida pelkästään tarkastuslautakuntien puheenjohtajia haastatteleamalla. Heidän näkökulmansahan on vain yksi

mahdollinen katsanto asiaan. Eikö pitäisi tutkia ja todentaa tarkastuslautakunnan arvioinnin merkitystä jossakin konkreettisessa valtuuston tai hallituksen päätösasiassa ja haastatella ehkä muitakin päätöksentekijöitä ja asianosaisia? Tässä tutkimuksessa kyse on siitä *merkityksen kokemuksesta, jonka haastateltavat ovat kokeneet tarkastuslautakunnillaan olleen*. Se on subjektiivinen käsitys ja tulkinta, johon voi sisältyä turhautumista tai kaunistelua, mutta yhtä kaikki se heijastaa niitä vaikutuksia, joita toiminnalla on koettu olleen ja jotka ovat tai eivät ole näkyneet. Yksinkertaistaen, jos toiminta on tuottanut joitakin tunnistettavia vaikutuksia (esim. konkreettisia toimenpiteitä, tavoiteasetannan kehittymistä, keskustelun lisääntymistä), sillä on ollut merkitystä. Haastateltavien puheenjohtajien toimiessa myös valtuutettuina heillä voidaan katsoa olevan riittävä näkemys päätöksenteon ja arvioinnin yhteydestä ainakin valtuuston päätöksenteon tulosten osalta. Arviointi voi vaikuttaa esim. hallituksen sisällä asiasta käytyihin keskusteluihin, mutta tällöin sen voisi olettaa näkyvän myös hallituksen valtuustoon tuomien asioiden päätöksenteon lopputulemissa.

1.2. Tutkimuksen konteksti

Rönkkö (2005) kuvaa kuntaa sekä paikallistasolla toimivana hallinto-organisaationa että paikallisyhdyskuntana. Kuntaa *paikallisyhteisönä* luonnehtivat mm. sen maantieteellinen alue ja sijainti, yhdyskuntarakenne, tuotanto ja elinkeinot sekä historia, arvot ja kulttuuri. Kunta *organisaationa* koostuu sen hallinto- ja palveluorganisaatiosta, tehtävistä ja palvelustrategioista, taloudellisista voimavaroista, henkilöstöstä ja työyhteisöistä, kunnallisesta demokratiasta, päätöksenteosta ja johtamisesta sekä kuntien yhteistoimintamuodoista ja verkostosuhteista. Kunnan hallinto-organisaatioon kuuluvat päätösvaltaa käyttävät toimielimet, joiden jäseninä toimivat kuntalaisia edustavat luottamushenkilöt sekä johtamis- ja hallintotehtäviä suorittavat virastot ja palveluja tuottavat laitokset, joiden henkilöstö on kunnan palveluksessa olevia viranhaltijoita ja työntekijöitä. (Rönkkö, teoksessa Anttiroiko ym., 2005, 13). Paikallistason hallinto-organisaatioina kunnat käyttävät alueellaan itsehallintoa sekä julkista valtaa, joka niille on lainsäädännöllä osoitettu (sama, 15).

Kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan paikallisen väestön oikeutta päättää omavastuisesti omista asioistaan. Suomen v. 1991 ratifioima Euroopan neuvoston paikallisen eli kunnallisen itsehallinnon peruskirja on toiminut kuntalain (365/95) säätämisen mallina. (Ryynänen, teoksessa Anttiroiko ym., 2005, 24) Kunnan tehtävistä säädetään kuntalain 2 §:ssä, jonka mukaisesti:

Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Sallisen (2005) mukaan kunnan tehtäviä voidaan katsoa esimerkiksi hallinnollisesta näkökulmasta, jolloin tehtävät voidaan jaotella hyvinvointipalveluihin (sosiaali-, terveys-, opetus- ja kulttuuripalvelut) ja perusrakennepalveluihin (infrastruktuuri- ja ympäristöpalvelut) tai jaotella tehtävät viranomaistehtäviin, poliittisiin tehtäviin, palvelutehtäviin ja kehittämistehtäviin. (Sallinen, teoksessa Anttiroiko ym., 2005, 45)

Haveri ja Rönkkö (2005) jakavat kunnan toiminnot eli prosessit poliittiseen ja hallinnolliseen prosessiin, palveluprosessiin ja talousprosessiin. Demokratia ja osallistuminen toteutuvat poliittisen prosessin kautta, hallinnollisessa prosessissa toteutetaan päätöksentekoa, johtamista ja henkilöstöön liittyviä asioita, palveluprosesseissa kunta järjestää kuntalaisille palveluja hyvinvointitehtäviensä kautta ja talousprosessissa korostuu toiminnan rahoitus. Organisaatioiden toimintaan ja kykyyn uudistaa prosessejaan vaikuttaa pitkän aikavälin kuluessa muodostuva organisaatiokulttuuri, joka näkyy arvoina, arvostuksina, vakiintuneina toimintatapoina sekä käytettävässä kielessä ja symboleissa. (Haveri ja Rönkkö, teoksessa Anttiroiko ym., 2005, 57)

Salminen (2004) määrittelee julkisen organisaation päätöksenteon useissa tapauksissa ratkaisunteoksi, joka perustuu valintaan ennalta annetuista vaihtoehtoista. Usein ratkaisuvaihtoehtoja on monia, joista valinta pyritään tekemään rationaalisesti. Päätöksentekoprosessi koostuu suunnittelusta ja valmistelusta, varsinaisesta päätöksenteko- ja valintatilanteesta, täytäntöönpanosta, valvonnasta ja seurannasta. Päätösten seurauksia, hyötyjä ja vaikutuksia ympäristöön arvioidaan päätösprosessin viimeisessä, mutta ei vähäisimmässä vaiheessa. Toimiessaan tehokkaasti valvonta, seuranta ja arviointi voivat olla uuden suunnittelun ja valmistelun perustana. (Salminen 2004, 59-61)

Päätöksenteko voidaan jaotella rationaaliseen, inkrementaaliseen ja näiden yhdistelmänä ns. mixed-scanning -päätöksentekoon. Rationaalisessa päätöksenteossa korostuu sen kokonaisvaltaisuus, tavoitteellisuus, tehokkuus ja päämääräkeskeisyys. Tavoitteet ovat ensisijaisia ja hallinto erikoistunutta. Inkrementaalinen, jaksottainen ja lisäyksellinen päätöksenteko lienee lähempänä poliittis-hallinnollisesta järjestelmästä kuin rationaalinen. Etenemällä askel askeleel-

ta, tavoitteita uudelleen muotoillen sekä kompromisseja ja konsensusta hakien pyritään aikaansaamaan tyydyttäviä päätöksiä ja välttämään ongelmia. Mixed-scanning - päätöksenteossa yhdistyvät sekä rationaalinen että inkrementaalinen lähestymistapa. Siinä erotetaan pitkäaikaiset ja tavoitteelliset peruspäätökset sekä peruspäätösten ja niiden tavoiteasettelujen puitteissa tehtävät rajoitetut päätökset. (Salminen 2002, 79). Myös Ahonen (1986, 37) on kuvannut julkisyhteisöjen toimenpiteiden toteuttamista ja arviointia poliittisiksi prosesseiksi, joissa on monia osanottajia ja ratkaisut syntyvät sovittelun ja pienten askelten kautta.

Kunnissa päätöksenteko perustuu luottamushenkilöjärjestelmään. Luottamustoimi on pakollinen "kansalaisvelvollisuus", ja siitä voi kieltäytyä vain kuntalaissa säädetyillä perusteilla. Luottamushenkilö on käytännössä erottamaton määräaikaisen luottamustoimensa aikana ja yksittäistä luottamushenkilöä ei voida erottaa kuin rikoksen perusteella. Luottamushenkilön on oltava vaalikelpoinen eli täytettävä tietyt edellytykset, mutta eri toimielimissä voi lisäksi olla erityisiä kelpoisuusvaatimuksia tai -rajoituksia. Luottamushenkilö toimii virkavastuulla ja on lisäksi poliittisessa vastuussa valitsijoilleen ja edustamalleen ryhmittymälle. Luottamushenkilön tulee kuntalain 32.2 §:n mukaan "edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla" eli luottamustehtäviin liitty myös eettisyys ja moraalisuus. Kunnissa luottamushenkilöitä ovat valtuutetut ja varavaltuutetut, kunnan toimielimiin (kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat, niiden jaostot ja toimikunnat) valitut jäsenet ja varajäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet ja varajäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt (esim. kuntien yhteiset toimielimet, neuvottelut, katselmukset). (Vahermo (toim.) 2004, 63–64)

Wilskman ym. (2004) kuvaavat viranhaltijalla olevan virkavastuu päätösten lainmukaisuudesta ja poliitikolla poliittinen vastuu päätöksen oikeellisuudesta kuntalaisten kannalta ja heidän tarpeitaan vastaten. Päätäjien, virkamiesten ja ammattihenkilöiden välinen mahdollinen luottamuspula, erilaiset arvovaltakiistat ja poliittiset valtapelit voivat eri tavoin heijastua toimintaan. Päätäjät saattavat saada tai hankkia informaatiota esimerkiksi esittelijän ohi, joskus ainoana keinona saada lisätietoja, jotka voivat edistää päättäjien ja työntekijöiden vuoropuhelua, mutta ne voivat myös hämärtää päättäjän roolia tai "altistaa hänet organisaation sisäisten ristiriitojen pelinappulaksi". Yksittäisillä tapauksilla ja tapahtumilla on kirjoittajien mukaan poliittista merkitystä vain niiden tuodessa esille jonkin toiminnan linjausten tai resurssien ohjaamisen kannalta merkittävän ilmiön. (Wilskman 2004, 40-41)

Julkisen toiminnan johtamisessa on tiettyä paradoksaalisuutta – siinä yhdistyy johtaminen ja toisaalta seuraaminen, responsiivisuus (ks. Sigelman ym. 1992). Yhtäältä edustuksellisessa demokratiassa vaaleilla valittavilta luottamushenkilöiltä edellytetään responsiivisuutta eli äänestäjien tahdon toteuttamista ja asioiden eteenpäin viemistä heidän toiveidensa mukaisesti. Toisaalta ongelmaksi muodostuu piankin se, että kaikkia – usein ristiriitaisia – toiveita ei voida toteuttaa ja yksilön etu voi jäädä toissijaiseksi yhteisön edun rinnalla. Sigelman ym. (1992, 367) kuvaavat ”delegaateiksi” sellaisia edustajia, jotka itsenäisen harkintansa kustannuksella antavat päätöksissä etusijan äänestäjiensä mieltymyksille, ja ”edunvalvojiksi” (trustee) sellaisia päätöksentekijöitä, jotka luottavat omaan harkintaansa.

Pikkala (2005) luonnehtii kunnalliseen päätöksentekoprosessiin ja sen eri vaiheisiin kohdistetun tutkimuksellisen mielenkiinnon jääneen Suomessa vähäiseksi ja vaikuttamisareenoina luottamuselimet ja niiden toiminta onkin vain yksi monista mahdollisista (mm. epäviralliset neuvottelut, yhteydenotot esittelevään viranhaltijaan, aloitteiden ja esityksien tekeminen, valitukset ja oikaisuvaatimukset, vaikuttaminen järjestöjen ja yhdistysten kautta). Pikkalan tutkimuksen mukaan ne luottamushenkilöt, jotka kokevat vaikutusvaltansa kunnan päätöksenteossa vahvaksi, hyödyntävät erilaisia vaikutuskanavia monipuolisemmin. Luottamushenkilön hierarkinen asema vaikuttaa myös hänen vuorovaikutusverkostonsa tiheyteen. Yhdessä nämä vaikuttavat siihen, miten luottamushenkilö kokee menestyvänsä vaikuttamispyrkimyksissään. (Pikkala 2005, 46-51)

Kunnallisessa päätöksentekokulttuurissa on huomattavia paikallisia eroja viranhaltija- ja luottamuselinjohdon tai puolueiden välisten suhteiden selvästä tulehtuneisuudesta yksituumaiseen hyvän yhteistyön henkeen, vaikka keskiarvona kuntien asioita hoidetaankin suhteellisen sopuisasti. Ilmapiiri voi tulehtua varsin äkillisestikin esimerkiksi kuntaliitoshankkeiden, talouden kriisiytymisen tai pelkästään huonon henkilökemian tähden. Luottamushenkilö arvioi ilmapiirin sitä yhteistyöhenkiseksi, mitä korkeammassa asemassa hän itse on. Päätöksenteossa vähemmistöön jäävien ryhmien edustajat näkevät ilmapiirin ristiriitaisempina sekä arvioivat kunnan johtajuutta ja palvelutarjontaa kriittisemmin. (Pikkala 2005, 60-61)

Ruostetsaari ja Holttinen totesivat tutkimuksessaan (2004b) useimpien kunnallispoliitikkojen olevan politiikan amatööriä, joille kunnalliset luottamustehtävät ovat lähinnä harrastus, joskin useimmissa kunnissa pienen kunnallispoliitikkojen ydinryhmän politikointi lähenee puoliammattilaisuutta. Luottamustehtävien vaatimustaso on kuitenkin kasvanut mm. kuntatalouden kiristymisen, päätöksentekoprosessien monimutkaistumisen (mm. seutuyhteistyö ja kuntien välinen yhteinen palvelutuotanto, ostopalvelut, palveluiden ulkoistaminen ja kilpailuttaminen)

sekä strategisen johtamisen käyttöönoton takia. Ruostetsaari ja Holttinen toteavat nykyisen kunnallisen luottamushenkilöjärjestelmän merkittäväksi ongelmaksi epätasa-arvoisuuden johtavien luottamustehtävien viedessä aikaa siinä määrin, että tosiasiallisesti niihin vaalikelpoisia ovat vain harvat. (Ruostetsaari ja Holttinen 2004b, 289-290)

Arvioinnin toimintaympäristönä kunta on oma, spesifi ja yksittäinen kokonaisuutensa. Sitä kuitenkin rajaavat tietyiltä osin myös yleiset näkemykset kuntataloudesta, kuntien toimintaedellytyksistä ja laajemmasta kuntia koskevasta keskustelusta. Kunnallisella itsehallinnolla on syvälinen merkitys suomalaisessa hallintomaisemassa. Valtion keskitetyn ohjauksen on esitetty vähentyneen, mutta esim. valtionapujärjestelmällä on yhä edelleen kunnille erittäin suuri merkitys. Esimerkiksi lapsiperhe- ja vanhusvoittoiset kunnat eroavat palvelutarpeiltaan, mutta valtionapujärjestelmä ei tätä riittävästi ole huomioinut.

Erilaiset alueelliset, seudulliset tai maakunnalliset muutokset, uudistukset ja ohjelmat määrittävät myös kuntien toimintaympäristöä. Yhteistyö ja verkostoituminen ovat suositeltavia toimintamalleja. Tällöin myös arvioinnin on kasvettava yksittäisen kunnan tasolta yhä laajempien kokonaisuuksien tarkasteluun, mutta sen toteuttamiseen näyttää vielä toistaiseksi olevan aika vähän eväitä. Kuntayhtymissä on toki omat tarkastuslautakuntansa, mutta esimerkiksi verkostoituminen ei edellytä muodollisia arviointiorganisaatioita, jolloin arviointi saattaa olla sattumanvaraista ja epäyhdenmukaista. Myös arvioinnin käyttö voi jäädä systematisoimatta.

1.3. Julkishallinnon organisaatioteorianmuodostus

Julkishallinnon organisaatioteorianmuodostuksessa voidaan tunnistaa ainakin kolme suuntausta. Julkishallinto on nähty osana hallinnollista prosessia ja siten politiikan tutkimuksen kaltaisena, jolloin teoria julkisesta organisaatiosta on osa laajempaa poliittista teoriaa. Julkiset organisaatiot on myös nähty pitkälti samankaltaisina kuin yksityiset organisaatiot, jolloin teoria julkisesta organisaatiosta on osa laajempaa organisaatioteoriaa. On myös esitetty, että julkishallinto on ammatillinen kenttä, kuten laki- tai lääketiede, jotka – vailla yhtä yhdenmukaista teoriaa - hyödyntävät erilaisia teoreettisia näkökulmia tuottaakseen käytännöllisiä vaikutuksia, ja teoria julkisesta organisaatiosta on sekä saavuttamaton että ei-toivottu. Poliittinen teoria on epätäydellinen jättäessään huomiotta olennaisia johtamisen huolenaiheita. Samoin organisaatioteoria on vajavainen jättäessään demokraattisen vastuun kysymyksen huomiotta. Näiden kahden näkökulman yhteensovittaminen on vaikeaa. Denhardt (2004) on pyrkinyt tuomaan nämä kaksi näkökulmaa yhteen ja määrittelee julkishallinnon koskevan muutosprosessien

johtamista tavoiteltaessa julkisesti määritellyjä yhteiskunnallisia arvoja. Demokraattisen poliittisen teorian kysymykset vapaudesta, oikeudenmukaisuudesta ja tasa-arvosta yhdistyvät organisaatioteorian kysymyksiin vallasta ja auktoriteetista, johtajuudesta ja motivaatiosta sekä ryhmien toiminnan dynamiikasta. (Denhardt 2004, 12-14 ja 16)

Kuten muutkin, myös julkisorganisaatioteoreetikot kiinnittyvät tutkimustyössään tiettyihin diskurssitraditioihin, paradigmoihin ja jopa aksioomiin eli ilmeisiin paikkansapitävyyksiin tunnustaan ja tunnistaan intellektuaalisen perintönsä, joko hyväksyen, uudelleen muotoillen tai haastaen aiempien teoreetikkojen töitä. Eniten vaikutusta julkisen organisaation teoretisointiin on ollut sosiologi Max Weberillä byrokratiateorioineen. Ajattelumallina rationaalisuus, järkiperäinen toiminta ja vaihtoehtojen punnitseminen rationaalisesti on kunnallisessa päätöksenteosakin edelleen ihanne ja perustelu, vaikka käytettävissä olevia vaihtoehtoja on usein vähän ja päätöksiin sekoittuu järjen ohella usein myös tunnepitoisia aineksia (vrt. esimerkiksi kunnan itsenäisyys vs. kuntaliitos tai kyläkoulujen säilyttäminen). Kuntien toiminta on perinteikästä, ensisijaisesti voimassaolevaan lainsäädäntöön ja suomalaiseen yhteiskuntajärjestykseen pohjautuvaa. Sillä on siis vahva institutionaalinen olemassaolon oikeutus sääntöineen ja normeineen. Toiminnan byrokrattisuuteen sen sijaan liitetään usein ajatuksellisesti kielteinen jäykkyys, joustamattomuus, hitaus ja ”tahmeus”, virkavaltaisuus ja tehottomuus. Kuitenkin byrokraatiin liittyy toisaalta myös toiminnan lainmukaisuus ja tiettyjen periaatteiden mukainen toimiminen, selkeys sekä tietynlainen vakaus ja luotettavuus stabiiliuden ja ennustettavuuden kautta. Byrokraatia voidaan nähdä myös demokratian toteutumisen ja osallistumisen mahdollisuuksien varmentajana ja ”pelisääntöinä”.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan arviointia osana poliittis-hallinnollista päätöksentekoa ja tutkimuksen toimijoina kuntaorganisaatioissa ovat demokraattisesti eli kansanvaltaisesti valitut luottamushenkilöt. Demokratiaulottuvuutta sovitellaan siihen lähtökohtaiseen organisaatioteoreettiseen näkemykseen, jonka mukaan julkiset organisaatiot ovat pitkälti samankaltaisia yksityisten organisaatioiden kanssa. Tästä näkemyksestä on ammentanut nimenomaan uusi julkisjohtaminen, New Public Management (NPM), jo noin kolmekymmentä vuotta. Uusi julkisjohtaminen on lähinnä Brittein saarilta ja pääministeri Margaret Thatcherin hallinnon ajoilta lähtöisin oleva, yleisimmin länsimaissa sovellettu epäyhdenmukainen kokoelma julkisen johtamisen periaatteita ja toimintatapoja. NPM - ”2000-luvun alun hallinnontutkimuksen valtavirta”, kuten Salminen (2004, 22) sitä nimittää tai ”julkishallinnon ja erityisesti kunnallishallinnon keskeinen taustaideologia” (Möttönen 2002, 179) - on nimenomaan lähtökohta, johon erilaisten tuloksellisuus- ja vaikuttavuusarviointien massiivinen yleistyminen voidaan liittää ja siksi se ymmärretään tässä tutkimuksessa eräänlaiseksi kehysteoriaksi. Julkisten organisaatioiden suoritusky-

kyä ja toimivuutta mitataan lähinnä taloudellisuuden, sisäisen tehokkuuden ja tuottavuuden avulla, kun taas niiden hyödyllisyyttä ja merkittävyyttä kuvataan vaikuttavuuden ja osin myös kannattavuuden avulla (Salminen 2004, 115).

1.4. Taustalla New Public Management – uusi julkisjohtaminen

Mihin arviointitoiminnassa tärkeinä pidetyt käsitteet kuten esimerkiksi valvonta, toiminnan tehokkuus, taloudellisuus ja rationaalisuus, arvioinnin objektiivisuus ja vastinetta rahalle (Value for Money) –ajattelu perustuvat tai mistä ne ovat lähtöisin? Näistä on muodostunut itsestään selviä perusolettamuksia, joiden merkitys tai olemassaolon järkevyyden on lähes kyseenalaistamaton. Käsitteiden taustojen tuntemuksella on merkitystä tarkastuslautakuntien toiminnan ymmärtämiselle, vaikkakaan haastatellut puheenjohtajat eivät liene tiedostaneet toteuttavansa uutta julkisjohtamista eivätkä muutkaan toiminnan teoreettiset kytkökset ehkä tulleet esiin muuten kuin selkeimmin ajatuksina tai suorastaan vaatimuksina toiminnan taloudellisuudesta ja tehokkuudesta tai pyrkimyksenä saada ”vastinetta rahalle eli veromarkoille tai –euroille”. Julkisjohtamiseen tai –hallintoon liittyvät uudistukset ovat olleet myös kuntalain uudistuksen taustalla ja siten uuden julkisjohtamisen ajattelua voidaan soveltaa myös kuntien talouden ja hallinnon tarkastuksen uudistamisesta käytyyn keskusteluun ja tarkastuslautakuntien käytännön toimintaan. Juuri käytäntöjä ohjaavien vaikutusten takia on olennaista pohtia sitä, minkälainen ajattelu ja sisäänrakennetut, kontekstiin imeytyneet oletukset ovat toiminnan perustana.

Uuden julkisjohtamisen taustalla voidaan nähdä organisaatio- ja päätöksentekoteoreettisia vaikutteita mm. Taylorin tieteellisen liikkeenjohdon ajatuksista ja tehokkuuden ja mittaamisen korostamisesta, Weberin ideaalittyyppisestä byrokratiateoriasta sekä Simonin hallinnollisten organisaatioiden päätöksentekoprosessien tutkimuksesta (ks. esimerkiksi Denhardt 2004, Salminen 2002 tai Gruening 2001). Ajatukset siitä, että toiminnan pitää olla tehokasta, tuloksellista ja taloudellista ja päätöksenteon rationaalista perustuvat juuri näiden teorioiden perustalle sekä uuden institutionaalisen taloustieteen ja julkisen valinnan teorioihin.

Uusikylä (1999) ja Wollmann (2003b) kuvaavat julkisen sektorin uudistusten ja arvioinnin liittyneen yhteen jo noin kolmenkymmenen vuoden ajan ja kolmen arviointiaallon sijoittuneen ensin 1960- ja 1970-luvuille, sitten 1970-luvun puoliväliin ja sittemmin liittyneen uusi julkisjohtaminen –liikkeeseen 1980- ja 1990-luvuilta lähtien. Uusi julkisjohtaminen ei ole yhtenäinen ja tarkoin määritelty teoria tai käsittekonaisuus vaan sen käsitteistö on ”ostoskorin” (Pollitt

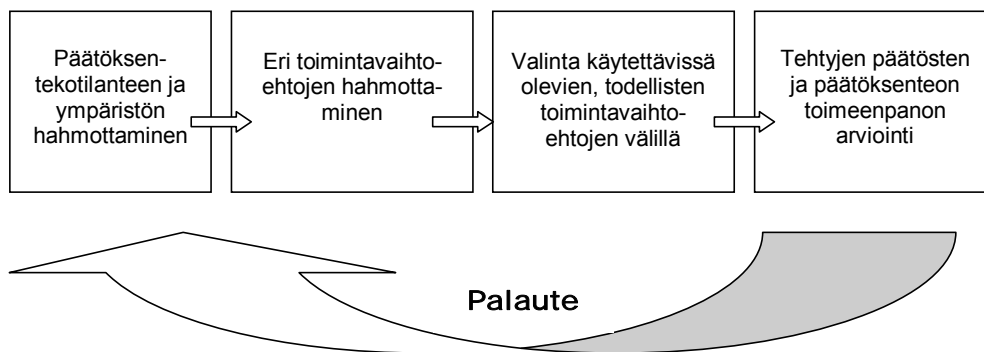
1995, 133) tavoin voitu "koota" kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti hyvinkin eri tavoin (myös Pollitt ja Bouckaert 2003, 13), mutta se perustuu yksityisen sektorin johtamiskäsitteisiin ja -työkaluihin. Sille ominainen tapahtumaketju on tavoitteiden asettaminen, toteutus ja arviointi. Uuden julkisjohtamisen ohjaamat institutionaaliset uudistukset, työvoiman vähentämiset, sopimuksellisuus, ulkoistaminen ja suorituskyvyn arviointi ovat olleet kasvussa ja näihin liittyen myös arviointikäytännöt (suoritusten tarkkailu ja mittaaminen, valvonta jne.). (Wollmann 2003a, 1-3)

Retorisesti uusi julkisjohtaminen on liittynyt pelkästään suoritusten parantamiseen ja hallinnon muuttamiseen kustannustietoiseksi, tehokkaaksi, vaikuttavaksi, vastaanottavaksi, asiakas-suuntautuneeksi, joustavaksi ja läpinäkyväksi ja Pollitt ja Bouckaert nimittävätkin sitä uskomusjärjestelmäksi (Pollitt ja Bouckaert 2003, 28). Pollittin mukaan (1995, 138) johtavat poliitikot useissa maissa ovat uskoneet uuden julkisjohtamisen tuottavan mm. suurempaa taloudellisuutta ja tehokkuutta, julkisten palvelujen tason nousemista ja henkilöstön parempaa vastaanottavuutta kaikenlaisten julkisten palvelujen käyttäjiä kohtaan.

Pollitt (1995) toteaa uuden julkisjohtamisen lähtöisten uudistusten arvioinnissa olevan metodologisia vaikeuksia mm. siitä syystä, että uudistukset ovat tavallisesti monimuotoisia, jolloin on vaikea arvioida mikä uudistuksen osa on tuottanut minkäkin erityisen vaikutuksen. Myös muita muutoksia on usein ollut meneillään uuden julkisjohtamisen uudistusten kanssa samanaikaisesti. Jossakin yhteydessä toimiva uudistus ei saata toimia toisessa yhteydessä. Kustannusten ja hyötyjen määrittäminen ja mittaaminen voi aiheuttaa vaikeuksia, samoin arviointikriteerien valinta, jolloin arvioitaessa esimerkiksi jotakin uudistusta suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin, saattavat arvioinnissa jäädä huomiotta ne vaikutukset, joita ei ole tarkoitettu tapahtuvaksi. (Pollitt 1995, 139-140). Myös Salminen kuvaa irrationaalisuuden vaivaavan päätösten seurausten arviointia. Kaikkia mahdollisia päätösten positiivisia ja negatiivisia seurauksia ei pystytä tarkastelemaan muun muassa siksi, että tavoitteenasettelu vaihtelee ja on usein epävakaista. (Salminen 2002, 80)

Uusikylä (1999) kuvaa uuden julkisjohtamisen yleisiksi tavoitteiksi julkisen sektorin kasvun hillitsemistä, yksikköjen tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämistä sekä julkisten palvelujen laadun parantamista, johon tulosohjauksella, sääntelyn keventämisellä ja päätösvallan hajauttamisella pyritään. Monitasoisen ja hajautetun hallintomallin myötä on julkisen sektorin tulosten ja vaikuttavuuden seurannalla ja systemaattisella arviointitiedolla välittävänä palautejärjestelmänä yhä suurempi merkitys. (Uusikylä 1999, 21).

Herbert Simonin mukaan nimettyyn käyttäytymisperusteiseen hallinnolliseen päätöksentekoon kuuluvat vaiheet, joissa ensin 1) hahmotetaan tilanne ja ympäristö taloudellisine, poliittisine ja sosiaalisine taustatekijöineen päätöksentekoa varten, sitten 2) hahmotetaan eri toimintavaihtoehtot, 3) tehdään varsinainen valinta käytettävissä olevien, todellisten toimintavaihtoehtojen välillä ja 4) evaluoidaan tehtyjä päätöksiä ja päätöksenteon toimeenpanoa. (Salminen 2004, 62).



Kuvio 1. Hallinnollinen päätöksentekoprosessi Salmista (2004, 62) mukailten (alun perin Herbert Simon).

Simonin teorian mukaisesti tehtyjen päätösten ja niiden toimeenpanon arvioinnilla on olennainen merkitys päätöksentekoprosessissa. Päätöksentekoprosessin voidaan tulkita jäävän väliaikaiseksi, ellei sitä arvioinnin myötä viedä loppuun ja jatkumona uusien päätösten valmistelun ja suunnittelun pohjaksi.

Harrinvirran ym. (1998) tutkimuksessa valtionhallinnon arvioinnin tilasta arviointitoiminnan nähtiin tukevan hallinnon johtamista ja kehittämistä sekä toiminnan ja talouden suunnittelua ja tulosohjausjärjestelmää erittäin tai melko hyvin, mutta arviointitiedon välittymistä päätöksentekoprosessiin sekä talousarvion valmisteluun pidettiin hieman ongelmallisempänä.

Vartola (2005) pitää simonilaista hallinnon ideaa hallintohistoriallisesti relevanttina, mutta pitää vaikeina tutkia niitä tapoja, joilla päätökset hallinnossa syntyvät. Päätösten kirjaaminen ja dokumentointi tapahtuu kyllä säädösten mukaisesti, mutta päätösten syntymistävän todellinen sisältö esim. vallankäytön osalta voi jäädä täysin epäselväksi ja ajallinen etäisyys vaikeuttaa vielä enemmän päätösten taustalla olevien tekijöiden selvittämistä. (Vartola 2005, 139)

Tarkastuslautakuntien suorittamaa arviointia voisi pohtia myös julkisen valinnan (public choice) teorian kautta, jossa korostetaan taloudellista rationaalisuutta ja (yksilön) hyödyn maksimointia. Todennäköisesti pohdiskelu jäisi kuitenkin hyvin teoreettiseksi. Kunnallisessa päätöksenteossa rationaalisuus on varsin epätäydellistä ja rajoitettua, koska käytettävissä olevia vaihtoehtoja on yleensä vähän ja tietoisuus jopa niistä saattaa olla pinnallista. Kunnan toiminnassa hyöty on usein myös kompromissi eikä maksimaalisesti saatavissa oleva. Olosuhteet huomioiden päätökset yritetään toki mieluusti saada näyttämään rationaalisilta ja yhteistä hyötyä maksimoivilta. Rationaalisen valinnan ajattelumallista ks. esim. Vakkuri (2005, 180).

Vakkuri (2005) esittää myös monitulkintaisuuden mallin organisaation tuloksellisuutta arvioitaessa. Mallin mukaisesti voidaan kysyä, millaisten mekanismien mukaan ihmisten, organisaatioiden ja organisaatiotalouden toiminta rakentuu, kun se kaikilta osin ei näytä mukailevan rationaalisen valinnan mallia? Mallin oletuksena on toimijoiden intentioiden rationaalisuus, mutta heidän toimiansa ja päätöstensä osalta rationaalisuus on vaillinaista. Esimerkiksi informaatio-rajoiitteet (huomion kiinnittämisen, muistin ja rekisteröimisen, inhimillisen hahmottamisen ja kommunikaation ongelmat) vaikeuttavat rationaalisuuden toteutumista. Todellisuus, ympäristö, päätöspäerustat ja päätösten vaikutukset ovat monitulkintaisia eikä määrällinen lisäinformaatio välttämättä paranna päätöstä tai toiminnan tuloksellisuutta vaan voi esimerkiksi vahvistaa uskottavuutta tai kansalaisosallistumisen symbolista ulottuvuutta. Sitä näkökulmaa, miten informaatio palvelee organisaation käytänteitä ja miten se niissä otetaan käyttöön, voidaan tarkastella toiminnan preferenssien, menestyksen, informaation relevanssin ja merkityksen monitulkintaisuutena. (Vakkuri 2005, 183-187) Vakkuri antaa esimerkin tarkastuslautakunnan toteuttamasta tavoitteiden toteutumisen arvioinnista preferenssinäkökulmasta (Johnsen ym. 2001):

”Mitkä ovat ne preferenssit, jotka eri ajankohtina määrittävät, onko toiminta, uudistus tai ohjelma tuloksellinen ja vaikuttava? Päädyimme kahteen ongelmaan. Ensiksi, päätöksen tekijöiden ja organisaatioiden näkökulmasta kyseessä on arvaus. Jos toiminta kohdistuu pitkälle tulevaisuuteen, arvauksella pyritään ennakoimaan niitä preferenssejä, jotka valitsevat toiminnan arviointihetkellä. Toiseksi, arvioinnin tekijä ei välttämättä tiedä millaisen preferenssirakenteen valossa tietyt valinnat on tehty. Hän arvottaa toimintaa kriteerien perusteella, jotka heijastelevat arviointihetken arvoilmastoa ja tehokkuusrationaliteetteja.”

Vakkuri (2001, 189) ymmärtää organisaation tiedonkäytön rajallisuuden:

”Vähentäessään toimintansa epävarmuutta organisaatio käyttää informaatiota, ei kuitenkaan (aina) edistyksellisintä, valideinta, huolitelluinta ja abstrakteinta mahdollista. Se käyttää usein helposti ymmärrettävää, olemassa oleviin informaatiojärjestelmiin niveltävää ja helposti sovellettavissa olevaa informaatiota. Tämä selittää esimerkiksi sen miksi

johtamis- ja arviointimallit eivät itse asiassa useinkaan tarjoa mitään mullistavia innovaatioita – ennemminkin samaa asiaa uudessa paketissa.”

1.5. Mitä arviointi on?

Arviointi on ”laaja käsitteellinen magneetti”, joka tarkasteltavasta kohteesta, näkökulmasta ja tiedonintressistä riippuen voi pitää sisällään lähes kaikkea mahdollista (Valovirta ja Hjelt 2005, 107). Vuorela toteaa arviointikirjallisuuden kentän olevan hyvin laaja ja menetelmien kirjon suuri. Sanana arviointi esiintyy erilaisissa yhteyksissä ja myös kaiken mahdollisen suunnittelun, kehittämis- ja seurantatyön kattavana yleiskäsitteenä. (Vuorela 1997, 3) Vedung (2003, 15) luonnehtii arviointia aikamme *gigatrendiksi*.

Arviointi on päätöksenteon palautemekanismi, joka analysoi tehtyjen päätösten ja päätöksenteon toimeenpanoa, tuloksia, seurauksia ja vaikutuksia sekä luo näin pohjaa uusille päätöksille ja auttaa hahmottamaan päätöksentekoympäristöä entistä paremmin. Tämä näkemys on kuitenkin melko funktionalistinen, tiettyä tarkoitusta ja toimintaa eli päätöksentekoa palveleva, mutta jättää huomiotta kenties vaikeasti tulkittavien ja ymmärrettävien sosiaalisten prosessien vaikutuksen. Esimerkkinä tästä on puheiden ja tekosten välinen ristiriita silloin, kun ympäristö ja päätöksenteon edellytykset hahmotetaan tietyllä, ilmirationaalisella tavalla, mutta irrationaaliset pelot, epäluulot ja epäluottamus muotouttavat kuitenkin päätöksentekoa eri suuntaan.

Perustavanlaatuisen menetelmäluokittelun formatiivisesta ja summatiivisesta arvioinnista on esittänyt Michael Scriven (1991). Formatiivinen arviointi on prosessinaikaista ja sen parantamiseen tähtäävää arviointia, kun taas summatiivinen arviointi on prosessin tulosten tai vaikutusten arviointia jälkikäteen. Muiden muassa Chen (1996a ja 1996b) ja Patton (1996) ovat kritisoineet Scrivenin esittämää dikotomiaa ja Scriven on myöntänyt (1996), että hänen luokittelunsa on vain yksi mahdollinen monista. Muita dikotomisia jaotteluita ovat esimerkiksi tutkimuksellinen vs. käytännöllinen arviointi, kvalitatiivinen vs. kvantitatiivinen arviointi, etäännytetty vs. vuorovaikutteinen arviointi, tavoiteperustainen vs. tavoitevapaa arviointi, amatööri- vs. professionaalinen arviointi jne. (Scriven 1996, 152). Lähestymistapoja on lukuisia, mutta esimerkiksi suomalainen amatööriarvioinnin tutkimusperinne on vielä ohutta, ellei olematonta.

Virtanen (2005, 64) esittää kriittisessä arviointitutkimusta koskevassa artikkelissaan, että: ”Arviointiteoria ja arviointitutkimusta koskeva teoria on tavallaan kulkenut jo jonkin aikaa eri raitteilla käytännön arviointityöstä, millä ei kuitenkaan ole ollut suuren suurta merkitystä käytännön arviointityössä.” Tämä pitää varsin hyvin paikkansa tarkastuslautakuntien tekemän ar-

viointityön kanssa. Tarkastuslautakuntien arviointi lähtee kovin käytännöllisistä lähtökohdista eikä sen arvioinnin kehittämiseen teoreettisesta näkökulmasta ole kiinnitetty huomiota. Kaikenkattavana sateenvarjokäsitteenä arviointi on nähty hyväksi myös tarkastuslautakuntien lakisääteisen tehtävän määrittelyssä, mutta toisiinsa limittyvinä ja rajoiltaan epäselvinä käsitteinä ja toimintoina arviointi, seuranta, tarkastus ja valvonta (ks. Virtanen 2005, 63) aiheuttavat epäselvyyttä siitä, mistä oikein on kysymys.

Brommels (2004) kuvaa arviointitutkimusta tieteellisten menetelmien järjestelmälliseksi käytöksi, jotta voidaan arvioida (yhteiskunnallisten) toimenpideohjelmien käsitteitä, muotoja, niiden toteuttamista ja hyötyä. Tutkimuksen kohde, tavoitteet, menetelmät ja tulokset tulee esittää avoimesti ja julkisesti, jolloin ne kuten esitetyt tulkinnat ja johtopäätökset voidaan kyseenalaistaa ja tarvittaessa toistaa. (Brommels 2004, 391). Arviointitutkimuksella on Mäntysaaren (1999, 54-55) mukaan kuitenkin ollut vaikeuksia saada itseään hyväksytyksi tieteellisenä tutkimuksena mm. siitä syystä, että siihen liittyy arvottamista, joka perinteisen loogisen positivismi näkemyksen mukaan tulisi pitää erillään tosiasiahavainnoista.

Mäntyranta ja Øvretveit (2004) kuvaavat arviointia palveluksi sen käyttäjälle, jolloin tarkoitus on "auttaa arvioinnin käyttäjää päätöksenteossa", mikä erottaa arvioinnin tieteellisestä tutkimuksesta. Arviointi on toimintaa varten ja sillä on aina seurauksia: päätetään muuttaa toimintaa tai jatkaa samalla tavalla. "Jos arvioinnilla ei ole mitään seurauksia, se on ajan- ja rahanhukkaa". He ovat myös realisteja päättäjien ajankäytön suhteen: "Kiireiset poliittiset päättäjät saavat paljon raportteja ja muita tekstejä luettavakseen. Tiivis ja selkeästi kantaa ottava esitystapa on tarpeen." (Mäntyranta ja Øvretveit 2004, 399 ja 414). Arviointi on siis välineellistä, sillä ei ole itseisarvoa, vaan sitä tehdään jonkun tietyn tarkoituksen vuoksi.

Ahonen (1986) on kuvannut arvioinnin käsitteistöä mm. seuraavasti: *panos-tuotosarvioinnissa* tuotokset ja niiden aikaansaamiseen käytetyt panokset suhteutetaan toisiinsa arvioitaessa tehokkuutta, tuottavuutta, taloudellisuutta, kannattavuutta tai toiminnan vaikutuksia. *Normiarviointi* on poliittisten päättäjien ja sopimuksiin perustuvien prosessien tuottamien normien ja tuotosten, panosten käytön tai toiminnan pysyvien järjestelyjen suhteuttamista toisiinsa. *Kriteeriarvioinnissa* arvioitavat seikat (toiminnan tuotokset tai niistä seuranneet vaikutukset) suhteutetaan tiettyihin kriteereihin, asetettuihin tavoitteisiin tai esim. asiakkaiden vaateisiin. Näitä arvioinnin perusmuotoja voidaan myös yhdistellä tai laajentaa eri kohteita vertailevaksi arvioinniksi tai poikittainen arviointi pitkäikäiseksi. Ahonen korostaa arvioinnin liittämistä päätöksenteon rakenteisiin ja sen selvittämistä, mihin, mitä ja millaista arviointia päätöksenteossa tarvitaan. (Ahonen 1986, 38)

Arviointitoimintaa voidaan tyypitellä eri tavoin (Ahonen ja Virtanen 2005, 17-20):

- Normaaliarviointi – metaevaluaatio. Normaaliarvioinnilla tarkoitetaan tässä toiminnan tarkastelemista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Metaevaluaatiolla voidaan tarkoittaa arvioinnin laadun arviointia esim. arviointitoiminnan standardien avulla tai aineistojen käyttämistä eritasoisesti siten, että tiettyä aineistoa voidaan käyttää esim. ensin toimenpidekokonaisuuksien arvioinnissa ja sittemmin ohjelmatasoisessa arvioinnissa.
- Sisäinen arviointi – ulkoinen arviointi. Sisäinen arviointi on sisäisenä toimintana tehtyä arviointia, ulkoinen arviointi ulkopuolisen tahon suorittamaa. Sisäiseen arviointiin saatetaan liittää epäilyjä ”kotiinpäin vetämisestä”, mutta Ahonen ja Virtanen osoittavat, että ulkoisten ja näennäisesti riippumattomien arviointitahojenkin joukossa saattaa olla sellaisia, jotka tuottavat arvioinnin tilaajille eri syistä arviointitietoa, jolla kyynisesti katsoen varmistetaan seuraavan arviointitoimeksiannon saanti.
- Itsearviointi – arviointi toisten toimesta. Itsearvioinnissa on kyse ”itsensä tuntemisesta” ja arvioinnin laadusta ja tulkinnasta. Toisaalta itsearvioinnissa voidaan olla liian lempeitä, toisaalta ylikriittisiä. Selvitysmiestyyppisestä arvioinnista Ahonen ja Virtanen toteavat, että selvitysmiehetkin ”ovat ihmisiä, monilla heistä on julkinen puoluekanta, jonka nojalla he eivät ainakaan ensimmäisinä kivistä oman puolueensa ”ikkunoita”, ja niin edelleen” eli ongelmatonta ei ole näennäisesti riippumattominkaan arviointi.
- Etukäteisarviointi, jatkuva arviointi ja jälkikäteisarviointi. Arviointia voidaan tehdä ajallisesti ennen arviointikohteen toimenpiteitä, niiden aikana ja jälkikäteen toimenpiteiden päätyttyä. Etukäteisarviointi on saanut vaikutteita EU:n arviointitoiminnasta ja kytkeytyä lainvalmisteluunkin oletettujen vaikutusten ennakkokartoitusta.
- Arviointi tuomarina olemisena – arviointi oppimisen mahdollistajana. Tuomarina toimimisessa on kyse tilintekovastuun osoittamisesta, oppimisen mahdollistavan näkemyksen mukaan arvioinnilla voidaan korjata tai kehittää toimintaa.

Dahler-Larsen (1998, 73) kuvaa arvioinnin luonnetta heijastavana, retrospektiivisenä toimintona, jonka avulla organisaatio voi osoittaa ”välittävänsä siitä, mistä sen kuuluukin välittää”.

Vaikka arviointi usein ymmärretään päämies-agentti –teorian mukaisesti ”päämiehen” keinoksi tarkastella ”agentin” toimintaa, arviointi ei ole pelkästään jonkun kontrolloimista toisen toimesta eikä hierarkian tai keskittämisen väline. Arviointi kutsuu osallistumaan ja jopa kritikoimaan. Arviointimenettely sallii tämän vaatimatta sopimusta päätöksistä, toiminnoista tai arvoista. (Dahler-Larsen 1998, 73-74).

Robsonin mukaan (2001, 106) pääasialliset arviointimenetelmät käytännön arvioinneissa ovat havainnointi, haastattelut ja olemassa olevien dokumenttien ja asiakirjojen tutkiminen. Aineistoa voi kerätä havainnoimalla tapahtumia, keskustelemalla toiminnassa mukana olevien tai niiden kanssa, joilla on näkemyksiä tai mielipiteitä asiasta tai hankkimalla asiakirjoja käyttöön (Robson 2001, 126). Määrällisten ja laadullisten menetelmien käyttö (esimerkiksi erilaisten tunnuslukujen vertailu yhdistettynä haastatteluihin) voivat hyvin täydentää toisiaan eikä yhtä menetelmää liene syytä nostaa toista paremmaksi.

Kun nykyisin vaaditaan mitä moninaisimpia arviointeja, niitä voidaan tuottaa vain, jos on ammattitaitoisia arvioinnin tekijöitä ja osaamista. Sitä mukaa, kun arviointiosaaminen lisääntyy ja organisaatiot käyttävät arviointeja silmiinpistävästi viestinnässään osoittamassa organisaation legitimiyyttä, myös jäljittely edistää arviointien leviämistä. (Dahler-Larsen 1998, 74).

Dahler-Larsen (1998, 76) esittää, että kun arviointeja vaaditaan tehtäväksi – laillisin perustein, poliittisesti, hallinnollisesti tai julkisessa keskustelussa – huomio keskittyy ensisijaisesti itse arviointimenettelyyn kuin siihen, että määritetään arvioinnin tarkoitus tai sen seuraukset päätöksenteossa, jolloin itse arviointimenettelystä voidaan keskittyä viestimään ulkoisesti, mutta arvioinnista ja sen hyödyntämisestä ei niinkään välitetä. Arviointi voi symboloida kunnollista johtamista, legitimiyyttä, vakavuutta ja kritiikin asiaankuulumattomuutta. Symbolinen viittaus vaikkapa löyhästikin määritettyyn arvioivaan organisationaaliseen identiteettiin voi kuitenkin johtaa paitsi kiinnostukseen tavoitteiden saavuttamisen mittaamiseen, mutta sillä voi olla myös olennainen vaikutus tavoitteisiin itseensä (Dahler-Larsen 1998, 82).

Yksinkertainen kontrafaktuaalinen päättely (Virtanen 2005, 67) on käypä menettely, olipa arvioinnin kohteena mikä tahansa eli tällöin kysytään, mitä olisi tapahtunut, jos asia olisikin päinvastoin kuin todellisuudessa on tapahtunut. Ihmiselle on luonnollista pohtia asioita kausaalisesti eli syitä ja seurauksia tai vaikutuksia analysoiden. Joskus on vaikeaa nähdä, mikä on ollut jonkin tapahtuman syynä ja vasta perin hankalaa on nähdä – ainakaan etukäteen – jonkin tapahtuman seurauksia tai vaikutuksia. Jotkut väliin tulevat muuttajat saattavat mullistaa koko oletusrakennelman. Ei ihme, että tarkastuslautakunnat kokevat joskus vaikutusten arvioinnin varsin pulmalliseksi (käytännössä vieläpä vailla minkäänlaisia siihen soveltuvia työkaluja), kun ne saattavat ulottua vuosien, jopa vuosikymmenten päähän. Kausaalipäätelmien tekeminen kuuluu kuitenkin Virtasen mukaan arviointitutkimukseen ja inhimilliseen toimintaan (esimerkiksi julkiseen politiikkaan ja hallintokoneistoon sen osana) eivätkä nämä eivätkä voi perustua muuhun kuin syiden ja vaikutusten välisen yhteyden tuntemiseen ja ymmärtämiseen (Virtanen 2005, 66).

Arvioinnin tekemisen Ahonen ja Virtanen kuvaavat koostuvan tieteellisestä tai sitä vastaavasta päättelystä: kysymyksien asettamisesta, niiden ratkaisemisesta, asioiden suhteellistamisesta ja tarkoituksenmukaisuuden kriteerien etsimisestä ja soveltamisesta päätelmiä tehtäessä (Ahonen ja Virtanen 2005, 127). He näkevät arvioinnin hyödyntämisen ”eräänlaisena poliittis-retorisena pelinä”, johon elementteinä kuuluvat suostuttelu, oikeuttaminen tai jopa normatiivinen tai moraalinen pakottaminen (sama, 130). Poliittis- ja sosiaalis-retorisina ”arviointiemootioiden” kysymyksiä Ahonen ja Virtanen nostavat esille niitä moraalisia, ammattieettisiä ja eettisiä asioita, joiden välissä arvioija joutuu luovimaan. Heidän mielestään arvioija ei saa pelotella tai ehdoin tahdoin järkyttää eikä nöyryyttää tai saattaa häpeään, mutta hän voi nostaa esiin heikkojakin kriisisignaaleja tai osoittaa ehkä joitakin itsestäänselvyyksiä paikkansapitämättömmiksi. Arvioijan on vakuutettava yleisönsä tuloksistaan, metodistaan ja suosituksistaan ja ehkäpä joskus jopa suostuteltava toimeksiantaja tai neuvoteltava hänen kanssaan tai suostuttava itse johonkin mitä tulee raportin tai sen suositusten lopullisen sisällön muotoilemiseen. (Sama, 131-132). ”Arvioiva, evaluatiivinen tulkinta syntyy, kun havainnoista johdetaan johtopäätöksiä ja niistä toimenpide-ehdotuksia” (sama, 140). Arvioivia tulkintoja tuottamalla voidaan siis pyrkiä ohjaamaan toimintaa joko suoraan tai tuottamalla niitä toimintaa johtavien henkilöiden hyödynnettäväksi. Pelkät lausumat asetettujen tavoitteiden toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä eivät tuota apua toiminnan johtamiseen vaan johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset kuuluvat olennaisesti arviointiin johtamisen tukena.

Vuorelan evaluaatiotutkimuksen mukaisen määritelmän mukaan ”arviointi on systemaattiseen tiedonkeruuseen ja analyysiin perustuvaa toiminnan arvon määrittelyä”. Arviointi yleensä on arvottavaa ja julkilausuttuihin kriteereihin vertailevaa, kohteen arvioivan päätelmän sisältävää ja päätöksentekoa tukevaa toimintaa. (Vuorela 1997, 11). Vuorelan mukaan arvioinnin ensisijaisena tavoitteena tai tarkoituksena on ”hankkia uutta tietoa toiminnan suuntaamis- ja uudistuspäätöksiin”, kun taas tarkastuksen on ”valvoa, että toiminta toteutuu, kuten oli tarkoitus ja osoittaa puutteita” (sama, 14). Kumpikin sopii tarkastuslautakunnan toimintaperiaatteeksi, mutta tarkastus helposti mielletään negatiivisemmin. Martikainen (2005, 129) toteaa, että tarkastukseen ja arviointiin liittyvien käsitteiden jäsentymättömyys vaikeuttaa tarkastuslautakunnan tehtäväkentän määrittelyä, ja kuntalain mukaista taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointia on pidettävä enemmänkin laillisuustarkastuksena kuin tarkoituksenmukaisuustarkastuksena.

Perustavanlaatuinen kysymys Powerin mukaan (2003, 380) on se, mitä (tilin)tarkastus tuottaa ja johon tavanmukaisesti vastataan sen vakuuttavan ja lisäävän luottamusta tarkastuksen kohteeseen. Powerin käsite ”audit explosion” kuvaa erilaisten arviointien räjähdysmäistä li-

sääntymistä, joka on lähtöisin uuden julkisjohtamisen tuottamista muutoksista ja jolla on ollut sekä institutionaalisia että käyttäytymisvaikutuksia. Laajennuttuaan taloudellinen arviointi, tilintarkastus ja laskentajärjestelmät sekä merkittävässä määrin myös monentyyppinen laadunvarmistaminen on kasvattanut niitä suorittavien instituutioiden merkitystä. Arviointien lisääntyminen on vaikuttanut myös toimijoiden käyttäytymiseen. (Power 2003a, 188-191) Arvioiduksi tulemisesta ja ”arvioitavan äänestä” ks. esimerkiksi Salonen (2004) ja arvioinnin tekijän ja toteuttajan näkökulmasta esim. Kaakinen (2004), Temmes (2004) ja Vataja (2005). Donaldson on halunnut parantaa arvioinnin negatiivista imagoa (poliisi, tuomari, johdon pelinappula jne.) ja esittää arvioinnin auttajana (2001).

1.6. Arviointien hyödyntäminen

Michael Q. Pattonin (esim. 1996) luoma varsin laajasti iskostunut ”yleiskäsitys” arvioinneista on, että niiden pitäisi olla hyödyllisiä. Arviointia pelkäänsä arvioinnin itsensä vuoksi ei siis pitäisi tehdä. Ahonen ja Virtanenkin (2005) toteavat, että ”toimitetusta palvelusta tulee olla hyötyä asiakkaalle riippumatta siitä, ovatko arvioinnin tulokset arvioinnin kohteen suhteen myönteisiä, kielteisiä tai jotain näiden väliltä eli onko asiakas itse siihen saakka saanut aikaan sen mitä se aikoi tai sen piti.” Heidän mukaansa ”*arvioinnin tekijöiden pitäisi pystyä lausumaan julki [i] mitä [ii] jonkun pitäisi tehdä [iii] jossakin aikataulussa, [iv] mitä tämä tarkoittaa tai vaatii käytännössä esimerkiksi resurssien suhteen ja [v] mitä mahdollisia vaihtoehtoisia toimintamalleja arviointipalvelun tilaajalla voisi olla käytössään arvioinnin jälkeisiä toimenpiteitä suunnitellussaan.*” (Ahonen ja Virtanen 2005, 126)

Miten sitten voidaan lisätä todennäköisyyttä, että arviointitulosten avulla aikaansaadaan muutoksia arvioitavassa asiassa? Shadish (1998, 16) neuvoo mm. paikantamaan vaikutusvaltaiset tiedon käyttäjät, tunnistamaan käyttäjille tärkeät asiat, keskittymään niihin asioihin, jotka käyttäjien on mahdollista muuttaa, tuottamaan väliraportteja silloin kun niistä voisi olla hyötyä, harmitsemaan tulosten raportoimista sekä perinteisessä kirjallisessa raporttimuodossa että suullisesti, tuottamaan lyhyitä (johdon) yhteenvetoja tuloksista, ylläpitämään jatkuvia henkilökohtaisia kontakteja arvioinnin päätyttyä ja antamaan tukea arvioinnin jälkeisille yrityksille edistää arviointitulosten käyttöä (esim. esittämällä arviointitulokset julkisesti).

Poliittisissa prosesseissa usko toiminnan (ainakin näennäiseen) rationaalisuuteen ja erilaisten selvitysten ja analyysien avulla tuotetun tiedon merkitykseen on luja. Valovirta ja Hjelt tarkastelevat artikkelissaan (2005) suomalaista innovaatio- ja teknologiapolitiikkaa ja arvioinnin ja

ennakoinnin roolia eri toimintavaihtoehtoihin liittyvän tiedon tuottamisessa. Heidän mukaansa ”tiedon tilaaminen, teettäminen ja käsittely symboloivat rationaalista toimintaa, vaikka niiden vaikutukset käytännön toimintalinjoihin jäisivätkin todellisuudessa olemattomiksi” (Valovirta ja Hjelt (2005, 97). Myös tässä tutkimuksessa näkyy tämä tiedon symbolinen arvo ja tehtyjen päätösten legitimointi siihen perustuen. Tätä näkemystä poliittis-hallinnollisesta toiminnasta Valovirta ja Hjelt pitävät perin kyynisenä. Optimistisempi näkemys edellä mainittuja mukailen on se, että esimerkiksi tarkastuslautakunnan arviointikertomus raporttina sinänsä ei olekaan keskeisin toiminnasta saatava hyöty, vaan ne prosessit, joiden avulla se on tuotettu, tuottavat siihen osallistuneille oppimisen ja kehittämisen kautta saatavaa merkittävää lisäarvoa.

Feldmanin ja Marchin (1981) mukaan organisaatioiden keräämällä tiedolla on symbolinen ja signaalinen merkitys. Tiedon kerääminen tuottaa ritualistisen vakuutuksen päätöksenteon tarkoituksenmukaisuudesta, edustaa pätevyyttä ja vahvistaa sosiaalista hyveellisyyttä. Tiedon kysyminen ja kokoaminen ovat tapoja tehdä sosiaalinen elämä merkitykselliseksi ja hyväksyttäväksi. Tietointensiiviset päätökset nähdään legitimeiksi. Klassisen päätöksentekoteoreettisen näkemyksen mukaan tietoa kerätään ja käytetään siksi, että se helpottaa valinnan tekemistä. Tietoon ja tietojärjestelmiin investoidaan ja raportteja pyydetään, mutta päätöksenteon kannalta tieto ei välttämättä ole relevanttia tai sitä ei käytetä. Organisaatiot keräävät tietoa ”yli kulutuksensa” mm. siksi, että organisaatioissa kannustetaan ylimääräisen tiedon keruuseen, tietoa käytetään paljolti valvontaan ja sen avulla tähyillään ympäristön tuottamia yllätyksiä. Tieto on altista strategisille väärintulkinnolle, mutta se symboloi sitoutumista rationaaliseen valintaan. Tiedon esittäminen symbolina vahvistaa rationaalisen valinnan tärkeyttä sosiaalisena arvona ja ilmentää henkilökohtaista ja organisatorista pätevyyttä. (Feldman ja March 1981, 177-178 ja 182)

Päätöksentekijät tarvitsevat tietoa yhteiskunnan ja globaalien toimintaympäristön kehityksestä ja havaituista ongelmista, toteutettujen toimenpiteiden onnistumisesta (esim. vaikuttavuudesta, tehokkuudesta, palveluiden laadusta), tulevaisuuden kehityskuluista ennakoinnin kautta sekä vaihtoehtoisten toimintamallien vaikutuksista ja toteutuskelpoisuudesta etukäteisarvioinnin avulla (Valovirta ja Hjelt 2005, 102). Virtanen (2005, 72) arvioi, että tulevaisuuteen suuntautuvalla etukäteisarvioinnilla tulee olemaan jatkossa vahvistuva merkitys ja kysyntää olisi niille tiedontuottajille, jotka tarjoavat ennakoititietoja ja menetelmiä tulevaisuuden tutkimiseksi.

Arviointien tekemisellä tuotettu analyttinen tieto ei välttämättä johda tiedon hyödyntämiseen. Tiedon hyödyntäminen voidaan Valovirtaa ja Hjeltiä mukailen (2005, 104-105) nähdä:

- *Välineellisenä hyödyntämisenä* - tiedon konkreettisena, välittömänä soveltamisena, johtopäätösten tai toimenpidesuosittelujen käytännön toteuttamisena suoraan ja lyhyellä aikavälillä (eräänlainen ideaalitapaus)
- *Käsitteellisenä hyödyntämisenä* – uusien käsitteiden, ideoiden ja näkökulmien kautta tapahtuneena ajattelun muutoksena
- *Symbolisena hyödyntämisenä* – arviointien ja selvitysten tilaamista toiminnan uskottavuuden ja rationaalisuuden takeeksi
- *Prosessuaalisena hyödyntämisenä* – esim. tavoitteiden asettamisen ja toimintojen itsearvioinnin kehittymisen kannalta
- *Sosiaalisena vuorovaikutuksena* – argumentoinnin eli keskustelujen, kannanottojen ja puheenvuorojen, vasta-argumenttien ja kritiikin rikastumisena

Valovirran ja Hjeltin mukaan (2005) päätöksentekijöille on pyrittävä tarjoamaan päätösten pohjaksi mahdollisimman vahvasti perusteltuja analyysejä, joskin teknokraattista yhteiskuntaa, jossa asiantuntijat hallitsevat valtaa päätöksenteossa on heidän mukaansa syytä vastustaa. Kuitenkin systemaattisiin menetelmiin nojautuva johdonmukaisesti argumentoitu tieto on vain yksi tapa perustella asioita. Vakuuttava ja suostutteleva, tunteisiinkin vetoava argumentointi on erityisesti poliittisten toimijoiden valtti. (Valovirta ja Hjelt 2005, 105)

Valovirta ja Hjelt (2005) toteavat, että jo analyysin tekemiseen tarvittava prosessi hyödyttää siihen osallistuvia toimijoita. Potentiaalisesti analyysin tuloksia hyödyntävien toimijoiden osallistaminen arviointiin on lisääntymässä, kun huomataan yhteisen tarkasteluprosessin hyödyttävän sen osallistujia kirjallista raporttia paremmin. Arviointihankkeiden suunnittelu, hallinnointi ja ohjaaminen ovat siten myös yhä tärkeämpiä. (Valovirta ja Hjelt 2005, 106) Myös Thoenig (2003, 224) korostaa arviointitietoisuuden levittämistä ja itsearviointikapasiteetin lisäämistä ”learning by doing” –periaatteella. Thoenig näkee oppimisen jatkuvana, orgaanisena prosessina, johon arviointi voi tuoda kriittisiä oivalluksia (sama, 228). Arviointiprosessi voi itsessään sisältää oppimista, toisaalta arviointien tuottama tieto voi olla oppimisen lähteenä (Seppänen-Järvelä 1999, 94).

1.7. Dialogisuus

Gergen ym. (2004) ovat kuvanneet tutkijoiden erilaisia näkemyksiä siitä, mitä dialogi määritelmällisesti on. Dialogi voidaan nähdä uutta kehittävänä kommunikaation muotona, vastavuoroisena merkitysten vaihdantana, lähenevien näkemysten rakentamisena, konfliktin vähentä-

misenä, äänen antamisena vähemmistöille sekä ilmaisun ja kyselyn logiikkana, jonka tavoitteena on jatkuvan kyseenalaistamisen generoiva epäily. (Gergen ym. 2004, 41) Itse Gergen kumppaneineen ehdottaa dialogin olevan diskursiivista yhteistyötä, joka palvelee sosiaalisia päämääriä: dialogi on lähtöisin julkiselta elämänalueelta; se on yhteistyön muoto; dialogin tehokkuuteen vaikuttavat ruumiillisuus ja konteksti eli puhujien liikkeet, äänensävy ja fyysinen läheisyys sekä materiaalinen konteksti; dialogin tehokkuus riippuu historiallisesta ja kulttuurisesta kontekstista ja dialogi voi palvella monia eri tarkoituksia, sekä positiivisia että negatiivisia. (sama, 41-44)

Dialogi määritellään kuitenkin yleisimmin vuoropuheluksi. Schein (1993) näkee jonkinmuotoisen dialogin välttämättömäksi ja olennaiseksi osaksi mitä tahansa organisaation oppimista pyrittäessä pois kulttuurisesta *status quo*sta, nykytilasta. Dialogissa pyritään tulemaan tietoisiksi taustalla olevista olettamuksista, jotka automaattisesti määrittelevät milloin ja mitä puhutaan. Dialogi keskittyy ajatteluprosessiin ja siihen, miten käsityksemme ja tietomme muotoutuvat ennalta aiempien kokemustemme pohjalta. Dialogissa perehdytään ajattelun ja kielen monimutkaisuuksiin ja pyritään rakentamaan ryhmä, joka pystyy ajattelemaan produktiivisesti, luovasti ja mikä tärkeintä, yhdessä. Yksilöllisen kontribuution rooli jossain määrin laimenee sen tavoitteen rinnalla, että ryhmä saavuttaa korkeamman kommunikaation tason. Dialogin kautta eli kohtaamalla omat ja toisten olettamukset, paljastamalla tunteita ja rakentamalla yhteistä pohjaa voidaan päästä *metalogiin* eli ajattelemaan ja tuntemaan kokonaisuena ryhmänä, rakentamaan uusia jaettuina oletuksia ja kulttuuria. (Schein 1993, 43-44 ja 46)

Dialogiin pääsemiseksi on tärkeää luoda sille psykologisesti turvallinen ilmasto ja eksplisiittinen tai implisiittinen normisto, joka sallii ihmisten käsitellä "kuumia asioita palamatta" (Schein 1993, 48). Keskustelun edetessä tulee väistämättä tilanteita, joissa koemme ymmärtämättömyyttä, erimielisyyttä, haasteita tai hyökkäyksiä. Tällöin saatamme, lähes tiedostamatta, reagoida tilanteeseen huolestuneina tai vihamielisinä. Reflektiivisyyden lisääntyessä alamme ymmärtää, miten paljon käsityksemme värittyvät kulttuuriseen oppimiseen ja menneisiin kokemuksiimme perustuen. Tällöin vaihtoehtona on tilanne, jossa aktiivisesti tarkistetaan käsityksiä ottamalla asia esiin, kysymällä mitä toinen oikein tarkoitti tai selittämällä itse lisää tai muutoin kiinnittämällä huomiota siihen henkilöön, joka sai epämiellyttävän tapahtuman aikaan. Toinen vaihtoehto on lykätä omien käsityksiemme, tunteidemme, päätöstemme ja impulssiemme käsittelyä ja katsoa, miten asia etenee. Pidättäytymällä ottamasta asiaa aktiivisesti esiin jatkokeskustelu voi selventää tilanteen ja oma tulkintamme siitä voi vahvistua tai muuttua ilman, että meidän tarvitsee itse ottaa asiaa aktiivisesti esiin eikä keskustelu käänny tuottamattomaksi väittelyksi. (Ks. Schein 1993, 45-47)

Eräänlaisena ristiriitana dialogin tavoittelulle on poliittisessa kulttuurissa ”pyrkimys päästä ääneen”. Erityisesti poliittisissa ympyröissä saattaa olla perin vaikeaa pidättäytyä kommentoimasta, kritisoimasta ja selittämästä, koska politiikkaan ikään kuin kuuluu luonnostaan retoriikka, vakuuttaminen, puhetilanteiden ”voittaminen” ja ”niskan päälle pääseminen”, siis vaikuttaminen ”ääneen pääsemällä”. Toisten mielipiteitä ja käsityksiä saatetaan yrittää mitätöidä, osoittaa vääriksi tai riittämättömiksi ja tuottaa omat käsityksemme ja näkemyksemme oikeiksi ja asianmukaisiksi. Omaa puheaikaa ja ääneen pääsemistä yritetään maksimoida, vaikka ei aina olisi järkevää sanottavaakaan. Tällöin dialogiin pääseminen on hankalaa, koska toisen aito kuunteleminen ja pyrkimys ymmärtää eivät olekaan ensisijaisia.

Kulttuurisina toimijoina ja tietoisina kulttuurisesta jäsenyydestämme olemme tunneperäisesti kiinni kulttuurisesti opituissa ajattelukategorioissa, joita arvostamme ja suojaamme ryhmäidentiteettimme osina. Eräs ryhmien, yhteisöjen, organisaatioiden tai muiden alakulttuureja kehittävien yksiköiden tapa määritellä itsensä ja asettaa psykologiset rajansa on kehittää kieli, ammatillisissa yhteisöissä ammattikieli, ”jargon”. Sen käyttäminen ilmaisee jäsenyyttä ja yhteenkuuluvuutta, joka vuorostaan tuottaa statuksen ja identiteetin. (Schein 1993, 49). Tällaiseen ”kuntajargoniin” esimerkiksi jokainen uusi valtuutettu saa totutella.

Scheinin (1993) mukaan organisaation yhdentyminen, yhteistyö ja oppiminen estyvät eniten erilaisissa hierarkkisissa alakulttuureissa sen myytin takia, että ”kaikki johto puhuu samaa kieltä”. Schein kertoo esimerkin: kun kutsuu toimitusjohtajia seminaariin, he haluavat tietää keitä muita osallistuu. Elleivät muut osallistujat ole samantasoisia, he ovat haluttomia osallistumaan. Osaltaan tämä johtuu statuksesta, mutta syvemmällä tasolla se heijastaa johtajien olettamusta, että vain ne, jotka toimivat johtajina voivat ymmärtää sitä maailmaa ja siten olla hyödyllisiä oppimisen lähteitä. Jos seminaariin osallistuu asemaltaan eritasoisia henkilöitä, on ilmeistä, että he puhuvat ”eri kieltä”. Se miten paljon valtaa ja itsenäisyyttä kullakin organisaation ”tilassa” on, värittää hyvin paljon sitä, mitä asiat heille merkitsevät. (Schein 1993, 50)

Organisaation oppiminen voi esimerkiksi kunnissa estyä siten, että eri kuntien yhteistyöpalaverihin ja toimikuntiin osallistuvat aina samat henkilöt, kunnanjohtaja, valtuuston puheenjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja. Puuttuu tasa-arvoisia kehittämisfoorumeita, joihin myös kuntalaiset ja muut sidosryhmien edustajat voisivat osallistua. Kunnissa erilaisten seminaarien ongelmana voi olla, että seminaarin edistämiseksi ja jouduttamiseksi viranhaltijat käyttävät valmistellut pohjustuspuheenvuorot, jotka määrittyvät asiantuntijanäkemyksiksi ja joilla siten on etulyöntiasema. Aikataulu saattaa myös venyä eikä keskustelulle jää aikaa, dialogiin pääsemisestä puhumattakaan.

Poliittista ja hallinnollista puhekulttuuria tutkineet Harisalo ja Aarrevaara (2006) pitävät dialogia ”puhekulttuurin ylimpänä portaana tai ulottuvuutena”, askelena eteenpäin rupattelusta, keskustelusta ja väittelystä. Dialogi on heidän mukaansa mahdollinen, jos on mahdollista a) tuoda esille päätöksiin vaikuttavia uusia ulottuvuuksia, b) kehitellä asiaa edelleen ja c) löytää ongelmaan alkuperäisen ristiriidan ylittäviä ratkaisuja. Harisalo ja Aarrevaara kuvaavat dialogissa osallistujien kohtaavan toisensa ”uuden luomisen haasteessa”, kun esimerkiksi väittelyssä he ”testaavat toistensa käsityksiä ja puolustavat omia argumenttejaan”. Dialogin toteutumista poliittisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa rajoittavat aika- ja resurssirajoitteet, päättäjien halu välttää riskejä ja epävarmuutta, opittu kyvyttömyys² eli syvään juurtunut tapa nähdä asioiden syy- ja seuraussuhteet ja haluttomuus asettaa ne kyseenalaisiksi sekä päättäjien halu pitää kiinni edustamistaan intresseistä eli he ovat päättäneet kannastaan jo ennen päätöksentekoa. (Harisalo ja Aarrevaara 2006, 267-269)

Taulukko alla havainnollistaa tavanomaisen ja dialogia lähestyvän puhekulttuurin ominaispiirteitä:

Tavanomainen puhekulttuuri	Dialogia lähestyvä puhekulttuuri
1. Ongelman pilkkominen	1. Ongelman laajentaminen
2. Ahdas oma etu	2. Laajennettu oma etu
3. Käytännön ohjaama ajattelu	3. Ajattelun virikkeellisyys
4. Virheiden etsintä	4. Virheiden hyväksyntä oppimisen lähteenä
5. Epäily, epäluottamus	5. Luottamus

Taulukko 1. Tavanomaisen ja dialogia lähestyvän puhekulttuurin ominaispiirteet. (Harisalo ja Aarrevaara 2006, 271)

Tuoreessa julkaisussaan Niiranen (2007, 46) arvelee lisää tutkimustietoa tarvittavan siitä, miten tuloksellisuusarvioinnin ohjausmekanismit ja erilaiset arviointitavat vaikuttavat julkisen sektorin toiminnan tapoihin, päätöksentekoon ja toimijoiden välisiin suhteisiin. Niiranen käsitteli tutkimuksessaan tarkastuslautakuntien tehtäviä, roolia ja arviointikertomuksia osana kuntien tuloksellisuuden arviointia. Tutkimuksessa selvitettiin tarkastuslautakunnan asemaa ja toimintaa sekä arviointikertomusten informaatiota valtuuston asettamien toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa. Niirasen mukaan ”arviointikertomus heijastaa kunnan toiminnallisen ja poliittisen kulttuurin piirteitä, kunnan päätöksenteon valtasuhteita, jännitteitä ja niiden keskinäistä vuorovaikutusta”. Niiranen jaotteli tutkimuksessaan aineistonsa arviointikertomuk-

² Argyris, Chris (1996): *Skilled Incompetence in How Organizations Learn* ed. by Starkey, Ken. International Thompson Business Press (London).

set niiden muodon (pelkistetty/kuvaileva/vuorovaikutuksellinen), tekstin suuntaamisen (valtuustolle/toimialoille/kuntalaisille) ja sen perusteella, mihin asioihin kertomuksessa on keskitytty (numeraalinen tieto/tavoitteiden saavuttaminen/poikkeamien tulkinta/strateginen arviointi ja tasapainotettu mittaristo). (Niiranen 2007, 35)

Niiranen haastatteli myös tarkastuslautakuntien puheenjohtajia ja jäseniä sekä muita, lähinnä poliittisia johtohenkilöitä haluten selvittää arvioinnin merkityksestä ja arviointikertomuksesta käytävää vuoropuhelua tarkastuslautakunnan, kunnan toiminnallisen ja poliittisen johdon sekä tulosyksiköiden tai toimialojen kesken. (Niiranen 2007, 35-37)

Dialogisuus-käsitteen Niiranen kuvaa tarkoittavan tarkastuslautakunnan tapaa ja menetelmiä, joilla se keskusteluttaa valtuustoa tai eri toimialoja niistä asioista, jotka arviointikertomuksessa on osoitettu (Niiranen 2007, 50). Niirasan tutkimuksessa tarkastuslautakuntien jäsenet kaipasivat lisää vuorovaikutusta eri kuntien tarkastuslautakuntien välille eikä kuntayhtymiä ja seudullista toimintaa koskeva arviointitietokaan välity riittävästi kunnan tarkastuslautakunnalle. Samoin jäsenet kaipasivat arviointikertomuksia käsiteltävän kunnassa laajemmin sekä työyhteisöissä että poliittisten päättäjien kesken.

Niiranen (2005) arvelee toimipaikkavierailujen ja haastattelujen osana laaja-alaista arviointitiedon hankintaa houkuttavan luottamushenkilöitä vuorovaikutukselliseen prosessiin, myötäkehittäjäksi tai strategisesti informoivaksi edistäjäksi. Alkuperäinen tarkastuslautakunnan kuntalain mukainen tehtäväkuva ei tunnista tätä Niirasan tutkimuksessa esiin nousutta dialogisuutta. Myötäkehittäjän kumppanivaihtelussa riskinä on tarkastuslautakunnan riippumattomuus siten, että lautakunta kietoutuu ”suunnittelemaan ja suositteluun asioita ja ratkaisuja, joiden toteutumista arvioi seuraavassa vaiheessa”, kun taas edistäjän (fasilitaattorin) roolin strateginen informointi on enemmänkin ”kehittämisprosessin kannattelu, arvioivaa otetta ja asioiden esille tuomista”, mikä mahdollistaa lautakunnan pysyttelemisen asiantuntijana ja näkökulmien esittäjänä (Niiranen 2005, 88). Toki voidaan kysyä, rajaako tarkastuslautakunnan ”tilintarkastusideologian mukainen riippumattomuusihanne” sen sanoman ympäröimiseksi ja mitään sanomattomaksi, kun arviointiin kuitenkin katsotaan kuuluvaksi arvottaminen ja johtopäätösten, jopa toimintasuositusten esittäminen?

Niiranen näkee kunnan toiminnan ja talouden ohjauksessa kaksi duaalimallista ulottuvuutta, *valvonnan ja toiminnan kehittämisen*, joita voidaan pitää toisilleen vastakkaisina tai jopa toisensa poissulkevinä. Ne voidaan hänen mukaansa myös kuitenkin esittää toimintatapana, joka tukee toinen toistaan sekä edistää dialogisuutta ja oppimista. (Niiranen 2007, 76) Poliitti-

set päättäjät voivat ilmaista tukensa arvioinnille mm. osoittamalla arviointitiedon tärkeyden, kysymällä ja käyttämällä arviointitietoa sekä arvioinnin tuloksista aikaansaatavana yhteisenä keskusteluna eli dialogisuutena. (Sama, 91)

2. TUTKIMUSAUKKO, TAVOITTEET JA KESKEISET KÄSITTEET

2.1. Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Väitöskirjatutkimuksen tavoitteena on *selvittää kunnallisten luottamushenkilöiden suorittaman kunnan talouden ja hallinnon arvioinnin merkitystä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa*. Työssä kuvataan tarkastuslautakunnan toimintaa, sen suorittamaan arviointiin liittyviä ongelmia sekä tarkastuslautakunnan puheenjohtajien kokemuksia arvioinnin merkityksestä. Väitöskirjan aihe liittyy organisaation tutkimiseen kunnan talouden ja hallinnon arvioinnin ja valvonnan näkökulmasta. Tutkimusta voi luonnehtia poikkitieteelliseksi sen yhdistäessä organisaatioiden ja johtamisen tutkimuksen, arviointitutkimuksen ja kuntatutkimuksen näkökulmia. Pontta tutkimus saa Niirasen, Stenvallin, Lumijärven, Meklinin ja Varilan (2005, 15) toteamasta selkeästä puutteesta, että ”arviointitiedon käyttöä poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä tai organisaation johtamisessa on tutkittu Suomessa erittäin vähän”.

Tutkimuksen pääkysymys on: **Mikä on kunnallisten luottamushenkilöiden (tarkastuslautakunnan) suorittaman kunnan talouden ja hallinnon arvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa?**

Muun muassa seuraavien alakysymysten avulla haetaan vastausta pääkysymykseen:

1. Mitä tarkastuslautakunnan arviointi on?
2. Mitkä ovat tarkastuslautakuntien toimintatavat ja kahdella ensimmäisellä valtuustokaudella muodostuneet käytännöt? Mitä ongelmia on ilmennyt?
3. Mikä on puheenjohtajan rooli ja merkitys tarkastuslautakunnan toiminnassa?
4. Minkälaiseksi haastateltavat kokevat arvioinnin vaikuttavuuden ja merkityksen? Miten arviointeja hyödynnetään?

2.2. Tutkimustehtävä

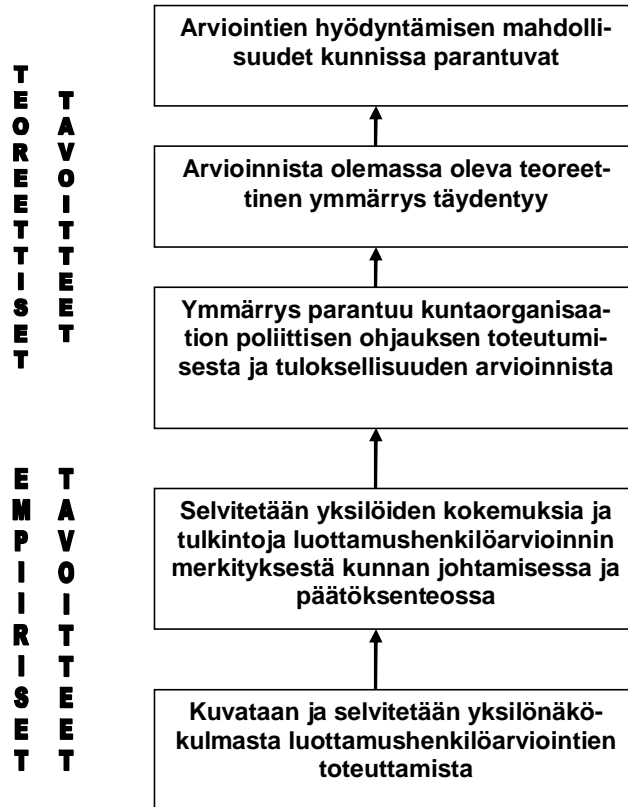
Tutkimuksen lähtökohtana ovat omat kokemukseni ja ihmettelyn aiheeni tarkastuslautakunnan puheenjohtajana vuosina 2001–2004. Kokemusteni avulla tunnistin teoreettisen tutkimusaukon, joka liittyy luottamushenkilöihin arviointitoimijoina. Tarkastuslautakuntien työtä ohjaamaan on laadittu ohjeita ja oppaita, mutta tavallisten, ei-ammattilaisten, ihmisten tekemästä kuntien talouden, hallinnon ja toiminnan arvioinnista on kirjoitettu teoreettisesta näkökulmasta

erittäin vähän, jos lainkaan. Tarkastuslautakuntien roolia ja asemaa on aiemmin kuvattu lähinnä selvityksenomaisesti lainsäädännöllisestä norminäkökulmasta, mutta vasta Niiranen on äskettäin (2007) selvittänyt tarkemmin tarkastuslautakuntien arviointia ja arviointikertomusten informaatiota. Myös itse arviointia, sen normeja ja ihanteita on kuvattu professionaalisen toiminnan näkökulmasta, mutta amatöörien suorittamaa luottamushenkilöarviointia ja sen merkitystä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa ei ole enemmälti tutkittu teoreettisesta näkökulmasta.

Tutkimustehtävänä on siten laajentaa teoreettista ymmärrystä kuntaorganisaation poliittisen ohjauksen toteutumisesta ja tuloksellisuuden arvioinnista luottamushenkilöasemassa olevien arviointitoimijoiden kautta. Merkityksensä tutkimus saa siitä jatkuvasti lisääntyvästä erilaisten arviointien määrästä, joista osa koetaan jopa tarpeettomiksi, koska niillä ei nähdä olevan suoraa hyöty-yhteyttä päätöksentekoon. Tässä tutkimuksessa tarkastuslautakuntien arviointia pohditaan sen kunnan johtamiseen ja päätöksentekoon tuottaman sekä välittömän että välillisen hyödyn näkökulmista ja pyritään parantamaan arviointien hyödyntämistä kunnissa.

Tutkimusaiheenani on kunnan talouden ja hallinnon arviointi tarkastuslautakunnan eli luottamushenkilötoimijoiden näkökulmasta. Tutkimuksessa kuvataan tarkastuslautakunnan toimintaa ja sen suorittamaa kunnan talouden ja hallinnon arviointia. Tutkimuksessa tarkastellaan tarkastuslautakuntaa ja sen toimintaa nykymuodossa, selvitetään tarkastuslautakuntien toimintaa ja sen suorittamaan arviointiin liittyviä ongelmia ja lisäksi tutkitaan tarkastuslautakunnan puheenjohtajia lautakunnan toiminnan johtajana, luottamushenkilönä ja poliitikkona. Tutkimus pyrkii avaamaan näkökulmia kuntaorganisaation johtamiseen, siinä tapahtuneisiin ja parhaillaan käynnissä oleviin muutoksiin. Tutkimuksen lopussa esitetään tarkastuslautakunnan toiminnan ja arviointikäytäntöjen kehittämisehdotuksia.

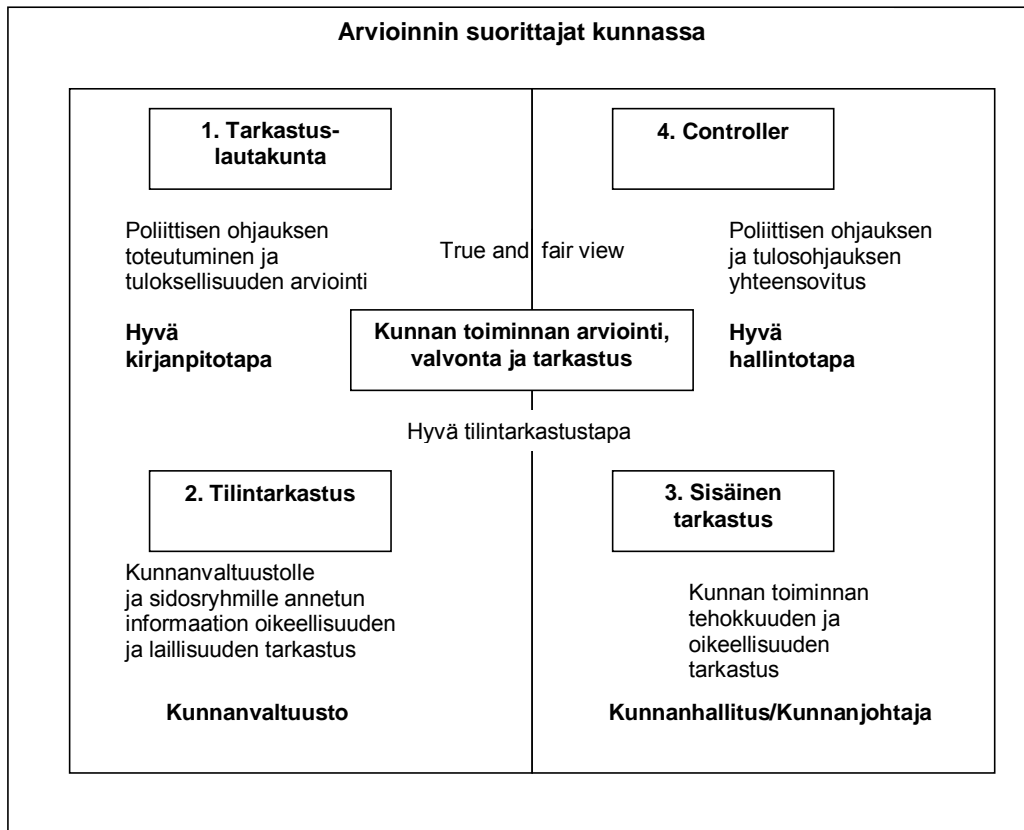
Seuraavassa kuviossa on esitetty tutkimuksen empiiriset ja teoreettiset tavoitteet.



Kuvio 2. Tutkimuksen tavoitteet

Seuraavassa kuvassa esitetään tarkastuslautakunta ja muut arvioinnin suorittajat kunnassa tehtävineen³, minkä mukaisesti lautakunnan kiinnostus kohdistuu *poliittisen ohjauksen toteutumiseen ja toiminnan tuloksellisuuteen*:

³ Erillinen kunnan poliittisen johdon ja ammattijohdon toiminnan ja talouden ohjauksen perusteita yhteen sovitettava controller-toiminto on toistaiseksi vain harvoissa kunnissa (Sundquist & Lovio (toim.) 2006, 19).



Kuvio 3. Arvioinnin suorittajat kunnassa. (Sundquist & Lovio (toim.) 2006, 19)

2.3. Keskeiset käsitteet

Seuraavaan taulukkoon on kerätty talouden ja hallinnon arvioinnin ja tämän tutkimuksen kannalta olennaisia käsitteitä:

Käsite	Määritelmä	Lähde
Julkisen toiminnan johtaminen	Vaikuttamista, vallankäyttöä ja päätöksentekoa, organisaation yhteisen tavoite- ja arvoperustan aktiivista luomista sekä jatkuvaa työtä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.	Salminen (2004, 14)
Tavoite	Saavutettavaksi tarkoitettu tila.	Meklin (2001, 98)
Toiminnallinen tavoite	Valtuuston talousarviossa toimielimelle tehtäväkohtaisesti asettama määrärahan käyttötarkoitusta, palvelutuotannon määrää tai laatua tai toiminnan kehittämissuuntaa koskeva tavoite.	Suomen Kuntaliiton suositus 1998
Taloudellinen tavoite	Talousarvion keskeiset luvut, mutta voivat olla myös esim. maksuvalmiuteen tai omavaraisuuteen liittyviä tunnuslukuja. (Esim. tulostavoitteet, talousarvion katetavoitteet, oman ja vieraan pääoman suhdetta koskeva tavoite, kustannustavoitteet jne.)	Vuorinen (2000, 69)
Arviointi	Arvottava ja julkilausuttuihin kriteereihin vertaileva, kohteen arvioivan päätelmän sisältävä ja päätöksentekoa tukeva toiminta.	Vuorela (1997, 11)
Tarkastus	Tarkastuksen tarve syntyy, kun resurssin luovuttaja ja sen käyttäjä eriytyvät. Resurssin luovuttaja haluaa valvoa resurssin käyttöä ja tilaa. Tarkastaja varmentaa tilivelvollisen (ks. alla) resurssin käyttäjän antaman tiedon oikeellisuuden.	Manninen (2000, 121)
Valvonta	Toiminnan tarkkailua, riskien, virheiden ja väärinkäytösten tunnistamista ja ennaltaehkäisemistä.	
Tilivelvollisuus	Päämies-agenttiteorian mukainen tilivelvollisuus syntyy, kun päämies antaa omistamansa resurssin agentin käyttöön. Agentti raportoi tilivelvollisena resurssien käytöstä ja tilasta päämiehelle.	Manninen (2000, 121)
Tuloksellisuus	Toiminnan onnistuneisuutta ja tehokkuutta kuvaava yläkäsite.	Sundquist & Lovio (toim., 2006, 43)
Taloudellisuus	Yhden tuotoksen tai suoritteen aikaansaamisesta syntyvät kustannukset. "Taloudellisuus ilmentää pyrkimystä tuottaa samoilla kustannuksilla mahdollisimman paljon suoritteita tai samat suoritteet mahdollisimman pienin kustannuksin."	Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus 15/2000 (myös alla) Manninen (2000, 111)
Tuottavuus	Suoritteiden ja niiden tuottamiseen käytettyjen panosten suhde.	Suositus 15/2000
Tehokkuus	"Tuotokset saadaan aikaan mahdollisimman vähillä panoksilla tai tuotosten määrä voidaan maksimoida tietyillä panoksilla."	Vuorela (1997, 35)
Vaikuttavuus	Palveluprosessien tai kokonaisten palvelujärjestelmien kyky saada aikaan haluttuja vaikutuksia. "Yleensä vaikutus ilmenee muutoksena asiakkaiden hyvinvoinnissa." "Tuotetut suoritteet toteuttavat sitä tarkoitusta, jota varten niitä tuotetaan."	Suositus 15/2000 Meklin (2005, 71)

Taulukko 2. Tutkimuksen keskeiset käsitteet.

Vuorisen (1995) mukaan käsitteille taloudellisuus, tehokkuus, tuottavuus, vaikuttavuus ja tuloksellisuus ei ole vakiintunut yksiselitteisiä, yhteisesti hyväksytyjä sisältöjä vaan niitä vaivaa epämääräisyys. Hän määrittelee tuloksellisuuskäsitteen tavoitteiden toteutumisasteeksi sekä taloudellisuudessa, että tuottavuudessa ja vaikuttavuudessa. Julkisella sektorilla tilintarkastus on aiemmin ollut käytännössä virheiden ja väärinkäytösten etsimistä, sittemmin laillisuuden ja tilien tarkastusta ja edelleen toiminnan ja tulosten tarkastusta. Taloudellisuutta, tuottavuutta ja tilinpäätöksen tarkastusta voidaan tarkastella objektiivisesti, mutta vaikuttavuuden tarkastukseen liittyy subjektiivisuutta. Vaikuttavuuden arviointiin sisältyy kvantitatiivisen tiedon hankkimisen lisäksi läheinen, sisältäpäin tapahtuva arviointi, toisten osallistujien käsitysten ja kvalitatiivisten huomioiden hankkiminen. Arvioinnissa pyritään tyypillisesti muodostamaan kokonaisnäkemys ja johtopäätökset tuotetaan induktiivisesti (yksityisestä yleiseen). Varsinaisessa tilintarkastuksessa sen sijaan etäisyys tarkastettavaan on usein eduksi. (Vuorinen 1995, 153-158)

Kuten Manninen (2000, 111) toteaa: ”Taloudellisuus ja tuottavuus ilmaisevat tehdäänkö asiat oikein eli tehokkaasti, mutta ne eivät kuitenkaan kerro sitä, tehdäänkö oikeita asioita. Palveluita voidaan tuottaa taloudellisesti, vaikka ne kuntalaisten kannalta saattavat olla tarpeettomia tai jopa vahingollisia. Uusien säännösten mukaisessa ohjausmallissa painotetaan suoritteiden vaikuttavuutta. Tuloksellisuudessa on otettava huomioon palveluilla tyydytettävät kunnan asukkaiden tarpeet ja vaatimukset. Vaikuttavuuteen luetaan kuuluvaksi palvelujen laatu, palvelutaso, joustavuus ja palvelujen saatavuus.”

Vaikuttavuutta arvioidaan kovin ja pehmein lähestymistavoin. Kovaa lähestymistapaa luonnehtivat yksiselitteiset tavoitteet ja niiden saavuttamisastetta kuvaavat mittarit ja niiden seuranta. Pehmeä lähestymistapa tarkoittaa ilmiöiden kvalitatiivista arviointia. Ellei yksiselitteisiä ja yhteisesti hyväksytyjä, todellisia tavoitteita ole valtuustossa saatu lausuttua julki selkeästi, tulee tulkita valtuuston ”henkeä”, joka sillä oli tavoitteita asettaessaan. Organisaation rakenteiden, prosessien ja toimintamahdollisuuksien tai palvelutapahtuman reagoitavuuden arviointia ei mittareilla voida tehdä. Tässä auttavat esim. kuntalaisille tehdyt asiakaskyselyt. (Vuorinen 1995, 177)

Uusikylä (1999, 27) näkee arvioijan tehtäväksi ”aktiivisesti ja ongelmakeskeisesti etsiä uusia näkökulmia ja kysymyksiä”. Arvioijan työtä helpottavat hänen mukaansa realismi ja selkeästi määritellyt arvioinnin tavoitteet. Uusikylän mukaan tavoitteiden asettamiseen liittyy kysymyksiä: 1) kenen tai keiden tavoitteita tarkastellaan, 2) keiden näkökulmasta tavoitteen saavuttamista tarkastellaan, 3) miten muuttumattomina tavoitteita voidaan pitää, 4) otetaanko tavoitteen saavuttamisen arvioinnissa huomioon myös ei-aiotut tai ei-toivotut vaikutukset, 5)

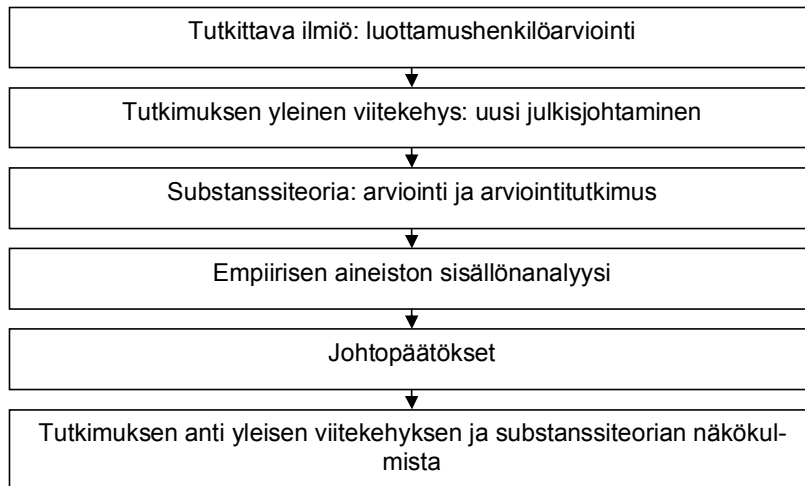
tai halutaanko tavoitteiden toteutumista (esim. poliittisista syistä) lainkaan seurata? (Uusikylä 1999, 25)

2.4. Tutkimusraportin rakenne

Tutkielman ensimmäisessä eli johdantoluvussa käsitellään lyhyemmin luottamushenkilöarviointia ja tutkimuksen kontekstia eli kuntaa organisaationa, luottamushenkilöitä kunnan päätöksenteossa, julkishallinnon organisaatioteorianmuodostusta, uutta julkisjohtamista arviointien yleistymisen taustalla, sitä mitä arviointi on ja arviointien hyödyntämistä ja dialogisuutta tarkastuslautakuntien toiminnassa. Tutkimuksen toisessa luvussa määritellään tutkimusaukko, esitellään tutkimustehtävä ja sen merkitys sekä kuvataan tutkimuksen tavoitteet, keskeiset käsitteet ja tutkimusraportin rakenne. Tutkimuksen kolmannessa, teoreettisessa luvussa kuvataan uutta julkisjohtamista ja arviointitutkimuksen teoriaa tutkimuksen viitekehyksenä. Tutkimuksen neljännessä luvussa kuvataan tarkemmin tarkastuslautakuntia, niiden edeltäjää eli aiemman kunnallislain mukaista luottamushenkilötilintarkastusta ja lainsäädännöllistä taustaa, kunnallista tilintarkastusta arvioinnin "aisaparina" ja tarkastellaan tarkastuslautakuntien suorittamaa ulkoista valvontaa ja arviointia aiempiin tutkimuksiin ja kirjallisuuteen perustuen. Luvun päätteeksi esitetään yhteenveto teoreettisen viitekehyksen olennaisista asioista.

Viidennessä luvussa kuvataan tutkimusmenetelmiä ja tutkimuksen toteutusta, sisällönanalyysiä laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmänä sekä aineiston keruuta ja käsittelyä. Kuudennessa luvussa eli tutkimuksen empiirisessä osassa esitellään tutkimusaineisto, haastattelujen analyysi sekä yhteenveto haastattelutuloksista lainauksineen. Seitsemännessä luvussa tehdään tutkimuksen johtopäätökset luottamushenkilöarvioinnin merkityksestä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa, pohditaan luottamushenkilöarvioinnin tulevaisuutta ja luonnostellaan kuvaus tarkastuslautakunnan puheenjohtajasta. Pohdintaa täydennetään arvioimalla tutkimuksen luotettavuutta ja reflektoiden tutkijan roolia tutkimuksen tekemisessä, arvioidaan tutkimuksen kontribuutiota sekä esitetään mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

Kuvio alla esittää tutkimuksen rakenteen:



Kuvio 4. Tutkimuksen rakenne

3. UUSI JULKISJOHTAMINEN JA ARVIOINTI

3.1. Kunnat muutosten kourissa – arviointi avuksi?

Euroopan unionin subsidiariteettiperiaatteen eli läheisyysperiaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä kansalaisia. Euroopan neuvoston v. 1985 laatiman paikallisen itsehallinnon peruskirjan Suomi ratifioi lokakuussa 1991. Suomen kuntien asukkaiden itsehallinto on turvattu myös perustuslaissa ja itsehallintoa on vahvistettu mm. uudella kuntalailla v. 1995. Itsehallinnon nojalla kunta hoitaa itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.

Proeller (2006) on tutkinut eurooppalaisia paikallishallinnon trendejä ja sitä, mitä haasteita pidetään erityisen tärkeinä seuraavan kymmenen vuoden kuluessa. Paikallishallinnon teorian ja käytännön keskustelut sisältävät sekä julkisen johtamisen että julkishallinnon aiheita. Tulevat trendit keskittyvät organisaatioiden ja sektoreiden väliseen ja sisäiseen hallintoon. Radikaaleja uudistuksia ei odoteta tapahtuvan vaan uudistustrendit tähtäävät olemassa olevien hallinnon ja julkisen johtamisen järjestelmien parantamiseen ja sopeuttamiseen sen sijaan, että nykyisiä rakenteita ja järjestelmiä muokattaisiin uusiksi. Suorituksen mittaaminen ja nykyaikaiset johtamisen tietojärjestelmät todennäköisesti täydentävät tehtävien ja vastuiden uudelleenjakamista ja hajuttamista hallinnon tasojen ja sektoreiden välillä. (Proeller 2006, 23)

Suomalaiset kunnat ja kunnalliset palvelurakenteet ovat tällä hetkellä suurten muutospaineiden kohteina. Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus käynnisti kunta- ja palvelurakennemuutostushankkeen (PARAS), jota toinen hallitus on jatkanut ja jonka tavoitteena on luoda nykyisin kuntien vastuulla oleville palveluille riittävän vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta niiden järjestämisen ja tuottamisen turvaamiseksi myös tulevaisuudessa ottaen samanaikaisesti huomioon palveluiden laatu ja vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen. Kunnat ja valtio toteuttavat uudistuksen yhteistyössä vuoden 2012 loppuun mennessä. Helmikuussa 2007 vahvistetut ja voimaan tulleet laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä lait kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta raamittavat uudistuksen toimeenpanoa kunnissa.

Uudistuksen taustalla ovat valtion ja kuntien suhde sekä niiden tehtävän- ja rahanjako, menojen kasvu ja rahojen riittävyys, demografiset muutokset ja osaavan työvoiman tarve. Kunnilla on paljon lakisääteisiä tehtäviä, jotka niiden on hoidettava, mutta valtiolla ei ole velvollisuutta turvata taloudellisesti kunnan lakisääteisten tehtävien hoitoa. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon

menojen kasvua ja kasvavia lastensuojelun kustannuksia tuskaillaan monessa kunnassa. Kunta- ja palvelurakennemuutosta perustellaan sillä, että nykyisillä palvelurakenteilla ja kustannuksilla ei voida jatkaa; palveluverkko rapautuu ja kuntalaiset joutuvat epätasa-arvoiseen asemaan. Sisäasiainministeriön asettama työryhmä selvittää myös helmikuun 2009 loppuun mennessä kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista.

Kuntia on jo niiden taloudellisen tilanteen mukaan laitettu järjestykseen ja kaikkein heikoimmassa asemassa arvioiduiksi olevia kuntia on otettu valtion erityistarkkailuun. Sovelletaneenko kuntiinkin jo pian HTT Erkki Vuorisen väitöskirjan (1995) ennustuksen mukaisesti kansainvälisessä rahoitustoiminnassa laajasti käytettävää luottokelpoisuuden luokitusjärjestelmää, kun kuntia tähän saakka on niiden verotusoikeuteen perustuen pidetty luottokelpoisuudeltaan tasaveroisina (Vuorinen 1995, 98)? Jatkuva kunnan talouden alijäämäisyys herättää epäilyjä kunnan kyvystä selviytyä velvoitteistaan ja kunnan onkin tällöin taloussuunnitelmaansa tehtävä selkoa talouden tasapainottamistoimista. Jatkuva talouden alijäämäisyyttä ei kuitenkaan ole sanktioitu ja kyse on lähinnä siitä, miten uskottavaa tasapainoon pääseminen on.

Palvelujen tuottamisen tehokkuudesta kiistellään suurten ja pienten yksiköiden välillä. Pienet kunnat pyrkivät osoittamaan, että voivat olla tehokkaita ja tuottaa palvelut edullisesti ja laadukkaasti. Välytellyt valtion pakkokeinot pelottavat kuntapäätäjiä ja luovat painetta suurempien yksiköiden luomiseen kuntaliitosten ja -yhtymien avulla. Uudistuksia valmistellaan ripeässä aikataulussa, mutta niiden toteutuksen arvioidaan vievän useita vaalikausia ja ne vaativat lainsäädännön eriasteisia muutoksia. Kunnissa eletään historiallista murrosvaihetta. Kuntaliitoksia ja useampien kuntien yhteenliittymiä on jo tapahtunut vauhdilla ja kuntien määrä vuoden 2008 alussa oli 415. Vuoden 2009 alkaessa kuntia on 348 (Suomen Kuntaliitto 2009). Lisää kuntaliitosselvityksiä on tekeillä ja paine selvitysten tekemiseen tuntuu lisääntyvän myös kunnallisten luottamushenkilöiden keskusteluissa.

Haveri (2006) on selvittänyt, miksi paikallishallinnon loogiselta tuntuva uudistus eli kuntien välisen yhteistyön edistäminen toteutuu hitaammin kuin keskushallinnon aktiivisesti uudistusta tukevat hallintoelimet ovat laskeneet. Miten paikallistason muutos ja uudistushankkeet etenevät monisäikeisessä politiikan ja valtariippuvuuksien hallitsemassa paikallishallinnossa? Onko mahdollista generoida kuntien välistä yhteistyötä ulkoapäin ja ohjata muutosprosessia uuden paikallishallinnon (new local governance⁴) kontekstista? Päätöksenteon monimutkaisuus, epä-

⁴ Haveri kuvaa uuden paikallisen hallinnon (new local governance) merkityksen viittaavan yleisimmin toimijoiden yhteistyöhakuihin käyttäytymiseen, joka erottaa sen perinteisistä, suorista ja hierarkisista

varmuus tärkeimpänä uudistusprosessia hidastavana tekijänä sekä poliittinen johtajuus ilmeisen olennaisena muutoksen edellytyksenä nousevat Haverin mukaan etusijalle. Haveri esittää, että on olemassa raja, jossa tekninen ongelmanratkaisu ja rationaaliset laskelmat eivät anna riittävästi todistusaineistoa ja tukea päätöksenteolle vaan kriittistä on löytää poliittinen konsensus ja kuntien välisen toimijaverkoston poliittinen johtajuus, jotta erilaiset intressit saadaan vedettyä yhteen ja päätöksenteko- ja toteutusprosessi käynnistettyä. (Haveri 2006, 32)

Paikallishallinnon muutosta arvioitaessa tulee ottaa huomioon tietyt erityispiirteet, jotka ovat: suomalainen kaksitasoinen hallintojärjestelmä eli valtion keskushallinto ja kunnista koostuva paikallishallinto, vahva kuntien itsehallinto ja paikallishallinnon rakenne, jossa pienet kunnat ovat vallitsevina. Maakunnallinen tai alueellinen hallinto ei Suomessa ole niin tärkeässä roolissa kuin monissa muissa Euroopan maissa. (Haveri 2006, 35). PARAS-uudistus asettaa paineita myös valtion aluehallinnon uudistamiseen ja valtiovarainministeriö onkin talvella 2008 pyytänyt maakuntien liitoilta lausuntoja valtion aluehallinnon kehittämishankkeen hallinnon aluejakoihin ja maakuntaliitto edelleen kannanottoja alueensa kunnilta.

Useat ministeriöt hoitavat kunta-asioita valtion keskushallinnossa. Kuntia yleisesti koskeva lainsäädäntö ja hallinnon kehittäminen, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävät sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuus ja kunnalliset verokysymykset ovat valtiovarainministeriön tehtäviä vuoden 2008 alusta lähtien. Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii valtionhallinnon ja Suomen Kuntaliiton yhteistyö- ja neuvotteluelimenä kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta (KUTHANEK). Sen tehtävänä on käsitellä kuntien hallintoon ja talouteen vaikuttavat hallituksen esitykset, käsitellä valtion talousarvioesitys kunnallistaloutta koskevilta osin, arvioida kunnallistalouden kehitysnäkymiä ja seurata valtionosuusjärjestelmän toimivuutta ja tehdä sitä koskevia kehittämisehdotuksia. Neuvottelukunnalla on talous- ja arviointijaostot. Arviointijaosto koordinoi ja eheyttää kuntien järjestämien peruspalvelujen arviointia sekä valmistelee hallituskauden mittaisen, vuosittain täydennettävän peruspalvelujen arviointisuunnitelman. (Valtiovarainministeriö 2008)

hallintomalleista. Uuden paikallisen hallinnon olennaisimmat elementit ovat kaikkien rajojen ylittäminen ja tapauskohtainen yhteistyön, kumppanuuden ja verkostosuhteiden rakentaminen eri yhteistoimintaelinten kanssa. Suhteet muiden paikallistason toimijoiden kanssa nousevat keskeiseen asemaan; alueellinen kehitys ja palvelut tuotetaan yhdessä useiden kuntien, kolmannen sektorin ja yritysten toimijaverkoston kautta. Tämä merkitsee uudentyyppisiä johtamisen ja yhteistyön työkaluja, sopimussuhteita ja organisaatiomalleja. Toimijoiden on löydettävä konsensus tilanteissa, joita luonnehtivat tavoitteelliset ja toimintakulttuurien erot. Erilaiset jännitteet ovat tyypillisiä, näkyvimpinä sellaiset, jotka nousevat uudistukseen pyrkivien ja vanhaa mallia puoltavien välille. (Haveri 2006, 33-34)

Vuonna 2008 alkoi PARAS-arviointitutkimusohjelma ARTTU, joka on viisivuotinen tutkimusohjelma. Sen avulla ”saadaan systemaattista ja vertailukelpoista tietoa Paras-hankkeen muutosprosesseista ja muutoksen vaikutuksista erityyppisten kuntien sekä eri toimijoiden näkökulmista”. Ohjelmaan on valittu 40 erityyppistä tutkimuskuntaa ja siinä selvitetään mm. uudistuksen vaikutuksia kunnallisiin palveluihin, demokratiaan ja johtamiseen, henkilöstöön, kunta- ja paikallistalouteen sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuteen erillisinä tutkimusmoduleina. Hanketta rahoittavat siihen osallistuvat kunnat, Suomen Kuntaliitto, useat ministeriöt sekä Kuntien eläkevuutus. (Pekola-Sjöblom 2008)

Jo aiemmin on valtion eri ministeriöiden, Suomen Kuntaliiton ja kunta-alan etujärjestöjen yhteistyönä pyritty edistämään arviointia keskustelualoittein, hankkein ja suosituksin (Kohti julkisten palvelujen yhteistä arviointia v. 2001 ja sitä edeltänyt Julkisten palvelujen arviointistrategiaprojekti [ASTRA], ARVI-hanke [Kuntaliiton suositukset 31/80/2000 ja 17/80/2006] ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen yleiskirje tuloksellisuusarvioinnin käyttämisestä 15/2000). Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKESin (vuoden 2009 alusta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen [THL] kun Kansanterveyslaitos ja Stakes yhdistyvät) sosiaalipalvelujen arviointiryhmä FinSoc on myös toiminut arviointiosaamisen edistäjänä jo yli kymmenen vuoden ajan. Sen ydintehtävinä on sosiaalipalveluiden vaikuttavuuden arviointi, arviointimenetelmien ja –työkalujen kehittäminen sekä arviointikäytäntöjen ja menetelmien käyttöönoton edistäminen (FinSoc 2008). Arvioinnin edistämisen taustalla on mm. kansainvälisten asiantuntijoiden taustaselvitys Suomen keskushallinnosta (Bouckaert ym. 2000), jonka näkemyksen mukaisesti esim. hallinnon tehokkaampaa tulostarpeita tukee parempi arviointitieto saavutetuista tuloksista.

Virtanen (2003) argumentoi julkisjohtamisen olevan muutoksen kourissa sisäisten (mm. projektimuotoisen toimintatavan yleistyminen, julkishallinnon eläköitymisbuumi) ja ulkoisten (voimistuvat tilintekovastuun paineet) organisatoristen tekijöiden edessä. Julkishallinnon johtamisympäristö ja johtamistyön sisällöt muuttuvat. Julkishallinnon organisaatioiden menestys tai kuihtuminen – ainakin erottuminen toisistaan – perustuu niiden toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin reagoimiseen ja kykyyn ennakoida muutostarpeita. Virtanen pitää kriittisenä sitä, ”miten ennakoitua koskevaa informaatiota onnistutaan organisaatioissa syöttämään (talous)suunnitteluprosessiin ja tästä edelleen strategian toteuttamiseen ja erilaisten työprosessien implementointiin”. Johtamisen sisällöt muuttuvat kokonaisvaltaisesti (”johtaja muuttuu valvojasta valmentajaksi”) ja johdolta odotetaan tuloksellisuutta monella saralla (asiakkaat, henkilöstö, yhteiskunnalliset tulokset ja suorituskyky). Julkishallinnon rakennemuutoksen (eläköityminen ja uuden työvoiman rekrytointi, uuden tietoliikenne- ja kommunikaatiotek-

nologian hyödyntäminen, kasvavat tilintekovastuupaineet jne.) myötä johtamisen kohdeorganisaatio muuttuu, samoin johtamistyön tekemisen tavat, kun toiminta on yhä projektimuotoisempaa. (Virtanen 2003, 306-307)

Erääksi empiirisen tutkimuksen haasteeksi Virtanen näkee tulosohejausmenettelytapojen kriittisen analyysin koko julkishallinnon tulosohejauskulttuurin piirissä (valtion keskus- ja aluehallinto, kunnat ja kuntayhtymät). Hänen mukaansa tutkimustietoa tarvitaan tulostavoitteiden asettamisprosessista, asetettujen tulostavoitteiden hierarkkisesta kokonaisuudesta, tulosten mittaamisprosesseista, tulosindikaattorien validiteetista ja reliabiliteetista, tulosten raportointitavoista ja tulosraportoinnin hyödyntämisen muodoista sekä julkisuuteen kohdistuvasta tiedonvälityksestä. Tulosohejaus on yksi uuden julkisjohtamisen konseptin keskeisimpiä toiminnallisia ajatuksia. (Virtanen 2003, 308)

Salminen (2004) toteaa Suomen elävän eräänlaista jälkihyvinvointivaltiovaihetta. Markkinat ja niiden johtamisopit, erityisesti pelkistetyt talousopit, tuntuvat ohjaavan hyvinvointivaltiota politiikan tutkimuksen tai hallintotieteen doktriinien sijaan. Hallinnan (governance) käsitteen avulla voidaan kuvata julkisen toiminnan johtamista ja sen muutosta kehittämiskokonaisuutena, joka sisältää sekä poliittiset, taloudelliset että hallinnon voimavarat ja esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteet. (Salminen 2004, 128)

Temmes (2003) on artikkelissaan hallintouudistusten epäonnistumisista ja niiden syistä ja seurauksista nähnyt niiden tutkimisen positiivisen oppimisen valossa. Hänen mukaansa hallinnon arviointijärjestelmiä ja poliittis-hallinnollista kulttuuria tulisi kehittää siten, että myös epäonnistumiset voitaisiin analysoida ja hyödyntää niistä saatuja kokemuksia vastaisessa päätöksenteossa. Arviointiin tulisi varautua jo hallintouudistuksia suunniteltaessa ja "uudistusten vaikutuksia selvittävät ennakoarvioinnit voivat tulla kysymykseen" (Temmes 2003, 227 ja 230) – ilmeisesti vaikutuksia selvittäviä ennakoarviointeja ei nykyisinkään voi pitää välttämättöminä itsestäänselvyksinä hieman pienemmissä tai edes isommissa uudistushankkeissa? Esimerkiksi PARAS-hankkeessa vaikutusten ennakoarviointi näyttää kylläkin jääneen uudistuksen osalta ensisijaisesti retoristen kielteisten uhkakuvien tasolle ja siihen mitä tapahtuu, jos uudistusta ei toteutettaisi.

Myös Meklin ym. (2005) arvioivat tarkastustoiminnan laadun ja lisäarvon organisaatiolle olevan sen kyvyssä edistää "havainnoillaan ja kehittämisuosituksillaan oppimista virheistä, jotka koskevat uusia palvelutuotannon järjestelyitä, ohjausta ja kontrollointia". Olettamus on, että

”tarkastuskohde haluaa oppia jotain tarkastukselta”, mutta näin ei läheskään aina ole. (Meklin ym. 2005)

Jää nähtäväksi, miten kunta- ja palvelurakennemuutostusta kymmenen, kahdenkymmenen vuoden päästä luonnehditaan. Kuntakenttä tiivistyy kuntien yhdistymisen kautta ainakin lukumääräisesti, mutta johtavatko pelkät kuntaliitokset uusiin ajattelumalleihin ja todellisiin palveluinnovaatioihin vai jatkavatko yhdistyvät kunnat entisiin toimintamallein vain suuremmassa koossa? Pelkkä organisaation suuri koko ei takaa toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tarvitaan aitoa ja avointa palveluprosessien tarkastelemista uusista lähtökohdista nähdessä nykyistä rohkeammin myös mahdollisuudet hyödyntää yhteistyötä yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Siinä on haastetta niin makro- kuin mikrotasonkin arviointiosaajille.

3.2. Paremmiin toimiva ja vähemmän maksava hallinto

Uusi julkisjohtaminen ei syntynyt tyhjästä julkishallinnon kentille, vaikkakin Haveri (2002, 5-6) toteaa, ettei sillä ”ole selkeätä yhtenäistä lähtökohtaa, henkilöä tai tutkimusryhmää, joka olisi lausunut liikkeen keskeiset teesit ja teoreettiset taustaolettamukset”; sitä edelsi Yhdysvalloissa 1960-70 -lukujen taitteessa syntynyt ”New Public Administration”. Uuden julkisjohtamisen jälkekin on jo puhuttu ”New Public Governancesta” tai ”New Public Servicestä”. Hallinto tai hallinto ja sen ”uutuus” - saman teeman ääreen on kokoonnuttu jo vuosikymmeniä - mikä sitten on uutta, erilaisten koulukuntien tuottamaa, kun näkemykset tuntuvat hyvinkin sekoittuvan ja täydentävän toisiaan? Uusi julkisjohtaminen kuitenkin käänsi huomion johtamiseen. Alla olevassa Salmisen taulukossa kuvataan uuden julkishallinnon ja uuden julkisjohtamisen lähtökohtia:

	UUSI JULKISHALLINTO	UUSI JULKISJOHTAMINEN
Tausta	1960-luvun loppu, kasvu, yhteiskuntakriittisyys, sosiaalisen tasa-arvon vaatimukset, kollektivismi	1990-luku, niukkuuden aika, julkisen hallinnon ja byrokratian kritiikki, individualismi
Kansalaisen rooli ja hallinto	Kansalaisen vaatimukset ja tarpeet, responsiivisuus, osallistuminen, desentralisaatio, palveluiden valintavaihtoehdot	Valintoja tekevä kuluttaja, yksilömarkkinoilla, markkinoiden ohjaus
Johtamiskäsitys	Poliittisen demokratian kehittäminen, tiimityö, julkisen hallinnon tavoitteiden toteuttaminen, julkisen sektorin johtajuus	Tulosvastuu, tulosten mittaaminen, julkinen yrittäjyys, riskit, innovaatiot, yksilöjohtajuus
Näkemyks julkisesta hallinnosta	Palvelulähtöisyys, hallintokoneiston keskeisyys, allokointi, muutoksen kontrollointi	Valtuuttaminen, markkinalähtöisyys, varojen hankinta ja ansainta, muutokseen sopeutuminen

Taulukko 3. Uuden julkishallinnon ja uuden julkisjohtamisen lähtökohtia (Salminen 2004, 73)

Hoodin (1991) artikkeli uudesta julkisjohtamisesta on yksi alkuperäisimpiä tai ainakin siteera-
tuimpia siitä nimenomaisesti kirjoitetuista artikkeleista. Hood kirjoitti uuden julkisjohtamisen
opillisesta sisällöstä ja siitä, miten 1970-luvulta saakka sen nousu on ollut yksi merkittävimmis-
tä kansainvälisistä trendeistä julkishallinnossa. Uuden julkisjohtamisen katsotaan alkaneen
Britanniasta, mutta Hood arvioi sen liittyvän neljään hallinnolliseen megatrendiin, joita ovat
olleet yritykset hidastaa tai kääntää päinvastaiseksi julkisen hallinnon eli julkisen kulutuksen ja
julkishallinnon työntekijämäärän kasvu; yksityistäminen; automaation ja erityisesti tietotekno-
logian kehitys julkisten palveluiden tuotannossa ja jakelussa sekä yleisemmin julkisjohtamista
painottava kansainvälistymiskehitys. Hoodin mukaan uuden julkisjohtamisen keskusteluissa
ilmenee yleisimmin seitsemän päällekkäistä doktriinia (oppi, oppisuunta), joita ovat (1991, 3-
4):

1. Käytännön ammatillinen johtaminen, joka on aktiivista, näkyvää, harkinnanvaraista –
”vapautta johtaa”. Vastuuvollisuus (tilivelvollisuus) vaatii selkeää toimeksiantoa ja
vastuuta toiminnasta.
2. Selvät standardit ja suorituksen mittaaminen. Tavoitteiden määrittelemistä, onnistumi-
sen mittaamista mieluusti määrällisesti. Tilivelvollisuus vaatii selkeää tavoitteiden il-
maisemista, tehokkuus tavoitteiden ankaraa tarkastelua.
3. Suurempi työn tulosten tai tuotosten valvonnan painotus. Resurssien allokointi ja pal-
kitsemisen sitominen mitattuun suoritukseen, keskitetyn byrokraattisen henkilöstöjoh-
tamisen purkaminen. Tarve painottaa enemmän tuloksia kuin menettelytapoja.
4. Julkisen sektorin yksiköiden hajauttaminen. Aiemmin monoliittisten yksiköiden purka-
minen. Tarve luoda ”johtamiskelpoisia” yksiköitä, eriyttää hankinnan ja tuotannon in-
tressit, saavuttaa tehokkuutta sopimusjärjestelyin niin julkisen sektorin sisällä kuin sen
ulkopuolellakin.
5. Kilpailuttaminen julkisella sektorilla. Siirtyminen määräaikaisiin sopimuksiin ja julkisiin
tarjousmenettelyihin. Kilpailulla alempiin kustannuksiin ja parempiin standardeihin.
6. Yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen painottaminen. Siirtyminen pois armeijatyyp-
pistä julkisen palvelun etiikasta, joustavampi työhönotto ja palkkaus, PR:n hyödyntä-
minen. Tarve käyttää julkisella sektorilla yksityisen sektorin hyväksi havaittuja työkalu-
ja.
7. Kurinalaisuus ja nuukuus resurssien käytössä. Suorien kustannusten leikkaaminen.
Tarve tarkistaa julkisen sektorin resurssivaatimuksia ja ”tehdä enemmän vähemmällä”.

Usein uuden julkisjohtamisen ajattelun ja julkishallinnon uudistusten alkaminen liitetään Bri-
tanniaan ja Thatcherin aikakauteen, mutta yhtäläisesti se saavutti suosiota ja siivitti julkishal-

linnon uudistuksia myös erityisesti Uudessa Seelannissa ja Australiassa. Sitä on pidetty muotioikkuna, mutta myös yleismaailmallisina ja yleisesti sovellettavina julkishallinnon puitteina, joiden Hoodin mukaan (1991, 8) on nähty ratkaisevan johtamisen ongelmat monissa erilaisissa yhteyksissä, organisaatioissa, politiikan kentillä, hallinnon tasoilla ja eri maissa. Uusi julkisjohtaminen on esitetty epäpoliittisena kehyksenä, johon voidaan tehokkaasti mukauttaa monet erilaiset arvot, prioriteetit ja olosuhteet johtamisjärjestelmää sopeuttamalla ja tarvitsematta muuttaa sen perusohjelmaa.

Uuden julkisjohtamisen taustateorian vaikuttaa myös uusi institutionaalinen taloustiede (Hyyryläinen 2005, 6). Hyyryläisen mukaan uusi julkisjohtaminen taustateorioineen on vaikuttanut hallinnon toimintatapojen muuttumiseen julkisten hankintojen, sopimusohjauksen ja sopimustenhallinnan, kilpailuttamisen ja ulkoistamisen kaltaisten ilmiöiden kautta.

Taloustieteen perusoletus on resurssien niukkuus. Kun resurssit eivät riitä kaikkeen ja kaikille, looginen oletus on, että vähäiset resurssit yritetään käyttää mahdollisimman tehokkaasti (Hyyryläinen 2005, 10). Tämä oletus sopii myös kuntiin ja kuntapäätäjiin. Resurssien vähäisyydestä on tullut myös diskurssi, tapa – ja erittäin institutionalisoitunut tapa – olettaa, puhua ja toimia. Yleensä puheissa valitetaan resurssien vähäisyyttä ja sillä perustellaan, miksi jotakin asiaa ei kuntalaisille voida tehdä, rakentaa, tarjota, tuottaa. Resurssit ovat rajalliset, mutta niiden käyttöä ja ohjausta voidaan priorisoida, ensisijaistaa. Resurssien käyttö on loogista olettaa mahdollisimman tehokkaaksi, mutta se ei ole automaattisesti sisäänrakennettua vaan päättäjät voivat silti preferoida tehottomampia vaihtoehtoja erilaisista poliittisista ja sosiaalisista syistä.

Haverin mielestä (2002, 6) ”uuden julkisjohtamisen mukainen ajattelumalli myös selvästi ohjaa kunta- ja valtio-organisaatioita koskevaa tutkimusta tällä hetkellä monissa maissa. Jo arviointitutkimuksen ja arvioinnin käytön laajentuminen on eräänlainen osoitus uuden julkisjohtamisen ajattelumallin merkityksestä.” Byrokraattis-legalistinen hallintoajattelu dysfunktoineen (esim. jäykkä virkamiesjärjestelmä, julkisten menojen kasvu ja julkisten palveluiden laatu), lama ja julkisen talouden kriisi Suomessa ovat Haverin mukaan uudistusajattelun taustalla (sama, 7). Suomalaisen kunnallishallinnon uudistaminen käynnistyi vapaakuntakokeilusta v. 1988, jota seurasivat kunnallislain ja kuntien valtionosuus- ja kirjanpitojärjestelmän uudistaminen sekä osallistumisen ja palvelukyvyyn parantamiseksi käynnistetyt hankkeet. Erityisesti tulosohtausuudistusta Haveri pitää todennäköisesti merkittävimpana hallintokulttuurin muuttamiseen tähdänneistä uudistuksista. (Haveri 2002, 10 ja 15)

Kirsi Lähdesmäki tutki väitöskirjassaan (2003) uutta julkisjohtamista ja julkisen sektorin uudistamista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Hän tarkasteli tutkimuksessaan uutta julkisjohtamista johtamisdoktriinina, joka pyrkii ilmaisemaan miten julkista johtamista voidaan parantaa ja miten sen keskeiset periaatteet ovat vaikuttaneet julkisen hallinnon ja johtamisen uudistuksiin Suomessa. Lähdesmäki määritteli uuden julkisjohtamisen johtamisen parantamiseen liittyvät periaatteet yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen soveltamiseksi julkiselle sektorille, huomion kiinnittämiseksi tehokkuuden ja talouden kysymyksiin sekä vahvan johtamisen ihanteeksi (Lähdesmäki 2003, 53). Lähdesmäki näkee tutkimuksessaan hallinnon tulosvastuun lisäämistä pidetyn hyvin tärkeänä uudistustavoitteena, jonka kannalta tärkeitä uudistuksia ovat olleet tulosohjaus ja –johtaminen. Kiinnittämällä huomiota toiminnan tuloksiin ja lisäämällä tavoite- ja kustannustietoisuutta on esim. välttämättömiä säästötoimia pystytty paremmin viemään läpi. (Sama, 239).

Artikkelissaan uudesta julkisjohtamisesta ja työelämän muutoksista 90-luvulla myös Koivumäki toteaa, että suomalaista julkishallintoa (koko julkista sektoria eli kuntia ja valtiota kaikkine hallinnon tasoinen) ryhdyttiin todella uudistamaan 1990-luvulla, jolloin uudistuspainetta lisäsi toisaalta se, ettei autonomia-ajalta periytyneitä hallintorakenteita ja –kulttuuria ollut juuri uudistettu, toisaalta 90-luvun alun talouslama pakotti uudistuksiin ja antoi niille syyn (Koivumäki 2005, 15). Koivumäki on listannut 90-luvulla toteutetut keskeisimmät uuden julkisjohtamisen tyyppiset uudistukset tai uudistussuuntaukset esimerkein (suluissa):

- Päätöksenteon hajauttaminen (uudistunut valtiosuusjärjestelmä)
- Keskushallinnon yksinkertaistaminen (virastojen yhdistämiset)
- Tiukempi menokontrolli (tulosohjaus, nettobudjetointi)
- Virastojen liikelaitostaminen, yhtiöittäminen ja yksityistäminen
- Toimintojen ulkoistaminen (ostopalveluiden käyttö)
- Virastojen toimintaa tukevan tiedon keruun ja jakamisen rationalisointi (uusi kirjanpitojärjestelmä, henkilötietojärjestelmät)
- Aluehallinnon keventäminen (uusi läänijako)
- Valtion hajautettu henkilöstöhallinto (uudet palkkausjärjestelmät)
- Asiakaslähtöisyyden parantamiseen tähtäävät uudistukset (laatujärjestelmät)

Keskeisimpänä erona ”vanhan” ja ”uuden” julkisjohtamisen välillä Koivumäki näkee byrokratian olevan ”vanhassa” positiivinen asia ja arvo sinänsä ”uuden” perustuessa nimenomaan byrokratiakritiikkiin (Koivumäki 2005, 29).

Haveri päättelee valtiovallalla olleen epäilyksiä tavoiteltujen uudistusten sivuvaikutuksista. Samalla kun valtiovallan sääntely ja resurssiohjaus kuntatasolla yksittäisten palvelujen ja toiminnan ohjauksen osalta on vähentynyt, on yritetty löytää uusia tapoja varmistaa palvelutaso ja alueellinen tasa-arvo esimerkiksi lääninhallitusten arviointitoimintaa lisäämällä. Kuntien koko, alueellinen sijainti ja elinkeinoperusta vaikuttavat niiden mahdollisuuksiin toimia tehokkaasti itseohjautuvina, mikä yhdessä taloudellisen tehokkuuden ylikorostamisen kanssa ”voi johtaa epätasaisuuteen kansalaisten saamissa palveluissa”. (Haveri 2002, 15) Eritasoinen arviointitieto ei kuitenkaan riittävästi tue toinen toistaan. Tarkastuslautakunnat eivät osaa hyödyntää läänintason arviointia eikä tarkastuslautakuntien arviointitieto kunnista välity läänintasolle. Läänistä tehdään kyllä kyselyitä suoraan esimerkiksi opetuspuolelle, mutta tarkastuslautakuntien arviointia ei hyödynnetä. Omana puheenjohtajakauteni ei läänistä ainakaan kysely tarkastuslautakunnalta mitään, mutta meille toimitettiin kyllä lääninhallituksen julkaisuja (esim. Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2002). Näitä en tuolloin osannut riittävästi hyödyntää.

3.3. Uuden julkisjohtamisen kritiikkiä

Ahonen ja Virtanen luonnehtivat New Public Managementia ”kalutuksi konseptiksi” (2005, 158). Mathiasenin mukaan on mahdollista nähdä NPM pelkkänä ”kakkureseptinä”, joka helposti voitaisiin siirtää yhdestä kulttuurista tai poliittisesta järjestelmästä toiseen (tai sisällöltään vaihtelevana ”ostoskorina”, kuten Pollitt esitti 1995, 133). Tällöin periaatteista ja paradigmaista keskusteleminen olisi akateemista ja tarvitsisi vain tunnistaa parhaat käytännöt. Poliitikkojen tarvitsisi vain avata kirja, seurata ohjeita ja korjata palkinto. (Mathiasen 1999, 91)

Aivan näin yksinkertaistahan se ei tietenkään ole ollut. Uuden julkisjohtamisen alle luokiteltavat uudistukset eri maissa ovat olleet eriasteisia laajamittaisista vähäisiin (Ferlie ja Steane 2002, 1461-1462) eikä uusi julkisjohtaminen ole välttämättä lainkaan saanut jalansijaa anglo-amerikkalaisten ja anglosaksisten maiden tai Pohjoismaiden lisäksi (vrt. Afrikan maat, Lähi-Itä, Aasia enimmältä osin, entisen Neuvostoliiton alueet). Dent ym. arvelevat olleen suuntauksena nähdä uusi julkisjohtaminen yhdenmukaisempana kuin se todellisuudessa ehkä onkaan, sillä heidän mukaansa se on teema, josta on sektorikohtaisia variaatioita (esim. terveydenhuolto, koulutus, sosiaalipalvelut). Uusi julkisjohtaminen vaihtelee sektoreittain, niiden sisällä ja sen mukaan, millaisia tuloksia nimenomaiset johtamisratkaisut ovat tuottaneet. (Dent ym. 2004, 1)

Uutta julkisjohtamista kansainvälisestä perspektiivistä ovat tarkastelleet myös esim. Pollitt 2002 sekä Pollitt ja Bouckaert 2003. Eräät mannereurooppalaiset tutkijat ovat Barzelayn mukaan väittäneet uutta julkisjohtamista angloamerikkalaiseksi malliksi, jonka merkitys sen ydin-

tapausten ulkopuolella on hyvin kyseenalainen, mutta tätä lähtökohtaa Barzelay pitää huonona kansainvälisen mittakaavan menettelytapojen analyysin ja oppimisen kannalta (Barzelay 2001, 160-161).

Lähdesmäki (2003) toteaa uutta julkisjohtamista kritisoidun siitä, että se korostaa arvoina liiaksi taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta ("3 e:tä": economy, efficiency, effectiveness) ottamatta huomioon tuotettavien palvelujen määrän ja laadun saatavuutta, palvelujen käyttäjien tietämystä palvelusta, palvelun määrää suhteessa ongelman laajuuteen sekä käyttäjien tyytyväisyyttä tahi perinteisiä hyvinvointivaltion arvoja eli yhdenvertaisuutta, oikeudenmukaisuutta ja demokraattista kontrollia. (Lähdesmäki 2003, 68)

Uuden julkisjohtamisen avoimena kysymyksenä on Salmisen (2004, 78) mukaan johtamisen yleistettävyyden, ovatko yksityisen sektorin käytännöt siirrettävissä julkiseen toimintaan? Jos ajatellaan, että johtaminen (sekä asioiden että ihmisten johtaminen) on universaalia, toiminnan taloudellisuus- ja tehokkuusvaatimukset analogisesti yhtäläisiä, julkisen sektorin kilpailuttaminen viety lainsäädännöllä jo yrityksiä pitemmällekin ja toiminnan tuloksellisuuden edellyttäminen jo itsestäänselvyys, mikseivät yritysten hyvät käytännöt ole parissakolmessakymmenessä vuodessa täysin kopioituneet julkiselle sektorille? Haveri ja Rönkkö (2005, 63) toteavat, että "jo kuntien monien roolien takia taloudellisuus ja tehokkuus eivät voi koskaan olla ainoita tai välttämättä edes parhaita kriteereitä toiminnan arvon määrittämiseen, vaan kuntien johtamisen tavoitteissa painottuu yhteiskunnallinen vastuu".

Yrityksillä on julkisen sektorin toimijoita enemmän toimintavapautta taloudellisen tuloksen saavuttamisen suhteen. Esimerkiksi kuntien kynnys työntekijöidensä vähentämiseen tuntuu olevan huomattavan korkea. Kunnan "lakkauttamisessakin", jos kunnan liittymistä toiseen voidaan näin luonnehtia, henkilöstön työsuhdeturva on huomattavasti parempi (vrt. StoraEnson Kemijärven ja Summan tehtaiden lakkauttamiset talvella 2008). Erilaisista painostustoimista ja valtion omistajuudesta huolimatta liiketoiminnallinen ajattelu ja markkinatilanteet sanelevat näissä tapauksissa yritystoiminnan ehdot. Valtio ja kunnat joutuvat tukitoimillaan siivoamaan irtisanomisten jälkiä ja luomaan uuden yritystoiminnan edellytyksiä ja niillä on vähän mahdollisuuksia väistää sosiaalista vastuutaan. Tosin myös yritystoimintaan kohdistuu yhä enemmän korostuvia eettisyysvaateita, joita toteuttamalla yritykset kuitenkin viime kädessä pyrkivät liiketoimintaedellytystensä parantamiseen ja kannattavuutensa lisäämiseen. Kvartaalitaloudella ja –kapitalismilla on omat ymmärtäjänsä ja vastustajansa. Vastakkainasettelu näyttää palanneen voimakkaammin (kasvottomien) omistajien tai heidän edustajiensa ja työntekijöiden välille.

Uuden julkisjohtamisen painottaessa yksityiseltä sektorilta lainattuja managerialistisia lähestymistapoja ja tekniikoita kuten yksityistämistä, suorituskyvyn mittaamista ja strategista suunnittelua, on nähty, että julkisella sektorilla pitäisi omaksua myös tiettyjä yksityisen sektorin arvoja. Näitä arvoja ovat kilpailu, markkinamekanismien ensisijaisuus sosiaalisen valinnan sijaan ja yrittäjähenkisyys. Denhardt (2004) näkee näiden älyllisesti pohjautuvan ja vahvasti nojaavan julkisen valinnan teoriaan, päämies-agentti –teoriaan ja transaktiokustannusanalyysiin. Kuitenkaan julkisen sektorin markkinat eivät ole puhtaasti vapaat ja avoimet vaan hallinnon säätelemät. Uuden julkisjohtamisen näkemysten mukaan näissäkin olosuhteissa markkinavoimat ja toimijoiden – yksilöiden, sosiaalisten ryhmien, virastojen, yritysten – ajamiensa intressien toteuttaminen ja asiakassuuntautuneisuus tuottaisi myös yhteisön kannalta parhaita tuloksia. Julkisella sektorilla on kuitenkin myös ”palveluita”, joita niiden ”asiakkaat” eivät välttämättä haluaisi (esimerkiksi vangit), jolloin julkisen sektorin asiakassuhteet muodostuvat monimutkaisemmiksi kuin esim. hampurilaisbaarin työntekijän ja asiakkaan välinen suhde. (Denhardt 2004, 139-142)

Vartolan (2005) mukaan strategisessa johtamisessa erityinen huomio on kiinnitettävä muuttuvassa ja uhkaavassa ympäristössä selviytymiseen. Leikkaukset ja säästötoimet uhkaavat ja julkisetkin organisaatiot joutuvat kilpailemaan tosissaan. Strateginen johtaminen voidaan nähdä suhteellisen koherenttina johtamisoppina, jossa rationalismi ja managerialismi yhdistyvät. (Vartola 2005, 228-230)

Managerialismia Vartola (2005) kuvaa ”joukoksi uskomuksia ja käytäntöjä, joiden ytimenä on vain harvoin testattu oletamus, jonka mukaan parempi ”management”, johtaminen (tai hallinto) auttaa ratkaisemaan tehokkaasti taloudellisia ja sosiaalisia vaikeuksia.” Sen sisältöä kuvaa usko siihen, että 1) jatkuva tuottavuuden kasvu johtaa sosiaaliseen edistykseen, 2) tuottavuutta kasvatetaan soveltamalla yhä hienostuneempia teknologioita (esim. informaatio-, organisaatio- ja tuotantoteknologiat), 3) vain ”kurinalaisesti” tuottavuusihannetta toteuttavan työvoiman avulla päästään soveltamaan edellä mainittuja teknologioita, 4) johtamisella erityisenä organisaation funktiona on ratkaiseva rooli tuottavuuden parantamisesta suunniteltaessa, toteutettaessa ja mitattaessa, ja 5) johtajille on suotava runsaasti toimintatilaa ja –välineitä eli oikeuksia ja mahdollisuuksia johtaa. Managerialismin keskeinen arvo on johtaminen ja hyvien johtamiskäytäntöjen soveltaminen, jotka voidaan löytää yksityiseltä sektorilta. Länsimainen taloudellinen edistys katsotaan saavutetun juuri yksityisen sektorin hyvän johtajuuden avulla. Sen sijaan julkista hallintoa ja politiikkaa on pidetty kooltaan ja kustannuksiltaan kohtuuttomana suhteessa niiden tuottavuuden ja vaikuttavuuden kasvuun. Hyvinvointisektoria on pidetty kilpailusta eristyneenä ja tehottomana. (Vartola 2005, 230-231)

Managerialismin ideologinen perusta on USA:n 1800-luvun loppupuolen sosiaalidarwinismissa eli uskossa kilpailun ja luonnollisen valinnan johtavan parhaiden valikoitumiseen ja menestymiseen, taylorismissa ja 1980-luvun uustaylorismissa sekä kulttuurin johtamisen ideoissa, joiden mukaan organisaatiokulttuuria voitaisiin muuttaa johtamisen avulla. Taloudellisesti kuralainen ja tulostietoinen ajattelu näyttää kuitenkin unohtavan olennaisesti julkiseen palvelutuotantoon kuuluvat eettiset ja lailliset näkökohdat, tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja henkilöstön demokraattisen osallistumisen. Managerialismi on tyypistänyt kansalaiset kuluttajiksi ja on unohtanut heidät äänestäjinä, perusoikeuksien omistajina ja demokraattisen yhteiskunnan arvona sinänsä. (Vartola 2005, 232-235). Juha Siltalan (2008) toimintasuositus on klassisesti, että "uusi julkishallinto on hävitettävä" ja hän perustelee sen tuhlanneen "veronmaksajien rahat markkina- ja laatubyrokratian paisuttamiseen opetuksen, terveydenhoidon, sosiaalityön ja turvallisuuden kustannuksella" (Siltala 2008, 453).

Vartola (2005) luonnehtii 2000-luvun alun johtamiskeskusteluja paradoksaalisiksi uuden julkisjohtamisen ja managerialismin keskittyessä tuloksen tekoon, tehokkuuteen, säästämiseen ja hallinnon koon (virkamiesten määrän) pienentämiseen, kun tällainen tilanne johtaa ihmisten realististen odotusten synkistymiseen, epävarmuuden kasvamiseen ja negatiiviseen organisaatiokulttuuriin. Hyvän ja pätevän johtajan pitäisi kyetä ajattelemaan organisaationsa yhteiskunnallista vaikuttavuutta, oman organisaationsa tuloksellisuutta, kustannussäästöjä sekä samalla huolehtimaan henkilöstönsä hyvinvoinnista. (Vartola 2005, 241-242)

Uuden julkisjohtamisen ideat ja esimerkit, esikuvat ja keskustelut ovat levinneet kansainvälisesti ja osin tietoisesti, osin puolittiedostamattomasti vaikuttaneet myös suomalaisen hallinnon kehittämiseen. Uusi julkisjohtaminen on vaikutusvaltainen paradigma hallinnon tutkimuksessa ja on ohjannut paljolti sen tutkimuskohteita ja näkökulmia. Uudistamisen lähtökohdaksi omaksuttuna doktriinina se on siten vahvistanut itseään tutkimusten, innovaatioiden ja kehittämissankkeiden seurattessa toisiaan ja samaa ajatuksellista viitekehystä. Haveri epäili artikkelissaan vuonna 2002, että pintatason ja uuden julkisjohtamisen toimintatapojen alla kunnallishallinnon syvärakenteissa ja kulttuurissa vaikuttaa edelleen byrokraattis-legalistisen hallinnon perinne. (Haveri 2002, 17) Tähän voitaneen yhtyä.

Jää nähtäväksi, miten 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopun alkava lama vaikuttaa kuntatalouteen ja kuntien toimintaedellytyksiin. Muodostuvatko perinteiset hyvinvointivaltion arvot taakaksi vai herätääkö niitä pitämään entistä merkittävämpinä?

3.4. Arviointitutkimus

Tämä tutkimus liittyy ja kohdistuu hyvin käytännönläheiseen, ei-tieteelliseen arviointiin. Tunnistamani teoreettinen tutkimusaukko liittyy luottamushenkilöihin arviointitoimijoina ja teoreettisesta näkökulmasta tutkimuksen tavoitteena on laajentaa ymmärrystä arvioinnista luottamushenkilöasemassa olevien arviointitoimijoiden kautta. Arvioinnin toimintamalli on levinnyt kaikenlaiseen hallinnolliseen toimintaan (Virtanen 2005, 62). Vaikka arvioinnista ovat kirjoittaneet paljon erityisesti kansainväliset, myös kotimaiset arviointiasiantuntijat, keskustelu on painottunut pitkälti valtionhallinnon arviointitoimiin, hanke- ja instituutioarviointeihin ja EU-lähtöisiin ohjelma-arviointeihin eli professionaaliseen arviointiin. Tarkastuslautakunta suomalaisena toimielimenä on varsin ainutlaatuinen ja kotikutoinen ilmiö, mutta arviointi sinänsä on ilmiönä kansainvälinen ja laajeneva, joten arviointiin liittyvään keskusteluun osallistuminen on tässä yhteydessä täysin perusteltua.

Tarkastuslautakuntien ja luottamushenkilöiden suorittamaa arviointia ei ole juurikaan tutkittu teoreettisesta näkökulmasta vaan tarkastuslautakuntiin liittyvät suomalaiset tutkimukset ovat lähinnä selvityksiä niiden toiminnasta, asemasta ja suhteista muihin luottamushenkilöelimiin. Tässä työssä tarkastuslautakuntien suorittamaa arviointia tarkastellaan teoreettisista näkökulmista ja itse tutkimuksen lähtökohta on Ahosta ja Virtasta mukailien pluralistinen (2005, 23) näkemys siitä, että arviointia on sellainen toiminta, jota arvioinniksi kutsutaan (sama, 35). Koska arviointitehtävä lakisääteisesti (Kuntalaki 1995/365, 71 §) on tarkastuslautakunnalle määrätty ja koska tarkastuslautakunta tosiasiallisesti myös tekee arviointia, sitä voidaan hyvin lähestyä arviointiteoreettisesta näkökulmasta, joka on tuottanut arvioinnin *ideaalimallin*, käsityksen siitä, mitä arviointi on, miten sitä tehdään ja mitä se tuottaa. Tässä työssäni teen arviointitutkimusta Ahosta ja Virtasta lainaten, ”on evaluation” eli *tutkimusta arvioinnista*, jolloin tutkin erityisesti tarkastuslautakunnan arviointitoimintaa, sen mahdollisia taustaolettamuksia ja ennakkoehdotuksia (Ahonen ja Virtanen 2005, 80). Tarkoituksena on osoittaa luottamushenkilöiden arviointitoiminnan merkitys kunnan johtamisen ja päätöksenteon tukena ja osana *tarkastuslautakunnan näkökulmasta*.

Tutkimuksen substanssiteorianä on siis arviointiteoreettinen viitekehys. Yhtä yhtenäistä, universaalia ja ortodoksista arviointiteoriaa ei voida sanoa olevan olemassa, kuten on laita myös ”organisaatioteorian” suhteen. Työssä on tarkoitus keskustella myös siitä, miten hyvin professionaaliseen arviointiin suuntautunut arviointiteoreettinen viitekehys ylipäänsä sopii tarkastuslautakuntien suorittamaan arviointiin.

Shadish (1998) korostaa, miten kaikkien arvioijien tulisi tuntea arviointiteoriaa, koska se on keskeinen arvioijien *ammattilliselle* (kursivointi omani) identiteetille. Mikä mahtanee olla esimerkiksi tarkastuslautakuntien (jäsenten) identiteetti arvioijina? Arvioinnin teoreettisen viitekehysten tunteminen on nähdäkseni tärkeää myös tarkastuslautakunnille niiden suorittaessa omaa arviointitehtäväänsä, olkoonkin, ettei tehtävä ole ammatilliseksi katsottava, mutta on kuitenkin perehtymistä edellyttävä.

3.5. Miksi arvioidaan?

Manninen (2000) luonnehtii arvioinnin tarkoituksiksi joko toiminnan valvonnan ja kontrollin tai sen uudistamisen ja kehittämisen (Manninen 2000, 122). Virtanen (2005) esittää arvioinnin voivan olla tilintekovastuun osoittamista, mutta myös parantamiskohteiden osoittamista ja organisatorisen oppimisen mahdollistamista (Virtanen 2005, 72).

Arviointeja tehdään eri syistä. Motiivina voi olla taloudellisen pääoman säilyttäminen ja kartuttaminen, julkisen toiminnan tehostaminen, tilintekovelvollisuuden (accountability) osoittaminen, tiedon tuottaminen ja kehittämis- ja parantamiskohteiden paikantaminen, kulttuuris-tiedolliset syyt vailla tiukkaa tavoitehakuisuutta sekä sosiaaliset ja poliittiset syyt, jolloin arviointi voi olla retorisis-poliittinen hyökkäys tai asiat parhain päin selittävä puolustus. (Ahonen ja Virtanen 2005, 23). Erityisesti silloin, kun päättäjien toimet voivat näyttää vastakkaisilta sille, mitä heidän äänestäjänsä toivoisivat, arviointi voitaisiin nähdä myös strategiana ”syyllisyyden välttämiseksi” (käsite Weaver 1986), sillä ”politiikassa menestyminen ja jopa eloonjääminen riippuu usein poliitikkojen ja virkamiesten kyvystä vapauttaa itsensä erityyppisistä ahdingoista” (McGraw 1990, 119). Arvioinnilla voi olla merkitys toiminnan oikeuttajana, legitimoijana ja selittäjänä, mutta sillä on jo symbolinen ulottuvuus siinä, että toimintaa ylipäänsä arvioidaan kriittisesti.

Arviointiin liittyy tietynlainen paradoksaalisuus. Toisaalta arviointia pidetään hyvänä tapana, joka liittyy luonnollisena palautemekanismina toimintaan, sen suunnitteluun, itse toteutukseen ja toteutuksen aikaiseen ja/tai jälkeiseen valvontaan. Toisaalta, kuten Thoenig (2003, 216) Wildawsky⁵ (1979) lainaten toteaa, julkiset organisaatiot eivät luonnostaan ole itsearvioivia eivätkä ne jatkuvasti tarkkaile itseään arvioidakseen sitä, saavuttavatko ne tavoitteensa. Johdon tahto tai intressi oikeuttaa tarkkailutoiminnot. Arviointi toimii kontrollin korvikkeena. Thoe-

⁵ Wildawsky, A. (1979): *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Toronto: Little Brown.

nigin mukaan on epätodennäköistä, että arviointia ryhdyttäisiin toteuttamaan sen itsensä vuoksi, sillä se on vain väline. Arviointi on uskottavaa ja hyväksyttävää vain, jos ensiksikin sitä kannattavat sellaiset yksilöt ja ryhmät, joilla on sekä käytännön kokemusta arvioinnista että suora yhteys päättäjiin tai heillä voi jopa itsellään olla päättävä rooli uudistuksissa. Toiseksi arvioinnin tulee perustua päättäjien konkreettiseen tarpeeseen tai heidän kohtaamaansa ongelmaan, josta heille on lisäarvoa. Kolmanneksi arvioinnin pitää olla hyvin ajoitettua suhteessa uudistukseen, ei liian aikaisin prosessin kuluessa eikä liian myöhään. (Thoenig 2003, 217)

3.6. Julkisen sektorin arvioinnin historiaa ja arviointitahoja

Julkisen sektorin uudistusten intensiteetti on vaihdellut huomattavasti maasta toiseen. Tietyt maat ovat olleet erityisen aktiivisia esitaistelijoita kuten Australia, Uusi-Seelanti, Iso-Britannia ja USA). Toiset (esim. Ranska, Pohjoismaat, Hollanti ja Kanada) ovat olleet vähemmän ”kuvia kumartavia” ja dogmaattisia ja vähemmän yksityistämisen, sopimuksellisuuden ja markkinamekanismien pauloissa kuin ensin mainittu ryhmä. Kolmas ryhmä on eri syistä ollut varovaisempi tai rajoittuneempi (esimerkkeinä Saksa ja Japani). Neljäntenä ryhmänä ovat kehitysmaat ja siirtymävaiheessa olleet keskisen ja itäisen Euroopan maat, jotka ovat yrittäneet toteuttaa uuden julkisjohtamisen erilaisia elementtejä vaihtelevalla menestyksellä. Globaalisti mainitsematta jäävät esimerkiksi Välimeren maat, Etelä-Amerikka, suurin osa Aasiaa ym., joiden kehityskuluista ei Pollittin ja Bouckaertin mukaan vielä tiedetä tarpeeksi. (Pollitt ja Bouckaert 2003, 22-23).

Uudistusten päästrategiat Pollitt ja Bouckaert (2003) luokittelevat seuraavasti: *to maintain* eli säilytetään hallintokoneisto paljolti entisellään, mutta kiristetään ja virtaviivaistetaan siellä missä se on mahdollista; *to modernize* eli uudenaikaistetaan tekemällä perustavanlaatuisia muutoksia rakenteisiin ja prosesseihin; *to marketize* eli tuodaan markkinatyypisiä mekanismeja julkiselle sektorille siinä uskossa, että se luo suurempaa tehokkuutta ja parempaa suorituskykyä sekä *to minimize* eli kutistetaan julkista sektoria niin paljon kuin mahdollista käyttämällä hyväksi yksityistämistä sekä sopimuksia. Yleisesti ottaen anglosaksiset maat ovat menneet useimpia manner-Euroopan maita pitemmälle markkinaehtoistamisessa ja julkisen sektorin pienentämisessä. Esimerkiksi Saksassa, Hollannissa ja Pohjoismaissa muutokset ovat olleet vähittäisiä ja asteittaisia. (Pollitt ja Bouckaert 2003, 22-23, 28)

Julkisen sektorin uudistuspolitiikat on suunnattu poliittisten ja hallinnollisten rakenteiden uudelleenmuokkaamiseen (Wollmann 2003a, 5) ja parhaillaankin meillä on käynnissä kuntien palve-

luiden ja rakenteiden uudistamiseen tähtäävä PARAS-hanke. Arviointi ei kuitenkaan näytä mitenkään leimallisesti ohjanneen tätä uudistushanketta, koska hankkeen vaikutusten ennakoarviointia tai toiminnanaikaista arviointia ei ole ainakaan julkisesti tuotu erityisesti esiin. Hankkeen tarkoituksena ja retorisenä perusteluna on turvata palvelut ja valtionhallinnon tai kuntien etujärjestönkään taholta ei haluttane erityisesti asettua alltiiksi sellaiselle ennakoarvioinnille, joka saattaisi osoittaa, että lähipalvelut eivät tietyissä osissa maata tule mitenkään säilymään tai että palveluiden keskittäminen ei tuokaan toivottuja synergia- tai kustannushyötyjä tai että demokraattinen päätöksenteko ja kuntien itsehallinto pikemminkin kärsii mainituissa uudistuksissa. Tällaisen keskustelun lietsominen potentiaalisen arvioinnin kautta ei varmasti ole uudistuksen läpimenon kannalta erityisen toivottavaa, joten se mieluummin jätetään tekemättä. Ehkä toivotaan jälkikäteen arvioinnin (ARTTU-tutkimusohjelma vuoden 2008 alusta lähtien) lopulta osoittavan uudistuksen kokonaisarvon, hyödyllisyyden ja välttämättömyyden. Nyt uudistusta on ajettu läpi juuri kuntatalouden kestävämmyyden, palvelujen turvaamisen ja lähipalveluiden säilyttämisen retoriikalla ja oikeutuksella. Voi kysyä, mitä merkitystä ”jätkirationaalisella” arvioinnilla palautemekanismina on, jos tietyt toimet ja rakennemuutokset on päätetty ajaa läpi keinolla ja hinnalla millä hyvänsä, vain tiettyjä puolia korostaen, toiset vaimentaen?

Pollitt ja Bouckaert (2003) kuvaavat esimerkiksi juuri Suomessa ja Isossa-Britanniassa julkisen sektorin uudistuksilla olevan usein voimakkaasti symbolinen ulottuvuus. Useimmat tavantomaiset arviointityökalut, kuten kustannus-hyöty-analyysi, kvasikokeellisuus, taloudellisten riippuvuuksien mallintaminen, toiminnallinen vertailu jne. eivät onnistu tuomaan esiin uudistuksen symbolista ja retorista merkitystä. Poliitikoille, jotka usein ovat uudistusten alullepanijoi- ta tai ainakin niiden mahdollistajia, uudistusten lyhyen tähtäimen retorisilla ja symbolisilla vaikutuksilla on hyvin tärkeä merkitys. (Pollitt ja Bouckaert 2003, 14)

Uudistusten arviointikriteereinä säästöt ja hallinnon valvottavuus, paremmat prosessit ja palvelut, tehokkuus ja vaikuttavuus tai hallintojärjestelmän toimintakyvyn parantaminen tai tietynlaiset ideaalityypit (kuten ”kilpailukykyinen”, ”lähellä kansalaista”, ”kumppanuus”) ovat uuden julkisjohtamisen omaa retoriikkaa, mutta hyvin kompleksisia arvioida. Esimerkiksi säästöt yhdellä toimialalla voivat saada aikaan kustannusten kasvun toisella toimialalla tai ne voivat vaikuttaa negatiivisesti muihin kriteereihin kuten tehokkuuteen tai vaikuttavuuteen. Tai hoitoprosessit voivat parantua ja nopeutua, mutta niillä ei silti ole toivottuja vaikutuksia esim. terveydentilan suhteen. Tai opetus voi olla näennäisesti tehokasta oppilasmäärien kasvaessa, mutta opetuksen vaikuttavuus heikkenee, kun opettajalla on vähän aikaa huomioida lapsia yksilöllisesti. Vaikuttavuuden arvioinnissa on vaikea tietää, mitkä toimenpiteet tai tekijät ovat tosiasial-

lisesti vaikuttaneet lopputulokseen ja voi kulu useita vuosia, ennen kuin alku- ja lopputilannetta voidaan verrata. Ideaalityyppisten kriteerien soveltaminen voi olla erityisen vaikeaa.

Pollitt ja Bouckaert (2003) toteavat raportoinnin sisältävän sisäänrakennetun painotuksen: onnistumisia ylistetään ja poliitikoille ja virkamiehille epämieluisat epäonnistumiset kätetään tai niistä ei vain puhuta. Prosessi-informaatio myös usein jättää huomiotta sen, mikäli järjestelmän jotkut (piilossa olevat) osat ovat kärsineet, kun toisissa osissa on tapahtunut parannuksia. (Pollitt ja Bouckaert 2003, 20)

Robson kuvaa arvioinnin historiaa lyhyeksi ja jossain määrin kaoottiseksi. Alkuvaiheen kokeellisista ja kvasi-kokeellisista arvioinneista arviointia pyrittiin kehittämään päätöksentekoprosesseissa helpommin käytettäväksi. Sitten Guban ja Lincolnin esittämästä konstruktivistisesta, ”neljännen sukupolven” arvioinnista ollaan suuntautumassa kohti pluralistisia, eri mallien parhaita puolia yhdistäviin lähestymistapoihin. (Robson 2001, 26).

Ahonen ja Virtanen kuvaavat nykymuotoisen arviointitoiminnan saaneen alkunsa 60-luvun alkupuolella Yhdysvalloissa, josta se on levinnyt ja suodattunut etenkin ”kognitiivis-kulttuurisiin angloamerikkalaisen maailman satelliitteihin”, kuten Suomeen. Suomeen julkisen hallinnon arviointitoiminta on varsinaisesti rantautunut 80-luvun puolivälistä lähtien ja Euroopan unionin jäsenyys on huomattavasti vauhdittanut arviointitoiminnan leviämistä useilla hallinnonaloilla. (Ahonen ja Virtanen 2005, 25-26). Julkisen sektorin kohteet, politiikat, toimintaohjelmat, toiminnot, organisaatiot ja hankkeet ovat olleet keskeisiä arvioinnin kohteita ja niiden arviointi suhteellisen vakaasti institutionalisoitunutta (sama, 39).

Ahonen ja Virtanen (2005) kuitenkin korostavat kiteytyneimmän ja yhtenäisimmän arvioinnin sijoittuvan Suomessa valtionhallinnon vastuualueille. He viittaavat vain varsin lyhyesti ”kunnallisarviointiin” eli kuntien ja kuntayhtymien pääasialliseen vastuuseen liittyvien hyvinvointitehtävien arviointeihin, joita synnyttävät sekä valtio että kuntasektori tahollaan (Ahonen ja Virtanen 2005, 41), mutta eivät esimerkiksi mainitse lainkaan tarkastuslautakuntia ja luottamushenkilöiden suorittamaa arviointia, vaikka suhtautuvatkin suopeasti arvioinnin pluralistisiin lähestymistapoihin (sama, 23). Suomessa erityisesti opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö ovat olleet aktiivisimpia arviointien toteuttamisessa, sekä tilaajina että tuottajina (sama, 46). Arvioinnin tuottajia ovat mm. yksilölliset oman toimen ohella tai freelancereina toimivat arvioijat, julkisomisteiset yliopistot, julkiset ja muut kehittämiskeskukset ja tutkimuslaitokset (esim. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, Työterveyslaitos ja Kansanterveyslaitos) sekä konsulttiyritykset (sama, 52). Arviointialan välittäjä-

tahona mainittakoon Suomen arviointiyhdistys, jonka tavoitteena on toimia korkeatasoisen suomalaisen arviointitoiminnan, arviointitutkimuksen ja arviointiin liittyvän koulutuksen edistäjänä.

3.7. Arviointiteorioista ja niiden kehittymisestä

1960-70 –lukujen vaihteessa arviointitutkimuksen tieteellisenä ihanteena oli positivismi ja kokeellisilla tai kvasi-kokeellisilla, kvantitatiivista tietoa tuottavilla tutkimusasetelmilla pyrittiin selvittämään toimenpideohjelmien kausaalisuutta. Summatiivisella arvioinnilla tuotettiin ensisijaisesti tietoa toimintaohjelmien tuloksista ja vaikutuksista. Tutkimuksen tehtävänä oli mittaaminen ja arvottaminen jäi tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimusten menetelmällistä huolellisuutta, tarkkuutta, yleistettävyyttä ja toistettavuutta pidettiin tärkeänä. Tausta-ajatuksena oli tieteellisten laskelmien rationaalisesti, objektiivisesti ja järjestelmällisesti ohjaava vaikutus ja tiedon suoraviivainen, välineellinen hyödyntäminen. (Rajavaara 1999, 43-44)

Tutkimustietoa ei kuitenkaan hyödynnetty niin suunnitelmallisesti ja välineellisesti päätöksenteon tukena kuin tutkijat olivat olettaneet. Tutkimuksia saatettiin jättää kokonaan lukematta ja huomioonottamatta ja jopa sivuuttaa tai väaristellä tutkimustuloksia hyödyntäjien omien poliittisten tavoitteiden tai lähestyvien vaalien takia. Uudistusten ja toimenpideohjelmien nähtiin syntyvän inkrementalistisesti, vähittäin askel askeleelta etenevien valintojen ja päätösten seurauksena. Arvioinnin kohteena olevien palveluiden, toimenpideohjelmien ym. nähtiin olevan poliittisten päätösten tuotosta ja samoilla poliittisilla areenoilla hyödynnetään tai jätetään hyödyntämättä myös tutkimustulokset. Poliittinen toimintaympäristö on otettava huomioon myös tutkimusten asetelmia ja menetelmiä koskevissa ratkaisuisissa ja päätöksissä. Arviointitutkimuksen hyödyllisyys, uskottavuus, oikeudenmukaisuus ja tarkkuus, kysyntäpohjainen ongelmanratkaisu ja relevanssi käyttäjien näkökulmasta tulivat keskeisemmiksi. Toimenpideohjelmiä ja palveluita kehittävä arviointi alkoi kiinnostaa ja uudistusten ja ohjelmien toteutusta alettiin kartoittaa laadullisinkin menetelmin. Kuten Rajavaara kuvaa: ”Monologisesta tutkimustulosten välittamisestä alettiin siirtyä dialogiseen malliin, jossa tutkimustulokset tuotetaan ja välitetään läheisessä vuorovaikutuksessa tutkijoiden ja arvioitavan toiminnan asianosaisten kesken.” (Rajavaara 1999, 45-47)

Arviointitutkimuksen hyödyntäjien näkeminen pragmaattisesti, tietoa muodostavina ja hyödynnävinä ihmisinä passiivisen yleisön sijaan edesauttoi käyttäjälähtöisten, konstruktivististen, osallistavien ja yhteistoiminnallisten arviointilähestymistapojen kehitystä. Konstruktivististen,

sosiaalisesti rakentuneiden todellisuuksien olemassaoloon perustuvan arviointitutkimussuuntauksen mukaisesti arviointitutkimuskin on sosiaalista ja poliittista. Sen tulisi mahdollisimman laajasti heijastaa niitä arvoja ja käsityksiä, jotka arvioitavaan toimintaan liittyvät. Arviointi on tällöin vuorovaikutuksellinen oppimisprosessi tutkijan ja muiden toimijoiden kesken, mutta siitä on hankalaa tehdä yleistyksiä tai siirtää syntyynyttä tutkimustietoa toisiin toimintaympäristöihin sen voimakkaan kontekstiinsa kiinnittymisen vuoksi. (Rajavaara 1999, 48-49)

Erlaisina arvioinnin filosofis-metodologisina lähestymistapoina ja ”arviointiteorioiden määreinä” (2005, 84) Ahonen ja Virtanen erottavat positivistis-empiristisen, konstruktivistisen ja realistisen otteen. Positivistis-empiristiselle otteelle tunnusomaista on kausaalinen syy-seuraus – ajattelu ja huomion kiinnittäminen ”todistusaineistoon, *evidenssiin* ja siihen, millaisia päätelmiä tuon aineiston nojalla voidaan sovelletuilla kriteereillä tehdä”. Konstruktivismiin liittyy ajatus maailman ilmenemisestä tietyllä tavalla rakentuneena kielen ja sosiaalisten käytäntöjen yhteenkietoutuneisuuden kautta. Realismilla tarkoitetaan tieteellis-realistista otetta, jolle ”on ominaista pyrkiä päättämään, miten jollakin ilmiöpinnalla havaittavat seikat kenties voidaan selittää hypotetisoimalla havaittavuuden ulkopuolisia mekanismeja, joista nuo seikat kumpuaisivat”. Arvioitavan seikan takana tai alla ikään kuin piilee jokin sen aiheuttava mekanismi. (Ahonen ja Virtanen 2005, 80-84)

Virtanen luonnehtii Guban ja Lincolnin teoksella *Fourth Generation Evaluation* (1989) olleen ja olevan osin vielä edelleenkin ”läpiluotaava merkitys arviointitutkimuksen kentällä”. Virtanen pelkistää teoksen esittäneen synteessin arviointitutkimuksen metodologisesta kiistasta naturalistisen, konstruktivistisen tutkimusmetodologian kannattajien ja positivistiseen, määrälliseen informaation ainoana oikeana tiedon muotona pitäytyvien tutkijoiden välillä. Guba ja Lincoln hyökkäsivät siihen asti vallalla ollutta positivistishenkistä, tavoitteisiin sidottua ohjelma-arvioinnin lähestymistapaa vastaan kritisoimalla sitä ”managerialistiseksi, pahimmassa tapauksessa valtaa pitävien valtaa pönkittäväksi” sekä ontologisesti ja epistemologisesti mahdottomaksi. Guba ja Lincoln panivat teoksellaan alulle koulukuntaistuneen arviointitutkimus- ja kommentaarikirjallisuuden, jota Virtasen mukaan ei juurikaan ole kritisoitu edes kansainvälisillä areenoilla, saati Suomessa. (Virtanen 2005, 62-63)

Artikkelissaan neljännen sukupolven evaluaation jälkeisestä arviointitutkimuksesta Petri Virtanen (2005) varsin kriittisesti kirjoittaa 1990-luvun arviointitutkimuksen koulukunnista (esim. teoriaperustainen [Chen], arvioinnin kohteiden valtaistamiseen [empowerment, Fetterman] tähtäävä koulukunta ja realistisen arvioinnin koulukunta [Pawson ja Tilley]). Hän luonnehtii esimerkiksi realistisen arvioinnin lyöneen 2000-luvulla itsensä läpi ”pienellä ja vakiintumatto-

malla suomalaisella arviointitutkimuskentällä” ja sitä sovelletun täällä ”sellaisella hurmahenkisyydellä, joka todennäköisesti häkellyttäisi itse lähestymistavan alkuperäiskehittäjätkin”. Virtanen esittää, että arviointitutkimuskentän metodologinen lohkoutuminen ei ole synnyttänyt aitoja, itsenäisiä ja metodologisesti kiinnostavia koulukuntia vaan on pyritty eräänlaiseen brändien muodostamiseen ja erottautumiseen. (Virtanen 2005, 63-64)

Pawsonin ja Tilley'n realistiselle arvioinnille ominaista on tuntee asetelma, jossa on konteksti, mekanismi ja lopputulos. ”Toiminta on kausaalista vain, jos sen lopputuloksen laukaisee kontekstissa toimiva mekanismi” (Pawson ja Tilley 1997, 58). Realistisen arvioinnin – ”realistinen metodi realistista maailmaa varten” - metodologiset ”säännöt” ovat seuraavanlaisia (sama, 215-219):

1. Generatiivinen kausaalisuus. Arvioijien pitää kiinnittää huomiota siihen, miten ja miksi sosiaalisten ohjelmien on mahdollista aiheuttaa muutos. Luonnollisten ja sosiaalisten ilmiöiden muutoskapasiteetti käynnistyy vain sitä edistävissä olosuhteissa.
2. Ontologinen syvyys. Arvioijien täytyy tunkeutua ohjelman näkyvien panosten ja tuotosten pintaa syvemmälle. Interventiot ovat aina rakentuneet asenteellisten, yksilöllisten, institutionaalisten ja yhteisöllisten prosessien päälle ja siten makro- ja mikrotasoiset sosiaaliset voimat tuottavat ohjelman lopputulokset.
3. Mekanismit. Arvioijien täytyy keskittyä siihen, miten poistetaan sosiaalisia ja käyttäytymisongelmia tuottavat kausaaliset mekanismit tai miten niihin vastataan sosiaalisessa ohjelmassa esitellyillä vaihtoehdoilla kausaalisilla mekanismeilla. Realistiset arvioijat pyrkivät ymmärtämään ”miksi” ohjelma toimii mekanismien toimintaa ymmärtämällä.
4. Kontekstit. Arvioijien pitää ymmärtää kontekstit, joissa ongelmamekanismit aktivoituvat ja mitä ohjelmamekanismeja voidaan menestyksellisesti käyttää. Realistiset arvioijat pyrkivät ymmärtämään kenelle ja missä olosuhteissa ohjelma toimii tutkimalla kontekstuaalisia olosuhteita. Mekanismien toiminta on aina kontekstiriippuvaista.
5. Lopputulokset. Arvioijien pitää ymmärtää mitkä ovat hankkeen lopputulokset ja miten ne on tuotettu.
6. Konteksti-mekanismi-lopputulos –malliasetelmat. Kehittääkseen siirtokelpoisia ja kumulatiivisia, opiksi otettavia tutkimustuloksia, arvioijien täytyy orientoida ajattelunsa konteksti-mekanismi-lopputulos –malliasetelmiksi. Asetelma on esitys siitä, mikä ohjelma toimii, kenelle ja missä olosuhteissa. Otaksuttu asetelma on arvioinnin lähtökohta ja jalostunut malliasetelma on arvioinnin löydös. Sen sijaan, että odottaisi ohjelmallisen viisauden kumuloidun universaalisti toimiviksi ohjelmiksi, realistinen arvioija pyrkii yleistykseen konteksti-mekanismi-lopputulos -malliasetelman abstrahoinnin kautta. Hän luo teorioita, jotka tarjoa-

vat analyyttisiä kehyksiä ohjelmaryhmien samankaltaisuuksien ja erilaisuuksien tulkitsemiseen.

7. Opettaja-oppija –prosessit. Rakentaakseen ja testatakseen konteksti-mekanismi-lopputulos –mallin selityksiä, arvioijien pitää sitoutua opettaja-oppija –suhteeseen ohjelman päättäjien, ammattilaisten ja osallistujien kanssa. Näillä osallisilla on selkeä sisäpiirin ymmärrys ohjelmien tarkoituksesta ja he siten muodostavat tutkimusprosessin avaintiedonantajaryhmän. Realistinen arvioija ei kuitenkaan oleta tehtävänsä olevan osallisten etuoikeutettujen näkemysten uskollisen ”uudelleentuottamisen”, vaan tutkimustyö käsittää ”oppimisen” osallisten teorioista, niiden formalisoinnin ja ”opettamisen” tiedonantajaosapuolelle, joka tällöin voi kommentoida ja selventää niitä sekä edelleen jalostaa keskeisiä ideoita.
8. Avoimet järjestelmät. Arvioijien täytyy tunnustaa, että ohjelmia toteutetaan muuttuvassa ja läpäisevässä sosiaalisessa maailmassa ja että ohjelman tehokkuus voi siten heikentyä tai parantua odottamattomien uusien kontekstien ja kausaalisten voimien sekaantumisen takia. Tämä sosiaalisen elämän avoimen järjestelmän luonne tarkoittaa kuitenkin sitä, että kaikki konteksti-mekanismi-lopputulos –mallirakennelmat ovat *ceteris paribus* (muiden asioiden pysyessä muuttumatta), jossa kuitenkin *ceteris* ei ole, eikä koskaan voi olla, *paribus*.

Pawson & Tilley 1997 ja Ahonen 2001:	Realistinen evaluaatio
Epistemologia (tieto-oppi)	Kausaalisen selittämisen teoria
Metodi	Teorioiden testaaminen, miten ohjelman lopputulemat syntyvät tiettyjen mekanismien ja kontekstien vaikutuksesta; ohjelmien sisäisten ja välisten vertailujen tekemistä sen toteamiseksi, mitkä konteksti-mekanismi-lopputulos – asetelmat ovat vaikuttavia.
Ontologia (todellisuuden luonne)	Säännönmukaisuudet sosiaalisen toiminnan muotoutumisessa syntyvät ihmisten järkeilyn ja tietyissä toimintayhteyksissä käytössä olevien resurssien pohjalta rakentuneiden mekanismien vaikutuksesta.
Käytännön toiminnan ohjelmointi	Yrityksenä ilmentää tietoa, jossa on tunnistettu mikä toimii, kenelle ja missä olosuhteissa.
Edistyminen	Tieto kumuloituu peräkkäisten ohjelmakokeilujen ja muiden empiiristen tutkimusmuotojen myötä tarjoten päätöksentekijöille erilaisia teorioita, joita täsmentävät tyypologiat menestyksellisistä konteksti-mekanismi-lopputulos – yhdistelmistä.
Hyödyllisyys	Arvioija auttaa opetus- ja oppimisprosessissa nostamaan esiin asianosaisille kertyneen sirpa-leisen tiedon.
Mahdollisia ongelmia (Ahonen 2001, 72)	Profiililtaan hieman jäsentymätön synteesi kvasikokeellisen, pragmatistisen ja konstruktivistisen evaluaation lähestymistavoista. Rakenteeltaan selkeissä politiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa tulee kvasikokeellinen evaluaatio kysymykseen. Eripuraisuuden luonnehtimissa ja jäsentymättömissä politiikoissa, ohjelmissa ja hankkeissa tarvitaan konstruktivistista evaluaatiota.

Taulukko 4. Realistisen evaluaation yleiskuva. Muokattu: Pawson & Tilley 1997, 220 ja Ahonen 2001, 72.

Realistisen arvioinnin teoreettinen viitekehys sopii tarkastuslautakuntien arviointiin, koska olen kyseessä ns. amatööriarviointi eikä professionaalinen, erilaisia arviointimenetelmiä ja – tekniikoita tunteva asiantuntija-arviointi, voidaan yksinkertaisesti päätellä, että ihmisellä on luontainen tarve pyrkiä ymmärtämään asioiden syy-seuraus-yhteyksiä ja ottamaan huomioon olosuhteet ja toimintaympäristö. Pyritään ymmärtämään, mitä vaikutuksia toiminnalla on, mitä syitä ja seurauksia esim. määrärahojen leikkauksilla tai lisäyksillä voi olla. Kumuloituneet kokemukset, tieto ja arviot siitä, mikä toimii ja millä tavoin, kenelle ja missä olosuhteissa, kuvaavat realistisen arvioinnin mukaista logiikkaa. Tästä on kyse esimerkiksi silloin, kun tarkastuslautakunta pohtii ja ottaa kantaa siihen, mitä seurauksia on vaikkapa koulujen tuntikehysten

leikkaamisella. Tällöin määrärahojen leikkaaminen, ennallaan säilyttäminen tai niiden lisääminen on mekanismi, jolla oletetaan olevan vaikutuksia lasten oppimiseen.

Guban ja Lincolnin (1989) lähestymistapa on konstruktivistinen eli nähdä arvioinnin lopputulosten edustavan, ei tosiasioita vaan niitä merkityksellisiä rakenteita, joita yksilölliset toimijat tai toimijaryhmät muodostavat ymmärtääkseen omia tilanteitaan. Löydökset kirjaimellisesti *luodaan* vuorovaikutuksellisessa prosessissa, johon osallistuvat niin arvioija ("se siitä objektiivisuudesta!") kuin ne monet osalliset, jotka arviointi asettaa jonkinlaiselle riskille alttiiksi. Konstruktiot muotoutuvat pitkälle ihmisten arvoista ja jos arvojärjestelmä on yhteinen, se ei tuota paljon ongelmia, mutta mahdollinen moniarvoisuus sen sijaan hankaloittaa. Tietyt fyysiset, psykologiset, sosiaaliset ja kulttuuriset kontekstit ovat erottamattomasti yhteydessä konstruktioiden muotoutumiseen. Inhimillisen ajattelun tuotteina yhteisymmärrykseen perustuvat konstruktiot ovat myös alttiita inhimilliselle erehtymiselle. Arviointeja voidaan muokata vapauttamaan tai "orjuuttamaan" osallisia ryhmiä eri tavoin. Osallisia voidaan voimallistaa tai heikentää arvioinnin löydösten selektiivisen levittämisen kautta. "Jos tieto on valtaa, salattu tieto on vallan vähentämistä." Guban ja Lincolnin neljännen sukupolven arviointi on toimintasuuntautunutta ja ottaa huomioon myös muut osalliset ja sidosryhmät kuin pelkästään arvioijan ja hänen asiakkaansa. Arviointi on inhimillistä toimintaa, joka osallistaa arvioinnin eri vaiheissa ihmiset asiakkaina, osallisina, informaation lähteinä ja monin muin tavoin. Arvioijan on vuorovaikutuksessaan toimittava ihmisten ihmisarvoa, loukkaamattomuutta ja yksityisyyttä kunnioittaen. (Guba ja Lincoln 1989, 8-11)

Guban ja Lincolnin (1989) konstruktivistinen metodologia rakentuu konstruktivistisen paradigman varaan. Aiemmin arvioinneissa käytetty metodologia oli lähestulkoon yksinomaan tieteellinen ja perustui ontologisesti positivistiseen olettamaan olemassa olevasta objektiivisesta todellisuudesta, jota muuttumattomat luonnonlait ohjasivat sekä epistemologisesti olettamaan tarkkailijan ja tarkkailtavan välisestä kaksijakoisuudesta, jolloin tarkkailija on tarkkailtavan "areenan" ulkopuolella, vaikuttamatta siihen tai sen vaikuttamatta häneen itseensä. Arvioija voi näin esittää tuottaneensa havaintoja, jotka edustavat "asioiden todellista tilaa tai miten asiat todellisuudessa toimivat" ilman, että siihen on voinut vaikuttaa hän itse, asiakas tai kukaan muu. Konstruktivistisen arvioinnin lähtökohta on aivan erilainen. Todellisuus ei ole objektiivinen vaan sosiaalisesti ja kulttuurisesti rakentunut, se on olemassa vain ihmisten luomana heidän yrittäessään ymmärtää ympäristöään. Arvioinnin tuotekaan ei ole – jyrkkänä kontrastina konventionaaliseen metodologiaan – sarja johtopäätöksiä, suosituksia tai arvolausemia vaan mieluummin neuvoteltava agenda, asialista niistä väitteistä, huolenaiheista ja asioista,

joita ei ole ratkaistu hermeneuttisen ja dialektisen vaihdannan keinoin. (Guba ja Lincoln 1989, 12)

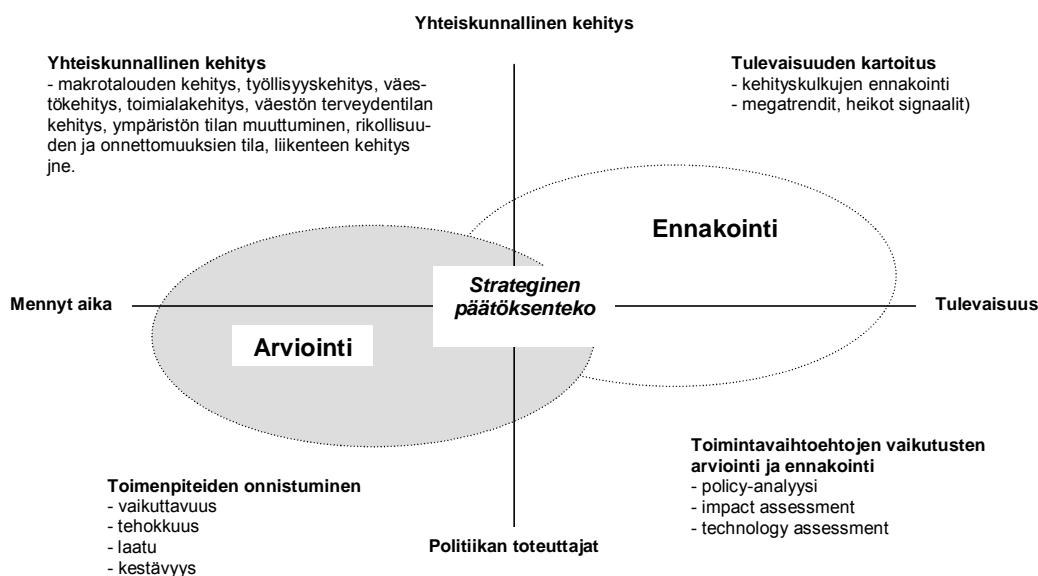
3.8. Arviointi ja tiedon tuottaminen

Chelimskyä (1994, 344) mukailleen menestyksellisen arviointitoiminnon luominen edellyttää, että arviointitiimi on taidollisesti vahva, perustetaan tarkastelukäytännöt ja infrastruktuuri, löydetään merkitykselliset asiantuntijat, valitaan aiheet, jotka ovat sekä toiminnan kannalta tärkeitä että arvioitavissa olevia, suojataan arvioijien itsenäisyyttä, rohkeutta ja halukkuutta taistella löydöstensä puolesta ja että ymmärretään joskus kaukaistenkin käyttäjien tiedontarpeet, jotka voivat hyvinkin erota arvioijien omista tarpeista. Nämä merkitykseltään perustavanlaatuiset seikat on suunniteltava huolellisesti eikä se käy hetkessä. Chelimsky näkee arvioinnin perimmäiseksi tarkoitukseksi auttaa hallinnon muuttamista tehokkaammaksi, responsiivisemmaksi, vastuullisemmaksi ja jopa paremmin johdetuksi.

Arvioinnin tekijällä on tietty oma sosiaalinen taustansa ja habituksensa, tietty suhde valtara-kenteeseen ja tietty näkemys arvioinnin kohteena olevista asioista, ilmiöistä, organisaatioista ja ihmisistä. Projektion, introjektion ja arvon kieltämisen käsitteiden kautta voidaan kuvata arvioijan suhdetta arviointikohteeseen. Projektiossa omassa itsessä havaittu pahana pidetty saatetaan heijastaa arviointikohteeseen, introjektiossa nähdään hyvä lähinnä omassa itsessä ja arvonkieltämisessä ei arvoa nähdä siellä missä sitä on. Arvioija joutuu luovimaan valtara-kenteiden myötäilemisen ja toisaalta valtakriittisyyden välissä, samoin kuten ottamaan huomi-oon paitsi pelkät tekniset toimeenpano-ongelmat myös lisäksi vapauksiin ja oikeuksiin ja arvo-jen vaalimiseen tai kyseenalaistamiseen liittyvät ongelmat. (Ahonen ja Virtanen 2005, 132-134)

Yritys väittää, että arviointi on ”epäpoliittista” on omiaan tarjoamaan tuon väitteen onnis-tuneesti tehneille vapaat kädet heidän harjoittamassaan politikoinnissa, jonka tärkeä askel on jo tuo onnistunut uskottelu, esittävät Ahonen ja Virtanen (2005, 84). ”Kornina” Ahonen ja Vir-tanen pitävät myös väitettä arvioinnin pyyteettömyydestä, koska arviointeja tehdään periaat-teessa tilaustutkimuksina ja niihin voi liittyä merkittäviä taloudellisia intressejä arvioinnin teki-jöidenkin näkökulmasta (sama, 116). Arvioinnissa on aina kyse vallan käyttämisestä, toteavat Ahonen ja Virtanen (sama, 135) ja arviointi liittyy poliittis-retoriseen taisteluun ja poliittis-retorinen taistelu arviointiin (sama, 155).

Arvioitavan kohteen ja sen toimintalogiikan tarkoituksenmukainen ymmärtäminen on Ahosen ja Virtasen mukaan arvioijalle riittävää. Täydellisen riippumattomuuden vaatimus saattaa johtaa siihen, ettei arvioinnin tekijällä ole arvioitavan kohteen toiminnasta, tavoitteellisuudesta, tekemisen tavoista jne. juuri mitään käsitystä. (Ahonen ja Virtanen 2005, 138). Käytännön arvioinnin tutkija ei tuota tutkimuksellaan arvonlisää, jos vain toistaa itseään, apinoi muita tai pelkää reagoi, he toteavat (sama, 153).



Kuvio 5. Arviointi ja ennakointi tiedon tuottamisen muotoina (Valovirta & Hjelt 2005, 103)

Valovirta ja Hjelt päättelevät artikkelissaan, että sekä arvioinnissa että ennakoinnissa itse tarkasteluprosessi hyödyttää sen osallistujia keskeisesti pakottamalla osallistujat asioiden analyttiseen tarkasteluun, uusien näkökulmien ja ideoiden avaamiseen ja kehittelyyn ja vallitsevien käsitysten tarkistamiseen. Kovin tarkkarajainen ja kapea asioiden tarkastelu ei auta toiminnan kehittämistä kokonaisuutena. Holistinen tieto palvelee paitsi julkisen hallinnon toimijoita, myös muita (yrityksiä, yhteisöjä, kansalaisia) kun julkinen valta nähdään talouden edellytyksiä luovana voimana. Tiedon tuottamisen prosessit voivat siis palvella strategista päätöksentekoa myös julkista hallintoa laajemmin. Valovirran ja Hjeltin näkemyksen mukaan ennakointi- ja arviointitoiminnan metodologiselle kehitystyölle on polttava tarve mm. holististen poli-

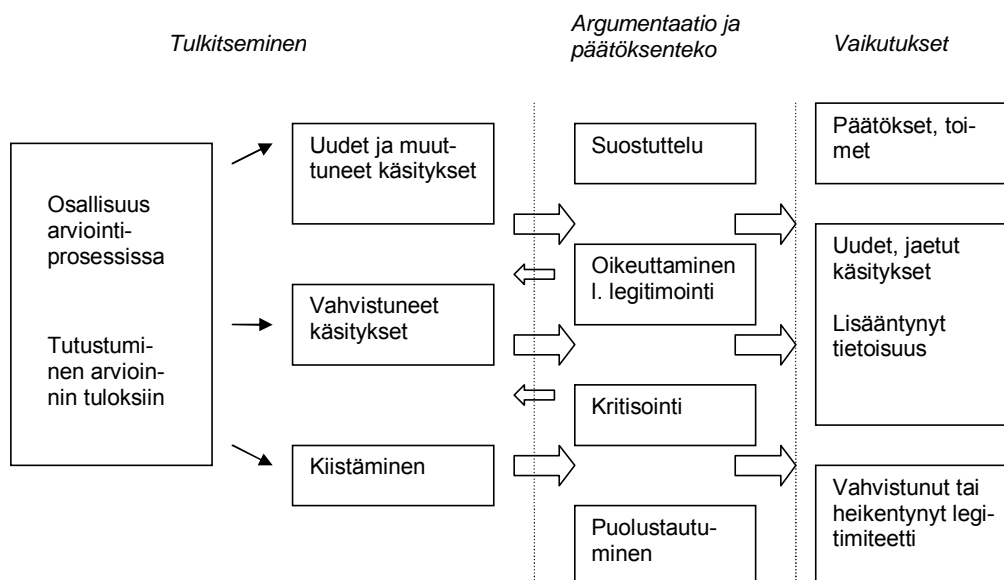
tiikkaprosessien ja toiminnan vuorovaikutteisuuden ja verkostomaisuuden takia. (2005, 108-109)

Valovirta ja Hjelt näkevät arviointien avulla tuotetun informaation, sen tuottamisprosessin että hyödyntämisen sosiaalisena argumentointina, jonka ”keskeinen lisäarvo nousee kuvailevan tiedon yhdistämisestä arvioviin ja ennakoiviin, jopa visionäärisiin johtopäätöksiin ja suosituksiin, jotka kokonaisuudessaan muodostavat argumentteja keskusteluun”. Heidän mukaansa arvioinninkin rooliin voi manageriaalisen tiedontuotannon lisäksi liittyä muuten keskustelun edistäminen verkostoyhteiskunnassa. (Valovirta ja Hjelt 2005, 108).

Valovirta ja Hjelt peräänkuuluttavat toimivaa arviointi- ja ennakoitinkulttuuria, jossa toimijoilla on kyky ajatella tehtävänsä mukaisesti ja toimintatavat ovat vakiintuneet. Massiivisella tiedontuotannon lisäyksellä ja asiantuntijoiden ja todellisen päätöksenteon etäännyttämisellä on kuitenkin vaaransa, jolloin aktiivinen merkityksenanto saa yhä vähemmän tilaa. Realistisesti kirjoittajat toteavat myös päätöksentekijöiden priorisoivan niukat aikaresurssinsa, jolloin on valmiutta panostaa vain todella merkitykselliseksi nähtyyn toimintaan. (Valovirta ja Hjelt 2005, 109).

Ristiriitojen esiin tuominen ja kritiikki eivät välttämättä ole pahantahtoisuutta vaan ne avaavat mahdollisuuksia oppia muiden näkemyksistä (ks. Valovirta 2002, 63). Arvioinnin tulosten hyödyntäminen tapahtuu sosiaalisessa ja argumentoivassa kontekstissa. Keskustelu koostuu asian esittelemisestä, sitä tukevista, puolustavista ja haastavista argumenteista, joista osa liittyy itse arviointiin, osa voi nousta muista yhteyksistä. (Valovirta 2002, 63-64)

Valovirta (2002, 64) on kuvannut arvioinnin hyödyntämisprosessia seuraavan kuvion avulla:



Kuvio 6. Arvioinnin hyödyntämisprosessi. (Valovirta 2002, 64).

Arvioinnin hyödyntämisprosessi alkaa joko osallistumisella itse arviointiprosessiin tai tutustumalla arvioinnin tuloksiin esim. arviointiraportin muodossa tai esittelytilaisuudessa. Arviointiprosessi itsessään voi muodostua merkittäväksi oppimisen lähteeksi. Arviointiprosessiin osallistuvat henkilöt tehdessään valintoja ja kriittisesti omaa suoritustaan heijastaen voivat oppia prosessista huomattavasti. Arviointiprosessiin osallistumisen hyödyllisyyden ymmärtäminen osoittaa selvästi edistymistä arviointiajattelussa. Silti monissa tapauksissa arviointiraportit muodostavat prosessin tärkeimmän tuloksen. (Valovirta 2002, 64)

Arvioinnin tuloksia tulkitaan ja uudelleen arvioidaan yksilöllisesti. Toimijat vertaavat omissa tulkinnoissaan saamaansa uutta informaatiota omiin kokemuksiinsa, aiempaan tietämykseen ja tiedon tarpeisiin. Tulkinnan tulokset ovat kognitiivisia eli tiedollisia, ne joko vahvistavat aiempia käsityksiä, luovat uusia tai muuttuneita käsityksiä tai ne kumotaan tai kiistetään. (Valovirta 2002, 65)

Yksilölliset tulkinnat arvioinnin tuloksista alistetaan yhteisöllisen pohdinnan, keskustelun, neuvottelun ja päätöksenteon kohteiksi. Mitä enemmän toimijoita päätöksentekoprosessissa on mukana, sitä suuremmaksi kasvaa tarve neuvotella, keskustella ja argumentoida. Arvioinnin

merkitys rakentuu tietyissä sosiaalisissa puitteissa. Argumentoinnin peruselementtejä ovat suostuttelu eli pyrkimys saada toinen kannattamaan tiettyä asiaa, legitimointi eli toiminnan tai olosuhteiden oikeuttaminen, kriittisyys eli pyrkimys vähentää tai poistaa jonkin asian oikeutus sekä puolustus, jos esitetty asia kohtaa todellista tai mahdollista kritiikkiä. Koska arviot perustuvat merkittävässä määrin joihinkin implisiittisesti tai eksplisiittisesti ilmaistuihin kriteereihin, ne ovat siten aina potentiaalisesti kyseenalaisia. (Valovirta 2002, 66)

Valovirta lainaa artikkelissaan mielenkiintoisesti Housea⁶ (1980, 73) (käännös ja sanavalinta omani): ”Arviointi ennemmin suostuttelee kuin vakuuttaa, ennemmin väittää kuin todistaa, on ennemmin uskottavaa kuin on varmaa ja se on ennemmin vaihtelevasti kuin pakottavasti hyväksyttyä.” Lopullisesti sen, miten suostuttelevaa arviointi on, päättävät sen käyttäjät. (Valovirta 2002, 66).

Vuorovaikutukselliset keskusteluprosessit voivat vaikuttaa päätöksiin ja toimiin, luoda uusia käsityksiä ja lisätä tietoisuutta sekä vahvistaa tai heikentää legitimitettä. Valovirta toteaa kysymyksen siitä, käytetäänkö arviointeja päätösten ja toiminnan perustana, olevan keskeinen hyödyntämistutkimuksissa ja teoretisoinnissa. Lukuisissa tutkimuksissa on hänen mukaansa osoitettu, että päätökset eivät automaattisesti seuraa arviointilöydöksiä ja johtopäätöksiä, mutta argumentointivaihe on usein jätetty näistä tutkimuksista pois ja juuri vuorovaikutusprosesseihin tulisi kiinnittää huomiota. (Valovirta 2002, 66)

Thoenig (2003, 219) toteaa keskustelun siitä, pitäisikö arviointien ”antaa tuomio”, olevan melko auki. Joidenkin mielestä arviointeja tehtäessä tulisi pidättäytyä arvottamisesta ja pysytellä tutkimuksellisenä tai informatiivisena toki tietoisena siitä, että arvottaminen usein annetaan ymmärtää vaikkakaan sitä ei eksplisiittisesti ilmaista. Yhtäläinen osa käytännön toimijoista odottaa arvioitsijoiden arvottavan ja sen tekemättä jättäminen vähentäisi arvioinnista saatavan oppimisen arvoa. Tiedossa sinänsä ei yksinkertaisesti ole järkeä. Tarveperustaisen arviointiteorian mukaan (Shadish 1994) hyvä arviointi reagoi tärkeisiin sosiaalisiin tarpeisiin.

3.9. Arviointi argumentaationa

Valovirta on artikkelissaan (2002) tarkastellut evaluaation hyödyntämistä argumentaationa ja sen sijaan, että arvioinnin kautta tuotettua tietoa pidettäisiin kiistämättömänä, se nähdään ko-

⁶ House, E. (1980): *Evaluating with Validity*. Beverly Hills, CA. Sage.

koelmana argumentteja, joista voidaan keskustella ja ne voidaan hyväksyä tai kiistää. Arvioinnit koostuvat erilaisista lausumista, joita tulkitaan yksilöllisesti, argumentoidaan kollektiivisesti ja jotka vaikuttavat päätöksentekoon vuorovaikutuksellisessa kontekstissa. (Valovirta 2002, 60)

Valovirta kuvaa arviointia analyttisenä kyselynä, joka perustuu todistusaineiston keräämiseen ja analysoimiseen sekä johtopäätösten ja suositusten tekemiseen tästä aineistosta. Hän kuvaa miten arviointeja käytetään osana argumentointikäytäntöjä. Myös Valovirta kuvaa arvonnäärityksen olevan arvioinnin keskeinen piirre. Arvioivat lausumat ja suositukset, joita arvioinnin kuluessa kerätty todistusaineisto tukee, toimivat argumentteina sosiaalisissa konteksteissa. (Valovirta 2002, 60-61)

Teksteinä ja puheena tarkasteltuna arvioinnit koostuvat pääasiassa neljäntyyppisistä väittämistä: 1) faktoista ja kuvauksista, jotka vastaavat mm. kysymyksiin siitä, mitä tapahtui tai mitkä ovat vaikutukset; 2) synteeseistä ja selityksistä laajemman kuvan saamiseksi tai tiettyjen ilmiöiden alkuperän selittämiseksi; 3) arvioivista ja arvonnäärityksistä väittämistä – esim. toimiiko ohjelma tai mitä ongelmia siihen liittyy; 4) toimintaan liittyvistä lausumista, jotka ehdottavat esim. mitä pitäisi tehdä seuraavaksi tai miten toimintaa pitäisi kehittää. Väittämien tai lausumien välillä vallitsee luonnollinen hierarkia eli faktojen ja kuvausten tulisi johtaa synteesiin ja selitykseen, joita arviointi ja suositukset seuraavat. Nämä perustelut tuottavat argumentteja. (Valovirta 2002, 61-62)

Koska asialle annettavalla arvolla on arvioinnissa keskeinen merkitys synteessin ja selittämisen ohella, perustavanlaatuisen ongelma liittyy siihen, miten ”todistusaineistosta” voidaan tehdä näitä arvioivia väittämiä. Miten esimerkiksi voidaan mitata jonkin asian hyvyttä? Valovirta noudattaa neljän askelen logiikkaa (alun perin Fournier⁷ 1995, 16), jonka mukaisesti ensin tulee perustaa kriteerit, joiden ulottuvuuksien mukaisesti arvioitavan kohteen tulee suoriutua hyvin. Toiseksi määritetään standardit siitä, miten hyvin arviointikohteen tulisi suoriutua. Kolmanneksi mitataan suoritus ja verrataan sitä valittuihin standardeihin. Neljänneksi yhdistetään ja integroidaan tiedot arviointikohteen ansion ja arvonnääritykseen. Viimeinen askel yhdistää kaksi tai useampia väittämiä argumenteiksi. Arviointistandardit toimivat välttämättöminä perusteina, jotka oikeuttavat päättelyn. (Valovirta 2002, 62)

⁷ Fournier, D. (1995): Establishing Evaluative Conclusions: A Distinction Between General and Working Logic. *New Directions for Evaluation* 68, s. 15-32.

Perustelut eivät kuitenkaan voi olla yleismaailmallisia vaan riippuvat siitä, mitkä asiaankuuluvat kriteerit on sosiaalisesti sovittu tietyn arvon antamisesta jollekin asialle. Yleisellä tasolla esim. vaikuttavuus, tasa-arvoisuus ja tehokkuus ovat laajalti hyväksytyjä arvoja, mutta lähemmässä tarkastelukontekstissa niillä voi olla erilainen merkitys eri ihmisille ja niiden operationalisoiminen eli muuntaminen esim. käytännön tasolla mitattaviksi suureiksi voi olla ongelmallista. Koska arvojen operationalisointi arviointikriteereiksi perustuu sosiaalisten valintojen tekemiseen ja inhimillisiin sopimuksiin, niistä voidaan aina käydä keskustelua. (Valovirta 2002, 62-63)

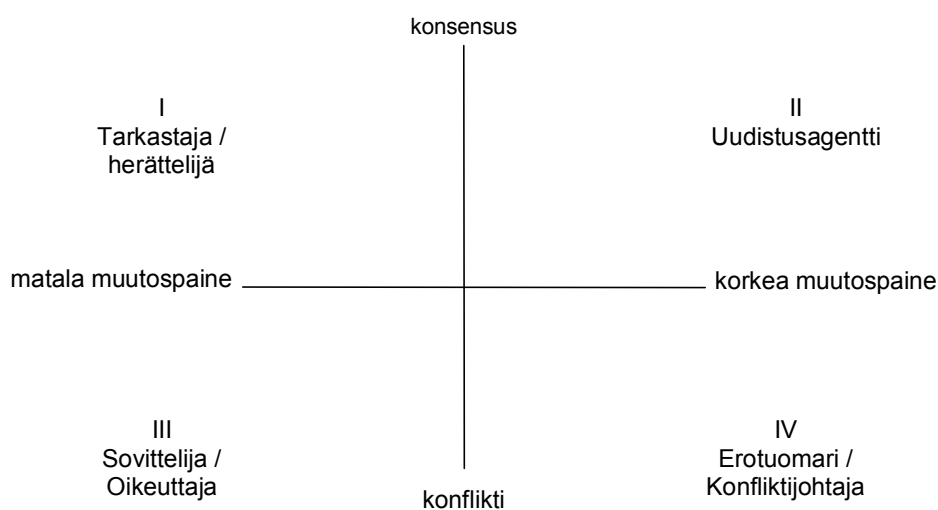
Argumentaation pohjalla oleva ajatus on saavuttaa hyväksyntä paitsi tiedollisella, myös toiminnan tasolla ja siten saada aikaan toimintaa ja tietynlaisia päätöksiä. Voi olla, ettei argumentaatiota oikeastaan edes ilmene tai tarvita, jos vallitsee konsensus ja päätös on helppo tehdä. Tavallisesti päätöksentekoon kuitenkin liittyy eriäviä käsityksiä, asenteita, intressejä, tavoitteita ja arvoja, joiden yhteensovittaminen tuottaa lopulta jonkinlaisen synteetin tai voittajan tai voi myös johtaa umpikujaan. Ihmisiä ei välttämättä voi suostutella edes kaikkein vakuuttavimmilla argumenteilla ja toimijoista kaikki voivat haluta ns. ”viimeisen sanan”. Myös vallankäyttö voi liittyä arvioinnin hyväksikäyttöön, jolloin sinänsä vakuuttavat arviointitulokset voidaan jättää huomiotta. (Valovirta 2002, 67)

Umpikujaan joutuminen ja päättämättömyys eivät välttämättä ilmennä sitä, että argumentaatio on ollut osallistujille hyödytöntä tai turhaa. Se voi selventää eri osapuolten intressejä, tavoitteita ja arvoja ja johtaa toimintaan myöhemmin. Argumentaatio on myös tärkeä väline vahvistaa tai heikentää toimijoiden ja organisaatioiden sekä näiden menneiden ja tulevien toimien legitimeettiä esim. todistamalla niiden menestyksellisyydestä. Tilivelvollisuus rahoittajille, kollegoille ja kansalaisille edellyttää mitä vakuuttavimpien argumenttien käyttämistä, koska esim. julkisten organisaatioiden olemassaolo pitkälti riippuu siitä oikeutuksesta, jonka ne sidostoinjoiltaan ja asiakkailtaan saavat. (Valovirta 2002, 68)

Valovirta selittää arvioinnin roolia sen kontekstin avulla sekä kahden ulottuvuuden kautta, joita ovat konsensus-konflikti ja muutospaineet. Miksi käytetään tiettyjä argumentteja? Arvioivia argumentteja käytetään välineellisesti tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseen, mutta yleisenä tekijänä myös arvioinnin konteksti vaikuttaa. Konsensus-konflikti –ulottuvuus kuvaa esim. sopimuksia tavoitteista ja yleistä tyytyväisyyttä tai tyytymättömyyttä toiminnan rakenteisiin ja toiminnan suuntaan. Toinen ulottuvuus kuvaa muutos- ja uudistusaineita, jotka voivat vaihdella matalasta korkeaan. Voi olla voimakkaita muutospaineita tilanteen muuttamiseksi tai paine voi olla vähäinen, ellei todellisia ongelmia tai muutostarvetta ole havaittu. Nämä kaksi ulottuvuutta

näyttävät tietyiltä osin määräävän ennalta argumenttityypit, joita tietyssä kontekstissa laajimmin käytetään. (Valovirta 2002, 76)

Konsensustilanteessa keskustelu on melko kehityssuuntautunutta, vahvistavaa ja sovitteluvaa. Kun muutospainne on vähäinen, arviointi palvelee enimmäkseen olemassa olevien toimintojen tarkastamista tai tuntemattomien puutteiden havaitsemista, toimien siten *herättäjänä*. Kun muospaineet ovat kovat ja näkyvät, arviointi helposti käynnistää uudistuksia ja toimii *muutosagenttina*. Konfliktilatautuneessa tilanteessa argumentaatio voi olla sekä hyökkäävää että puolustavaa ja kritisointi, puolustautuminen ja oikeutus ovat keskeisiä. Arviointi joutuu kiistojen ja valtataistelujen keskiöön ja arvioinnin menestyksellinen suorittaminen on vaikeampaa. Se voi toimia vakaisissa oloissa *sovittelijana*, mutta todennäköisimmin sitä käytetään toiminnan ja valtarühmittymien oikeuttamiseen ilman toimimista muutoksen perusteena. Kovan muospaineen alla arviointia voidaan kuvata *konfliktijohtajaksi* tai *erotuomariksi*, jolloin riski siitä, että vain tietyt osapuolet hyväksyvät arvioinnin, on suuri. Se, miten arviointia vuorovaikutuksessa käytetään, on yhteydessä niihin puitteisiin, jossa arviointi tapahtuu. (Valovirta 2002, 77)



Kuvio 7. Arvioinnin roolin selittäminen kontekstilla (Valovirta 2002, 75)

Valovirta päätyy ehdottamaan, että arvioinnin kenties tärkein arvo on siinä, että se kehottaa argumentaatioon ja voi ohjata kohti perustellumpaa keskustelua. On erittäin tärkeää luoda foorumeita, joissa tuoda julki perusteltu ja avoin argumentaatio ja arviointiprosessin päätteeksi

tulisi aina järjestää suhteellisen avoin työpaja, jossa tuloksista voidaan keskustella. Pattonia (1997, 327) lainaten hän ehdottaa, että voi myös olla hyödyllistä järjestää pienempi työpaja arvioinnin käyttäjien kanssa ennen lopullisten johtopäätösten ja suositusten kirjoittamista, jotta käyttäjillä on mahdollisuus valmistautua hyödyntämiseen ja vaikuttaa asian- ja kontekstin tuntemuksellaan suositusten tuottamiseen. Joskus arviointi voi kuitenkin johtaa sekasortoisuuteen ja olla vakavien kiistojen lähde, mikä on kaikkien selvitysten ilmeinen vaara. Hyvin suoritettu arviointi tuskin on erimielisyyksien alkuperäinen syy. Todennäköisemmin arviointi vain tuo pintaan olemassa olevia kiistoja, jotka voisivat tulla näkyviin muutoinkin. (Valovirta 2002, 78)

Valovirran tutkimus selvitys valtion virastojen ja laitosten arvioinnista (2000) tukee niitä tutkimuslöydöksiä, joissa ensisijaiset oppimisvaikutukset saavutetaan osallistumalla arviointiprosessiin ja nostaa esiin kysymyksen, mihin edes pitkähköjä arviointiraportteja tarvitaan. Valovirta kuitenkin näkee arviointiraportoinnilla useita tärkeitä rooleja:

- Kirjallinen raportti tarjoaa yhteisen alustan keskusteluille, dialogille ja argumentaatiolle, johon kaikilla on tasapuolinen pääsy
- Se suo mahdollisuuden argumenttien uudelleenarvointiin tarjoamalla pääsyn (ainakin ideaalisesti) näkemään täydellinen perusteluketju aineistosta perusteluihin ja johtopäätöksiin
- Se palvelee nykyisin julkishallinnossa tärkeää tilivelvollisuustarkoitusta, jossa ”vastinetta rahalle” –ajattelulla on keskeinen rooli
- Arvioinnin tulokset tulevat näkyviksi suurelle yleisölle, siten myötävaikuttaen demokraattisen arviointimenettelyn ja läpinäkyvämmän yhteiskunnan luomiseen
- Se on dokumentti arviointiprosessista sekä osallistujille että pitkällä aikajänteellä kaikille siitä kiinnostuneille

3.10. Vaikuttavuuden arviointi erityiskysymyksenä

Vaikuttavuuden arviointia pidetään suomalaisessa julkishallinnossa tärkeänä. Paasio (2006) pitää arvioinnin ja erityisesti vaikuttavuuden arvioinnin teorian ja käytännön perinteen puuttumisen tai sen ohuuden olevan merkittävä este suomalaisten arviointikäytäntöjen kehittymiselle. Arvioinnissa yhdistyvät *faktat* ja *arvo*. Se on ensisijaisesti arvon antamista tai määrittelyä, arvoarvostelman eli perustellun kannanoton tekemistä asian hyvyydestä tai huonoudesta. Paasion mukaan (2006, 94) ”arvioinnissa on kysymys teoriasta, metodologiasta ja välineistä,

jotka ovat samanlaisia riippumatta siitä, arvioidaanko uimahyppyjä, organisaation tuloksellisuutta tai väitöskirjan arvoa.” Paasion yleismääritelmä arvioinnille on: ”Arviointi on perustavaa inhimillistä toimintaa, jossa kyetään luotettavalla tavalla yhdistämään arvot tietoon tosiasioista.” (Paasio 2006, 95)

Dahler-Larsen (2005, 7) määrittelee vaikuttavuuden arvioinnin keskeiseksi kysymykseksi sen, ”mikä vaikuttaa mihinkin, miten, milloin ja millä edellytyksillä?” ja ratkaisevaa on prosessien ja tulosten yhdistäminen. Vaikuttavuuden arviointi eroaa tyypillisestä tavoiteperustaisesta arvioinnista siten, että se kohdistuu erityisesti selityksiin (syihin ja seurauksiin), siinä keskitytään kokonaisvaikutuksen sijasta siihen, mikä vaikuttaa mihinkin, milloin, miten ja millä edellytyksillä ja että vaikuttavuuden arviointi sopii tilanteisiin, joissa halutaan antaa neuvoja siitä, millä edellytyksillä interventio toimisi paremmin. Sinänsä vaikuttavuuden arvioinnissa ei olla kiinnostuneita asiakkaiden ja muiden sidosryhmien näkökohtien huomioimisesta vaan keskitytään selvittämään, toimiiko interventio. (Sama, 18-19)

Paasio (2006) viittaa artikkelissaan Scriveniin (1991) ja tämän diagnostisoimaan ilmiöön, *arvofobiaan*. Se on kohtuuttoman vahvana vastenmielisyytenä arviointia kohtaan tai arvioinnin vastustamisena ilmenevä irrationaalinen arvioinnin pelko, jota ei pidä sekoittaa normaaliin ahdistukseen, joka liittyy arvioinnin kohteena olemiseen tai siihen, että perustellusti vastustetaan huonoja arviointimenetelmiä. Arvofobian vaikutuksia ovat mm. se, että ”pateettisesti tataan” arviointiprosessin järjestäminen ”vain henkilöstön auttamiseksi, ei kritisointiseksi”, arviointi-käsitteen käytön välttäminen jotain vähemmän uhkaavaa käsitettä (auditointi, kartoitus, analyysi) käyttämällä ja – Paasiota lainaten – ”arvioinnin tekijöiden liiallinen kanssakäyminen arviointikohteen henkilöstön kanssa (verukkeilla, jotta ahdistus vähenisi, toteutus paranisi tai relevanssi lisääntyisi), joka odotetusti tuottaa älyllisesti vaatimattomia arviointeja (syyllistämisen välttämisen kautta) ja suhteettoman määrän hyvin suopeita arviointeja.” Arvofobiasta pääsemiseksi sen ilmaukset pitäisi tunnistaa ja pystyä kohtaamaan perustellut tosiasiat. Arvofobian käsite kuuluu muutokseen ja oppimiseen ja esimerkiksi ns. defensiiviset käytännöt suojaavat yksilöitä noloilta ja uhkaavilta tilanteilta, mutta myös estävät tunnistamasta uhkien syitä ja ryhtymistä toimiin ongelman korjaamiseksi. (Paasio 2006, 95-96)

Arvojen ymmärtäminen on taloudellista arvoa lukuun ottamatta usein vaikeahkoa. Paasio (2006, 97) esittää, että: ”Arvot ovat yksilöiden ja ryhmien elämän mielekkyyttä ja tarkoitusta jäsentäviä perustavia merkitysrakenteita, jotka vastaavat viime kädessä kysymyksiin, mikä elämässä on merkityksellistä ja mitä on hyvä elämä.” Paasio viittaa filosofi Platonin *thymos-*

käsitteeseen, jonka Fukuyama⁸ (1992, 211) tulkitsee viittaavan ”siihen ihmisen psyyken osaan, joka tuntee tarvetta arvojen määrittelyyn – ensisijaisesti arvostamaan ihmistä itseään, mutta myös määrittelemään arvoja häntä ympäröiville ihmisille, teoille ja esineille. Tästä persoonallisuuden osasta ovat lähtöisin ylpeyden, kiukun ja häpeän tunteet, eikä sitä voida sulattaa yhtäältä haluihin eikä toisaalta järkeen.” (Paasio 2006, 96-97)

Paasio rinnastaa arvioinnin ja etiikan, joissa molemmissa on kyse arvoasetelmien tekemisestä tai arvon määrittelemisestä ja viittaa Aristoteleen lausumaan, josta lainaan tähän vain osan (ks. Paasio 2006, 98): ”(... emme nyt tutki hyvettä tietääksemme pelkästään mitä hyve on, vaan tullaksemme hyväksi – muutenhan tästä ei olisi mitään hyötyä).” Voimme päätellä, että arvioinnissa on kyse tarkoituksenmukaisuudesta, – tavoitteena hyvyys ja tavoiteltuna hyötynä hyvä elämä – ja muunlainen tutkimus ei ole arviointia. Hyveeseen pyrkiminen liittyy siis arviointiin ja on arvioinnin tavoiteltava hyöty.

Arvioinnin erityisenä viitekehyksenä myös Paasio tarkastelee arvioinnin vaikuttavuutta. Hän näkee julkisen sektorin olevan olemassa edistääkseen ihmisten hyvinvointia ja arvioinnin tärkeimpänä kysymyksenä sen, miten toiminnassa on onnistuttu ihmisten hyvinvoinnin edistämisessä. Julkisen sektorin toiminnan tärkein arvo on Paasion mukaan *ihmisten hyvinvointiin kohdistuva vaikuttavuus*. Tämä julkisen sektorin arvo perustuu intention eli pyrkimyksen hyvyteen, toiminnan lainmukaisuuteen ja palvelutoiminnan tehokkuuteen. Pyrkimyksen hyvyys liittyy toiminnan hyvää tarkoittavaan päämäärään. Toiminnan lainmukaisuuteen liittyy automaattinen palautejärjestelmä tuomioistuinten ja muiden muutoksenhaku- ja valituksenkäsitelyinstanssien kautta, mutta vaikka asioita voi hoitaa laillisesti, niitä voi silti hoitaa samalla hyvin huonosti. Tehokas palvelutuotanto ja resurssien käyttö ei myöskään yksinomaan takaa palvelujen käytön vaikutusta asiakkaan hyvinvointiin. Tehokaskin palveluiden tuottaminen on resurssien hukkaamista, jos palvelu on asiakkaan hyvinvoinnin kannalta hyödytön. (Paasio 2006, 98-99)

Vaikuttavuuden arvioinnissa ei ole kysymys vain sen katsomisesta, tuliko tavoite saavutettua vaan siitä, miten ihmisten hyvinvointi muuttui. Vaikuttavuuden aikaansaamisessa ja arvioimisessa on ensin tiedettävä kohdeväestön hyvinvoinnin ongelmat ja tarpeet tarvearvioinnin kautta. Toiseksi sen logiikan pitää olla ilmeistä, millä toiminnalla ongelmaan tai tarpeeseen kyetään vastaamaan ja minkälaisen hyvinvoinnin lisäyksen toiminta saa aikaan tai mahdollistaa.

⁸ Fukuyama, Francis (1992): *Historian loppu ja viimeinen ihminen*. Suom. Heikki Eskelinen. WSOY. Porvoo.

Kolmanneksi prosessin arvioinnin kautta selvitetään sitä, kyetäänkö toteuttamaan se mitä on suunniteltu tehtäväksi. Neljäntenä vaiheena pitää kyetä tunnistamaan toimintaan osallistuneiden asiakkaiden hyvinvoinnin todellinen muutos. Paasio huomauttaa, että suomenkielistä vastinetta ei ole löytynyt tämän arvioinnin käsitteelle *outcome* ja ”pelkästään sen luominen olisi merkittävä panos suomalaisen arvioinnin ja vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisessä”. Olenaista on tämän hyvinvoinnin muutoksen tunnistaminen ja se, missä määrin se on johtunut nimenomaan ao. interventioista. Viidenneksi on tunnistettava ja analysoitava asiakkaiden hyvinvoinnin muutoksen kustannuksia ja niiden osuus yleisen hyvinvoinnin kehityksestä. Vaikka hyvinvointi olisi kehittynyt merkittävästi parempaan suuntaan jonkin intervention myötä, mutta muiden interventioiden resurssit olisivat siitä syystä käytetty loppuun ja yleinen hyvinvointi siten heikentynyt, ei mainittua interventiota ole pidettävä vaikuttavana. Jos todetaan, ettei interventio ole ollut vaikuttava, syinä on kolme vaihtoehtoa: ei ole tehty sitä, mitä suunniteltiin, toiminnan logiikka on perustunut väärin oletuksiin tai tarvearviointi on epäonnistunut. On siis tunnistettava tosiasialliset asiakkaat, heidän tarpeensa ja se asiakashyvinvoinnin muutos, johon pyritään. (Paasio 2006, 100-101)

Käsite *outcome* on Paasion mukaan ihmisten tosiasiallisessa hyvinvoinnissa tapahtunut muutos, mutta ei tulos tai lopputulos, ja hän esittää suomenkieliseksi vastineeksi asiakasseurausta tai asiakassysteemin muutosta (Paasio 2006, 102). Itse esitän, että vastine voisi olla *tulema* tai *asiakastulema* tai *hyvinvointitulema*, joista viimeainittu kiinnittää lopputuloksen tarkastelun nimenomaan hyvinvointiulottuvuuteen.

Vaikutuksia voidaan arvioida ennakkoon, jälkikäteen tai molempina. Paasio varoittaa hallinnon rajattomasta paisuttamisesta sitä kautta, että ennakoarviointeja tehdään mitä erilaisimmilla elämäntilanteilla yksittäisistä asioista ja päätösten sivuvaikutusten oletuksista, kun voimavarat tulisi suunnata tosiasialliseen vaikuttavuuteen. Vaikuttavuus on kahden erillisen elementin, asiakassysteemin ja intervention, välille muodostuva suhde. Paasio kutsuu asiakassysteemiä sitä interventiosta erillistä systeemiä, jonka toimintakyvyn, terveyden tai hyvinvoinnin positiiviseen muutokseen pyritään. Asiakassysteemin muutos on kyettävä havaitsemaan eri aikoina ja vertaamaan havaintojen perusteella hyvinvoinnin tms. tasoa. Interventio on se toiminta, toimenpide, hoito, palvelut tms., jonka vaikuttavuudesta ollaan kiinnostuneita. Vielä tulisi kyetä erottamaan intervention ajallinen kohdistuminen asiakassysteemiin. (Paasio 2006, 102-103)

Paasio tunnustautunee ns. realistisen arvioinnin kannattajaksi (Pawson ja Tilley 1997), jota hän pitää vastaiskuna vain tuloksia mittaaville empiristeille ja konstruktionisteille, ”jotka ovat niin etäännyneet todellisuudesta, että sekoittavat puhumisen, diskurssit tai hienommin ilmais-

tuna, puhunnan, todellisuuden kanssa, vaikka ympäröivässä todellisuudessa on todellista kärsimystä riippumatta siitä, mitä puhutaan.”

Puhumisen tutkiminen toisaalta kertoo juuri siitä, miten asioita voidaan nähdä, mikä merkitys niille annetaan ja miten ne tuotetaan puheen tasolla ja tasolta toiminnaksi. Ei se estä tai rajoita ihmiselle luontaista pyrkimystä kausaali- eli syy- ja seuraussuhteiden ymmärtämiseen ja tulkitsemiseen. Eivät syyt ja seuraukset välttämättä ole puheessa edes objektiivisessa mielessä ”tosia” vaan ne tuotetaan tosiksi, koska ihmiselle tärkein kysymys on ”miksi” ja asioita ja toimintaa halutaan selittää syiden ja seurausten avulla.

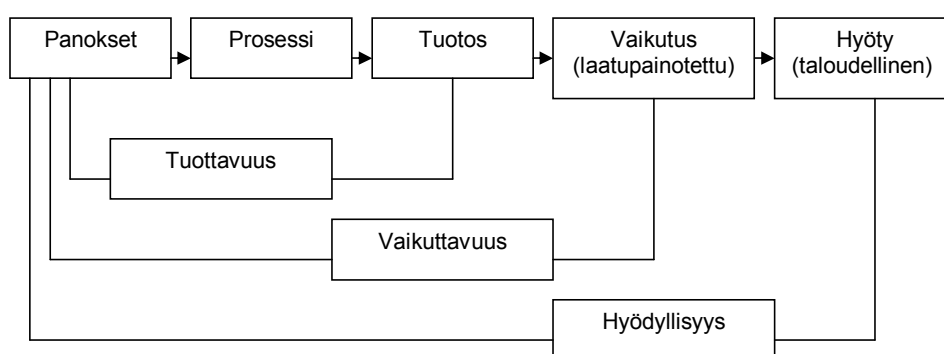
3.11. Taloudellinen arviointi

Brommelsin (2004) pelkistetty näkemys johtamisesta on, että se on toiminnan järjestämistä siten, että ”asetetut tavoitteet saavutetaan käytettävissä olevin voimavaroin niitä mahdollisimman tehokkaasti hyödyntäen”. Taloudellisen arvioinnin näkemys korostuu, koska voimavarojen niukkuus on keskeinen rajoittava tekijä. (Brommels 2004, 393)

Taloudellisessa arvioinnissa arvioidaan systemaattisesti ja objektiivisuuteen pyrkien yhden tai useamman vaihtoehdon hyvyttä ja käyttökelpoisuutta taloudellisista näkökulmista, mutta se ei kykene ottamaan huomioon päätöksenteon sosiaalisia ja arvovalintoihin perustuvia tekijöitä. Se on siis nähtävä vain yhdeksi arvioinnin ja päätöksenteon apuvälineeksi. (Tuominen 2004, 80 ja 83)

Taloudellista arviointia varten on olemassa useampia erilaisia vaihtoehtoja. *Tavoitteensaavuttamisanalyysissä* kiinnostus kohdistuu mahdollisimman suuren vaikutuksen aikaansaamiseen, mutta toiminnan taloudelliset seuraamukset ja rajallisten voimavarojen kohdentaminen mahdollisimman suuren hyödyn aikaansaamiseksi saattavat jäädä kiinnostuksen ulkopuolelle. *Kustannusanalyysissä* huomio kiinnitetään pelkästään toiminnan kustannuksiin toiminnallisten seikkojen ja seuraamusten jäädessä tarkastelun ulkopuolelle. *Toteutettavuusanalyysissä* tarkastellaan harkinnan alaisen toiminnan toteutettavuutta suunnitellussa muodossa (esim. taloudelliset voimavarat, pätevän henkilökunnan saatavuus) ja arvioitujen lisähyötyjen ja lisäkustannusten suhteessa. Kahta tai useampaa tehokkuudeltaan samanlaista toimintoa arviotaessa voidaan tehdä *kustannusvaikuttavuusanalyysi* eli vertailla niiden kustannuksia ja vaikutuksia, mutta se ei sovellu erilaisia ja ei-yhteismittallisia vaikutuksia tuottavien toimintojen vertailuun tai yksittäisen toiminnan hyvyyden tarkasteluun. *Kustannushyötyanalyysissä* voidaan

tarkastella toiminnasta koituvien hyötyjen ja kustannusten rahallisten arvojen suhdetta tai erotusta sekä myös yksittäisten toiminnan hyvyttä. *Kustannusutiliteettianalyysi* on samantapainen kuin kustannusvaikuttavuusanalyysi, mutta toiminnan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia arvioidaan laatupainotettuina. Toiminnan laatupainotusten ja osatekijöiden suhteellisten ja absoluuttisten arvostuksien vaihtelu yksilöittäin ja väestötasolla, ajan myötä ja elämäntilanteiden muuttuessa, on kuitenkin huomioitava. Kustannusten ja vaikutusten ajallisia eroavuuksia voidaan arvottaa diskontaamalla eli painottamalla ja vertaamalla lähtöhetken sekä tulevia panostuksia ja vaikutuksia. (Tuominen 2004, 80-83)



Kuvio 8. Taloudellisten arviointisuureiden periaatteelliset erot. (Tuominen 2004, 79)

3.12. Tuloksellisuuden arviointi

Poliittiset päätöksentekijät on nähty yhdeksi julkisten palvelujen arviointitiedon sidosryhmäksi. Poliittisten päätöksentekijöiden näkökulmasta ja kunnan strategisen johtamisen tueksi arviointi tuottaa tietoa palvelujen vaikuttavuudesta ja lainsäädännön toteutumisesta, strategioiden toteutumisesta, henkilöstön osaamisesta ja työkyvystä sekä kunnan palvelurakenteiden ja – prosessien toimivuudesta. (Niiranen ym. 2005, 13). Vakkuri (2001, 171) kuvaa tuloksellisuusinformaation syventävän ymmärrystä veronmaksajien palvelujärjestelmien toimintaan suorittamien uhrausten aikaansaamasta vastikkeesta (”vastiketta rahalle –ajattelu”).

Lumijärvi (1990, 12) on selvittänyt tuloksellisuuden arvioinnin ideaa ja soveltuvuutta julkiseen hallintoon. Hän on kuvannut tuloksellisuuden arviointia koko yksikön toiminnan jatkuvaluonteisemmaksi ja kokonaisvaltaisemmaksi arvioinniksi tiettyjen hankkeiden tai erityistoimintojen tuloksellisuuden arvioinnin sijaan (Lumijärvi 1990, 10).

Perinteisiä arviointimuotoja ovat Lumijärven mukaan (1990, 14-24):

- Normatiivinen arviointi, joka tavallisimmin on yksittäisten ratkaisujen ja toimenpiteiden laillisuuden ja oikeudenmukaisuuden normiarviointia
- Päätöksentekoteoreettinen arviointi eli prosessin, suoritteiden ja päätösvaikutusten arviointi
- Politologinen ja yhteiskuntapoliittinen arviointi, jossa hallintotoimintaa arvioidaan osana poliittista prosessia
- Evaluointi eli toimenpiteiden taloudellisuuden ja tehokkuuden arviointi

Lumijärven (1990, 43) tuloksellisuuden käsite kuvaa varsin laaja-alaisesti kokonaistoimivuutta ja siihen liittyvät arviointitasoina:

1. Sisäinen tuottavuus, taloudellisuus ja tehokkuus eli voimavarojen käyttö suhteessa aikaansaannoksiin (*sisäinen tehokkuus*)
2. Sisäinen sosiaalinen toimivuus eli henkilöstön työelämän laadun tarpeiden huomioon ottaminen (*sisäinen sosiaalinen toimivuus*)
3. Tuotettujen palveluiden ja suoritteiden laatu (*laatu*)
4. Toiminnan ulkoinen vaikutteisuus ja hyödyllisyys suhteessa kustannuksiin - voivat olla myös välillisiä (*vaikutukset*)

Näitä arviointikriteerejä voidaan Lumijärven mukaan soveltaa periaatteessa laaja-alaisesti: ”riippumatta toiminnan sisällöstä kaikilta hallintoyksiköiltä voidaan edellyttää taloudellista varojen käyttöä, hyvää ulkoista vaikuttavuutta, palvelujen hyvälaatuisuutta sekä sisäisen sosiaalisen toimivuuden kehittämistä” (Lumijärvi 1990, 46). Tuloksellisuuden arviointi on jälkikäteistä ja yksikkökohtaista, tietyn yksikön saavuttamien asiaintilojen suhteuttamista johonkin vertailukohteeseen (Lumijärvi 1990, 47).

Lumijärvi (1990) on täsmentänyt tuloksellisuuden arvioinnin ja evaluoinnin käsitteiden suhdetta. Hallinnossa evaluoinnin käyttö on perinteisesti liittynyt ohjelmien toteutuneisuuden taloudelliseen arviointiin. Lumijärven mukaan ”evaluointi liittyy poliittisten ohjelmien tai muutoin (tarkoin) rajattavissa olevien toimenpiteiden ja hankkeiden toimeenpanon ja vaikutusten arviointiin, tuloksellisuuden arviointi taas hallintoyksikkökohtaisen toimivuuden arviointiin”; tosin tuomalla esille tulos- ja suorite-evaluoinnin käsitteitä on tuloksellisuuden arvioinnin ideaa pyritty yhdistämään evaluointiin. (Lumijärvi 1990, 48-49)

Amerikkalaisten Robert Kaplanin ja David Nortonin Balanced Scorecard –malli⁹ on tasapainotetun tulostittariston nimellä ollut pohjana myös suomalaisen kunta-alan tuloksellisuuden suosituksille. Kaplanin ja Nortonin mukaan tuloksellisuutta voidaan yrityksissä arvioida liiketaloudellisen tuloksen ja omistajien, asiakkaiden, prosessien sekä henkilöstön innovatiivisuuden ja oppimisen sekä yhteiskunnallisen vastuun (normien ja odotusten) näkökulmista. Kunnallinen toimintaympäristö on yritysten toimintaympäristöä vaativampi katsottaessa onnistumista päätöksentekijöiden, yhteiskunnan ja palvelujen käyttäjien näkökulmista. Esimerkiksi palvelujen olemassaolo on lähtöisin kuntalaisten tarpeista, mutta niiden tulee lisäksi olla lainmukaisia ja yhdenvertaisia. Julkisten palveluiden vaikuttavuutta on arvioitava sekä yhteiskunnan että asiakkaan tasoilta. (Niiranen ym. 2005, 26-29). Perusolettamuksena on, että rahaprosessipohjainen organisaation tuloksellisuusinformaatio ei riitä, vaan arviointimallin tulisi olla tasapainotetumpi (Vakkuri 2001, 177).

Niirasen ym. (2005) mukaan kokonaisarviointissa tiedot kootaan vision pohjalta laadittuun tuloskorttimuotoon kaikista olennaisista näkökulmista eli vaikuttavuuden, taloudellisuuden, asiakkassuuntautuneisuuden, prosessien, innovatiivisuuden ja oppimisen sekä henkilöstön näkökulmista. Vuosittaiset tavoitteet asetetaan, jotta edetään strategisten linjausten suuntaisesti. Kaikkia olennaisia määrittäviä, laatua, kustannuksia ja vaikutuksia voidaan koota yhtä aikaa ja yhdistellen hyvinkin laajasti, mutta kokonaisarviointin ja strategisen ohjauksen kannalta muutama avainmittari riittää kuvaamaan kunkin tuloslottuvuuden kehitystä. Olennaista toteutettavien muutosten mahdollisuuksien luomisen kannalta on, että sekä päättäjillä että virkamiehillä on arviointitiedot käytössään. Tasapainotetun mittariston käytössä korostuu strategioiden viestintä koko organisaatiolle ja tiimien ja työyhteisöjen tavoitteiden nivominen osaksi koko organisaation päämäärää. Erityisesti tarkastuslautakunnalle mittariston tuottama informaatio on väline kuvata toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista. (Niiranen ym. 2005, 29-30)

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kunnallisen palvelutuotannon tuloksellisuuden arviointia koskevassa suosituksessa (yleiskirjeen 15/2000 liite) ja sen tasapainotetun mittaamisen mallissa on **tuloksellisuuden osatekijöiksi** mainittu:

1. **palvelujen (kustannus)vaikuttavuus**, riittävyys ja kohdentuvuus
2. **palvelujen laatu ja asiakastytyväisyys**, palvelujen saatavuus ja palveluyksiköiden keskinäinen yhteistyö
3. **tuottavuus**, taloudellisuus ja palveluprosessien sujuvuus

⁹ Robert Kaplan ja David Norton (1996): *Translating Strategy into Action: the Balanced Scorecard*.

4. henkilöstön aikaansaannoskyky, kuten osaaminen, innovatiivisuus, viihtyvyys, työmotivaatio ja työkyky

Saman suosituksen (KT:n yleiskirjeen 15/2000 liite) mukaan tuloksellisuuden arvioinnin merkitys kunnan suunnittelussa ja seurannassa on seuraavanlainen:

”Tuloksellisuuden arviointi on tärkeä osa kunnan toiminnan ja talouden ohjausta. Arvioinnin kohteena ovat valtuuston taloussuunnitelmassa hyväksymät toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ja niiden hallituksen toimintakertomuksessa ja tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa selvitetty toteutuminen.”

”Tuloksellisuuden tunnusluvuissa tarvitaan tietoja sekä kunnan toiminta- että rahaprosessista. Toimintaprosessin tietoja ovat tuotannon tekijöiden ja suoritteiden määrää ja laatua, tuotantovälineiden kapasiteettia sekä toiminnan vaikutuksia ja asiakaspalautetta koskevat tiedot. Rahaprosessin tietoja ovat liiketapahtumat koskien tuloja, menoja ja rahoitustapahtumia.”

Tasapainotetun tuloksellisuusmallin käyttäminen esimerkiksi tarkastuslautakuntien arvioinnin tukena edellyttää luottamushenkilöiden tuntevan arvioinnin mallin ja että sitä käytetään toiminnan eri vaiheissa. Arvioinnin kannalta koko strategiaprosessin ja tavoittamisen asettamisen tärkeys korostuu. (Niiranen & Meklin 2005, 219 ja 227). Voidaan kysyä, missä määrin tämän yritysmaailmasta kopioidun mallin taustalla kuitenkin kummittelee näkemys managerialistisen ajattelu- ja toimintamallin kaikkivoipuudesta, vaikkakin kuntakuusiin puettuna?

3.13. Arviointi poliittisena ja demokraattisena käytäntönä

Vuosien varrella arviointi on alettu nähdä poliittisena eli poliittiset voimat vaikuttavat siihen ja arvioinnilla puolestaan on poliittisia vaikutuksia. On tunnistettu, että eri ryhmittymillä (sidoryhmillä) voi olla erilaisia, ristiriitaisiakin intressejä, jotka saattavat vaikuttaa arviointiin. Arvioinnin käsitteet ovat monipuolistuneet ja on tunnistettu monenlaisia menetelmiä, mittauksia, kriteereitä, näkökulmia, yleisöjä ja intressejä. (House 1993, 9-11)

Edistyneissä kapitalistisissa yhteiskunnissa arviointi palvelee tärkeitä hallinnon oikeuttamisen, tiedontuotannon ja valvonnan toimintoja. Monissa maissa arviointi on erityisesti viime vuosina sidottu managerialismiin yrityksenä parantaa hallinnon taloudellista tuottavuutta ja johtamista sekä valvoa julkista ammatillista sektoria. Arvioinnista on tullut informoinnin ja oikeuttamisen työkalu epämiellyttävissä, mutta pakon sanelemissa toimitissa kuten budjettileikkauksissa. Ohjelma-arvioinnit voivat perustua tuottavuuteen ja tehokkuuteen enemmän kuin asiakastarpeisiin. Asiakkaat voidaan nähdä kuluttajina tai osakkeenomistajina. Kansalaisintressinä pidetään

veronmaksajien näkökulmaa, joka rajoittaisi tuhlausta ja maksimoisi henkilökohtaisen vaurauden. (House 1993, 52-53)

Ahonen (1999) on käsitellyt arviointia kansanvaltaisena käytäntönä ja kehitellyt keskusteleavan kansanvallan periaatteiden mukaista arviointimallia. Siinä huomio kiinnitetään *1) toimintavaihtoehtojen pitämiseen avoimena, 2) deliberaation harjoittamiseen* (vaihtoehtojen perinpohjaiseen, vahvuudet ja heikkoudet huomioon ottavaan punnitsemiseen sekä sellaisenaan että muita vaihtoehtoja vastaan) ja *3) asianosaisten ainakin minimi-informoitumiseen, asioiden vahvuuksista ja heikkouksista käytyyn punnintaan ja yhden tai useamman vaihtoehdon valintaan*. Ahonen käyttää kirjallisuudessa mainitusta, argumentaatiota korostavan deliberatiivisen demokratian termistä käännoästä "keskusteleva kansanvalta" tai "argumentoiva kansalaisosalisuus". (Ahonen 1999, 125-127). Englanninkielinen termi *deliberative* tarkoittaa harkitsevaa, neuvottelevaa.

Edellä mainittujen kriteerien lisäksi Ahonen (1999) esittää kolme poliittisen deliberaation osallistujien retoriikan klassisiin ulottuvuuksiin liittyvää kriteeriä: *4) kansanvaltainen eetos* (lähinnä kansanvaltainen kulttuuri), *5) kansalaisten kansanvaltainen mentaliteetti* (valmius ja kyky kuunnella myös omistaan poikkeavia mielipiteitä sekä esittää omat mielipiteensä maltillisesti ja hyväksyä myös niiden jääminen joskus häviölle) ja *6) kansalaisten tilannekohtainen harkinta- ja arviointikyky* (suhteellisuudentaju argumenttien käytettävyydestä kulloisessakin tilanteessa ja kulloisellekin yleisölle). (Ahonen 1999, 127-128)

Samaa deliberatiivisen demokraattisen arvioinnin käsitettä käyttävät myös House ja Howe (1999). Arvioinnin tulee heidän mukaansa olla kattavaa, dialogista ja deliberatiivista. Kaikkien osallisten intressit ovat keskeisiä ja kaikkien relevanttien osapuolten intressien tulee olla edustettuna aidon demokratian vaatimusten mukaisesti. Suurimpia arvioinnin uhkia on vallan epätasapaino: ne, joilla on valtaa, saattavat dominoida tai niiden ääni ei kuulu, joilla valtaa ei ole. Dialogisuuden varmistamiseksi arvioijien tulee edustaa kaikkia intressejä oikeudenmukaisesti, osallistua dialogisiin prosesseihin asianosaisten kanssa ja punnita asioita laajasti. Vaarana on, että arvioijat ovat tällöin liialti erilaisten osallistujaryhmien vaikutuksen alaisia, jolloin heidän puolueettomuutensa voi olla uhattuna; toisaalta tätä suurempi vaara voi olla siinä, että arvioijat eivät täysin ymmärrä erilaisten osallistujaryhmien asemia, näkemyksiä ja intressejä, jolloin ne vääristyvät arvioinnissa. Harkinta tai pohdiskelu on kognitiivinen prosessi, joka perustuu järkeilyyn, todisteisiin ja pätevään argumentointiin, jotka tärkeänä osajoukkona muodostavat arvioinnin metodologinen säännöstön. Housen ja Howen (1999) mukaan arvioinnin ei tulisi ottaa äänestämisen ja muiden demokraattisen päätöksenteon menettelytapojen paikkaa,

vaan informoida niitä. Arvioijien tulisi Housen ja Howen mukaan hyväksyä itselleen auktoriteettiasema, mutta ei valta-asemaa. (House ja Howe 1999, 97-103)

Housen ja Howen (1999, 113) mukaan heidän deliberatiivinen demokraattinen näkemyksensä voidaan operationalisoida arvioinnille esitettäväksi kymmeneksi kysymykseksi:

1. Kenen intressit ovat edustettuina?
2. Ovatko tärkeimmät osalliset edustettuina?
3. Onko joitakin tärkeimmistä osallisista jätetty ulkopuolelle?
4. Onko valta vakavasti epätasapainossa?
5. Onko olemassa toimintatapoja kontrolloida valtaepätasapainoa?
6. Miten ihmiset osallistuvat arviointiin?
7. Miten aitoa heidän osallistumisensa on?
8. Miten sitoutunutta heidän vuorovaikutuksensa on?
9. Onko olemassa reflektivoivaa keskustelua ja harkintaa?
10. Miten harkittua ja kattavaa keskustelua on?

Johtopäätöksissään House ja Howe (1999) toteavat, etteivät tavalliset kansalaiset voi enää itse kerätä tietoa ja suorittaa omia arviointejaan sen enempää kuin voisivat itse suunnitella ja tuottaa omat flunssarokotteensa. Tarvitaan erikoistunutta apua, jota Housen ja Howen mukaan onneksi on saatavilla institutionalisoituneen arvioinnin muodossa. He kuitenkin korostavat professionaalisen arvioinnin etuja ja heidän näkemyksensä mukaan ”episteemisessä työ- jaossa on järkeä, jotta julkisten asioiden pohtiminen demokratiassa on helpompaa. Tällaisten tiedollisten instituutioiden tulisi edistää pohdintaa ja auttaa kansalaisia muodostamaan oikeita käsityksiä siitä, mitä pitäisi tehdä. Tuloksena pitäisi syntyä sosiaalisen itsemääräytymisen, määräytymisen kollektiivisen pohdinnan eikä pelkästään yksilöllisen itsemääräytymisen kautta.” (House ja Howe 1999, 132-133)

House ja Howe (1999) näkevät arvioijilla olevan luottamuksenvarainen vastuu arvioinnin osallistujille ja suurelle yleisölle edistää yleistä etua virkaansa ja kokemustaan käyttäen sekä viestiä löydöksistään ymmärrettävästi. Demokratian edistämisen arvo velvoittaa arvioijia. Arvioijien pitää kyetä kompromisseihin, mutta olla myöntymättä osallisten edistämiin tarpeettomiin, itsekäisiin ja moraalisesti paheksuttaviin vaatimuksiin. Arvioijien pitää ottaa kantaa moraalipoliittisiin peruskysymyksiin, tarpeen vaatiessa jopa osallisista välittämättä. (House ja Howe 1999, 136)

3.14. Arviointitaito

Scrivenin (1996, 160) mukaan arvioijan tulee ymmärtää hyvin ja kyetä soveltamaan esimerkiksi seuraavia asioita: kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset perusmetodologiat, lainmukaiset tiedonhallinnan ja hankinnan rajoitteet, varojen käyttö, henkilökunnan kohtelu ja arviointi, eettinen analyysi, tarvearviointi, kustannusanalyysi, sisäiset synteesimallit ja taidot (esim. osarviointien yhteenveto kokonaisarviointiksi), käsitteellinen geografia (esim. arvioinnin tekninen sanasto, erilaiset arviointimallit, arvioinnin itsensä validiteetti ja käytettävyys), arviointispesifinen raportin suunnittelu, kokoaminen ja esittäminen.

Scriven puhuu edellä ammattimaisesta arvioijasta, jolle asetettavat kompetenssivaatimukset ovat amatööriarvioijaa ankarampia ja toden totta, varsin vaativia. Luottamushenkilöarvioijille ei periaatteessa voida asettaa pätevyys- tai kokemusvaatimuksia, koska kyseessä on kunnallinen luottamustehtävä, johon voi tulla demokraattisten vaalien kautta valituksi. Vaativaksi mielletty luottamustehtävä voi toisaalta rajoittaa amatöörien intoa lähteä tarkastuslautakuntaan, toisaalta arvioinnin amatöörimäisyys voi estää arviointitoiminnon kehittymistä ja nakertaa sen uskottavuutta. Ehkäpä siksi tarkastuslautakuntaan valittaville ei ole haluttu esittää listaa vaadittavista ominaisuuksista, että tarkastuslautakunnasta ei muodostuisi liian vaativaa luottamustehtävää. Kuitenkin arvioinnin perusvalmiuksien, joiksi ainakin osa Scrivenin mainitsemista asioista on katsottava, hankkiminen vie aikaa ja vaatii koulutusta. Arviointitehtävä myös koului tekijöitään.

3.15. Arviointitoiminnan tulevaisuus

Virtanen (2005, 73) on arvioinut arviointitoimintaan tulevaisuudessa kohdistuvia vaatimuksia siten, että sekä laatuvaatimukset kasvavat ja itse arviointitoiminnan volyyymi kasvaa sekä että arviointi kytkeytyy konsultointiin ja toimintatapojen kehittämiseen entistä enemmän.

Jonkinlaisena sisäänrakennettuna oletuksena on ollut, että ulkoinen arviointi olisi jotenkin parempaa, luotettavampaa tai riippumattomampaa kuin sisäinen arviointi. Virtanen (2005, 73) toteaa, että myös ulkoisen arvioinnin tekijöillä voi olla halu miellyttää arvioinnin tilaajaa ja tuottaa näennäisesti korrekti, vallankäyttäjää "rauhottava" raportti ja siten varmistaa oma aseman-

sa seuraavan arviointitoimeksiannon saamisessa. Viitteissään hän toteaa mielenkiintoisesti (s. 75):

”Ei tarvitse olla kovinkaan pitkään mukana julkishallinnon arviointitoiminnan kentällä kun huomaa, miten eri arviointitoimijat – yksilöt ja instituutiot – toimivat maksimoidakseen asemaansa arvioinnin kentällä ja kiillottavat omaa habitustaan. Ei liene kohtuutonta sanoa eikä todennäköisesti ylitä kovin suurta uutiskynnystä väitettäessä, että joillakin arvioinnin tilaajilla on hallinnossa omat ”hovihankkijansa”, jotka ovat vahvistaneet asemansa tuottamalla tiettyntyyppisiä, arvioinnin tilaajia miellyttäviä tuloksia.”

Myös Virtanen toteaa (2005, 73) organisaatiolle tarpeellisen tiedon syntyvän aina vuorovaikutustilanteissa ja huomiota tulisi kiinnittää yksilöiden toimintaan. Tietoa tulee tulkita omassa organisatorisessa kontekstissään, jotta tieto muuttuu merkitykselliseksi informaatioksi, tietämykseksi.

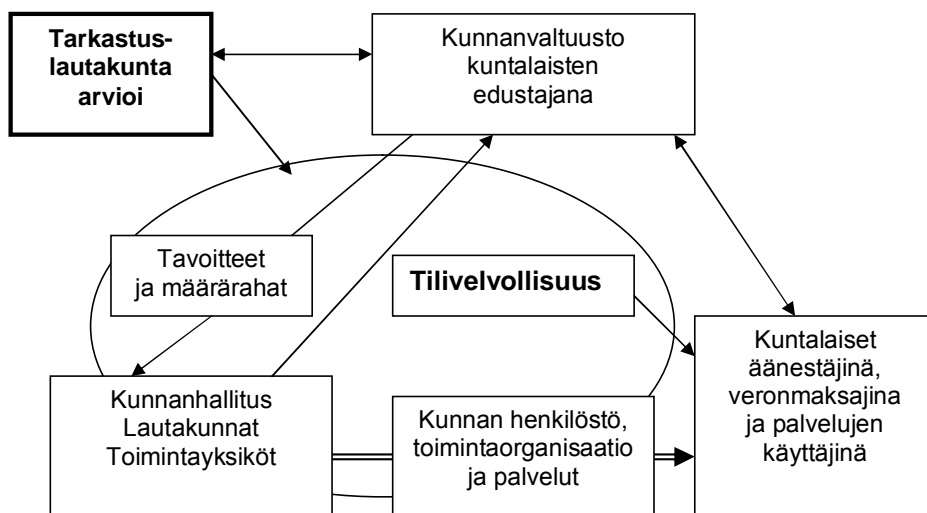
Arviointi on luokiteltava palautemekanismissa ja toiminnan kehittämisen kyseenalaistamisen välineeksi, jota ilman monentasoinen hallinto ei jatkossakaan tule toimeen, vaikka useimmiten arvioinnilla voidaan viitata vain siihen, tekeekö hallinto asiansa oikein ja kenties sen avulla voidaan viitoittaa joitakin uusia oikeita asioita. Arviointikaan ei auta, jos tehdään ”väärä asioita”. (Ahonen ja Virtanen 2005, 157)

Ahonen ja Virtanen toteavat kaikkien vakavasti otettavien arviointitoiminnan suuntausten liittyneen kausaaliseen ajatteluun pohjautuvaan vaikutusten arviointiin ja kausaaliseen päättelyyn. He näkevät arviointitoiminnan kentän jälleen yhdyntävän pitkän metodologisen eriytymisen jälkeen (2005, 160).

4. LUOTTAMUSHENKILÖARVIOINTI

4.1. Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunta on lakiin perustuva, tuotettu instituutio (Niiranen 2007, 42). Tarkastuslautakunta tuli kuntiin pakolliseksi vuoden 1995 kuntalain (17.3.1995/365) uudistuksen myötä. Meklinin mukaan (2001, 91) kuntien toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmän periaatteellisen muutoksen taustalla on ollut uuden julkisjohtamisen käsitteen mukainen julkishallinnon reformi, joka on toteutettu tai ollut toteutettavana laajalti, lähes kaikissa OECD-maissa. Kuntalain *tulosohjausmalli* eli kahden toimijan (esim. valtuusto ja hallintokunta) välinen ohjaussuhde pohjautuu Meklinin mukaan juuri uuden julkisjohtamisen reformin yleisiin virtauksiin. Pelkistetyssä tulosohjauksessa (vaikka tätä käsitettä ei kuntalaissa nimenomaisesti käytetäkään) erotetaan tilaajat ja tuottajat. Siinä kytketään yhteen reaali-prosessin tulokset ja rahaproessin määrärahat, jolloin poliittinen päättäjä ”tilaa” esim. tuotettavat tai järjestettävät palvelut ja toimintayksikkö ”tuottaa” ne eli päättää miten palvelut järjestetään tai tuotetaan. Verorahoitteisen sektorin *tulos* ymmärretään yleisimmin toiminnan aikaansaannoksiksi eli suoritteiksi ja niiden vaikutuksiksi, ”*vastikkeeksi verorahoille*”. (Meklin 2001, 91 ja 93-94).



Kuvio 9. Tilivelvollisuuden rajapinnat kunnassa (Niiranen & Meklin 2005, 222)

Kuntalakia valmistellut kunnalliskomitea (Komiteanmietintö 1993:33) ei esittänyt lakiin tarkastuslautakuntaa, kylläkin ammattitilintarkastajan aseman vahvistamista, mutta ammattitilintarkastajan ja luottamushenkilötilintarkastajien toimimista edelleen kollegiona. Aiemminkin ammattitilintarkastajan eli kuntien keskusjärjestöjen kuntatarkastajan käyttäminen oli nimittäin ollut kunnissa mahdollista. Tarkastuslautakunta tuli lakiin vasta hallituksen esityksessä (HE 192/1994). Ryytänen (2001b, 42) arvelee ajatuksen erillisestä tarkastuslautakunnasta kopioidun Norjasta, jossa kaikissa kunnissa ja maakunnissa on pakollinen kontrollivaliokunta (kontrollutvalg), joka valtuuston puolesta suorittaa kunnan hallinnon juoksevaa valvontaa ja valvoo tilintarkastuksen toimintaa. Norjalaisen kontrollivaliokunnan roolista kunnallisessa päätöksenteossa ks. Furevik ja Gjelsvik (1995), myös Vuorinen (1995, esim. 74–76). Myös Ryytänen (2001b, 46) näkee valtuuston ja hallinnon suhdetta määrittelevien tavoiteasettelujen, sopimusmenettelyjen, resurssien budjetoinnin ja yksittäisten palvelualueiden toimintaa koskevan vastuun delegoinnin tulleen suomalaiseen kunnallishallintoon uuden julkisjohtamisen ajattelun mukaisina instrumentteina, jotka nojautuvat liikkeenjohdolliseen ohjauslogiikkaan.

Tavoitteen määrittelyssä Meklin (2001) viittaa Pitkäsen väitöskirjaan (1969)¹⁰, jossa päämäärä ja tavoite erotetaan toisistaan. Päämäärä on suunta, johon edetään tai tila, johon pyritään ja tavoite on saavutettavaksi tarkoitettu tila. Tavoitteen saavuttaminen on voitava todeta, mikä edellyttää tavoitteelta mitattavuutta. Hyvä tavoite on Meklinin mukaan 1) mitattava, 2) yksiselitteinen ja ymmärrettävä, 3) hyväksyttävä, 4) keskeinen, 5) kattava, 6) realistinen suhteessa määrärahaan, 7) määrärahaa ajallisesti vastaava, 8) ristiriidaton ja 9) vaikutettavissa oleva. Esimerkiksi määrärahan ja tavoitteen ajallisen vastaavuuden osalta on huomioitava, että monet tavoitteet ovat investointityyppisiä eikä niiden saavuttamista voida todeta yhden talousarviovuoden aikana, koska ne saatetaan saavuttaa vasta pitkän ajan kuluttua. (Meklin 2001, 98-99)

Vaikuttavuus voidaan samaistaa vaikutukseen, jolloin sillä tarkoitetaan erotusta toimimisen (toiminnan järjestämisen) ja toimimattomuuden (järjestämättömyyden) välillä; esim. miten kuntalaisten elämä muuttuu, jos perusterveydenhuoltoon perustetaan uusi virka. Vaikutus voi olla olemassa olevan tilan muuttamista, säilyttämistä tai estämistä ja vaikutukset voivat olla monenlaisia (Meklin 2001, 107-110):

- asiakasvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset (esim. lonkkaleikkauksen vaikutus asiakkaalle, mutta myös veronmaksajille)

¹⁰ Pitkänen, Eero (1969): Tuotostavoitteiden operationaalisuus julkisessa hallinnossa. Helsingin kaupakorkeakoulu. Helsinki.

- määrälliset ja laadulliset vaikutukset (esim. määrällisesti riittävä, mutta laadullisesti huono palvelu tai päinvastoin)
- subjektiiviset ja objektiiviset vaikutukset (näkökulmaero; esim. asiakkaan ja asiantuntijan tai virkamiehen näkökulmat)
- lyhyt- ja pitkäaikaiset vaikutukset (vaikutusten kesto ja voimakkuus; esim. budjettileikkauksilla leikataan myös tulevien vuosien hyötyvaikutuksia)
- vaikutusten ilmeneminen muualla kuin minne voimavarat kohdennetaan (esim. liikunnan vaikutusten näkyminen terveys- ja sosiaalisektorilla)
- myönteiset ja kielteiset vaikutukset
- odotetut ja odottamattomat vaikutukset (esim. odotetaan myönteisiä vaikutuksia, mutta osa on odottamattomia ja kielteisiä)

Tarkastuslautakunta on kunnassa siis pakollinen lautakunta. Tarkastuslautakunnat aloittivat toimintansa kunnissa vuoden 1997 alussa. Kuntalain taloutta ja hallintoa koskevissa säädöksissä luvussa 9 säädetään tarkastuslautakunnan tehtävistä, jäsenten vaalikelpoisuudesta, tilintarkastajista ja heidän tehtävistään, tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaanti-oikeudesta sekä tilintarkastuskertomuksesta ja sen käsittelystä. Tarkastuslautakunnan lainmukaisena tehtävänä on valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Kuntalain hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien säännösten uudistamisen tavoitteena oli lisätä tilintarkastusjärjestelmän julkista luotettavuutta ja ammattiosaamista sekä osaltaan luoda ja ylläpitää kunnallishallinnon uskottavuutta, vahvistaa demokratiaa ja valtuuston asemaa. Luottamushenkilöillä on kunnallisessa tilintarkastuksessa ollut perinteisesti vahva asema, mutta lakiuudistuksessa korostui ammattitilintarkastuksen osuus. Luottamushenkilöiden osuuden merkityksestä talouden ja hallinnon tarkastuksessa on esitetty erilaisia näkemyksiä. Säännökset tarkastuslautakunnan tehtävistä ovat väljät ja niitä täydennetään kunnan hallintosäännössä tai erillisessä tarkastussäännössä.

Seuraavassa selvitetään hieman aiemman kunnallislain mukaista luottamushenkilötilintarkastusta Erkki Vuorisen kunnallista tilintarkastusta käsittelevän väitöskirjan pohjalta, tarkastellaan tarkastuslautakuntien lainsäädännöllistä taustaa ja lainsäädäntöä täydentävää ohjeistusta sekä arvioidaan sitä, miten kuntalain uudistuksen talouden ja hallinnon tarkastukselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Esimerkkeinä, kuten koko työssäni silloin tällöin, käytän myös omia kokemuksiani pienen kunnan tarkastuslautakunnan puheenjohtajana.

4.2. Aiemman kunnallislain mukainen luottamushenkilötilintarkastus

Aiemman kunnallislain (953/1976) mukaan kunnanvaltuusto valitsi toimikaudekseen kunnan hallinnon ja talouden tarkastamista varten vähintään neljä luottamushenkilötilintarkastajaa ja kullekin henkilökohtaisen varajäsenen. Yksi tilintarkastajista määrättiin näiden puheenjohtajaksi ja yksi varapuheenjohtajaksi. Mahdollista oli myös valita lautakuntaan kunnan ei-jäsen, käytännössä kuntien keskusjärjestöjen määräämä tarkastaja. Kunnallislaissa ei ollut säädetty mitään tilintarkastajien pätevyysvaatimuksista ja Vuorisen (1995) mukaan pienille kunnille olisikin ollut vaikeaa löytää tilintarkastajia, jos näille olisi määritelty koulutus- ja/tai kokemusvaatimuksia. Kunnallisen tilintarkastajalautakunnan suosituksen mukaan tilintarkastajalla tuli olla tehtävän edellyttämää hallinnon ja talouden tuntemusta. Tilintarkastajille asetetun riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimuksen katsottiin toteutuvan kollegiaalisesti toimivan tilintarkastajakunnan sovittaessa yhteen yhteiskunnalliset ym. näkemyksensä. Vuorisen tekemien haastattelujen mukaan käytännössä poliittisen suhteellisuuden mukaan valitun kunnan tilintarkastajan tehtävää ei pidetty merkittävänä luottamustoimena. (Vuorinen 1995, 46-48)

Vuorisen (1995) mukaan painopiste oli hallinnon ja talouden tarkastuksessa siirtynyt lainmukaisuuden tarkastuksesta tarkoituksenmukaisuuden tarkastukseen, tässä tehokkuuden eli resurssien ja vaikutusten välisen suhteen tarkastukseen. Tehokkuuden käsitettä on pilkottu edelleen toiminnallisen tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden alakäsitteisiin. Kunnan tilintarkastajien ensisijaisena tarkoituksena oli valvoa valtuuston tekemien päätösten toimeenpanoa. Erityisen tärkeä oli talousarvion toteutumisen seurannan merkitys sekä talousarvion tulojen ja menojen erityinen tarkastus. Tilintarkastajien oli siten tarkastettava valtuuston päätöksistä ja talousarviosta johtuvien alempien hallintoelinten toimeenpanopäätösten lain- ja asianmukaisuus. Käytännössä se tapahtui analysoimalla satunnaisotantana pöytäkirjoista ja niiden liitteistä valittujen kohteiden tapahtumaketjua asian valmistelusta toteutumiseen asti. Kirjanpidon menetelmien ja toimivuuden tarkastus ei ollut useimpien luottamushenkilötilintarkastajien osaamisaluetta, joten tarkastuksen niiltä osin suoritti ammattitarkastaja tai se jäi kokonaan suorittamatta. Aikaisemmin, pienemmillä kirjauksilla ja tositemäärillä luottamushenkilötilintarkastajat kävivät läpi tositemateriaalin verraten niitä kirjanpitoon, mutta tositemäärien kasvaessa kirjanpidon sisällön tarkastus suoritettiin otantana. Tilintarkastustapahtumat muoutuivat usein samaa kaavaa noudattaviksi rituaaleiksi. Erityisesti suuremmissa kaupungeissa tilintarkastajat jakoutuivat jaostoihin tarkastustehtävän tarkoituksenmukaiseksi suorittamiseksi. Tilintarkastajien apuna voivat toimia tehtävään valtuuston valitsevat viranhaltijat tai kunnalla oli mahdollisuus ostaa tarkastuspalveluita kunnalliselta keskusjärjestöltä, esim. Kunnallisiitolta. (Vuorinen 1995, 50-56)

Tilintarkastajien raportointi työstään ja havainnoistaan tapahtui aiemman kunnallislain mukaan ilmoituksella kunnanhallitukselle ja tilintarkastuskertomuksella. Ilmoituksen tarkoituksena oli saada mahdollinen havaittu epäkohta välittömästi korjattua, ellei keskustelemalla siitä ao. hallintokunnan tai henkilön kanssa oltu jo sitä ennen saavutettu toivottua tulosta. Kertomuksessa esitettiin tilintarkastajien toimessaan tekemät havainnot ja ne muistutukset, joihin oli syytä sekä tarpeen mukaan ehdotukset toimenpiteistä epäkohtien korjaamiseksi. Kertomukseen tuli sisällyttää lausunto tilinpäätöksen hyväksyttävyydestä ja vastuuvapauden myöntämisestä kunnan hallintoa ja taloutta hoitaneille luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Tilintarkastuskertomuksen huomautukset jaettiin lievempiin havaintoihin ja vakavampiin muistutuksiin. Kunnan tilinpäätöksen tuli valmistua huhtikuun loppuun mennessä ja tilintarkastajien lausunto tilinpäätöksestä, tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapauden myöntäminen oli valtuustossa käsiteltävä viimeistään syyskuun aikana. (Vuorinen 1995, 54–59)

Muistutus oli tilintarkastajien vakavampi lausuma teosta tai laiminlyönnistä, jonka seurauksena saattaisi olla kurinpitomenettely, rikosoikeudenkäynti tai vahingonkorvausvaade ja kynnys kirjata muistutus tilintarkastuskertomukseen oli varsin korkea. Tällöin tilintarkastajat eivät lausunnossaan puoltaneet vastuuvapauden myöntämistä. Valtuusto voi käynnistää toimenpiteet muistutuksen johdosta tai antaa sen raueta tai käynnistää tilimuistutusmenettelyn (vahingonkorvausvaateen käsittelyn) tilintarkastuskertomuksessa olevaa muistutusta ilmankin. Tilintarkastajien oli kertomuksessaan myös esitettävä tarpeen mukaan ehdotuksia toimenpiteistä epäkohtien korjaamiseksi. Tämä ei Vuorisen mukaan ole hyvän tilintarkastustavan mukaista. (Vuorinen 1995, 57–58)

Tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen käsittely herätti Vuorisen mukaan valtuustossa harvoin talousarviokäsittelyn kaltaista innostusta. Kertomuksen käsittely ja vastuuvapauden myöntäminen tapahtui useimmiten keskusteluita, paitsi jos kertomuksessa oli jotain normaalia poikkeavaa. Vuorisen mukaan tilintarkastuskertomusten lyhentymisen ja vakiomuotoisiksi muuttumisen ilmeisesti entisestään vähensi halua keskusteluun. (Vuorinen 1995, 60)

Kunnallislakia säädettäessä oli lähdetty siitä, että kunnat hyväksyivät ohje- ja johtosääntönsä kuntien keskusjärjestöjen suositusten pohjalta. Kuntien keskusjärjestöjen tilintarkastuksen asiantuntijana toimi Kunnallinen tilintarkastajalautakunta, joka antoi suosituksia ja ohjeita, kuten hyvää kunnallista tilintarkastustapaa, tilintarkastuskertomusta ja tilintarkastussääntöä koskevat suositukset. Vuoden 1991 kunnan ja kuntainliiton tilintarkastussääntösuosituksessa määriteltiin tilintarkastuksen toiminta-ajatus siten, että tilintarkastajien oli lakimääräisten tehtäviensä lisäksi tutkittava, oliko kunnan toiminta ollut tuloksellista, olivatko valtuuston päättämät

tulostavoitteet toteutuneet, miten sisäinen valvonta oli järjestetty ja oliko se riittävää sekä tilinpäätöksen sisältämän tiedon oikeus ja riittävyys. Kuntainliiton tilintarkastuksella ei muuten ollut mitään järjestettyä yhteyttä kunnan tilintarkastukseen, ellei sama henkilö sattumalta toiminut sekä kunnan että kuntainliiton tilintarkastajana. Osakeyhtiön tilintarkastajaksi voitiin valita myös hyväksytty tilintarkastusyhteisö, mutta kunnallislaki ei tuntenut käsitettä tarkastusyhteisö. Kunnallislaisissa ei myöskään ollut konserni-käsitettä. (Vuorinen 1995, 62–65)

4.3. Tarkastuslautakuntien lainsäädännöllinen tausta

Kuntalakea valmistellut kunnalliskomitea ei mietinnössään (1993:33) esittänyt tarkastuslautakuntaa kuntalakiin, vaan tarkastuslautakunnat tulivat lakiehdotukseen hallituksen esityksen myötä eikä hallituksen esityksessä ja sen yleis- tai yksityiskohtaisissaan perusteluissa tarkastuslautakuntia erityisesti perustella¹¹. Kunnalliskomitean ehdotuksessa ammattitilintarkastus oli tehty pakolliseksi jokaisessa kunnassa, muttei luottamushenkilötilintarkastuksestaakaan voitu kokonaan luopua. Ehdotuksen mukaan julkishallinnon ja –talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä JHTT-tilintarkastaja kuului kunnan tilintarkastajakollegioon ja kaikki tilintarkastajat vastaisivat yhdessä koko tarkastuksesta. Vaikuttaa siltä, että luottamushenkilöiden jonkinlainen talouden ja hallinnon tarkastusoikeus haluttiin säilyttää entiseen tapaan demokratian osana ilman erityisempiä perusteluja, koska luottamushenkilöillä perinteisesti oli kunnan tilintarkastuksessa ollut vahva asema. Vanhan, v. 1976 kunnallislain mukaisen nykytilan arvioinnissaan kunnalliskomitea toteaa, että ”suomalaiseen kunnalliseen itsehallintoon kuuluu selkeästi mahdollisuus valita kunnan asukkaita edustavia luottamushenkilöitä kunnan talouden ja hallinnon tarkastajiksi” (Komiteamietintö 1993:33, 290).

Hallituksen esityksen (192/1994) yleisperusteluissa todetaan, että valtion ja kuntien suhteissa on ollut nähtävissä muutos 1980-luvulta lähtien, joka on näkynyt säännösten mm. valtionosuusuudistuksen ja vapaakuntakokeilun tavoitteenasettelussa. Hallintokulttuurin muutos on ollut huomattavasti hitaampaa. Valtion kuntiin kohdistama ohjaus on vähentynyt eikä palvelutuotantoa pyritä enää ohjaamaan yhdenmukaisin hallinnollisin ja toiminnallisin standardein. Kunnilla on vapaus järjestää toimintansa, mutta taloudelliset vaikeudet rajoittavat kuntien mahdollisuuksia ja pakottavat arvioimaan uudelleen käytettävissä olevat voimavarat.

¹¹ Yksityisesti käymistäni keskusteluista olen päätellyt, että olennaisesti tärkein kuntalain talouden ja hallinnon tarkastuksen uudistamistavoite oli taata ammatillisen tilintarkastuksen toteuttaminen kunnissa, ei uuden arviointiorganin luominen sinänsä.

Vuoden 1976 kunnallislain korvannut kuntalaki tuli voimaan 1.7.1995, paitsi lain 8 ja 9 luvun osalta järjestelmän muutos ajoitettiin valtuustokauden vaihtumiseen 1.1.1997. Luvussa 8 säädetään kunnan taloudesta ja luvussa 9 hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Luvussa 9 säädetään mm. tarkastuslautakunnasta, sen tehtävistä ja tiedonsaantioikeudesta sekä tilintarkastajista ja heidän tehtävistään.

Kuntalaki on luonteeltaan yleislaki, jonka edelle erityislaki tai erityislakiin perustuva vastaava asetus tai määräys menee. Kuntalaissa halutaan korostaa kuntien itsehallinnollista asemaa. Kunnallishallinnon toimintaympäristön muuttumisen takia kuntalaki on laadittu väljäksi ja joustavaksi, jotta kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa voidaan sallia erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut. Uudistuksen tavoitteena oli mm. korostaa suoran demokratian merkitystä ja mahdollistaa kuntalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen, joskin edustukselliseen demokratiaan perustuen. Kunnallishallinnon poliittisen uskottavuuden parantamiseksi ja kuntalaisten luottamuksen turvaamiseksi vaalikelpoisuutta ja esteellisyyttä koskevilla säännöksillä pyritään huolehtimaan toimielinten jäsenten puolueettomuudesta ja asioiden tasapuolisesta käsittelystä. Myös kunnallishallinnon uskottavuuden ylläpitämiseksi ja lisäämiseksi haluttiin hallinnon ja talouden tarkastuksessa korostaa ammattitilintarkastuksen merkitystä ja tehtiin ammattitilintarkastus kunnille pakolliseksi. Uuden kuntalain myötä kunnissa ryhdyttiin soveltuvien osin noudattamaan kirjanpitolakia. (HaVM 18/1994). Mm. konsernitaseen laatiminen tuli kunnissa pakolliseksi.

Aiemman, vuoden 1976 kunnallislain mukaan tilintarkastus oli luottamushenkilöjohtoista. Valtuuston tuli valita vähintään neljä tilintarkastajaa ja heille henkilökohtaiset varatilintarkastajat. Tilintarkastajille ei ollut laissa asetettu mitään pätevyysvaatimuksia. Kunnissa oli kuitenkin mahdollisuus antaa yhden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan määrääminen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi tai perustaa erityisiä virkoja, joiden haltijat (reviisorit) toimivat tilintarkastajien apuna tai luottamushenkilötilintarkastajia valittaessa ottaa huomioon ammatilliset perusteet. Tilivelvollisia olivat kaikki kunnan luottamushenkilöt ja viranhaltijat valtuuston jäseniä ja tilintarkastajia lukuun ottamatta.

Vuorinen määrittää tilivelvollisuuden kahden osapuolen, resurssin omistajan ja sen käyttäjän, väliseksi suhteeksi ja resurssin käyttäjän velvollisuudeksi vastata resurssin käytöstä ja sen tilasta resurssin omistajalle (Vuorinen 1995, 159). Käsite tilivelvollinen tarkoittaa Kuntaliiton lakimiesten mukaan sitä, että viranhaltijan toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, häneen voidaan tilintarkastuskertomuksessa kohdistaa muistutus ja hänelle voidaan myöntää vastuuvapaus (Harjula & Prättälä 2001, 460). Vuoden 1995 kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat kunnan

toimielimen (kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat, niiden jaostot ja toimikunnat) jäsenet ja ao. toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Laissa ei määritellä toimielimen johtavia viranhaltijoita, mutta Harjula ja Prättälä pitävät tilivelvollisina viranhaltijoina lähinnä toimielimen esittelijöitä ja toimielimen tehtäväalueella itsenäisestä tehtäväkokonaisuudesta vastaavia viranhaltijoita.

Asetus julkishallinnon ja –talouden tilintarkastajan tutkinnosta (926/91) tuli voimaan vuoden 1992 alusta ja siten voitiin yhtenäisesti todeta ja hyväksyä julkishallinnon tilintarkastajien ammatillinen pätevyys. Hallituksen esityksen 192/1994 yleisperusteluissa todetaan, ettei mahdollisuus hoitaa kunnan tilintarkastus kokonaan luottamushenkilövoimin takaa riittävän ammattitaitoista ja uskottavaa tilintarkastusta erityisesti valtionosuusuudistuksen tultua voimaan. Kuntien uudet hallintorakenteet ja toimintaperiaatteet edellyttävät myös ammattitilintarkastajan käyttöä. Esityksen mukaan ”tämä ei kuitenkaan edellytä luopumista kansanvaltaisesta tarkastusinstituutiosta ainakaan siltä osin kuin on kysymys tarkoituksenmukaisuuskysymyksistä”. Kuntien keskusjärjestön yksinoikeudesta määrätä ammattitilintarkastajia kuntiin haluttiin luopua ja avata tilintarkastus kaikille JHTT-tutkinnon suorittaneille. Kunnan oma revisiotoimi voitiin hallituksen esityksen mukaan säilyttää, mutta sen tehtävänä olisi vastata sisäisestä tarkastuksesta ja pyydetessä avustaa tarkastuslautakuntaa ja tilintarkastajia tekemällä näiden pyytämia selvityksiä. Tilintarkastajille ja tarkastuslautakunnan jäsenille esitettiin varsin laajaa tietojensaantioikeutta. (HE 192/1994 yleisperustelut). Lakia on myöhemmin muutettu siten, että laaja tietojensaantioikeus on tarkastuslautakunnalla kollegiona, ei yksittäisellä lautakunnan jäsenellä.

Hallintovaliokunta piti lausunnossaan hallituksen esityksestä (192/1994) välttämättömänä sitä, ettei kunnan varsinainen tilintarkastus enää olisi luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen vastuulla, kuten aiemman lain aikaan, vaan siitä huolehtisivat valtuuston valitsevat ammattitilintarkastajat kantaen myös oikeudellisen vastuun toiminnastaan. Tehtävien hoitamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi, joka on tarkastuslautakunnan tehtävänä, varsinainen tilintarkastus ja mahdollinen sisäinen tarkastus haluttiin erottaa selkeästi toisistaan. Hallintovaliokunnan mielestä oli syntynyt ehkä virheellinenkin kuva siitä, että luottamushenkilöiden osuuden merkitys vähenisi, kun valiokunnan mielestä uudistus nimenomaan mahdollistaisi luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisen. (HaVM 18/1994)

Kuntalain (1995/365) 2 luvun 13 §:ssä säädetään valtuuston tehtävät. Valtuusto vastaa kunnan taloudesta ja hallinnosta ja valtuuston tulee mm. päättää kunnan ja kuntakonsernin toi-

minnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä konserniohjauksen periaatteista. Kuntakonsernin muodostaa kunta tytäryhteisöineen, joita ovat sellaiset yhteisöt, joissa kunnalla on kirjanpitolain tarkoittama määräysvalta (1336/1997, 1. luku 5 §).

Kunnanhallituksen on valmistettava valtuustossa käsiteltävät asiat lukuun ottamatta asioita, jotka koskevat valtuuston toiminnan sisäistä järjestelyä taikka jotka 22 §:ssä tarkoitettu tilapäinen valiokunta tai 71 §:ssä tarkoitettu tarkastuslautakunta on valmistellut (Kuntalaki 53 §). Kuntalain 69 §:n mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa sekä annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, joista ei ole tehtävä selkoa kunnan tai kuntakonsernin taseessa, tuloslaskelmassa tai rahoituslaskelmassa. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, toimintakertomuksessa on tehtävä selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi. Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä.

Tarkastuslautakunnan on nykymuotoisen 71 § mukaan valmistettava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Tarkastuslautakunnan on huolehdittava kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta. Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä. Hallituksen esityksessä (HE 8/2006), jonka perusteella mm. tätä 71 § muutettiin, todetaan tarkastuslautakuntien toimineen ”verrattain aktiivisesti talouden tasapainotusta ja alijäämän kattamisvelvoitteen täyttämistä koskevissa kysymyksissä. Tarkastuslautakuntien käsitys omasta roolista oli kuitenkin osin selkiintymätön; kannanotot vaihtelivat toteavista ohjaaviin. Joissakin arviointikertomuksissa muistutettiin, ettei kuntalain kattamisvelvoitetta oltu noudatettu toimenpiteiden esittämisessä.”

Tarkastuslautakunnan valmistelu-oikeus koskee valtuuston päätettäväksi tulevia talouden ja hallinnon tarkastusta koskevia asioita. Näitä ovat tilintarkastajan valinta ja sen valmistelu ja tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksen vuosittainen käsittely valtuustossa. Tarkastuslautakunta tekee myös esityksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille. Kunnanhallituksella ei ole ns. otto-oikeutta (asian ottaminen ylemmän toimielimen käsiteltäväksi, kuntalaki (365/1995) 51 §) tarkastuslautakunnan päätöksiin, koska tarkas-

tuslautakunta ei ole kunnanhallituksen alainen eivätkä sen päätökset ole alisteisia kunnanhallitukselle.

Hallituksen esityksessä (8/2006) todetaan kuntalain taloutta koskevien säännösten olevan puitelain luonteisia, ja Suomen Kuntaliiton antaneen sen vuoksi kunnille ohjeita mm. hyvästä talousarviokäytännöstä ja kirjanpitolavasta. Kuntalaissa on Kari Prättälän mukaan määritelty vain perussäännökset tarkastuslautakunnan kokoonpanosta, tilintarkastajien kelpoisuudesta ja näiden oikeudellisesta asemasta ja tehtävistä ja varsin paljon jää käytännön varaan. Kuntalain hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien säännösten tavoitteena on tilintarkastuksen laadun ja uskottavuuden turvaaminen, tilintarkastajien riippumattomuuden korostaminen sekä luottamushenkilötarkastuksen ja ammattitarkastuksen roolijaon selkiyttäminen. Tilintarkastajille on asetettu kelpoisuusvaatimukset, ammattitilintarkastus ja luottamushenkilötilintarkastus on eriytetty organisatorisesti toisistaan ja kunnallinen tilintarkastusala on avattu kilpailulle. Luottamushenkilötarkastus on suuntautunut varsinaisen tilintarkastuksen sijasta valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointiin. (Kuntalehti 5/98, 39 – 40)

4.4. Kuntalain 9 luvun mukainen hallinnon ja talouden tarkastus

Martikainen (2005) luonnehtii tarkastuslautakuntaa vähintään kunnanhallituksen tasoiseksi toimielimeksi sen tarkastusta koskevien asioiden valmistelu-oikeuden takia. Muutoinhan kunnanhallitus valmistelee valtuuston käsiteltäviksi tulevat asiat. Arvoasteikossa tarkastuslautakunta nousee jopa kunnanhallituksen yläpuolelle eräänlaiseksi ”superlautakunnaksi” siitä syystä, että sen tulee arvioida myös hallituksen toimintaa. (Martikainen 2005, 141 – toisaalta Vuorinen 1995, 86)

71 § Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Tarkastuslautakunnan on huolehdittava kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyyttä.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

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

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien toimikautena on valtuuston toimikautta vastaavien vuosien tarkastuksen vaatima aika, koska tilikauden eli kalenterivuoden tilintarkastus valmistuu vasta seuraavan kalenterivuoden puolella. Tällöin uusi lautakunta valitaan uuden valtuuston tammikuun kokouksessa, mutta vanha lautakunta jatkaa toimintaansa kunnes sen viimeisen tilikauden tilintarkastus on suoritettu ja käsitelty valtuustossa. (Harjula & Prättälä 2001, 443). Tällöin kunnassa toimii rinnan kaksi tarkastuslautakuntaa, uusi ja vanha.

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava valtuutettuja, millä korostetaan lautakunnan kiinteää yhteyttä valtuustoon. Kuntalain 18.1 §:n mukaisesti kunnan johtosäännössä voidaan määrätä tarkastuslautakuntaan valittavaksi vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja (ns. valiokuntamalli, esim. Vuorinen 2000, 23). Hallintosäännössä (50 §) tai erillisessä tarkastussäännössä on syytä määrätä tilintarkastuksen organisoinnista, tarkastuslautakunnan kokoonpanosta, jäsenten lukumäärästä ja tehtävistä. Suurimmissa kunnissa tarkastuslautakunnalla voi olla omaa henkilöstöä asioiden valmistelua varten, mutta muissa kunnissa tilintarkastaja osallistunee asiantuntijana kiinteästi asioiden valmisteluun. (Harjula & Prättälä 2001, 443-444).

Kunnan koolla näyttää olevan vaikutusta tarkastuslautakunnan kokoon ja sen käytettävissä oleviin resursseihin (Kaksonen ja Kotonen, 2002a, 30). Suuremmissa kunnissa tarkastuslautakunnan arvioitava alue voi olla niin laaja, että vähäväkisenä ja ilman omaa tai lautakunnan käytettävissä olevaa henkilöstöä sen arvioiminen olisi vaikeaa ja pinnallista. Pienemmissä kunnissa toimintoja on toimialoilla määrällisesti vähemmän, mutta periaatteessa kunnan toiminnan kirjo on perusteiltaan sama: sosiaali- ja terveydenhuollon asiat, perusopetus, sivistys ja kulttuuri, tekninen toimi jne. Isoilta kunnilta palveluita odotetaan tuotettavaksi enemmän ja laajemmin variaatioin, koska erilaisia palveluita tarvitsevia kuntalaisia on suurempi määrä (esim. pääkaupunkiseudun kunnat). Pienessä kunnassa ei aina saata olla tarvettakaan esi-

merkiksi maahanmuuttajapalveluille tai huumevieroitukselle. Isommissa kunnissa tarkastuslautakunta voi jakautua esimerkiksi jaostoihin ja sen jäsenet erikoistua arvioimaan toimintaa sektoreittain, mutta pienessä kunnassa kaikki jäsenet ovat käytännössä generalisteja. Kunnan toiminnan laajuus ja toimintaympäristön muutosalttius vaikuttavat myös tarkastuslautakunnan toimintaan.

Kuntaliitto antaa kunnille noudatettavaksi suosituksia ja on antanut myös v. 1996 tarkastussääntömallin kunnille sovellettavaksi. Siinä ohjataan hallinnon ja talouden tarkastusta sisäisen ja ulkoisen valvonnan muodostamana kokonaisuutena ja se sisältää välttämättömät lakia ja hallintosääntöä täydentävät määräykset. (Kuntaliiton yleiskirje 2/96) Tarkastussääntömalli määrittelee kuntalain 71 ja 75 § lisäksi lautakunnan tehtävät siten, että lautakunnan on

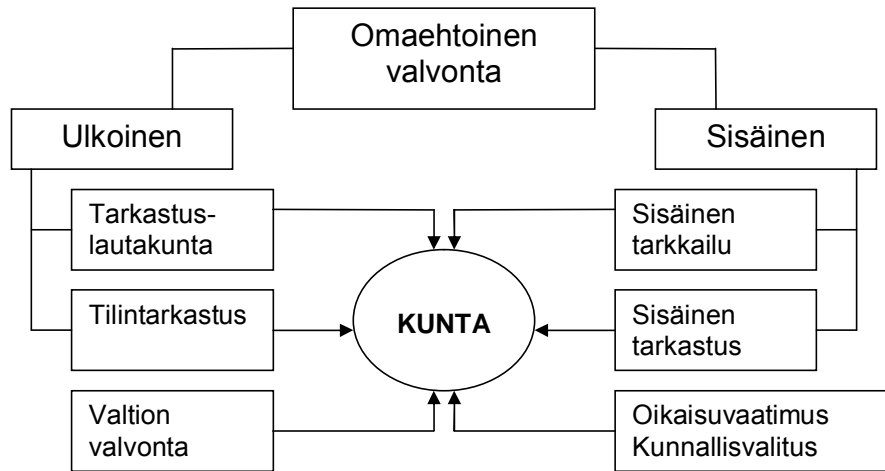
- 1) seurattava tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista sekä muutoinkin seurattava tilintarkastajan tehtävien suorittamista ja tehtävä tarpeen mukaan esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi
- 2) huolehdittava siitä, että tilintarkastusta varten on tarpeelliset voimavarat, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa, sekä
- 3) tehtävä aloitteita ja esityksiä lautakunnan, tilintarkastajien ja sisäisen valvonnan tehtävien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kuntaliiton tarkastussääntömallissa määritellään kunnan itsehallintoon kuuluvat valvontatoiminnot sisäiseksi ja ulkoiseksi valvonnaksi. Ulkoinen valvonta järjestetään *toimivasta johdosta riippumattomaksi* ja siitä vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Riippumattomasta, laillisuuden ja oikeellisuuden valvontaan painottunutta tilintarkastusta voidaan pitää selkeästi kunnan ulkoisena valvontana. Voidaanko tarkastuslautakunnan suorittamaa tavoitteiden toteutumisen arviointia pitää täysin ulkoisena valvontana, kun laissa nimenomaisesti säädetään, että ainakin lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja ja jotka siten ovat osallisia päätöksentekoon ja jossain määrin arvioivat myös omaa toimintaansa? Ainakaan hyvän tilintarkastustavan mukaista ei ole se, että tarkastajat tarkastavat omaa toimintaansa. Kaasalainen (1999, 117-118) on sijoittanut tarkastuslautakunnan ”jonnekin ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen välimaastoon” sekä ehdottanut sen valitsemista erikseen suoralla kansanvaalilla kunnallisvaalien yhteydessä tarkastuksen riippumattomuuden turvaamiseksi. Sillä, että lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan pitää olla valtuutettuja, pyritään kuitenkin kiinteyttämään yhteyttä ja tiedonkulkua valtuustoon päin. Tarkastuslautakunnan arviointia ei voitaneakaan pitää yhtä riippumattomana ja objektiivisena kuin tilintarkastusta mm. lautakunnan poliittisen toimielimen luonteen ja valtuustoyhteyden takia.

Sisäisestä valvonnasta säädetään kuntalaissa vain tilintarkastajien tehtävien yhteydessä, minkä mukaisesti tilintarkastajien tulee tarkastaa, onko kunnan sisäinen valvonta ja konserni-valvonta järjestetty asianmukaisesti. Prättälän ja Harjulan mukaan sisäinen valvonta on johtamisen apuväline, jolla pyritään toiminnan tuloksellisuuden ja jatkuvuuden varmistamiseen, kirjanpidon ja informaatiojärjestelmien luotettavuuden varmistamiseen, virheiden tunnistamiseen ja ennaltaehkäisyyn sekä riskien hallitsemiseen ja huolelliseen taloudenhoitoon. He jatkavat sisäisen valvonnan sisäiseen tarkkailuun, seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen. Jatkuvalla sisäisellä tarkkailulla pyritään varmistamaan tehtävien asianmukainen hoitaminen ja siitä vastaavat esimiesasemassa olevat. Seuranta on luottamushenkilöille kuuluvaa sisäistä valvontaa ja sen keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen ja tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu. Sisäinen tarkastus on näkyvää tarkastusta, jonka kohde tietää olevansa arvioitavana. Se tehdään toimivan johdon johdolla ja alaisuudessa (esim. rahavarojen käytön ja varastojen tarkastus). Sisäinen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus toteuttamis- ja valvontavastuun ollessa kunnanjohtajalla. Tilintarkastajien tehtävänä on tarkastaa sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuus. (Harjula & Prättälä 2001, 441-442). Aiemmin mainitun tarkastussääntömallin mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on koordinoita lautakunnan, tilintarkastajien ja sisäisen valvonnan tehtävät mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kuntalaissa (1995/365) on säädös myös valtuuston päätösten laillisuuden valvonnasta (56 §). Jos kunnanhallitus katsoo, että valtuuston päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa tai että päätös on muuten lainvastainen, kunnanhallituksen on jätettävä päätös täytäntöön panematta ja asia on viipymättä saatettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi. Jos valtuusto pysyy päätöksessään, kunnanhallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle laillisia esteitä. Hallinto-oikeus ratkaisee asian vasta kun päätöksestä annettu valitusaika on kulunut.

Seuraavassa kuviossa kuvataan kunnan toiminnan valvontaa Vuorisen mukaisesti. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen Vuorinen määrittelee kuntalaisen muutoksenhakumenettelyiksi (Vuorinen 2000, 12) eikä niitä liene syytä lukea tarkastuksen tai arvioinnin aihepiiriin.



Kuvio 10. Kunnan toiminnan valvonta. (Vuorinen 2000, 18)

Tarkastusjärjestelmän organisointi on pitkälti riippuvainen kuntakoosta. Suuremmissa kunnissa ja kaupungeissa voi olla vanhan tarkastusjärjestelmän mukaisia revisoreja eli viranhaltija-tarkastajia, jotka sittemmin toimivat esimerkiksi sisäisinä tarkastajina tai tarkastuslautakuntaa avustavissa tehtävissä. Pienissä kunnissa resursointi on ongelmallisempaa. Tarkastuslautakunnan käytettävissä tuskin on omaa viranhaltijaa ja muunkin kuntahenkilöstön käyttö voi aiheuttaa ongelmia heidän ollessaan alaisuussuhteessa kunnan johtoon. Tilintarkastajan tarkastuspäivät on yleensä tarkoin mitoitettu tilien ja tilinpäätöksen tarkastamiseen, mutta tarkastuslautakunta voi käyttää tilintarkastajaa esittelijänä ja jopa lautakunnan sihteerinä. Sitä ei voidane pitää täysin tarkoituksenmukaisena, koska tilintarkastaja ei voi osallistua kaikkien asioiden käsittelyyn, esim. tilintarkastuksen kilpailuttamiseen. Osallistumista päätöksentekoon ei muutoinkaan ole pidettävä asian- eikä tarkoituksenmukaisena esim. tilintarkastajan riippumattomuusnäkökulmasta katsoen. Kunnallisan kehittämissäätiölle tehdyssä Ruostetsaaren ja Holttisen tutkimuksessa eräänä suurimmista ongelmista pidettiin koko tarkastuslautakunnan arvioinnin perustumista pääasiassa tilintarkastajan suorittamaan arviointiin (Ruostetsaari & Holttinen, 2004a, 64).

Kuntalaissa ei tarkastuslautakunnan suorittamalle valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnille ole asetettu määrämuotoa tai määräaikaa. Harjula ja Prättälä nimittävät tarkastuslautakunnan valtuustolle vuosittain esittämää selvitystä *arviointikertomukseksi* ja se on tarkastuslautakunnan käsitys kunnanhallituksen ja muiden

kunnan viranomaisten onnistumisesta valtuuston tahdon toteuttamisessa. Tarkastuslautakunta suorittaa arviointitehtävänsä jälkikäteen. Lautakuntaa on ohjeistettu pidättäytymään päivänpolitiikasta: "Tarkastuslautakunnan ei ole syytä pyrkiä kertomaan kunnanhallitukselle, miten kunnan asioita on hoidettava. Osallistamalla päivän kunnallispolitiikkaan tarkastuslautakunta menettää mahdollisuutensa esittää arvovaltaisesti arvionsa siitä, miten kunnan hallintoa on tarkastusvuoden aikana hoidettu." (Harjula & Prättälä 2007, 547-548). Käytännössä arviointikertomus käsitellään valtuustossa samanaikaisesti tilinpäätöksen ja tarkastuskertomuksen kanssa. Arvioinnin tulos voidaan lain mukaisena menettelynä kirjata myös tarkastuslautakunnan pöytäkirjaan ja esittää se otteena pöytäkirjasta. Vuorinen pitää erillistä arviointikertomusta kuitenkin painokkaampana ja uskottavampana. (Vuorinen 2000, 77). Tarkastus-käsitteen läpikäytävyyttä osoittaa se, että käytännön kielenkäytössä (esimerkiksi tämänkin tutkimuksen haastatteluissa) arviointikertomusta usein nimitetään tarkastuskertomukseksi arviointikertomuksen sijaan.

Lautakunnan nimestä on käyty keskustelua ja monien mielestä lautakunnan nimeksi sopisi paremmin arviointilautakunta (esim. Niiranen ja Meklin 2005, 240). Nimitystä on pidetty jossain määrin harhaanjohtavana, koska lautakunta ei varsinaisesti tarkasta mitään. Myös Vuorisen mukaan tarkastuslautakunta (Vuorinen käyttää myös nimitystä tarkastusvaliokunta) ei itse tee tarkastuksia vaan analysoi saamiaan suoritusraportteja sekä tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen raportteja (Vuorinen 1995, 169). Tarkastuslautakunnan nimen muuttaminen arviointilautakunnaksi olisi perusteltua.

Tarkastuslautakunta on poliittinen elin ja se muodostetaan poliittisella päätöksellä kunnallisvaalien jälkeen seuraavan valtuustokauden luottamushenkilöpaikkoja jaettaessa. KuntaSuomi 2004 –tutkimussarjan tutkimuksessa (nro 53) kuntien talousjohtamisesta vuosina 1996-2003 (Kallio ym. 2005) tutkittiin myös tarkastuslautakuntia. Tutkimuksen mukaan tarkastuslautakuntien jäseniksi on usein valittu rivipoliitikkoja, koska ns. politiikan "raskassarjalaiset" valinnevat mieluummin kunnanhallituksen jäsenyyden tarkastuslautakunnan jäsenyyden sijaan. Tutkimuksen mukaan tarkastuslautakunnilla on ollut monissa kunnissa vaikeuksia löytää rooliaan ja asemaansa kuntaorganisaatiossa. Noin joka kolmannessa kunnassa lautakunnan rooli on ollut "enemmän tai vähemmän hukassa" ja vain noin neljässä kymmenestä kunnasta lautakunta on toiminut valtuuston apuelimenä kuntalain idean mukaan. Noin joka kymmenennessä kunnassa lautakunta on pyrkinyt ohjailemaan valtuuston tai kunnanhallituksen toimintaa. Arviointikertomusta käytettiin vastanneiden talousjohtajien mukaan keskeisenä tai melko keskeisenä toiminnan kehittämisen välineenä noin neljässä kunnassa kymmenestä ja kolme vastaa-

jaa kymmenestä arvioi oman kuntansa valtuuston pitävän arviointikertomusta ”lähes tai melkein lähes välttämättömänä pahana”. (Kallio ym. 2005, 9)

Martikainen (2005) on pohtinut tarkastuslautakuntiin liittyvien rooliongelmien syitä. Kuntalain valmisteluvaiheessa tarkastuslautakunnan roolista, sen asemasta ja tehtävistä ei käyty perusteellista keskustelua lautakunnan tultua kuntalakiin vasta hallituksen esityksessä. Vasta hallintovaliokunnan mietinnössä otettiin kantaa tarkastuslautakunnan asemaan ja tehtäviin eikä siinäkään kovin laajalti ja perusteellisesti. Toisaalta ongelmat kuntien tavoitteiden asettelussa ovat johtaneet tavoitteiden toteutumisen arvioinnin vaikeuteen, jolloin tarkastuslautakunta pahimmillaan saattaa ryhtyä neuvomaan ja ohjaamaan valtuustoa tavoitteiden asettelussa, mikä strategisen johtamisen tehtävänä on valtuuston asia. Myös riittävän koulutuksen ja perehdyttämisen puute voi olla osasyynä ongelmiin, joskin käytännön kokemuksen karttuessa lautakunnan rooli ja tehtävät ovat alkaneet selkiytyä. (Martikainen 2005, 142-143)

Vaikuttaa hieman siltä, että kuntalakea valmisteltaessa arviointi on sitä suuremmin analysoimatta ymmärretty jonkinlaiseksi hyväksi yleiskäsitteeksi ja julkisen sektorin päätöksenteon asiaankuuluvaksi menettelytavaksi. Teoreettinen keskustelu on toistaiseksi jäänyt melko vähäiseksi siitä, mitä arviointi nimenomaan luottamushenkilöiden tekemänä on ja mikä on sen arvopohja ja perimmäinen tarkoitus, minkälaisia vaikutuksia sillä voi olla, mikä on sen yhteys ja merkitys päätöksenteossa, mitä arvioinnilta voidaan odottaa ja mikä voi olla politiikan vaikutus tarkastuslautakuntien arviointiin. Tarkastuslautakuntien arviointia voisi luonnehtia *tavoiteperustaiseksi, summatiiviseksi (eli prosessin tuloksia ja vaikutuksia jälkikäteen arvioivaksi) amatööriarvioinniksi*. Tarkastuslautakunnat käyttävät toiminnassaan vaihtelevasti erilaisia käytettävissä olevia arviointitekniikoita ja arvioinnin tietovarantoja (mm. vertailua varten). Näistä tarvitaan lisää tutkimusta ja keskustelua.

Tämän ”osaamisaukon” ovat havainneet myös julkisella sektorilla toimivat konsultti- ja kehittämissyhtiöt, jotka ovat alkaneet tarjota palveluitaan tarkastuslautakunnille mm. erilaisten selvitysten ja arviointikertomuksen pohjaksi tehtyjen ulkopuolisten arviointien muodossa. Liiketoiminnallisesta näkökulmasta tällaisille ammattimaisille arviointipalveluille on selkeätä kysyntää ja ilmeistä tarvetta. Toki tarkastuslautakunnilla – ainakaan pienissä kunnissa – harvemmin on käytettävissään kovinkaan isoja määrärahoja ulkopuolisten selvitysten ja arviointien teettämiseen, joten kovin räätälöityjä ja kalliita arviointipalveluja konsulttiyhtiöiden tuskin kannattaa niille tarjota. Ilmeistä lisäarvoa ammattimaisen arvioinnin käyttämisestä tarkastuslautakunnille voi olla konsulttien arviointimenetelmien tuntemuksesta, kumuloituvien vertailutietojen käytöstä ja yleisen ja erityisen kunnallisen arviointiosaamisen kehittymisestä. Huonoa ulkopuolisten

arviointiosajien käyttämisessä voi olla se, jos lautakunta sokeasti luottaa niihin ja tulee niiden käytöstä liian riippuvaiseksi eikä itse osaa tehdä oman kuntansa näkökulmasta tärkeitä johtopäätöksiä. Tarkastuslautakunnan tärkeä rooli on kuitenkin viedä johtopäätökset poliittiseen keskusteluun ja hyödyttämään kunnan demokraattista päätöksentekoa eikä sitä roolia aina-kaan toistaiseksi ole luovutettavissa ulkopuolisille asiantuntijoille.

Tarkastuslautakunnalla ei ole määrättyä viranhaltijavalmistelijaa ja esittelijää ja kuntien käytännöt vaihtelevat esim. kunnan koosta riippuen. Lautakunnan työ saattaa olla varsin puheenjohtajavetoista, jos puheenjohtaja toimii valmistelijana, esittelijänä, puheenjohtajana ja jopa pöytäkirjan kirjoittajana. Tämä antaa hänelle varsin suuren vapauden ohjata arvioinnin suorittamista, sillä asioihin perehtyneellä valmistelijalla ja esittelijällä on aina etulyöntiasema. Huolellisesti valmistellut ja perustellut sanankäänteet helposti ohjaavat lautakunnan jäseniä olemaan samaa mieltä. Valmistelijalla on siten tilaisuus tuoda esiin omia painotuksiaan ja arvoituksiaan. Tämä sama ilmiö on analogisesti nähtävissä valtuuston tavoiteasettelussa. Ruostesaaren ja Holttisen tutkimuksessa (2004, 65) kaksi kolmasosaa vastaajista katsoi valtuuston olevan liian riippuvainen kunnanhallituksen ja viranhaltijoiden valmistelutyöstä asettaessaan toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita asiantuntijavallan siten kaventaessa demokraattisesti valittujen elinten valtaa. Jos arviointikertomusta ei valmistele tilintarkastaja, puheenjohtaja tai joku muu vaan se kirjoitetaan lautakunnan yhteistyönä ns. ”puhtaalta pöydältä”, arviointikertomuksen kirjoittaminen on ehkä demokraattisempaa, mutta myös hidasta ja aikaa vievää. Toisaalta arviointikertomuksen laatiminen perustuu yleensä vuoden aikana tehtyyn arviointiin, tutustumiskäynteihin ja kuulemisiin ja niistä kirjoitettuihin muistioihin sekä tilintarkastajan laatimiin raportteihin, joten lautakunnalla voidaan lähtökohtaisesti olettaa olevan yhtäläinen käsitys arvioinnin kohteista ja tuloksista.

4.5. Muuttunut kunnallinen tilintarkastus

Kuntalain uudistamisen myötä kuntien tilintarkastusmarkkinat avautuivat. Muutos on kuitenkin ollut hidasta ja vähittäistä (Vakkuri ym. 2006).

Suomen Kuntaliiton tytäryhtiö Oy Auditor Ab:llä on ollut vankka asema ja historiallinen tausta kuntien tilintarkastuksessa. Tosiasiallisesti muiden JHTT-palveluita tarjoavien yhteisöjen kilpailuintressi lienee kohdistunut suurten kaupunkien tilintarkastukseen ja pienet, etäisemmät kunnat ovat saaneet harvoja tarjouksia tilintarkastuspalveluita kilpailuttaessaan. Vuorisen mukaan ”kunnallisen keskusjärjestön tilintarkastustoiminta – käytännössä monopoli – kaventaa

kunnallista itsehallintoa ja aiheuttaa saman yhteisön suorittaman konsultoinnin kanssa tilintarkastuksen riippumattomuusongelmia.” (Vuorinen 1995, 99). Kuntaliiton tilintarkastusyhteisön markkina-asema erityisesti pienissä, etäisemmissä kunnissa on yhä edelleen vahva. Ilmeisesti vain suurempien kaupunkien ja kuntayhtymien tilintarkastus kiinnostaa muita julkishallinnon tilintarkastusyhteisöjä siinä määrin, että jättävät tarjouksen tilintarkastuksen hoitamisesta.

72 § Tilintarkastajat

Valtuusto valitsee toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan, joka toimii tehtävässään virkavastuulla. Tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö). Yhteisön on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastaja. Ellei tilintarkastajaksi valita yhteisöä ja tilintarkastajia valitaan vain yksi, on valittava vähintään yksi varatilintarkastaja. Varatilintarkastajaan sovelletaan, mitä tilintarkastajasta säädetään. Valtuusto voi erottaa tilintarkastajan toimestaan kesken toimikauden. Tilintarkastaja voi erota toimestaan kesken toimikauden ilmoittamalla siitä valtuustolle. JHTT-yhteisöstä säädetään erikseen.

Tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattoman tilintarkastuksen toimittamiseen. Jos edellytykset riippumattomaan tarkastukseen puuttuvat, tilintarkastajan on kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä.

Tilintarkastajana ei voi toimia henkilö, joka 71 §:n 3 momentin mukaan ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Tilintarkastajaksi voidaan kuitenkin valita henkilö, jonka kotikunta kunta ei ole.

Luottamushenkilöillä on kunnallisessa tilintarkastuksessa ollut perinteisesti vahva asema. Aiemman lain aikana ei tilintarkastajille asetettu pätevyysvaatimuksia ja kunnan tilintarkastus voitiin jättää pelkästään luottamushenkilötilintarkastajien tehtäväksi. Jo vuodesta 1925 oli valtuuston kuitenkin mahdollista antaa yhden tilintarkastajan määrääminen kuntien keskusjärjestön tehtäväksi, jolloin tehtävään nimettiin keskusjärjestön ammattitilintarkastaja. Tilintarkastajien apuna on myös voinut toimia virkasuhteinen revisori. Kuntalaki uudistettaessa kunnalliskomitea esitti, että pakollinen ammattitilintarkastaja ei olisi yksin vastuussa tilintarkastuksesta vaan olisi osa tilintarkastajakollegiota. Kuntalaisissa ammattitilintarkastuksen asemaa korostetaan siten, että tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö) ja siten tilintarkastajan ammatillinen pätevyden toteaminen on yhtenäistetty. (Harjula & Prättälä 2001, 450-451)

Kunnallinen tilintarkastus on kuntalain mukaan JHTT-tilintarkastajien yksinoikeus, mutta onko kunnallinen toiminta niin erityislaatuista, että muilla, Keskukskaupparin tai kaupparin hyväksymillä tilintarkastajilla (KHT tai HTM) ei voisi olla siihen riittävää osaamista tai mahdolli-

suutta perehtyä? Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 18/94) mukaan ”aivan lähitulevaisuudessa on välttämätöntä päästä yhteen tilintarkastajatutkintoon, jonka puitteissa erikoistuminen on tarvittaessa mahdollista” ja hallituksen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla voidaan siirtyä yhteen, julkisyhteisöille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille yhteiseen tilintarkastajatutkintoon. Hallintovaliokunnan valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinteeltä 14.4.2005 sähköpostitse saamani tiedon mukaan asiaa on selvitetty vuonna 1994 Kauppa- ja teollisuusministeriössä työryhmän toimesta, mutta asia ei johtanut tuloksiin eikä siinä tuolloin ollut vireillä mitään. JHTT- ja KHT/HTM-tutkintojen välillä on nähty olevan vaikeasti muutettava ero. Valiokuntaneuvos Rinteen mukaan JHTT-tutkinnon suorittaneet painottavat sitä, että kyseessä ei ole pelkkä taloudellinen tarkastus vaan myös toiminnan lainmukaisuuden tarkastaminen, jolloin tarvitaan julkishallinnon tuntemusta. KHT-tutkinnon suorittaneet taas eivät katso, että JHTT-tutkinto riittää yksityissektorin isojen yritysten tilintarkastuksen hoitamiseen. KHT-puoli pitää JHTT-tutkintoa alempana tutkintona.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallitussihteeri Sanna Saloselta 28.4.2005 sähköpostitse saamani tiedon mukaan yksityissektorin tilintarkastajille on asetettu erilaisia vaatimuksia kuin julkissektorien tilintarkastajille mm. pääosin yksityissektorilla toimiviin tilintarkastajiin kohdistuvan EU-sääntelyn takia ja yksityissektorin tilintarkastajia koskevien vaatimusten tiukennuttua komission antamien riippumattomuus- ja laadunvarmistussuosituksen myötä.

Tilintarkastuksen uudistamista pohtinut työryhmä esitti raportissaan (Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 12/2003) JHTT-tilintarkastajien kompetenssin rajaamista kunnan omistamien yhtiöidenkin osalta. Hallituksen esityksessä 10/2005 lakia julkishallinnon ja –talouden tilintarkastajista esitettiin muutettavaksi siten, että lakiin otettaisiin säännös JHTT-tarkastajan toimimisesta tehtävässään virkavastuulla, mikä säännös kuntalaisa jo onkin. Lisäksi lakiin ehdotettiin tehtäväksi tarkennuksia JHTT-tarkastajan tutkintoon vaadittavista opinnoista ja että lakiin otettaisiin laadunvarmistuksen valvontaa koskevat säännökset sekä JHTT-lautakunnan käyttämien asiantuntijoiden ja avustajien oikeudellista asemaa tarkentavat säännökset. Lakimuutoksessa 370/2005 nämä muutokset ja lisäykset vahvistettiin.

Valtiovarainministeriön JHTT-järjestelmän kehittämishankkeen loppuraportissa (5/2007) selvitysmies Raimo Vallenius on mm. arvioinut tarkastuksen ja arvioinnin kehittämistarvetta julkisella sektorilla tapahtuvien muutosten vuoksi ja uuden tilintarkastuslain vaikutuksia JHTT-tilintarkastusjärjestelmään sekä selvittänyt nykyisten JHTT-tilintarkastajien valmiuksia tuleviin haasteisiin sekä heidän riittävän määränsä turvaamista tulevaisuudessa. Raportissa selvitysmies (taustaltaan itsekin JHTT) ei nakerra JHTT-järjestelmää vaan ehdottaa mm. sen säilyt-

tämistä, tilintarkastajatutkintojen kokonaisuudistusta, systemaattisempaa JHTT-tilintarkastajien laadunvarmistusta sekä jopa JHTT-tutkintoa valtiosektorin vaativia tarkastustehtäviä suorittavien sekä ulkoisten että sisäisten tarkastajien kelpoisuusehdoksi.

Käytännössä JHTT-tilintarkastajista tuntuu olevan pulaa kunnallisina tilintarkastajina eikä eteläistä Suomea tai suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta JHTT-tilintarkastusyhteisöjen välille muodostu todellista kilpailua. Esimerkiksi valtuustokauden vaihteessa 2004–2005 pyysimme uuden tarkastuslautakunnan käyttöön tilintarkastuksen kilpailuttamista varten tilintarkastustarjoukset kuudelta JHTT-yhteisöltä, joista yksi oli Mikkelistä ja loput pääkaupunkiseudulta, mutta tarjouksia saatiin vain kaksi ja yksi yhteisö ilmoitti, etteivät tarjoa. Suomen Kuntaliiton tilintarkastusyhtiö on ainut JHTT-yhteisö, joka pystyy tarjoamaan JHTT-tilintarkastuspalveluita koko maan kattavasti eikä todellista kilpailua synny. Se tarjoaa kunnille myös tarkastuslautakuntien tukipalveluita ja sisäisen valvonnan palveluita. Käytännössä samat tilintarkastajat toimivat myös tarkastuslautakuntien tukipalveluiden tuottajina ja se asettanee tilintarkastajat riippumattomuuden suhteen hieman arveluttavaan valoon, koska osallistuminen tarkoituksenmukaisuusarviointiin voi tehdä heistä osallisia lautakunnan lähestymistavasta (suppea vs. laaja tulkinta) riippuen myös päätöksentekoon liittyvien suositusten tekoon.

Tilintarkastajien tehtävät on lueteltu kuntalaissa, jossa esimerkiksi tarkastuslautakunnan valmistelu- ja sihteeritehtäviä ei mainita tilintarkastajien tehtäväksi. KuntaSuomi 2004 – tutkimusohjelman tutkimuksessa kuntien talousjohtamisesta tutkimuskunnissa tilintarkastajien osuus valmistelutehtävistä oli kuitenkin 45 % ja sihteeritehtävistäkin 30 %. Kunnan viranhaltijoiden osuus tarkastuslautakunnan valmistelutehtävistä oli vuonna 2003 43 % ja sihteeritehtävistä 59 %. Valmistelutehtävistä eli kokousten päätösvalmistelusta ja siihen liittyvästä taustatyöstä huolehti vain 12 % tutkimuskunnista tarkastuslautakunnan jäsen tai puheenjohtaja. Sihteerin tehtävät eli pöytäkirjojen pidon kokouksissa ja puhtaaksikirjoituksen hoiti tarkastuslautakunnan jäsen vain noin joka kymmenennessä kunnassa. Valmistelutehtävissä saattaa maallikolle tulla ongelmia juridisten seikkojen huomioonottamisessa esimerkiksi tilintarkastajan valinnassa. Toisaalta JHTT-tilintarkastajan osallistumista tarkastuslautakunnan työhön ei voida pitää kuntalain hengen mukaisena, kun sen lähtökohtana oli erottaa ammattimainen tilintarkastus luottamushenkilöiden suorittamasta arvioinnista. Myös viranhaltijoiden osallistumista tarkastuslautakunnan työhön on pidetty ongelmallisena esimerkiksi sisäisen tarkastajan osalta hänen toimiessaan suoraan kunnan- tai kaupunginjohtajan alaisuudessa. (Martikainen 2005, 148-151). Tapauskohtaisesti siinäkin järjestelyssä ei välttämättä ole käytännössä havaittu ongelmia tai eturistiriitoja.

73 § Tilintarkastajan tehtävät

Tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajien on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
- 2) onko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajien on ilmoitettava viipymättä tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

Tilintarkastajien tehtävänä on hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tarkastaa kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Toiminnan laillisuuden ja päätöstenmukaisuuden valvominen on keskeistä, samoin oikean ja riittävän kuvan antamisen varmistaminen. Valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annettujen tietojen oikeellisuuden varmistaminen liittyy valtion elinten vähentyneeseen valvontaan. Vuorisen mukaan kunnallinen tilintarkastus luo pohjan valtion ja kunnan taloussuhteiden uskottavuudelle (1995, 96) ja sen tärkeys on korostunut valtionosuusjärjestelmän muututtua laskennalliseksi (Harjula & Prättälä 2001, 456). Tilintarkastajista on näin tehty eräänlaisia valtion asiamiehiä valtionosuuksien perusteiden ja käytöstä annettujen tietojen oikeellisuuden varmistamisessa. Kunnan sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus, ja tilintarkastaja arvioi johdon apuna sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuutta.

Julkishallinnon ja – talouden tilintarkastajat ry:n 22.3.1999 hyväksymä ”Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa” – suositus on yleissuositus julkishallinnon ammattitilintarkastajille ja sitä suositellaan noudatettavaksi myös toiminnan tarkastuksessa, tuloksellisuustarkastuksessa ja sisäisessä tarkastuksessa. Hyvä tilintarkastajatapa koskee tilintarkastajan toiminnan riippumattomuutta, käyttäytymistä ja ammattitaidon ylläpitämistä. Tilintarkastuksessa noudatetaan objektiivisuusperiaatetta ja sen tulee olla sekä muodollisesti että asiallisesti riippumatonta. Tilintarkastustyön laatuun ja sen suorittamiseen hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti kiinni-

tetään erityistä huomiota. JHTT-yhdistys julkaisi keväällä 2006 päivitetyn painoksen suosituksesta mm. JHTT-lain tarkistamisen ja käyttöön otetun JHTT-tilintarkastajien laadunvarmistusjärjestelmän vuoksi (Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa 2006). Suositukseen on lisätty mm. kuntien vakimuotoinen tilintarkastuskertomus sekä esimerkkejä mukautetuista tilintarkastuskertomuksista.

Pienille kunnille JHTT-tilintarkastus voi tuoda lisäarvoa suurilla kunnilla enemmän sen tähden, että mm. kirjanpito toimii niissä hyvin vähäisin resurssein, ja ulkopuolinen asiantuntija-apu on tarpeen (Martikainen ym. 2002, 102). Tällöinkin riskinä saattaa kuitenkin olla tilintarkastajan riippumattomuuden ja jääviyden vaarantuminen. Olisikin suositeltavaa (sama, 105), että kunnan toiminnan kehittämiseen liittyviä neuvontapalveluja ei hankittaisi kunnan lakisääteistä tarkastusta hoitavalta JHTT-tarkastajalta tai –yhteisöltä vaan mieluummin joltakin toiselta yhteisöltä sikäli kuin niitä kunnan koosta ja sijainnista riippuen on saatavilla.

74 § Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeus

Tarkastuslautakunnalla ja tilintarkastajalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita tarkastuslautakunta tai tilintarkastaja pitää tarpeellisina tarkastustehtävän hoitamiseksi.

Säännöstä tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta muutettiin julkisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä siten, että yksittäisellä tarkastuslautakunnan jäsenellä ei ole oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja vaan tietojensaantioikeus on tarkastuslautakunnalla toimielimenä ja tilintarkastajalla. Tilintarkastusintressi oikeuttaa tutustumaan myös salassa pidettäviin tietoihin, mutta tiedonsaannin tarpeellisuuden arvioivat ensisijaisesti tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja itse. (Harjula & Prättälä 2001, 458)

75 § Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely

Tilintarkastajien on annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtävälleen johtavalle viranhaltijalle (*tilivelvollinen*) myöntää vastuuvapaus.

Jos tilintarkastajat havaitsevat, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa valtuustoon.

Tarkastuslautakunnan on hankittava tilintarkastuskertomuksessa tehdystä muistutuksesta asianomaisen selitys sekä kunnanhallituksen lausunto. Valtuusto päättää toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistu-

tukset antavat aihetta. Hyväksyessään tilinpäätöksen valtuusto päättää vastuuvapaudesta tilivelvollisille.

Kunnan tilinpäätös on laadittava maaliskuun loppuun mennessä ja tilintarkastajien on toukuu-kuun loppuun mennessä tarkastettava tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilinpäätös on saatettava valtuuston käsittelyyn kesäkuun loppuun mennessä. Tilintarkastuskertomus ja vastuuvapaudesta päättäminen käsitellään samassa yhteydessä, samoin yleensä arviointikertomus.

Tilintarkastaja esittää tilintarkastuskertomuksessaan tarkastuksensa tulokset sekä käsityksensä siitä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja vastuuvapaus myöntää tilivelvollisille. Tarkastuslautakunta valmistelee asian valtuustolle ja saattaa tilintarkastuskertomuksen valtuustolle tiedoksi sekä tekee esityksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä. Jos tilintarkastajat tilintarkastuskertomuksessaan esittävät tilivelvolliselle muistutusta, tarkastuslautakunnan on hankittava asianomaisen selvitys asiasta sekä kunnanhallituksen lausunto. Muistutuksen edellytyksenä on kuitenkin kunnan talouden ja hallinnon lain tai valtuuston päätösten vastainen hoitaminen sekä se, ettei virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen. Valtuusto päättää muistutuksen käsittelystä ja voi antaa sen myös raueta.

Hallituksen esitys tai valiokuntalausunnat eivät anna paljonkaan eväitä tarkastuslautakuntien työlle, vaikka sen voidaan katsoa poikkeavan aiemman lain mukaisesta tilintarkastuksesta paljonkin. Hallituksen esityksen 192/1994 yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin, että ”kunnan tilintarkastuskertomuksen ja tarkastuslautakunnan valmistelun voidaan katsoa antavan valtuustolle hyvät lähtökohdat päättää jatkotoimenpiteistä, koska niissä voidaan tuoda esiin sellaisiakin kunnan toiminnassa ja taloudessa havaittuja epäkohtia ja kehittämistarpeita, jotka eivät johda muistutuksen antamiseen.”

Erilaisten auditointien, verifiointien, tarkastusten, arviointien, evaluointien jne., mitä termiä milloinkin halutaan käyttää, määrä hyvin erilaisissa yhteyksissä on jatkuvasti kasvanut. Varmen- tamisesta ja valvomisesta on tullut normaali, lähes itsestään selvä käytäntö, jolla halutaan osoittaa, että se on tehty, mitä milloinkin on ollut tarkoitus tehdä tai onko saatu aikaan se, mitä piti saada aikaan tai onko olemassa se, minkä pitäisi olla olemassa. Tilintarkastus on perinteinen esimerkki varmentamisesta, samoin yritysten laatujärjestelmien auditoinnit.

Vuorinen määrittelee tilintarkastuksen osaksi organisaation suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteutukseen jälkikäteen suunnattua valvontaa. Tarkastuksen kohteelle ja tämän antamalle

informaatiolle sekä tarkastajalle asetetaan tiettyjä vaatimuksia, kuten että informaation on oltava todennettavaa eikä se saa sisältää salaisia sopimuksia, sisäisen valvonnan riittävyys, laskentatoimen yleisesti hyväksytyjen periaatteiden johdonmukainen noudattaminen, tarkastajan ja tarkastettavan välinen intressikonfliktittömyys, jatkuvuuden periaate kannanotoissa eli aiemmin pätenyttä on pidettävä edelleen pätevänä, riippumaton mielipiteenmuodostus sekä ammatin velvoitteiden noudattaminen. Tilintarkastuksen peruskäsitteitä ovat todistaminen, hyvä tilintarkastustapa, oikea esitystapa, riippumattomuus ja tilintarkastajan etiikka. Tilintarkastuksen kriittisinä raja-alueina Vuorinen pitää tilintarkastajien suhteita sisäiseen valvontaan ja konsultointiin. Osallistuminen sisäiseen valvontaan aiheuttaa osallistumisen organisaation johtamisprosessiin ja konsultoinnissa osallistutaan organisaation päätöksentekoprosessiin, joiden kummankin tuloksia tilintarkastuksessa myöhemmin arvioidaan. (Vuorinen 1995, 125–129)

Power (1997, 1-2) on todennut, että normaalisti äärimmäisissä tapauksissa käyttämämme tarkastus- ja varmennusmenetelmät ovat monenkirjavia, joskus kieroutuneitakin, raskaita ja aina kalliita. Luottamus vapauttaa meidät tarkastamisen tarpeesta, mutta tilanteissa, joissa epäily, konflikti, epäluottamus tai vaara on olemassa, tekemisiä tarkastellaan. Meidän on yksilöinä, organisaatioina ja yhteisöinä sovittava yhteen käsitteet luottamus ja tarkastaminen, koska emme voi elää yhteiskunnassa, joka perustuisi kaiken jatkuvaan tarkastamiseen ja varmentamiseen emmekä toisaalta yhteiskunnassa, joka perustuisi pelkkään luottamukseen. Auditoinnin idean epämääräisyys mahdollistaa sen siirtymisen tai tuomisen laajasti erilaisiin organisaatioyhteyksiin (Power 1997, 6). Power tekee kuitenkin eroa arvioinnin ja auditoinnin välille kuvaten arvioinnin usein konfliktia ja monitulkintaisuutta tuottavana käytäntönä ja auditoinnin viehättäessä sen ilmeisen objektiivisuuden takia. Auditointi uusissa yhteyksissään ei kuitenkaan ole pelkästään neutraalia varmentamista vaan muutosagentti, joka luo organisatorisen perustan talouden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden sisäiselle ja ulkoiselle todentamiselle. (Power 1997, 115-116). Kyse on tällöinkin lähinnä suorituskyvyn mittaamisesta johtamisen tukena.

Jeppesen (1998) on artikkelissaan käsitellyt tilintarkastuksen muuttumista ja sen riippumattomuutta. Tilintarkastusta historiallisesti tarkasteltaessa nähdään muutoksia sen käytännöissä kaikkien kuittien tarkastamisesta satunnaisototannon kautta sisäisten valvontajärjestelmien tarkastamiseen ja arviointiin ja keskittymiseen olennaisesti riskialttiimpien toimintojen tarkastamiseen ja valvontaan. Samalla tilintarkastajista on tullut kauppaneuhkia ja tilintarkastuksesta kauppatavaraa muiden muassa. (Jeppesen 1998, 519-520)

Pelkkää tilintarkastusta ei enää pidetä tarkastettavan kannalta arvokkaana vaan tarvitaan muita lisäarvoa tuottavia neuvontapalveluita (ns. spin-off –palveluita). Se ei kuitenkaan ole mahdollista tilintarkastuksen lähestymistavan, itsensä tilintarkastajien ja palveluita tarjoavien yritysten organisaatioiden muuttumatta. Jeppesen erottaa tilintarkastuksen konsultoinnista tilintarkastuksen riippumattomuusvaatimuksen takia, joka määritellään tarkastettavaan liittyvän taloudellisen intressin puuttumiseksi. Konsultoinnissa tarkastajan neuvot ohjaavat tarkastettavaa (kirj. huom. asiakasta) hänen tehdessään liiketoimintapäätöksiä, jolloin tarkastajalle muodostuu taloudellinen intressi. (Jeppesen 1998, 521 ja 525-526) Taloudellinen intressi on olemassa myös ”puhtaassa” tilintarkastuksessa, koska tilintarkastusyhteisöt kilpailevat keskenään samalla tavoin kuin mitkä tahansa liiketoimintaa harjoittavat yritykset ja joille myyntiosuuksien säilyttäminen tai kasvattaminen on tärkeää ja toiminnan kannattavuus olennaista.

Tarkastuksen strateginen lähestymistapa - jota tilintarkastusyhteisöt asiakkailleen tarjoavat - on selvästi suunnattu auttamaan tarkastettavaa saavuttamaan strategiset tavoitteensa. Vaikuttaa nykyisin yleiseltä, että tarkastettava osallistuu suoraan niiden alueiden tai prosessien määrittelyyn, mitkä valitaan tarkastuksen kohteiksi. Tällöin tarkastaja edustaa tarkastettavan intressejä ja hänelle tulee yhä vaikeammaksi edustaa tilinpäätöksen anonyymiä käyttäjää, puhumattakaan siitä, että tilintarkastaja olisi käyttäjän puolella tarkastettavaa vastaan. Riippumattomuuden käsite on tilintarkastuksen teorian kulmakivi, mutta Jeppesenin mukaan monitulkintainen. Esimerkkinä tilintarkastajilla täytyy ensinnäkin olla ohjelmallinen riippumattomuus eli vapaus päättää tilintarkastusmenettelyjen luonteesta ja laajuudesta ilman ulkopuolista sekaantumista, toiseksi tilintarkastajalla tulee olla tutkinnallinen riippumattomuus eli pääsy kaikkiin oikeisiin tiedonlähteisiin tarkastettavia alueita, toimintoja, henkilökohtaisia suhteita ja johtamistapoja koskien ja kolmanneksi tilintarkastajalla täytyy olla raportointiin liittyvä itsenäisyys, vapaana ulkopuolisesta kontrollista tai vaikutusvallasta tilintarkastuksen seurauksena syntyneitä suosituksia tai mielipiteitään ilmaistessaan. (Jeppesen 1998, 526-529)

Kunnallisesta tilintarkastuksesta ja tilintarkastajan yhteistyöstä tarkastuslautakunnan kanssa voidaan todeta, että yleensä tilintarkastaja ja lautakunta sopivat siitä valtuustokauden alussa ja sovittavat jatkossakin yhteen mahdolliset vuosittaiset painopistealueensa. Tietyin edellytyksin lautakunnan on mahdollista myös ohjeistaa tilintarkastajaa. Käytännöllinen ongelma tilintarkastajien työssä ja perehtymisessä lienee se, että heillä on tietty määrä päiviä käytettävissä kuntakohtaiseen tilintarkastukseen sen mukaan, monestako tarkastuspäivästä kunta maksaa ja mahdollisuutta kovin syvälliseen tarkastukseen ei välttämättä ole. Ajanpuute rajoittaa syvällisen tiedon hankkimista esim. sisäisen valvonnan tasosta. Käytännössä myös niin sanottu ”puhdas” tilintarkastuskertomus on muuttunut puhtaudessaan mitäänsanomattomaksi lausu-

maksi. Ellei tilintarkastaja muutoin raportoi havainnoistaan (jotka esim. lausumina kunnan taloudellisesta tilanteesta ovat konsultioivia, koska niillä tapaa olla vaikutusta päätöksentekoon), tilintarkastuskertomus jää mielenkiintoa herättämättömäksi toiminnan ja toimijat legitimoivaksi rutiiniasiakirjaksi. Kunnan tilintarkastaja mahtaa olla välillä hämillään toimensa riippumattomuusvaatimusten ja asiakkaidensa tarpeiden välimaastossa taiteillessaan.

4.6. Talouden ja hallinnon tarkastusta koskeneen uudistuksen tavoitteet

Kuntalakiä säättäessään eduskunta edellytti hallituksen antavan selonteon uuden kuntalain vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan vuoden 1999 loppuun mennessä. Selonteossa todettiin arvioinnista saatujen kokemusten vaihtelevan kunnittain ja ongelmia aiheutuneen tarkastuslautakunnan aseman ja tehtävien määrittelystä sekä kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan välisestä työnjaosta, erityisesti valtuustoasioiden valmisteluvastuusta. Tarkastuslautakuntien arviointityötä todettiin haitanneen sen, että valtuustot eivät useinkaan olleet riittävän selkeästi asettaneet tai kirjanneet tavoitteita, joita koskevaa arviointia tarkastuslautakuntien tuli tehdä. Tarkastuslautakuntien resurssien järjestämisen ja esteellisyyso Ongelmien sekä salassa pidettävien asiakirjojen ja tarkastuslautakunnan tietojensaantioikeuden todettiin joissakin tapauksissa aiheuttaneen ongelmia. Tarkastuslautakunnan osalta tietojensaantioikeutta sittemmin muutettiin. Kokemusten todettiin tuolloin olevan vielä lyhytaikaisia eikä välitöntä tarvetta lain säännösten muuttamiseen ollut paitsi että tilintarkastajien velvollisuudeksi säädettäisiin lausua myös tilikauden tuloksen käsittelystä, jota säännöstä laissa ei ole. Kuntalain uudistuksella pyrittiin hallinnon ja talouden tarkastuksen osalta lisäämään tilintarkastuksen tehokkuutta, laatua ja asiantuntevuutta sekä varmistamaan hallinnon ja talouden tarkastuksen kiinteä yhteys vaaleilla valittuun luottamushenkilöorganisaatioon. (Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 23.9.1999)

Talouden ja hallinnon tarkastusta ja erityisesti tilintarkastusjärjestelmää koskevien tavoitteiden eli tilintarkastusjärjestelmän julkisen luotettavuuden ja ammattiosaamisen lisäämisen voitaneen arvioida toteutuneen kuntalain uudistuksen myötä varsin hyvin. Kunnallishallinnon uskottavuuden luomiseen ja ylläpitämiseen sekä demokratian ja valtuuston aseman vahvistamiseen liittyvien tavoitteiden arviointi näiltä osin on vaikeampaa. Missä määrin kuntalaiset ja suuri yleisö ovat olleet tietoisia saati lakiuudistuksen tavoitteista tai niiden toteutumisesta tai ovat ylipäänsä kiinnostuneita kuntien talouden ja hallinnon tarkastuksesta tai omankaan kuntansa valtuuston asettamista tavoitteista ja niiden toteutumisesta? Todennäköisesti varsin vähäisessä määrin. Ruostetsaari ja Holttinen päättelivät tutkimuksessaan koko tarkastusjärjestelmän

jääneen verraten tuntemattomaksi instituutioksi monille luottamushenkilöillekin (Ruostetsaari ja Holttinen 2004a, 64) ja kuntalaisten arvioitiin varsin huonosti saavan riittävästi tietoa valtuuston asettamista tavoitteista eikä arviointikertomuksistaakaan tiedoteta riittävästi kuntalaisille (sama, 37).

Tilintarkastuksen kokonaisvastuu tuli lakiuudistuksen myötä tarkastuslautakunnille ja sen tehtäväksi lisäksi arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Ammattitilintarkastuksen pakollisuuden kunnissa voidaan arvioida tehostaneen varsinaista tilintarkastusta, sen tehokkuutta, laatua ja asiantuntevuutta. JHTT-tutkimus toimii kunnille eräänlaisena tilintarkastuksen laadun ja toiminnan yhdenmukaisten perusteiden varmistajana, joskin tarkastuslautakuntien mahdollisuudet todellisuudessa varmistua tilintarkastajan työn laadukkaasta suorittamisesta lienevät näennäiset. Asiantuntijavalta on erittäin voimakas.

Tavoitteena ollut talouden ja hallinnon tarkastuksen kiinteä yhteys luottamushenkilöorganisaatioon toteutuu ainakin lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan osalta. Se ei kuitenkaan vielä takaa sitä, että puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja olisivat valtuuston ”ykkösketjussa” ja hyvin selvillä päätösten taustoista. Ongelmana onkin tarkastuslautakuntien osalta ollut, että tarkastuslautakunnan arvostus lautakuntapaikkana on ollut heikko ja lautakuntiin on esimerkiksi valittu noviiseja, joilla ei ole kunnalliselämän kokemusta. Esimerkiksi Vuorisen haastattelujen mukaan vanhan lain mukaisen kunnan tilintarkastajan tehtävää ei pidetty merkittävänä luottamustoimena (Vuorinen 1995, 48).

Manninen luonnehtii lainsäädännön uudistusta seuraavasti (2000, 131):

”Uudistus on antanut kunnille mahdollisuuden järjestää hallintoaan ja suunnittelujärjestelmäänsä joko suppeasta tarkastustehtävän uudelleen organisoimien näkökulmasta, jolloin perinteisen tarkastuksen rooli hallitsee tai sitten laajemmasta tulosjohtamisen tai –ohjauksen näkökulmasta, jolloin tarkastuslautakunnan rooli on neuvova ja korjaava, palautteenantaja. Jälkimmäinen pyrkimys noudattaa julkishallinnon uudistusprosessin (lainsäätäjän pyrkimys) kantavaa periaatetta. Profilointi jälkimmäiseen suuntaan tapahtuu varsin hitaasti.”

4.7. Päämies-agenttiteoria

Päämies-agenttiteoria on tilintarkastuksen teoria, jonka mukaista näkemystä on sovellettu myös tarkastuslautakuntiin. Teorian mukaiseksi päämieheksi voidaan nähdä kuntalaiset, joita demokraattisesti valitut päätöksentekijät edustavat, jolloin myös päätöksentekijät voidaan

nähdä agenteina viranhaltijoiden ohella ja joiden kummankin agentin toiminnasta päämiehen (kuntalaisten) tulisi saada tietoa. Tällöin tarkastuslautakunta voidaan nähdä päämies-agenttiteorian mukaisena tiedon välittäjänä ja ”varmentajana”.

Vuorinen esitteli väitöskirjassaan (1995) tilintarkastuksen toimintaympäristön selittämiseen liittyvistä teorioista juuri agenttiteorian, informaatioteorian, vakuutusteorian ja motivaatioteorian. Käsite *tilivelvollisuus* syntyy tilanteessa, jossa resurssin omistaja luovuttaa resurssin sen käyttäjälle, ja käyttäjä on sittemmin velvollinen selvittämään omistajalle resurssin käyttöä ja tilaa, mitä tietoa laskentatoimi tuottaa ja tilintarkastus varmentaa. Tilivelvollisuuteen perustuvan *agenttiteorian* mukaan taloudellisia suhteita tarkastellaan tilanteessa, jossa yksi tai useampi henkilö (päämies) on palkannut toisen henkilön (agentti) suorittamaan puolestaan jotakin tehtävää. Päämiehen tiedonsaanti on agentin antaman raportin varassa. Kahden agentin mallissa tilintarkastaja on mukana yhtenä osapuolena, jolloin agentilla on enemmän informaatiota kuin tilintarkastajalla ja tällä enemmän kuin päämiehellä. *Informaatioteorian* mukaan sijoittaja tekee päätöksensä organisaatiosta saadusta informaatiosta riippuen. Pienentääkseen päätöksenteon perustana olevan informaation riskiä sen riittämättömyydestä ja epäluotettavuudesta resurssin haltija perustaa päätöksensä tilintarkastajan arviointiin annetusta informaatiosta. Tilintarkastus varmentaa myös muiden sidosryhmien saamaa informaatiota tavallaan pakollisen ja kaikille käyttäjille tasapuolisen informaation muodossa. *Vakuutusteoriassa* on kyse riskinjoosta ja tilintarkastuksesta suoritettua korvausta pidetään resurssin omistajan suorittamana vakuutusmaksuna, jolla tilintarkastaja paitsi suorittaa tilintarkastuksen, myös osallistuu informaation perusteella tehtyjen ratkaisujen riskin kantamiseen. *Motivaatioteoriaa* eli tilintarkastuksen suorittamisen vaikutusta organisaation eri tasojen motivaatioon on Vuorisen mukaan tutkittu tilintarkastuksessa varsin vähän. (Vuorinen 1995,102–107)

Päämies-agenttiteoriaa kunnallisessa toimintaympäristössä on soveltanut myös mm. Möttönen pohtiessaan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta, jonka yleisesti oletetaan olevan jännitteinen (Möttönen 1997). Möttönen näkee tarkastuslautakuntien asettamisen ja tehtävien määrittelyn kuvastavan sitä, että poliittisten päättäjien tulee valvoa ja arvioida virkakoneiston toimintaa. Tämä arviointi- ja valvontatehtävä on kuitenkin ongelmallinen, koska taloudellisen tuloksen korostamisen sijaan on kansalaisiin kohdistuva positiivinen vaikutus toiminnan tavoitteena, mutta selkeitä vaikuttavuutta mittaavia arviointikriteereitä puuttuu. (Möttönen 2002, 184)

Möttösen (2002) mukaan taloustieteissä kehitetty päämies-agenttiteoria sopisi julkishallinnon toimijoiden välisten suhteiden tarkasteluun siitakin huolimatta, että päätöksentekijöiden ja vi-

ranhaltijoiden välinen suhde eroaa yritysmaailman päämies-agenttisuhteesta. Kunnassa päämiehenä pidetään poliittisia päättäjiä ja agenttina viranhaltijoita, jotka raportoivat päämiehelle aikaansaannoksistaan. Yritysmaailmassa teorian tarkoituksena on kuvata omistajien ja johdon välisten suhteiden toimivuutta taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta, kun taas julkishallinnon puolella myös toiminnan demokraattisuuden on toteuduttava pyrittäessä parantamaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimivuutta. (Möttönen 2002, 180 ja 187).

Möttönen (2002) arvioi poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden suhdetta valtasuhteeksi, jossa valta perustuu erilaisiin asemiin. Poliittiset päätöksentekijät käyttävät muodollista päätösvaltaa, kun taas asioita valmistelevat ja esittelevät viranhaltijat, joiden valta perustuu koulutukseen ja kokemukseen perustuvaan asiantuntijuuteen. Raportoidessaan aikaansaannoksiaan agentti tietää tehtävän suorittamisen yksityiskohdat päämiestä paremmin (informaation epäsymmetria) ja kertoo tehtävän hoidosta itselleen edullisimmalla tavalla. Asioita valmistellessaan viranhaltijat esittävät informaation sellaisessa muodossa, että se tukee heidän oman esityksensä hyväksymistä ja jos luottamushenkilöt haluavat muuttaa viranhaltijoiden esitystä, he joutuvat itse hankkimaan vasta-argumentit. Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden käsitykset ja tulkinnat toimeksiantojen eli päätösten toteuttamisesta voivat olla erilaisia. Viranhaltijat perustelevat toimintaansa tehdyillä päätöksillä, kun taas päätöksentekijät eivät katso tarkoitaneensa epätoivotuksi osoittautunutta lopputulosta. Jo aiemmin mainittiin, että poliittisten päätöksentekijöiden kriteerit viranhaltijoiden toiminnan arvioinnissa eivät ole yksiselitteiset eivätkä yritysmaailmasta siirretyt tulosmittarit toimi kunnallishallinnon poliittisen ohjauksen välineinä. Sekä poliittisilla päätöksentekijöillä että viranhaltijoilla on taipumus tunkeutua toistensa tehtävälueille: poliitikot operatiivisiin tehtäviin ja viranhaltijat strategioiden muotoiluun. Vaikka kuntalaisten parhaaksi toimimista voidaan pitää päättäjien ja viranhaltijoiden yhteisenä päämääränä, ei poliitikkojen onnistuminen eli vaaleissa saatava kannatus välttämättä riipu viranhaltijoiden onnistumisesta tai viranhaltijoiden onnistuminen päätöksentekijöiden onnistumisesta (ristiriitaiset vaatimukset ja näkemykset esim. resurssien jakamisesta). Kunnan poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä päämiehen ja agentin roolit voivat myös sekoittua keskenään esimerkiksi silloin, kun kunnan työntekijöitä toimii myös poliittisina päätöksentekijöinä (ns. kaksoisagentit). (Möttönen 2002, 181-187, ks. myös Möttösen väitöskirja 1997 tulosjohtamisesta ja vallasta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa).

Agenttiteorian mukaisesti kuntalaiset ovat päämiehiä, jotka ovat luovuttaneet resurssin agentin käyttöön valitsemiensa valtuutettujen välityksellä. Kuntaympäristössä agentit ovat jakaantuneet kahteen ryhmään, luottamusmiehiin ja viranhaltijoihin. Informaatioylivoima-asetelma on kolmiportainen eivätkä agentit ole tasaveroisia informaation hallinnassa; viranhaltijoilla on luot-

tamusmiehiä enemmän informaatiota. Vuorisen (1995) mukaan tilivelvollisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijain informaatioepätasapainon tasaaminen on johtamisjärjestelmään ja työnjakoon kuuluvaa valvontaa agentin sisäisen toiminnan kuulussa kunnan sisäisen tarkastuksen piiriin. Vuorinen pitää sisäisen tarkkailun menetelmiä ja raportteja sekä hallintokulttuurin luottamushenkilö-viranhaltija -suhdetta informaatioepätasapainon tasoittamismahdollisuuksina. Vuorisenkin mukaan epätasapaino käytännössä vaihtelee suuresti ”lähes täydellisestä tietämättömyydestä likipitään tasaveroiseen informaation hallintaan”. (Vuorinen 1995, 169-170)

4.8. Valvontakulttuuri

Edgar H. Scheinin (1992) mukaan kulttuuri on malli jaettuina perusoletuksia, jotka ryhmä on oppinut ratkaistessaan ulkoisen sopeutumisen ja sisäisen integraation ongelmiaan, ja jotka ovat toimineet riittävän hyvin ollakseen perusteltuja ja siten opetettavissa uusille jäsenille oikeana tapana hahmottaa, ajatella ja tuntea. Kulttuurin eri tasoja ovat ns. artefaktit eli näkyvät organisaatorakenteet ja prosessit, näiden alla arvot, strategiat, tavoitteet ja filosofiat sekä syvimmällä tasolla perusolettamukset, jotka ovat tiedostamattomia, itsestään selviä uskomuksia ja käsityksiä (Schein 1992, 12 ja 17). Esimerkkeinä valvontakulttuurin tasoista kuntakulttuurin osana voisivat olla artefakteina itse tarkastuslautakunta, arviointikertomus ja sen käsittely, arvoina arvioinnin riippumattomuus ja objektiivisuus sekä syvimmällä tasolla käsitykset demokratiasta ja kunnasta ihmisten hyvinvoinnin ja peruspalvelujen tuottajana.

Samoin Scheiniä lainaten on Vuorinen (1995) määrittänyt kunnallisen tilintarkastuskulttuurin kunnalliskulttuurin osaksi. Sen artefakteja ovat tilintarkastuksen käsitteet ja kieli, tilintarkastuksen rituaalit eli tarkastustapahtumat, tilintarkastuskertomuksen luovutus ja käsittely valtuustossa. Hyvään kunnalliseen tilintarkastustapaan on kirjattu kunnallisen tilintarkastuksen arvo maailma ja sen perusolettamukset liittyvät tarkastajan ja tarkastettavan käsityksiin tehtävän luonteesta ja suhteesta toisiinsa. Keskeisiä tekijöitä perusolettamuksien taustalla ovat huomion kiinnittäminen väärinkäytöksiin ja virheisiin, mikä on luonut jännitettä tarkastajan ja tarkastettavan välille. Toinen tekijä on ollut tarkastajien ammattitaitoa kohtaan osoitettu arvostelu ja siitä johtuva vähäinen arvostus. Tilintarkastuksen arvostusta voidaan lisätä lisäämällä resursseja ja siten parantamalla tilintarkastuksen sisältöä ja toteutusta. Aiemman lain aikaan paikalliset luottamushenkilötarkastajat ja ammattitarkastaja olivat lain mukaan samassa asemassa, mutta varsinkin pienissä kunnissa syntyi ammattitaidosta johtuvaa eriarvoisuutta; ammattitarkastajat käytännössä johtivat tilintarkastajien työskentelyä ja saivat luottamushenkilötarkastajat helposti taivutettua oman kantansa taakse. Vuorinen pitää siis kunnallisen tilintarkastus-

kulttuurin perusolettamuksina vähäistä arvostusta sekä jännitteitä tarkastajan ja tarkastettavan välillä. (Vuorinen 1995, 143-146)

Tarkastuskulttuuriin on pitkään kuulunut tietynlainen virheiden ja väärinkäytösten etsiminen (Vuorinen 1995, 144), mikä edelleen rasittaa tarkastuslautakuntaa ja tekee esim. viranhaltijat varovaisiksi suhteessaan tarkastuslautakuntaan. Tarkastuslautakuntaa ei ole nähty kunnan toiminnan kehittäjänä. Suomessa arviointikulttuuri on myös vasta kehittymässä siihen suuntaan, että arviointi nähdään myönteisenä, toimintaa kehittäväenä palautemekanismina eikä kielteisenä, virheitä etsivänä toimintana. Lautakunnan perus- ja syvällisempääkin ymmärrystä tilintarkastuksesta ja kaikinpuolista arviointiosaamista pitäisi kehittää. Koulutusta kunnallistaloudesta ja talouden tunnusluvuista tulisi järjestää myös valtuustolle ja kaikille luottamushenkilöille jo uuden valtuustokauden alkumetreillä, jotta (madon)lukuja ja laskelmia opittaisiin tulkitsemaan oikein heti toimikauden alusta. Toiminnan tavoitteellisuus, tavoitteiden strategiyhteys ja näiden arviointi päätöksenteon tueksi kaivannee yhä myös yleisempää kirkastamista.

Uuden kunnalliskulttuurin mukaisesti hallinnon tulee reagoida nopeammin havaitsemiinsa puutteisiin tai epäkohtiin ja tarkastusvaliokunta (siis tarkastuslautakunta, kirj. huom.) voi jo tarkastusvuoden aikana raportoida Vuorisen mallin mukaan hallituksen puheenjohtajalle ja valtuuston puheenjohtajalle, jonka asiana on päättää asian esille ottamisesta valtuustossa. (Vuorinen 1995, 178–179). Monet lautakunnat jättävät kuitenkin yhä vuoden aikana ja toimintansa huipentumana yhden arviointikertomuksen eikä väliraportteja tai muita selvityksiä tehdä, ellei valtuusto ole niitä vaatinut tehtäväksi.

4.9. Tarkastuslautakunnan arvioinnin strategiyhteys

Valtuuston strategioiden määrittelyssä ja tavoitteenasettelussa on varmasti yhä toivomisen varaa. Strategioiden toteuttamista tai tavoitteiden toteutumista on vaikeaa arvioida, jollemme tiedä mitä ne ovat tai mittarit ja arviointikriteerit ovat epämääräiset. Arviointia tehdään hallintokunnissa eri tavoin, mutta kokonaissystematiikka puuttuu eikä hallintokunnilla ole tietoa siitä, ketkä arviointia tarvitsevat ja kenelle arvioinnin tulokset tulisi toimittaa tai miten niitä voidaan jatkojalostaa. Arviointien hyödyntäminen, hyväksikäyttö ja systematiikka ovat epämääräisiä ja satunnaisia. Talousarviota valmisteltaessa lautakunnat ja toimialat määrittelevät omat tavoitteensa, mutta ne saattavat helposti jäädä irrallisiksi ja niiden toteutumisen itsearviointi puoliksi tai kokonaan tekemättä. Onko lähtökohtana asiakkaan – kuntalaisen – tarpeiden kuuleminen, siihen perustuva toiminnan kehittäminen ja keskeisten tavoitteiden määrittely? Ideaa-

limallin mukaisesti toimintaa tulisi arvioida ja kehittää systemaattisesti yksiköiden omista lähtökohdista sekä hyödyntää henkilöstön voimavaroja, osaamista ja osallistumista. Tarkastuslautakunnalla ei ole aikaa eikä mahdollisuuksia tähän, eikä siitä olisi mitään hyötyäkään ulkopuolisena ja pinnallisena tarkastusoperaationa. Toiminnan laadun kehittäminen on osa normaalia toimintaa.

Kotonen ja Tilli (2003, 196) ovat tutkineet talousarvion kytkeytymistä kunnan strategioihin ja pidemmän aikavälin (talous)suunnitteluun seitsemässä eteläkarjalaisessa kunnassa ja todeneet, että mm. strategioiden laadinnassa ja jatkuvassa päivittäisessä sekä niiden välittämisessä koko henkilökunnan tietoisuuteen olisi parannettavaa, samoin strategioiden toteutumisen seurannassa. Tällöin kritiikin kärki kohdistuu nimenomaan strategian laatijoihin eli hierarkiaan ja asiantuntijuuteen perustuvassa valta-asemassa oleviin päättäjiin ja virkamiehiin (ks. Lehtimäki 1999, 286).

Lehtimäki on väitöskirjassaan (2000, 9) lähestynyt strategia-ajattelua kulttuurisena ymmärryksenä ja tutkinut strategian kielenkäytäntöjä Tampereen kaupungissa ja Pirkanmaan maakuntaliitossa. Lehtimäki näkee paikallisen strategian tarinana, tapana ”luoda yhteisöllisyyttä ja välittää eteenpäin yhteisön tärkeinä pitämiä arvoja”. Hän kritisoi strategia-asiakirjoja mm. siitä, että ne ”nähdään erillisiksi arkipäivän budjettityöstä” ja etteivät ne kerro kuntalaisille ja kaupunkilaisille ”juuri mitään siitä, mitä kaupunki todella aikoo tehdä.” Strategia-asiakirjat on kirjoitettu niin, etteivät ne edes puhuttele kaupunkilaisia, ne ovat abstrakteja ja puhuvat asioista yleisellä tasolla. Lehtimäen haastatteleminen virkamiesten puheessa strategiaa tekevät asiantuntijat ja virkamiehet, ja puhe tuottaa eron kuntalaisten ja strategian laatijoiden välille. Viestintävälineenä strategia-asiakirja on ”valmistuttuaan irrallaan niin kirjoittajista kuin vastaanottajistakin.” (Lehtimäki 2000, 60-62):

”...strategia-asiakirjat näyttävät merkityksettöminä myös, jos ajatellaan, että ne eivät konkreettisesti aseta toteutettavia tavoitteita kaupungin toiminnalle, ja koska niitä ei ole tarkoitettukaan virka- ja luottamusmiesten päivittäisen toiminnan ohjaajaksi tai ainakaan ne eivät toimi sellaisina. Argumentointia voi jatkaa vielä sanomalla, että strategia-asiakirjat eivät ole kovin tärkeitä, koska niihin kirjautuvat vain ne asiat, jotka ovat mahdollisia pitkällisten poliittisten keskustelujen ja hiomisten jälkeen. Tällöin ajatellaan, että kirjatut asiat eivät kerro juuri mitään siitä, mitä organisaation jäsenet todella ajattelevat tai miten organisaatio ”oikeasti” toimii.”

Lehtimäen (2000) tutkimuksen mukaan strategian kielenkäytäntöjen uusintama ymmärrys kaupungista ja sen tulevaisuudesta on yksinäinen. Sen mukaan kaupunki- ja maakuntaorgani-

saatioissa strategian tekeminen kuuluu johdolle, sen asemaa yhteiskunnallisesti tukeville sidosryhmille ja asiantuntijoille ja johto ja asiantuntijat asemoituvat kaikkietävään, kaikinäkevään toimija-asemaan. Muiden strategisesti ei-tärkeiden toimijoiden, kuten kaupunkilaisten, on vaikea saada ääntään kuuluviin päätöksenteossa. Sen sijaan moniäänisen vuoropuhelustrategian avulla ja kiinnittämällä huomiota kielenkäytäntöihin – esimerkiksi siihen, millaisiin vuorovaikutuskäytäntöihin alueen toimijoita tullaan kielenkäytännöissä kutsuneeksi – voidaan tarjota mahdollisuus monenlaisten tulkintojen tekemiselle alueesta, kaupungista ja niiden tulevaisuudesta. Moniäänisen kirjoitetun strategian tavoitteena on keskustelun avaaminen ja ylläpitäminen ja erilaisten tarinoiden kuuluminen sen sijaan, että ihannoidaan yhden päämäärän määrittelyä ja laaditaan tarkkoja toteuttamissuunnitelmia. (Lehtimäki 2000, 77-81)

Suomen Kuntaliiton ns. ARVI II -suosituksen mukaan kunnassa tulisi valtuuston osana kunnan strategista johtamista hyväksyä valtuustokaudeksi yhteinen arviointijärjestelmä, jossa selvitetään eri toimijoiden roolit arviointitiedon tuottajana, käyttäjänä ja päätöksentekijänä. Suosituksen mukaan jos valtuusto *niin päättää*, tarkastuslautakunta voi kuntalain 71 § mukaan asettamien tavoitteiden toteutumisen lisäksi kiinnittää huomiota toiminnan, toimintatapojen sekä palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen. Suosituksen mukaan valtuusto käyttää tarkastuslautakunnan laatimaa arviointikertomusta talousarvion ohella keskeisenä ohjauksen ja toiminnan kehittämisen välineenä. Valtuuston ja kunnanhallituksen tulee huolehtia tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen sekä muiden arviointiraporttien aikataulua suunniteltaessa siitä, että niitä voidaan hyödyntää uuden suunnittelukierroksen tavoitteiden asettamisessa. (Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille, Suomen Kuntaliiton yleiskirje 17/80/2006).

Valtuusto itsessään, sen tehtävät, päätösvalta ja tahdonmuodostus ovat ansainneet omat keskustelunsa (esim. Majoinen 2001 ja Leväsvirta 1999, Ryyänen 2001b), joihin ei tässä laajemmalti ole mahdollisuutta paneutua. Totean kuten Ryyänen (2001b, 53-55), että valtuusto on jäämässä syrjään uudentyypisten toimintamallien (seutuyhteistyö, yksityistäminen, yhteispalvelu) lisääntyessä merkittävässä määrin. Myös ammatillisen johtamisen korostaminen tuottaa ristiriitoja ja kilpailuasetelman luottamushenkilöjärjestelmän mukaisen johtamisen kanssa. Uusi julkisjohtaminen on korostanut ammatillista, aktiivista ”vapautta johtaa”. Kunnassa ylin päättävä elin on kuitenkin vaaleilla valittu valtuusto ja ammatillisen johtamisen liiallinen korostaminen voi nakertaa valtuuston asemaa tosiasiallisessa päätöksenteossa.

Tehtävien ja päätösvallan siirtyessä seudulliselle tai muulle yhteistoimintaorganisaatiolle, saattaa myös tehtävien hoito etäännyä kuntalaisista. Tällöin on entistä tärkeämpää arvioida kun-

nan toiminnalle asettamien tavoitteiden toteutumista sekä palvelujen laatua ja saatavuutta. (Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille 2006, 11, toim. Sundquist ja Lovio). Suuret alueelliset kuntayhtymät (erikoissairaanhoidopiirit, koulutuskuntayhtymät jne.) kieltämättä etäännyvät kokemukseni mukaan valtuuston ohjausvallasta ja useinkin valtuustolle jää – huolimatta mahdollisesta demokraattisesta edustuksesta yhtymien päätöksentekokelemissä - vain niihin liittyvien päätösten legitimoijan ja ”kukkaronkaivajan” rooli. Usein kuulee sanottavan, ettei esimerkiksi erikoissairaanhoidon kustannuksille ”voi mitään”.

Etelä-Karjalassa aloittaa vuoden 2009 alusta uusi, suuri sosiaali- ja terveystyöpiiri, johon kaikki maakunnan kunnat Imatraa (mukana osin) ja Suomenniemeä lukuun ottamatta siirtävät omat perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja lähes kaikki sosiaalitoimen palvelunsa sekä hallintonsa. Kunnista riippuen noin 50–70 % niiden talousarviomäärärahoista siirtyy hallinnoitavaksi kuntien ulkopuolelta. Jää nähtäväksi, mitä rooleja kunnille jää palveluiden maksajan ohella. Suuressa piirissä on oma tarkastuslautakuntansa, joten kuntien tarkastuslautakuntien arviointi saattaa piirin toimia ja palvelutuotantoa arvioitaessa jäädä ohueksi, toisaalta peruskunnan tarkastuslautakunta voi paremmin tarkastella palveluiden toimivuutta juuri omien kuntalaistensa kannalta, jolloin lautakuntien keskinäinen dialogisuus voisi hyödyttää kokonaisuutta ja piirin tarkastuslautakunnan ”meta-arviointia”¹².

Kuntienkin yhtiömuotoisessa toiminnassa ja palvelutuotannossa toimintaa säätelee ensisijaisesti osakeyhtiölaki eikä esimerkiksi tarkastuslautakunnalla ole automaattista tiedonsaantioikeutta osakeyhtiön toiminnasta. Tarkastuslautakunta voi arvioida yhtiön taloutta ja toimintaa vain niiltä osin kuin valtuusto on asettanut yhtiölle tavoitteita. Rynnänen (2001b) arvioi valtuuston aseman muuttuvan päätösvallan käyttäjästä kunnan toiminnan legitimoijaksi sitä enemmän, mitä pitemmälle tulosjohtaminen ja managerismi viedään (Rynnänen 2001b, 55). Valtuudet saattavat kuitenkin olla varsin hukassa roolinsa suhteen, kun heidän pitäisi kyetä tekemään strategisen johtamisen ja kokonaisuuden kannalta olennaisia, kauaskantoisia päätöksiä, kun toisaalta olisi helpompaa keskustella konkreettisista, kuntalaisiakin enemmän kiinnostavista mikrotason päätöksistä. Tarkastuslautakunnalla valtuuston työkaluna on mahdollisuus muodostaa roolinsa sitä aktiivisemmaksi, mitä aktiivisemmän ohjausroolin valtuusto itse päättää ottaa suhteessaan eri asioihin. Vertauskuvallisesti: jos valtuusto on käsi, tarkastuslautakunta voi olla käsine. Hyvin istuessaan hyvä käsine helpottaa työskentelyä, on pitävä eikä estä tuntumaa, huono rukkanen on jäykkä ja kömpelö ja haittaa tuntuman saamista.

¹² Niirasen ym. (2005, 16) mukaan meta-arvioinnilla tarkoitetaan mm. ”useista erillisistä arvioinneista koottua ja yhdistettyä tietoa” tai ”arvioinnin arviointia”.

4.10. Tarkastuslautakunnan uhkat

Kauppa- ja teollisuusministeriön tilintarkastuslakityöryhmän raportin 12/2003 mukaisia tilintarkastajan riippumattomuuteen kohdistuvia uhkia ovat oman intressin uhka, oman työn tarkastamisen uhka, asian ajon uhka, läheisyyden uhka ja painostuksen uhka. Tällaiset uhkat ovat tarkastuslautakunnan jäsenille yhtä todellisia. Lautakunnan jäsenen omat tai poliittiset intressit voivat hyvin ohjata arviointikertomuksen painotuksia. Omaa työtään tarkastuslautakunta joutuu tavallaan arvioimaan jatkuvasti, koska vähintään puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava valtuutettuja; valiokuntamallisessa tarkastuslautakunnassa kaikki jäsenet ovat valtuutettuja tai varavaltuutettuja ja siten osallisia päätöksentekoon.

Läheisyyden uhka konkretisoituu ainakin pienessä kunnassa jo yhden valtuustokauden aikana. Lautakunta tutustuu henkilökohtaisesti johtaviin viranhaltijoihin ja objektiivisen arvioinnin tekeminen vaikeutuu, koska halutaan kenties välttää negatiivisten arviointitulosten esittämistä tai luotetaan annettuihin tietoihin liikaa ja objektiivisuus kärsii. Tarkastuslautakunta voi myös joutua painostuksen kohteeksi esim. puolueiden tai viranhaltijoiden taholta. Arviointitulosten kyseenalaistaminen ja häpeän pelko voivat tehdä lautakunnan liian varovaiseksi arvioiden esittämisessä. Pienissä kunnissa riippumattomuutta voivat heikentää esim. taloudelliset riippuvuudet, kun esim. Vuorisen mukaan (1995, 91) ”paikallisten pankkien johtajat samalla johtavat kuntaa ja pankin asiakkaat tarkastavat pankin johtajien tekemisiä”. Vuorisen mukaan riippumattomuutta vaikeuttaa myös tarkastajien vähäisestä ammattitaidosta johtuva henkinen riippuvuus tarkastettavista näiden antaman informaation monimutkaisuuden vuoksi. Tähän liittyy myös ns. informaatioylivoima-asetelma, jonka mukaan viranhaltijoilla on enemmän informaatiota kuin luottamusmiehillä (Vuorinen 1995, 169) ja vielä laajentaen; toisilla luottamusmiehillä on enemmän informaatiota kuin toisilla riippuen mm. siitä, minkälaisia luottamushenkilön persoona, asema ja kontaktiverkosto ovat.

Tarkastuslautakunnan suorittama ex post eli jälkikäteinen arviointi on helposti jälkiviisautta. Jälkikäteen on helppo arvioida, miten tietyssä tilanteessa olisi kenties tullut toimia, mutta lautakunnan tehtäviin ei suppean näkemyksen mukaan kuulu toimintaa edeltävä tai sen aikainen arviointi. Ruostetsaaren ja Holttisen tutkimuksen (2004a, 65-66) ns. suppean tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on selvittää valtuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen. Lautakunnan ei siten tule ottaa kantaa kunnan operatiiviseen johtamiseen.

Laajan tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan ei tule ottaa kantaa valtuuston asettamien tavoitteiden sisältöön, mutta se voi kuitenkin esittää näkemyksensä tavoitteiden asettamispro-

sessista ja siten käsitellä tavoitteenasettelua ja tavoitteiden arvioitavuutta, toimeenpanon laatua ja toiminnan vaikuttavuutta. Enemmistö Ruostetsaaren ja Holttisen tutkimuksen vastaajista kannatti tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamista ja sen haluttiin olevan nykyistä aloitteellisempi ja kantaaottavampi (Ruostetsaari ja Holttinen 2004a, 68). Kaksonen ja Kotonen (2002b, 113 ja 117) ovat tarkastuslautakuntien tehtäviä koskevan artikkelinsa empiirisessä osiossa kuvanneet Espoon, Kouvolan ja Elimäen tarkastuslautakuntia ja esimerkiksi Espoon osalta todetaan: ”Tavoitteiden ohella arvioinnissa on tuotu esille kehityksen suunta ja usein sekin, mitenkä asiat ovat Espoossa verrattuna muihin kuntiin. Havaitut epäkohdat on perusteltu ja esitetyt korjaustoimenpiteet ovat ohjaavia.” Samoin he toteavat Kouvolan tarkastuslautakunnan puuttuneen vuoden 1998 arviointikertomuksessaan ”asioihin ohjaavalla otteella” (kyseessä oli vanhentuneen riskienhallintaselvityksen saattaminen ajan tasalle). Lautakunnan toimenkuvasta ei näin ollen tunnu vallitsevan yksimielisyyttä, saati toimintatavoista.

Tarkastuslautakunta on näköalapaikka, jossa pääsee tutustumaan kunnan toimintaan monipuolisesti. Tarkastuslautakunta esittää arvovaltaisen arvionsa kunnan tavoitteiden ja strategioiden toteutumisesta ja saa siten ainakin kerran vuodessa valtuuston arviointikertomuskäsittelyssä enemmän huomiota kuin muut lautakunnat. Vuorisen mielestä tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa on kuitenkin vaarana ajatus, että tarkastuslautakunta olisi ”superlautakunta”, jolla olisi sektoria johtavia asiantuntijoita parempi tieto, mikä tuo poliittiset näkökohdat tilintarkastukseen (Vuorinen 1995, 86). Ongelmana voi olla, että tarkastuslautakunnan arviointia käytetään poliittisena lyömäaseena. Kuitenkin sovittaessaan yhteen yhteiskunnalliset ja muut näkemyksensä kollegiaalisesti toimivan tarkastuslautakunnan voidaan katsoa toteuttavan riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimuksen (ks. Vuorinen 1995, 47). Näkemykset tilintarkastuksesta ohjaavat myös näkemyksiä tarkastuslautakunnan arvioinnista, jonka ajatuksellisesti tulisi toimia yhdenmukaisesti tilintarkastuksen kanssa, vaikka niiden tehtävät ovatkin erilaiset.

4.11. Tarkastuslautakunnan arvostus

Valtuusto valitsee tarkastuslautakunnan omaa toimikauttaan vastaavaksi ajaksi toimikautensa ensimmäisessä kokouksessa. Vuorisen (1995) mielestä valinta on suoritettava ennen hallituksen jäsenten valintaa, koska sen tehtävä on valvoa myös kunnanhallituksen toimintaa ja valintajärjestyksellä osoitetaan valiokunnan (lautakunnan) asema. Päätöksentekoon *osallistuminen* antaa Vuorisen mukaan ulkopuolista paremmat mahdollisuudet vaikuttavuusarvion tekemiseen ja siksi hänen mielestään valiokunnan tulisi koostua valtuutetuista ja varavaltuutetuista.

Puheenjohtajavalinnan on Vuorisen mielestä tuettava pyrkimystä tarkastusvaliokunnan ja tarkastuksen statuksen nostamiseen. Vuorinen esitti väitöskirjassaan, että valtuuston ensimmäinen varapuheenjohtaja olisi itseoikeutettu tarkastusvaliokunnan puheenjohtaja. Hän kuitenkin arveli, ettei valintajärjestelmä kykene poistamaan poliittisen eliitin muodostaman pienen ryhmän mahdollisuutta hallita kuntaa ja puheenjohtajajärjestely voi jopa vahvistaa sitä. (Vuorinen 1995, 173-175). Tarkastuslautakuntien jäsenten jääviys- ja riippumattomuuskysymyksiin onkin kiinnitetty erityistä huomiota, mutta valtuustokausien vaihtuessa se voi tuottaa myös myöhemmin esiteltävän ongelman, jos tarkastuslautakunnan puheenjohtaja esimerkiksi siirtyy kunnanhallitukseen.

Suurimpana ongelmana Vuorisen mukaan on tarkastusvaliokunnan jäsenen tehtävän statuksen nostaminen niin, että se koettaisiin yhtä mielenkiintoisena kuin esim. hallituksen jäsenyys. Hallituksen jäsenyydessä kiehtoo vallan käytön mahdollisuus, tarkastusvaliokunnan tehtävänä on vallankäytön tulosten arviointi jälkikäteen. Uutta kulttuuria luotaessa Vuorinen arvioi ensimmäisten toimintavuosien olevan mukaan tärkeimpiä ja tarkastusvaliokunnan saavan arvostusta, mikäli pystyy osoittamaan olevansa ”kuntalaisen asialla”. (Vuorinen 1995, 175). Tarkastuslautakunnan status ja tehtävän mielenkiinto eivät näytä nousseen hallitustehtävän arvostuksen ja mielenkiintoisuuden tasolle.

Vuorisen väitöskirjassaan esittämän tarkastusjärjestelmän mukaan tarkastuskertomuksen (arviointikertomuksen) käsittelystä tehtäisiin tilinpäätöksen ja siihen liittyvän tarkastuskertomuksen merkitystä korostava rituaali ja aiemman ”läpihuutojutun” sijaan tilinpäätöksen käsitteily nostetaan yhtä merkittäväksi kuin talousarvion käsittely. Vuorinen toteaa: ”Mikäli arvioinnin ja tarkastuksen tulosten käsittelylle ei anneta merkitystä, ei myöskään itse toiminta voi muodostua merkitykselliseksi ja organisaatiota hyödyttäväksi.” (Vuorinen 1995, 179–180) Tätä arvostusta arviointikertomus ei ole aina saanut huomioiden esim. sen, että arviointikertomus on saatettu – varsinkin alkuun – käsitellä vasta tilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen, jolloin arvioinnilla ja ”synninpäästöllä” ei näytä olleen edes vertauskuvallista yhteyttä. Kunnanvaltuustolle arviointikertomus esitetään vain tiedoksi, jolloin se voi yhä edelleen jäädä ”läpihuutojutuksi”.

4.12. Tarkastuslautakunnan demokratiadilemmat

Tarkastuslautakunta on kunnallisen demokraattisen järjestelmän osa, jonka avulla kuntalaiset vaaleilla valitsemiensa luottamushenkilöiden kautta voivat arvioida kunnan toiminnan tavoit-

teellisuutta, tarkoituksen- ja johdonmukaisuutta sekä valvoa kunnan toimintaa ja taloudenpitoa. Luottamushenkilöiden suorittamalla arvioinnilla ja valvonnalla mahdollistetaan legitiimi palaute kunnan toiminnasta, hallinnosta ja taloudenpidosta ja raportointi antaa valtuustolle mahdollisuudet toiminnan ohjaamiseen. Kuntalaisille tarkastuslautakunta on kuitenkin jäänyt vieraaksi ja vaikka tarkastuslautakunta korostaakin kuntalaisnäkökulmaansa, palaute välittyy ns. "valistuneiden" kuntalaisten kautta, joita luottamushenkilöt ovat eli heillä on peruskuntalaisia paremmat tiedonsaantimahdollisuudet esimerkiksi asioiden taustoista. Joskus luottamushenkilöt saattavat jopa omaksua roolikseen olevansa hallintokoneiston edustajia kuntalaisiin päin eikä kuntalaisten edustajia hallintoon päin (Heuru ym. 2001, 51).

Tarkastuslautakunnan eräs dilemma on, mieltääkö se itsensä *kuntalaisten edustajaksi* vai *edunvalvojaksi*, jolloin edunvalvoja pyrkii kuntalaisten edunmukaisuuteen, vaikka se saattaisi näyttää jopa ristiriitaiselta kuntalaisten tahdon tai toiveiden toteuttamisen kanssa. Tarkastuslautakunnan on arviointikertomuksessaan mahdollista sovittaa yhteen kuntalaisnäkemykset ja asioiden taustat ja näin tuottaa jalostunutta tietoa kuntalaisille olennaisista asioista, ei pelkääntään raportoinnissaan välittää edustajanäkökulmasta kuntalaisten toiveita ja niiden toteutumista hallintokoneistolle ja takaisin kuntalaisille.

Kuntalaisilla on monenlaisia, usein ristiriitaisiakin odotuksia ja toiveita kunnan toimintaa kohtaan ja erityisesti lakisäätteisten tehtävien (terveydenhoito, sosiaalipalvelut kuten lasten päivähoito ja koulutoimi) hoitamiseen ja rahoittamiseen kohdistuu paineita. Tarkastuslautakunta käyttää saamiaan tietoja tuottaakseen kuntalaisille raportteja kunnan resurssien käytöstä ja niiden tilasta. Tarkastuslautakunnat eivät kuitenkaan raporteineen näytä tavoittavan tai edes erityisesti tavoittelevan kuntalaisten kiinnostuksen herättämistä vaan vaikuttaa siltä, että lautakunnat mieltävät itsensä valtuuston työrukkasiksi ja suuntaavat myös raportointinsa ensisijaisesti valtuustolle. Jos raportointi on kovin sisäänlämpiävää eivätkä asiayhteydet ole yksiselitteisen selkeitä, kuntalaiset eivät pääse siitä perille. Arviointikertomukset ja muut julkiset raportit voisivat olla helpommin myös kuntalaisten saatavilla (esim. kunnan internet-sivuilla).

Kaasalainen (1999, 116) pitää kuntien tarkastuksen perimmäisenä tarkoituksena asukkaiden edunvalvontaa sekä kunnallisen demokratian toimivuuden varmistamista ja hän arvioi luotettavan tiedon puuttumisen jättävän mahdollisuudet vallan väärinkäyttöön. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleja sekä niiden yhteensopivuutta toimintaympäristön kanssa tutkinut Leväsvirta (1999) näki poliitikon omimmaksi tehtäväksi kuntalaisten, erityisesti häntä itseään lähellä olevien ryhmien, naapuriston tai omien äänestäjiensä edusmiehenä toimimisen. Viranhaltijajohdon Leväsvirta näki osallistuvan laajasti päätöksenteon eri vaiheisiin

professionaalisen hallinnon edustajana ja suuresti vaikuttavan kunnan toiminnan ohjaamiseen ja päätöksentekoon. Valtuuston roolin ylimpänä vallankäyttäjänä Leväsvirta näki vähentyneen, koska valtuusto tekee suurta asiantuntemusta edellyttäviä strategisia valintoja, mutta todelliset ratkaisut tehdään asioiden valmisteluvaiheessa ja valtuusto jää muodolliseksi päätöksentekijäksi. Leväsvirran tutkimuksen tulosten mukaan luottamushenkilöiden lisääntynyttä asiantuntemusta käytetään puutteellisesti ja siten hukataan myös resursseja. (Leväsvirta 1999, 5-6)

Vuorinen on esittänyt mielenkiintoisen ja edelleen paikkansapitävän huomion asioiden valmistelun tarkastamisesta: ”Vaikka tilintarkastuksen valvontavalta ja –velvollisuus kohdistuu myös valtuuston päätettäväksi tulevien asioiden valmisteluun, sitä tarkastetaan vain harvoin. Avaimeksi jää usein kysymys miten valmistelussa on otettu huomioon vaihtoehtoiset ratkaisumallit vai onko valmistelun pohjaksi otettu vain viranhaltijain oikeana pitämä vaihtoehto”. (Vuorinen 1995, 152). Vuorinen näki tarkastusvaliokunnan perustamisen luovan vahvan vastapainon toimeenpano-organisaation vallan kasvulle lisäten siten demokraattisen kunnallishallinnon uskottavuutta (sama, 166).

Tarkastuslautakuntien toimintaan liittyy toinenkin dilemma: tulisiko sen *valvoa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta vai osallistua näiden kehittämiseen?* Nähtäessä tarkastuslautakunta johtamisen tukifunktiona ei liene ristiriitaa sopeuttaa nämä yhteen. Nykyisin tarkastuslautakunta on määrittynyt, määritetty tai se on jopa saattanut määrittää itsensä jonnekin vallankäytön ulkokehälle, vaikka sillä onkin muodollisesti merkittävä asema kunnan organisaatiossa. Näin käy helposti, jos lautakunta ei pidä ääntä itsestään eikä suunnittele erikseen, miten sen viestintä palvelee valtuustoa ja kunnan johtoa, henkilöstöä ja kuntalaisia. Kyse on siitä, minkälaisen roolin tarkastuslautakunta kunnallisen demokratian edistäjänä itselleen ottaa.

Tarkastuslautakunnalla on mahdollisuus haastaa dialogiin niin valtuusto, kunnanhallitus, henkilöstö kuin kuntalaisetkin, jos se itse ottaa aktiivisen ja näkyvän roolin. Toisaalta demokratiin kuuluu myös se, ettei tarkastuslautakunta voi yksin julistautua auktoriteetiksi vaan sen asema määrittyy politiikan tekemisen, vallankäytön, vaikuttamisen ja vuorovaikutuksen jännitteisissä yhteyksissä. Legitiimi asema antaa kuitenkin lautakunnalle demokratiaselkänöjan eli sen toiminnan oikeutuksen. Viime kädessä kuntalaisten tahdon toteutuminen ja edunvalvonta on se ”johdon intressi”, joka oikeuttaa tarkastuslautakunnat arvioimaan toimintaa kunnassa.

Kuten Niirasen tutkimuksessa (2007, 86), tässä tutkimuksessa tulee voimakkaasti esiin se, miten tarkastuslautakunnat korostavat olevansa kuntalaisten asialla, mutta demokratian toimi-

vuotta ja kuntalaisten osallistumisen edistämistä tarkastuslautakunnat eivät kuitenkaan tuo esiin. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajat näyttävät kokevansa itsensä kuntalaisten edustajiksi, mutta että ne tosiasiallisesti pyrkisivät vahvistamaan kuntalaisten itsensä osallistumista, ei näytä nousevan keskiöön. Kuntalaiset ovat viime kädessä äänestäjiä, joiden puolesta puhutaan. Sellaisten foorumeiden rakentelu, joilla kuntalaiset itse pääsisivät ääneen, osallistumaan ja vaikuttamaan, ei näytä edistyneen. Kuntalaisnäkökulman korostaminen osoittaa, että häntä pidetään tärkeänä, mutta ikään kuin lapsen, kuntalaisen oletetaan tarvitsevan puolestapuhujan. Oikeanlaisia, kiinnostavia, toimivia ja eläviä foorumeita (esim. kunnan kotisivujen keskustelupalstat tai ajankohtaiset keskustelutilaisuudet, kuntalaisten kyselytunnit) luomalla ja aktiivisesti ylläpitämällä kuntalainen voisi saada itse sanottavansa kuuluviin. Onko kyseessä vallan menettämisen pelko, kun kuntalainen kutistetaan pelkäksi palvelujen käyttäjäksi ja objektiksi?

Arvioinnin kontekstilla eli tietyllä kunnalla omine erityispiirteineen ja olosuhteineen, taloudellisine lähtökohtineen ja tulevaisuuden näkymineen on tarkastuslautakuntien arvioinnissa erityinen merkitys ja tässä omassa organisatorisessa kontekstissaan arviointi myös muuttuu merkitykselliseksi. Konsensus-konflikti –ulottuvuus riippuu myös paljon edellisistä seikoista tehtävistä tulkinnoista ja siitä, minkälaiset näkemykset kunnan toiminnasta, toiminnan rakenteista ja tulevaisuudesta poliittisesti vallitsevat. Näihin voi kohdistua muutos- ja uudistuspaineita niin kunnan sisältä kuin sen ulkoa, alueellisesti tai valtion taholta. Esimerkiksi kunnan heikot taloudelliset edellytykset selviytyä palveluiden järjestämisestä ja muista velvoitteistaan asettavat myös arvioinnille paineita. Painaako tällöin vaakakupissa kunnan itsenäisyys ja asukkaiden mielipiteet enemmän kuin realistinen näkemys kunnan selviytymismahdollisuuksista ja tulevaisuuden vaihtoehdoista? Uskaltaako tarkastuslautakunta sanoa, jos ”keisarilla ei ole vaatteita” vai myötäileekö se yleistä asenneilmastoa?

Uuteen julkisjohtamiseen pohjautuva näkemys kuntalaisista asiakkaina yhtäältä korottaa kuntalaisen ”kuninkaan” rooliin, mutta häivyttääkö se toisaalta kuntalaisten omavastuisuutta yhteisistä asioista? Jokaisella tulisi olla mahdollisuus kunnallisen itsehallinnon peruseriaatteen mukaisesti omalla tavallaan myötävaikuttaa paikallisiin elämänolosuhteisiinsa ja ottaa vastuuta oman paikkakuntansa poliittisista ja yhteiskunnallisista asioista sen sijaan, että asukas jää asiakkaan passiiviseen rooliin (Heuru ym. 2001, 52-53). Asiakasrooli ja perusoikeuksien korostaminen ovat hävittäneet asukkaan vastuun ja velvollisuudet (sama, 53). Passiivinen ja vastaanottava asiakasrooli vähentää entisestään kuntalaisten kiinnostusta oman kunnan ja laajemmin yhteiskunnan asioihin muusta kuin siitä näkökulmasta, että ”mitä minä tästä henkilökohtaisesti hyödyn tai menetän?” Tarkastuslautakunta voisi miettiä, onko se omilla toimillaan edistämässä kuntalaisten asiakkuutta vai aktiivista osallistumista kunnan toimintaan, koska

sillä on hyvät mahdollisuudet arvioida kuntalaisosallistumisen edistämistä poikkihallinnollisesti, eri toimialoilla tai prosesseittain.

Kuntakoon suurentuessa ja päätöksenteon ja toiminnan siirtyessä yhä useammin kuntien yhteistoimintaelimille (esimerkiksi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystoimintapiiri), kuntalaiset etäännyvät päätöksistä ja päättäjistä jääden helposti vain palveluiden käyttäjiksi ja toiminnan kohteiksi. Tällöin kuntien ja kuntayhtymien tarkastuslautakuntien suorittamalla palveluiden ja toiminnan arvioinnilla on entistä suurempi merkitys, mutta sillä ei yksin voida korvata kuntalaisille kuuluvaa demokraattista osallistumisoikeutta ja siihen tarvittavia mahdollisuuksia. Kuntalaisten puolesta tehtävä arviointi ei riitä demokratian takeeksi.

Tarkastuslautakuntien toimintaan liittyy vielä kolmaskin dilemma, joka syntyy yhteydestä tilintarkastukseen: *tarkastaa vai arvioida?* Tarkastuslautakunta on demokraattisen järjestelmän elin, poliittisen valvonnan ja ohjauksen avunantaja. Tilintarkastus toteuttaa toiminnan laillisuuden ja päätöstenmukaisuuden valvontaa, mutta aiemman luottamushenkilötilintarkastuksen jatkeena tarkastuslautakuntien arviointi ja tilintarkastus ovat yhä voimakkaasti yhteen kietoutuneita ja niiden tuloksiakin käsitellään samassa valtuuston kokouksessa. Tarkastuslautakuntien toiminnan normitus noudattelee hyvää tilintarkastustapaa (luotettavuus ja todennettavuus, objektiivisuus, riippumattomuus jne., ks. Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 2006), lautakuntien lainmukaista tehtävänantoa täydentävä Kuntaliiton tarkastussääntömalli korostaa yhteyttä tilintarkastukseen ja toiminnassaankin tarkastuslautakunta saattaa voimakkaasti nojautua tilintarkastajan asiantuntemukseen käyttäen häntä jopa arvioinnin, pöytäkirjojen ja arviointikertomuksen valmistelijana. Tarkastuslautakuntia ohjeistanut Erkki Vuorinenkin esitti, että tarkastusvaliokunnan esittelijänä ja sihteerinä toimisi kunnan tilintarkastaja (Vuorinen 1995, 176). Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastuksen keskinäistä yhteyttä on pikemminkin korostettu kuin tehty selvärajaista eroa niiden välille ja lautakunta on riippuvaisempi tilintarkastajasta kuin tämä lautakunnasta. Vaatimus tilintarkastuksen riippumattomuudesta on vaikuttanut myös tarkastuslautakunnan arvioinnin riippumattomuuden suoranaiseen ylikorostamiseen ja rajannut sen ulkopuoliseksi suhteessa johtamisen kehittämiseen.

Demokraattisesti valittavana luottamushenkilöelimenä tarkastuslautakunnan jäsenten tilintarkastusosaaminen, arvioinnin asiantuntemus ja ammattitaito eivät ole sen pääsyvaatimuksia. Mielenkiintoista onkin se, missä määrin kunnissa lautakunnan jäsenten pätevyyttä arvioidaan tai edellytetään, kuten voitaisiin olettaa vai käykö niin, että lautakuntaan ”joutuu” kunnallispolitiikan noviiseja, jäädyttelijöitä tai niitä, joille jokin luottamustehtävä on keksittävä. Tarkastuslautakunnan jäsenten muodolliseen esteellisyteen kiinnitetään huomiota, mutta esimerkiksi

riippumattomuutta, luotettavuutta, asiantuntemusta tai edes kiinnostusta ei voida edellyttää. Tarkastuslautakunta voi halutessaan perustaa arviointinsa täysin ”musta tuntuu” –perusteisiin. Lautakunnan jäsenillä on lähinnä poliittinen vastuu toiminnastaan, joka konkretisoituu vaalien yhteydessä ja luottamushenkilön uudelleen valintana tai valitsematta jäämisenä. Luottamushenkilöitä valitseville kuntalaisille tarkastuslautakunta on jäänyt melko tuntemattomaksi, joten sen jäsenten tekemän todellisen työn arvioimisessa on kyse lähinnä siitä, miten näkyvää ja uskottavaa toiminta on.

Vuorisen (1995) mielestä tarkastustoiminnan tulee tukea tavoiteltavien arvojen saavuttamista, esim. itsehallintoa, kunnallista demokratiaa sekä tilintarkastuksen riippumattomuutta ja uskotavuutta. Tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella valvonnalla osoitetaan sekä valtiovallalle että kuntalaisille kuntaorganisaation hoitavan saamansa tehtävän vastuullisesti. Luottamusmiesten tehtävänä vaikuttavuuden arviointi toteuttaa kunnallisen demokratian vaatimusta ja heillä on itsenäisen mielipiteen muodostamisen oikeus ja velvollisuus. Vuorisen mielestä muodollisten pätevyysvaatimusten asettaminen tilintarkastajalle ei ole sopusoinnussa kunnallisen demokratian ja kuntalaisten keskeisten perusoikeuksien kanssa. (Vuorinen 1995, 192–193). Taloudellisissa ristipaineissa arvokeskustelujen käyminen olisi entistä tärkeämpää toiminnan priorisoinniseksi ja oikeaksi suuntaamiseksi, mutta arvopohdinnat tahtovat jäädä akuutimpien ongelmien jalkoihin. Kunnallisen päätöksenteon ja taloudenhoidon asiat ovat entistä monimutkaisempia niin, että vailla osaamista ja ammattitaitoa olevat tarkastuslautakunnan jäsenet eivät ehkä rohkene edes tuoda näkemyksiään esiin ja toiminnasta saatava hyöty jää vaillinaiseksi. Osaamisvaateet ja –paineet kohdistuvat tällöin entistä enemmän lautakunnan puheenjohtajaan ja asioiden valmistelijaan, sillä valmistelu ohjaa vahvasti päätöksentekoa.

Vuorinen on hieman kuntalain uudistamisen jälkeen, mutta ennen tarkastuslautakuntien aloittamista ottanut kantaa arvioinnin poliittiseen ulottuvuuteen (Vuorinen 1996, 64-65):

”Valtuuston poliittista koostumusta päälinjoiltaan vastaava lautakunta tekee arviointinsa samalta poliittiselta pohjalta kuin valtuusto on asettanut tavoitteet. Näin ei poliittinen eroavuus pääse vaikuttamaan arvioinnin tuloksiin. Määrällisten tavoitteiden kohdalla poliittista ongelmaa ei pitäisi olla edellyttäen, että kaikki käsittävät arvioitavan asian, mit-tayksikön ja mittaustavan samalla tavoin.”

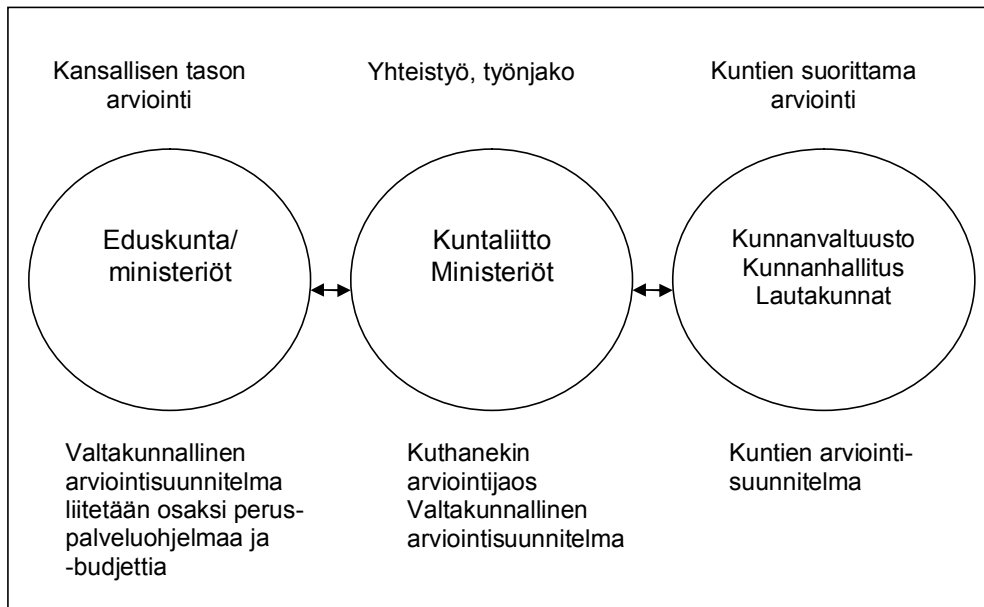
Tätä näkemystä voi pitää pragmaattisena, mutta tarkastuslautakunnan toiminnalta putoaa pohja pois, jos tarkastuslautakunta vain myötäilee valtaenemmistöä. Toisaalta ei ole realistista odottaa, että poliittisin perustein valittu tarkastuslautakunta ryhtyisi kovin voimakkaasti ajamaan tyystin erilaista linjaa. Siinäpä vielä yksi dilemma: *myötäillä vai kritisoida?*

Kuntalaisten edustaja vai edunvalvoja ?	Kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden valvoja vai näiden kehittäjä ?	Tarkastaja vai arvioija – riippuvaisuus tilintarkastuksesta?	Poliittisen valta-enemmistön myötäilijä vai kriitikko ?
---	--	--	---

Kuvio 11. Tarkastuslautakunnan demokratiadilemmat.

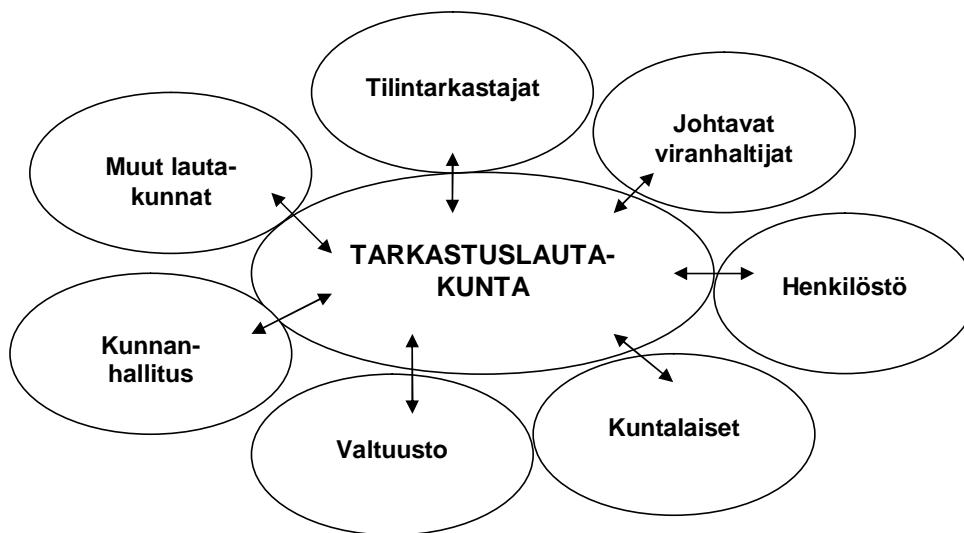
4.13. Tarkastuslautakunnan rajapinnat

Tarkastuslautakunnan ja sen arvioinnin rajapinnat eli liitynnät koskevat ensisijaisesti valtuustoa, jonka alaisena lautakunta toimii, tilintarkastusta, johtavia viranhaltijoita ja jossain määrin henkilöstöä, kuntalaisia ja kunnanhallitusta. Muiden lautakuntien näkemykset välittynevät tarkastuslautakunnalle lähinnä ao. toimialan johtavan viranhaltijan tai luottamushenkilöpuheenjohtajan kautta. Alueellisen, seudullisen tai maakunnallisen tahi läänin- ja valtakunnan tason arviointeihin tarkastuslautakuntien arvioinnilla ei näytä olevan kovinkaan kiinteää yhteyttä. Siten tarkastuslautakuntien arviointi on realistisen arvioinnin viitekehyksen mukaisesti tulkittavissa hyvin kontekstisidonnaiseksi ja paikalliseksi, mutta kuntatasolla mekanismeina vaikuttavat vahvasti kansallisen tason lähinnä lainsäädännölliset toimenpiteet ja vaateet.



Kuvio 12. Valtakunnallinen ja kunnallinen arviointi peruspalvelujen päätöksenteossa. (Suomen Kuntaliiton suositus arvioinnista kuntien valtuustoille 2006, 16, toim. Sundquist ja Lovio)

Vaikka kunta asettaa toimintansa ja palvelujensa strategiset päämäärät omista, paikallisista lähtökohdistaan ja päättää palvelujen järjestämistavoista, sen tulee kuitenkin huomioida kansalliset linjaukset ja veloitteet. Samoin arviointityön tulee lähteä lainsäädännön pohjalta, mutta kunnallisen itsehallinnon tarpeista ja kunnan omista strategioista, visioista, arvoista ja valtuuston asettamista tavoitteista. Arviointitiedon tulee kertoa päätöksentekijöille asetettujen päämäärien saavuttamisesta, lainsäädännön toteutumisesta, strategioiden toteutumisesta, eri ammattiryhmien osaamisesta ja työkyvystä sekä kunnan palvelurakenteiden ja –prosessien toimivuudesta. (Suomen Kuntaliiton suositus arvioinnista kuntien valtuustoille 2006, 28, toim. Sundquist ja Lovio). Valtakunnallisen, alueellisen ja kuntatason arviointien keskinäiset yhteydet ovat ainakin kuntatasolla epäselviä ja esimerkiksi lääninhallitustason kuntakyselyt ja niiden tulokset saattavat jäädä irrallisiksi tarkastuslautakuntien arvioinnista.



Kuvio 13. Tarkastuslautakunnan rajapinnat.

4.14. Tarkastuslautakunnan arviointiprosessin perusmalli

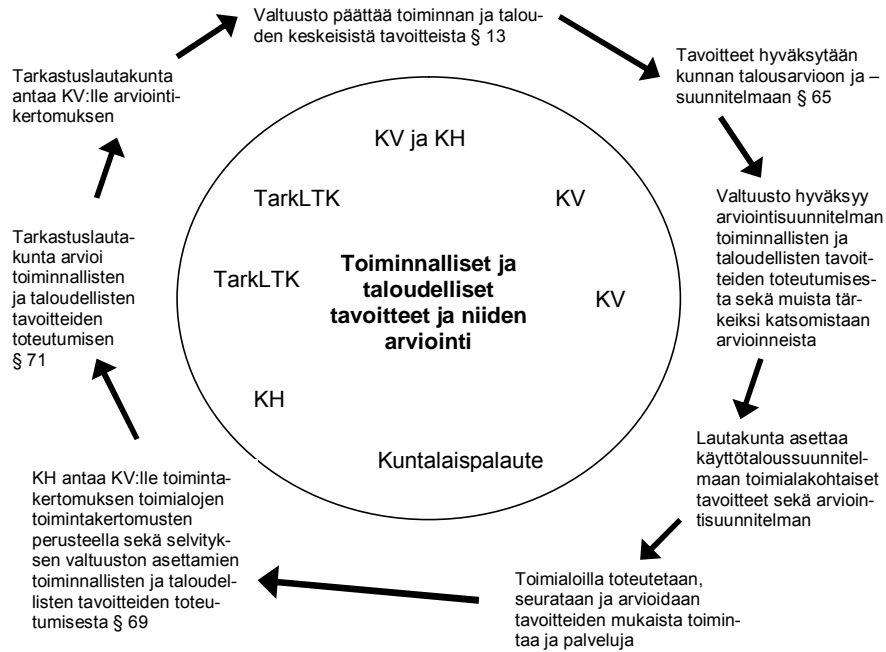
Suomen Kuntaliiton suosituksessa arvioinnista kuntien valtuustoille (yleiskirje 17/80/2006, 10 ja aiempi valtuustotason arviointia kunnassa käsittelevä suositus yleiskirje 31/80/2000) korostetaan yhteistä arvopohjaa:

”Arvioinnin ydin on arvottaminen eli sen osoittaminen, onko jokin asia hyvin vai huonosti, arvokas vai arvoton, hyödyllinen vai hyödytön. Kunnallisessa palvelutoiminnassa koko järjestelmän olemassaolon tarkoitus on kansalaisten peruspalveluista huolehtiminen ja hyvinvointiyhteiskunnan rakenteiden tuloksellinen toiminta. Peruskysymys kunnallisen toiminnan ja tuotettujen palveluiden arvioinnissa on, kuinka hyvin kunta onnistuu tehtäviensä hoitamisessa ja järjestämisessä.”

”Arviointi ei luonteensa mukaisesti ole intresseistä vapaata toimintaa, vaan asioiden arvottamista eli suhteuttamista sivistyksellisiin, sosiaalisiin tai taloudellisiin arvostuksiin. Kunnan palvelutoiminnan taustalla on yhteinen arvopohja; erityisesti kansalaisten perusoikeudet, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo sekä demokratia.”

Saman suosituksen (yleiskirje 17/80/2006) mukaisesti arvioinnin merkitys ja hyödyt ovat kuntalakea tai erityislainsäädännön velvoitteita laajemmat. Arviointi nähdään keskeiseksi osaksi kunnan tulossuuntautunutta ohjausta ja johtamista, edellyttäen että arviointitietoa käytetään hyväksi kunnallisessa päätöksenteossa ja kehittämistyössä. Strategisten kunnallispoliittisten päätösten arvosidonnaisuuden takia arviointitiedon käyttäminen poliittisessa päätöksenteossa on erilaista kuin kunnan palveluyksiköiden kehittämisessä ja hallinnollisessa työssä. (Suomen Kuntaliiton suositus arvioinnista kuntien valtuustoille 2006, 13, toim. Sundquist ja Lovio). Suosituksen mukaisesti kuntien talouden ja toiminnan arviointi on tuloksellisuuden arviointia perustuen tasapainotetun mittariston näkökulmiin.

Seuraavalla sivulla on esitetty Suomen Kuntaliiton esittämä arviointiprosessin perusmalli.



Kuvio 14. Kunnan arviointiprosessin perusmalli. (Suomen Kuntaliiton suositus arvioinnista kuntien valtuustoille 2006, 16, toim. Sundquist ja Lovio)

4.15. Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto

Arviointi on menettelytapa, jolla ensisijaisesti pyritään parantamaan organisaation suorituskykyä ja sen toiminnan tehokkuutta, taloudellisuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Arviointi on tällöin erityisesti taloudellisen, managerialistisen ohjauksen apuväline. Arviointia suoritetaan toiminnan ja sen tulokellisuuden valvomiseksi ja kontrolloimiseksi (tilivelvollisuus) tai sen uudistamiseksi ja kehittämiseksi.

Arviointien tekemisen taustalla vaikuttavat uuden julkisjohtamisen ajatukset suoritusparantamisesta, kustannustietoisuudesta, toiminnan tehokkuudesta, vaikuttavuudesta, asiakas- ja suuntautuneisuudesta ja responsiivisuudesta, joustavuudesta ja läpinäkyvyydestä tilivelvollisuuden kautta. Arviointi on poliittis-hallinnollisen ihanteen mukaisen rationaalisen päätöksenteon palautemekanismi, joka analysoi tehtyjen päätösten ja päätöksenteon toimeenpanoa,

tuloksia, seurauksia ja vaikutuksia sekä luo pohjaa uusille päätöksille ja auttaa hahmottamaan päätöksentekoympäristöä paremmin (Salminen 2004).

Scrivenin (1996) esittämän perustavanlaatuisen dikotomian mukaisesti *formatiivinen arviointi* on prosessinaikaista ja sen parantamiseen tähtäävää arviointia, *summatiivinen arviointi* on prosessin tulosten tai vaikutusten arviointia jälkikäteen. Erilaisia arviointitoiminnan tyyppitelyjä ovat myös esimerkiksi: *normaaliarviointi* eli toiminnan tarkasteleminen suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja *meta-arviointi* (arviointin laadun arviointi tai arviointiaineistojen eritasoinen käyttäminen); *sisäinen ja ulkoinen arviointi*; *itsearviointi* ja selvitysmiestyyppinen *arviointi toisten toimesta*; toiminnan *etukäteisarviointi* (*ex ante*), *jatkuva arviointi* (*ex nunc*) ja *jälkikäteisarviointi* (*ex post*) sekä arviointi *tilintekovastuun osoittajana* ja *oppimisen mahdollistajana*, toimintaa korjaavana tai kehittävänä.

Arviointitutkimus inhimillisenä toimintana perustuu kausaalipäätelmien tekemiseen eli syiden ja vaikutusten välisen yhteyden tuntemiseen ja ymmärtämiseen. Arvioivia tulkintoja tuottamalla voidaan pyrkiä ohjaamaan toimintaa suoraan tai tuottamalla niitä toimintaa johtavien henkilöiden hyödynnettäväksi. Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset kuuluvat olennaisesti arviointiin johtamisen tukena. Vuorelan (1997) mukaisesti ”arviointi on systemaattiseen tiedonkeruuseen ja analyysiin perustuvaa toiminnan arvon määrittelyä”, arvottavaa ja julkilausuttuihin kriteereihin vertailevaa, kohteen arvioivan päätelmän sisältävää ja päätöksentekoa tukevaa toimintaa.

Arviointien pitäisi olla hyödyllisiä. Arviointien hyödynnettävyyttä parantaa mm. se, että tunnistetaan vaikutusvaltaiset tiedon käyttäjät ja heille tärkeät asiat, keskitytään niihin asioihin, jotka käyttäjien on mahdollista muuttaa, tuotetaan väliraportteja tarpeen mukaan, tulokset raportoidaan sekä perinteisessä kirjallisessa raporttimuodossa että suullisesti, tuotetaan lyhyitä johdon yhteenvetoja tuloksista, ylläpidetään jatkuvia henkilökohtaisia kontakteja arvioinnin päätyttyä ja annetaan tukea arvioinnin jälkeisille yrityksille edistää arviointitulosten käyttöä (esim. esittämällä arviointitulokset julkisesti). (Shadish 1998)

Arviointitiedon hyödyllisyyttä voidaan arvioida useammasta merkityksestä: a) välineellisenä, konkreettisenä ja välittömänä soveltamisena, jolloin ideaalisimmillaan johtopäätökset tai toimenpidevaihtoehtojen esittäminen johtaa suoraan käytännön toteutukseen; b) käsitteellisenä ja uusia ideoita tai näkökulmia tuottavana ajattelun muutoksena; c) symbolisessa ja signaalisessa merkityksessä, jolloin tiedon hankinta ja käsitteleminen symboloivat toiminnan rationaalisuutta ja uskottavuutta, vaikka niiden merkitys jäisi käytännössä vähäiseksi; d) tavoitteiden

asettamisen ja itsearvioinnin prosessuaalisen kehittymisen näkökulmasta ja e) sosiaalisen vuorovaikutuksen ja argumentoinnin rikastumisena. (Valovirta ja Hjelt 2005)

Tarkastuslautakuntien tavoitteisiin sidottua arviointiotetta voi luonnehtia lähinnä positivistis-empiristiseksi. Kausaalinen ajattelu eli toiminnan syiden ja seurausten hahmottaminen ja ymmärtäminen ja niiden vaikutusten tunnistaminen on teoreettisesta näkökulmasta tarkastuslautakuntien arvioinnin edellytys. Erityisesti toiminnan vaikuttavuutta ja erilaisten interventioiden toimivuutta arvioitaessa mielenkiinto kohdistuu (lähinnä määrälliseen) todistusaineistoon ja siitä tehtäviin päätelmiin, selityksiin, syihin ja seurauksiin. Väitän kuitenkin, että tarkastuslautakuntien syy-seuraus –ajattelu on yksinkertaistavaa ja pinnallistakin, lähinnä analyysityökalujen puuttumisen ja rajallisesti käytettävissä olevan ajan takia. Arvioitavan kohteen ja sen toimintalogiikan tarkoituksenmukaisen ymmärtämisen täytyy siis riittää, kovin syvällisiin pohdintoihin ei ole resursseja, työkaluja eikä aikaa. Toisaalta myöskään positivistis-empiristinen ote ei sellaisenaan ole riittävä, sillä poliittisessa ja yhteiskunnallisessa toiminnassa yhteistä todellisuutta ja merkityksenantoa rakennetaan nimenomaan sosiaalisesti (sosiaalinen konstruktivismi).

Pawsonin ja Tilley'n (1997) realistiselle arvioinnille ominaista on tuntee asetelma, jossa on konteksti, mekanismi ja lopputulos. Muutoskapasiteetin tunteminen (miten ja miksi muutos on mahdollinen), interventioiden pintaa syvällisempi analyysi, mekanismien tunnistaminen ja niiden toiminnan ymmärtäminen eri olosuhteissa sekä erilaisten ajattelullisten malliasetelmien rakentaminen voivat olla tarkastuslautakunnille liian monimutkaisia ja aikaavieviä teoreettisia lähestymistapoja. Arvioitavan hankkeen lähtökohtatilanne, tapahtuneet muutokset ja lopputulokset sen sijaan voivat olla helpommin tunnistettavia ja toiminnan arvo usein määrittäytykin pelkästään lopputulosten avulla, mutta tarvitaan myös ymmärrys siitä, miten ne on tuotettu. Tunnistetaanko esimerkiksi se, onko jonkin osa-alueen menestys syntynyt toisen kustannuksella, kun useinkin kyse on nollasummamelistä? Pyrkimystä dialogiin eli viestimistä arvioinnin tuloksista ja niistä keskustelemista voisi luonnehtia opettaja-oppija –suhteeksi tai -prosessiksi, jossa keskeisiä ideoita voidaan yhteisen oppimisen avulla jalostaa edelleen.

Tarkastuslautakuntien on toivottu tekevän toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointia, mutta sitä on pidetty tyypillistä tavoiteperustaista arviointia hankalampana, koska siinä keskitytään kokonaisvaikutuksen sijasta siihen, mikä vaikuttaa mihinkin, milloin, miten ja millä edellytyksillä (realistinen arviointiotte). Vaikuttavuuden arviointi sopii tilanteisiin, joissa halutaan antaa neuvoja siitä, millä edellytyksillä interventio toimisi paremmin. Sinänsä vaikuttavuuden arvioinnissa keskitytään selvittämään, toimiiko interventio eikä olla niinkään kiinnostuneita asiakkaiden

ja muiden sidosryhmien näkökohtien huomioimisesta, mitä työtä tarkastuslautakunta demokraattisena elimenä tekee. Tarkastuslautakuntia on myös ohjeistettu olemaan puuttumatta operatiiviseen johtamiseen, joten neuvojen antamisen suhteen lautakunnat ovat epävarmoja, miten niiden tulisi toimia.

Paasion (2006) näkemyksen mukaan julkisen sektorin toiminnan tärkein arvo on *ihmisten hyvinvointiin kohdistuva vaikuttavuus* perustuen intention eli pyrkimyksen hyvyteen, toiminnan lainmukaisuuteen ja palvelutoiminnan tehokkuuteen. Vaikuttavuuden arvioinnissa ei ole kysymys vain sen katsomisesta, tuliko tavoite saavutettua vaan siitä, miten ihmisten hyvinvointi muuttui. Kohdeväestön hyvinvoinnin ongelmien ja tarpeiden tunnistamisesta lähtevän tarvearvioinnin, toteuttavan prosessin arvioinnin, hyvinvoinnin todellisten muutosten tunnistamisen ja niiden kustannusten analysoinnin avulla tutkitaan ao. interventiota ja yleisen hyvinvoinnin kehitystä. Jos todetaan, ettei interventio ole ollut vaikuttava, syinä on kolme vaihtoehtoa: ei ole tehty sitä, mitä suunniteltiin, toiminnan logiikka on perustunut väärin olettamuksiin tai tarvearviointi on epäonnistunut. On siis tunnistettava tosiasialliset asiakkaat, heidän tarpeensa ja se asiakashyvinvoinnin muutos, johon pyritään. Asiakashyvinvoinnin parannus ei kuitenkaan saa tapahtua kokonaishyvinvoinnin kustannuksella.

Tosiasiallisesti tarkastuslautakunnan arviointilöydökset *luodaan* vuorovaikutuksellisessa prosessissa, johon osallistuvat arvioija ja arvioinnin osalliset. Inhimillisenä toimintana arviointi osallistaa eri vaiheissaan ihmiset mm. asiakkaina, osallisina, informaation lähteinä jne. Vaikka tarkastuslautakunnan pyrkimys on tuottaa ”asioiden todellista tilaa tai toimintaa” kuvaavia havaintoja objektiivisesti, arviointi rakentuu sosiaalisesti ja kulttuurisesti sen perustalle, miten ihmiset vuorovaikutuksellisesti yrittävät ymmärtää ja miten he merkityksellistävät elinympäristöään ja olosuhteitaan. Arviointikertomus rakentuu neuvottelun tuloksena asialistaksi erilaisista väitteistä, huolenaiheista ja asioista, jotka vuorovaikutuksessa nousevat esiin ja riittävän voimakkaina ”pääsevät ääneen”. Tätä konstruktivistista näkemystä ei joko tunnisteta tai sitä pidetään epäasiallisena positivistista objektiivisuutta korostettaessa ja tavoiteltaessa ns. totuudenmukaisuutta.

Sellainen näkemys arviointiprosessin järjestämisestä, jossa voimakkaasti korostetaan toiminnan kehittämistä ja henkilöstön auttamista voi heijastaa arvofoonin vaikutuksia. Arviointia ei saisi kokea uhkaavaksi, ahdistavaksi, kritisovaksi ja syyllistäväksi. Tuottaako arvofoonin ”älyllisesti vaatimattomia ja suopeita” arviointeja (Paasio 2006), koska ei haluta loukata arvioinnin kohteeseen liittyviä ihmisiä? Myös tarkastuslautakunta voi pyrkiä suojelemaan arviointikohteen

henkilöstöä liiallisestikin, vaikka perusteltujen tosiasioiden kohtaamista ei pitäisi kokea uhkaksi eikä estää ryhtymästä toimiin ongelmien korjaamiseksi.

Tarkastuslautakuntien synty entisen luottamushenkilötilintarkastuksen pohjalle on kahlinnut ne kiinni tilintarkastukseen. Tilintarkastajamaiset näkemykset lainsäädännössä, tarkastuslautakuntien alkuvaiheen ”työnohjauksessa” ja kirjallisuudessa sekä kiinteä yhteys tilintarkastukseen tehtävänmäärittelyjen kautta ja vieläpä lautakunnan nimikin ovat ankkuroineet ne painotamaan työnsä kunnan talouden tarkasteluun. Toiminnan taloudellinen painotus vie huomion ihmisten ja prosessien johtamisesta ja kehittämisestä. Suorastaan kieltämällä tarkastuslautakuntia puuttumasta operatiiviseen johtamiseen, ne on rajattu pois organisaation kehittämisestä ja toimimisesta johtamisen tukena. Toiminnan painottuminen taloudelliseen arviointiin pohjautuu lautakunnan vahvaan yhteyteen ja perustumiseen tilintarkastukseen. Arvioinnin liian kiinteä yhteys tilintarkastukseen on ohjannut sen sivuraiteille kunnan johtamisessa. Entisen luottamushenkilöarviointin tapaan sitä ei arvosteta vaan se häviää jonnekin taustalle.

Lumijärven (1990) laaja-alaisesti sovellettavien kriteerien mukaan: ”riippumatta toiminnan sisällöstä kaikilta hallintoyksiköiltä voidaan edellyttää taloudellista varojen käyttöä, hyvää ulkoista vaikuttavuutta, palvelujen hyvälaatuisuutta sekä sisäisen sosiaalisen toimivuuden kehittämistä” (Lumijärvi 1990, 46). Jälkikäteen ja saavutettuja asiaintiloja vertailukohteisiin suhteuttavana arviointina tarkastuslautakuntien arviointia on määritelmällisesti pidettävä lähinnä tuloksellisuuden arviointina (ks. Lumijärvi 1990, 47).

Käyttämäni arviointiteoreettinen viitekehys soveltuu tähän tutkimukseen ensisijaisesti siksi, että vaikkakin esitettyä professionaalisen arvioinnin näkökulmasta, se tarjoaa arvioinnin yleisen ideaalimallin eli käsityksen siitä, mitä arviointi on, minkälaista sen tulisi olla ja mitä se tuottaa. Tarkastuslautakuntien arviointi on amatööriarviointia, jota on yritetty sovittaa ammattimaisen arvioinnin kehyksiin ja kriteereihin (Scriven 1996), vaikka lautakunnan ammattitaidolliset resurssit ja menetelmäosaaminen sekä arviointiin käytettävissä oleva aika tai palkkiot eivät ole verrannollisia professionaaliseen arviointiin. Amatöörimäiselle luottamushenkilöarvioijalle ei voida asettaa samanlaisia taidollisia vaatimuksia kuin ammattimaiselle arvioijalle, mutta impliittinen oletamus on ollut, että amatööri sisäistäisi tietyt arvioinnin kriteerit ja toimisi itseohjautuvasti kuten ammattiarvioija. Luottamushenkilönäkökulman takia on tutkimuksessa nähty tärkeäksi – amatööriarvioinnin teoreettisen viitekehysten puutteessa – tuoda esiin arvioinnin poliittista ja demokraattista näkökulmaa.

Tarkastuslautakuntien arviointia voi luonnehtia käytännönläheiseksi ja välineelliseksi, eieteelliseksi amatööriarvioinniksi. Se on *kuntaympäristössä tuotetun informaation merkityksellistävä tulkintaa*. Amatöörillä tarkoitetaan tässä ei-ammattimaista, ei kuitenkaan epäpätevää tai harrastelijamaista. Millaisille tiedoille kuntien päätöksenteossa on kysyntää? Mitkä tiedot tunnistetaan merkityksellisiksi ja miten? Jos tarkastuslautakuntien lainmukainen tilivelvollisuusarviointi näyttää keskittyvän toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden arviointiin, palvelleeko se tai edes tuloksellisuusarviointi yhteiskunnallista ja poliittista päätöksentekoa demokratian näkökulmasta, voimallistaako heikoimpia, antaako eväitä sosiaalisiin uudistuksiin (esim. Rajavaara 1999, 52-53)? Miten tarkastuslautakuntien arviointi huomioi erilaiset osallistajat, mahdollistaako tarkastuslautakunta refleктоivan arvioinnin? Heijastaako tarkastuslautakuntienkin arviointi "keskiluokkaisen, valkoisen miehen arvomaailmaa" (Guba ja Lincoln 1989, 128)? Siirrymme seuraavaksi tutkimusmenetelmien ja tutkimuksen toteutuksen kuvaamisen kautta empiiriseen osioon pohtimaan muun muassa näitä kysymyksiä.

5. TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

5.1. Tutkimuksen taustaoletukset

Tutkimusta säätelevät ja taustoittavat käsitykseni tutkimuksen tekemisestä ja todellisuuden luonteesta. Todellisuus on sosiaalisesti rakentunut ja perustuu siihen, mitä merkityksiä annamme eri asioille, miten muodostamme käsityksiämme, miten opimme asioita. Tutkijan henkilökohtainen konteksti, tausta ja kokemukset, vaikuttavat tutkimukseen sen eri vaiheissa, jo aiheen ja käsitteiden valinnan ja aineiston keräämisen sekä analysoinnin, tulkinnan että raportoinnin aikana. Tutkimus itsessään on kontekstisidonnainen eli siihen vaikuttaa paitsi tutkimuksen ympäristö, eteläkarjalaiset kunnat, niiden historia ja taustat myös haastateltujen toimijoiden yksilölliset kontekstit, joista tosin tämän tutkimuksen puitteissa on vaikea tehdä selkoa yksiselitteisesti, mikä tutkimuksen rajoitteena näin tunnistettakoon.

Käsillä oleva tutkimus on laadullinen (laadullisesta tutkimuksesta ks. Eskola ja Suoranta 2000, 6. painos 2003). Sitä voinee luonnehtia lähinnä hermeneuttiseksi, ymmärtäväksi, toiminnan merkityksiä tunnistavaksi ja tulkitsevaksi. Tutkimusta on siivittänyt alkuun oma esiyymmärrykseni ja omat ennakkokäsitykseni tarkastuslautakuntien toiminnasta ja siihen liittyvistä käsitteistä. Toisaalta juuri taju esiyymmärrykseni vajavaisuudesta ja ennakkokäsitysteni mahdollisesta rajoittuneisuudesta on ollut tutkimusta eteenpäin vievä voima. Halu todentaa, tarkistaa, vahvistaa ja muuttaa omia käsityksiään – löytää jotakin uutta - sekä hyödyntäen teorian että empirian eteen tuomia mahdollisuuksia.

Tutkimuksen empiirisessä osassa haastateltujen lautakuntien puheenjohtajien tekstiaineistoksi purettuja haastatteluja analysoidaan käyttämällä sisällönanalyysiä ja tutkimalla sitä, miten käsitys tarkastuslautakunnista, sen toiminnasta ja ongelmista puheessa ja tekstissä rakentuu.

Tutkimuksessa tarkastuslautakunta nähdään kunnallisen tarkastus- ja arviointikulttuurin luomuksia tuottavana ilmentymänä. Toiminnan tuloksellisuutta ja tavoitteellisuutta ilmentävä arviointikulttuuri on kunnissa vielä nuorta ja ohutta, tarkastamisella sen sijaan on pitkät perinteet, mutta se on painottunut virheiden ja väärinkäytösten etsimiseen ja toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseen.

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen, tutkimuskohdetta havainnoiva, ymmärtävä ja kontekstisidonnainen. Tutkimuksessa pyritään tulkitsemaan tutkittavan ilmiön (luottamushenkilöarvioinnin) sisältöä ja merkitystä. Tutkimuksessa todellisuus on tilannesidonnaista ja pragmaattis-

ta; asioiden ja tapahtumien konteksti ohjaa niiden tulkintaa. Tutkittavan aineiston, tutkijan ja koko tutkimuksen rajoitteina saattavat olla mm. tutkimuksen ulkopuoliset tekijät, taloudelliset, sosiaaliset tai poliittiset taustat ja tutkijan omat kokemukset ja käsitykset, mitä osana tutkimusprosessia pyrin myöhemmin reflektomaan. Tutkija ei pääse haastateltavan ”pään sisään”, joten on hyväksyttävä se, että haastattelujen ”tulokset” ovat haastateltavien rakentamia käsityksiä, oletuksia, arvioita ja tulkintoja, joiden totuudellisuutta ei voida arvioida. Totuudellista tietoa tapahtumien kontekstista tai yhteyksistä ei myöskään ole. Tutkija tekee tulosten merkityksellisyyden näkyväksi. Näin ollen tutkimuksen tulokset, niiden tulkinta ja merkitys syntyvät haastateltavien ja tutkijan ”yhteispelinä”.

5.2. Haastattelu tietojenkeruumenetelmänä

Haastattelun avulla tähdätään informaation keräämiseen ennalta suunnitellusti ja päämäärähakuisesti. Tutkimushaastatteluun tieteellisenä metodina kuuluu haastattelurungon laadinta, haastattelemisen (kahdenkeskinen vuorovaikutustilanne), tulosten rekisteröinti, numeerisen koodin kehittäminen ja vastausten koodaus. Haastattelun lähtökohta on tutkimuskohteen tuntemus ja siihen liittyvä teoreettinen tieto. (Hirsjärvi ja Hurme 1991, 25-26). Itse en haastatteluja koodatessani käyttänyt numeerista koodia vaan lähinnä teemoittelua. Haastattelemiselle vuorovaikutustilanteena on luonteenomaista, että (Hirsjärvi ja Hurme 1991, 26):

1. Haastattelu on ennalta suunniteltu, haastattelija on tutustunut tutkimuksen kohteeseen sekä käytännössä että teoriassa. Tavoite on, että haastattelija saa luotettavaa informaatiota tutkimusongelman kannalta relevanteilta alueilta.
2. Haastattelu on haastattelijan alulle panema ja ohjaama.
3. Haastattelija joutuu tavallisesti motivoimaan haastateltavaa sekä ylläpitämään hänen motivaatiotaan.
4. Haastattelija tuntee roolinsa, mutta haastateltava oppii sen haastattelun kuluessa.
5. Haastateltavan on voitava luottaa siihen, että annettuja tietoja käsitellään luottamuksellisesti.

Tämän tutkimuksen haastattelutyyppejä oli puolistrukturoitu teemahaastattelu, jolla tässä tapauksessa tarkoitetaan haastattelua, jonka kysymykset tutkija on pääosin laatinut etukäteen. Puolistrukturoitu haastattelurunko on laadittu kirjalliseen arviointikertomusaineistoon tutustumisen jälkeen. Puolistrukturoiduilla haastatteluilla tarkoitetaan tässä tapauksessa sitä, että haastattelukysymyksistä osa on kaikille yhteisiä, osa kysymyksistä voi nousta kunkin haastat-

telun yhteydessä esiin mielenkiintoisena seikkana haastateltavan puheesta, ”johtolankana”, jonka selvittäminen tai tarkentaminen vaatii tutkijalta lisäkysymyksen tai -kysymysten esittämistä. Kysymykset ovat avoimia, jolloin haastateltava voi vastata niihin vapaasti omin sanoin ja muotoilla vastauksen kuten itse haluaa. Kysymysten järjestys voi vaihdella. Lisäksi haastattelussa voitiin ottaa esille myös kunkin kunnan osalta kysymyksiä arviointikertomuksissa erityistä huomiota herättäneistä seikoista (erityisistä ongelmista, painotuksista jne.).

Tutkimukseni perustuu kahdenkeskisessä vuorovaikutuksessa tehtyihin henkilökohtaisiin teemahaastatteluihin. Haastattelukysymykset esitettiin suullisesti ja haastateltavan vapaamuotoiset vastaukset nauhoitettiin. Haastattelu oli joustava, kysymysten järjestystä voitiin vaihtaa, tarpeen mukaan tarkentaa tai selventää ilmauksia ja myös keskustella haastateltavan kanssa. Haastateltaviksi on valittu henkilöitä, joilla on omakohtaista kokemusta tutkittavasta asiasta. Teemahaastattelu eli puolistrukturoitu haastattelu etenee tiettyjen keskeisten etukäteen valittujen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 77). Teemahaastattelussa ”pyritään löytämään merkityksellisiä vastauksia tutkimuksen tarkoituksen ja ongelmanasettelun tai tutkimustehtävän mukaisesti” (sama). Haastattelut kulkivat usein eteenpäin myös keskusteluna ja niissä oli jopa dialogisia piirteitä eli yhteistä ymmärrystä luovia ja toisen näkemyksistä oppimista edistävää sananvaihdonta tai ”dialogisia siirtoja”.

Tutkimuksen haastatteluaineiston rajoitteena voi olla tiedon näkeminen ja käyttäminen vallankäytön kohteena ja vallantavoittelun välineenä (Koskinen et al. 2005, 107), jolloin haastateltavien lausumia voivat värittää tai niissä voivat korostua heidän poliittiset pyrkimyksensä, turhautumisensa ja ”voitonhetkensä”. Varovaisesti arvioiden tällaista inhimillistä käyttäytymistä oli joskus nähtävissä. Esiymmärrykseni aiheesta ja tietynlainen kokemustemme yhteisyys toimituani itse puheenjohtajana helpotti haastatteluprosessia aivan alkuvaiheen haastattelujen sopimisesta lähtien itse haastattelujen tekemiseen. Sitä kuitenkin mietin, että olinko itse liian innokas, annoinhan haastateltavan itse muodostaa käsityksensä ja kertoa niistä vai ”kylvinkö” jotain hänen mieleensä tai minkälainen vaikutus minulla ylipäätään oli haastateltavaan? Tuntumani kuitenkin on, että haastattelut sujuivat avoimessa, leppoisassa hengessä enkä epäile, etteivätkö haastateltavat olisi kertoneet näkemyksiään varsin rehellisesti ja omintakeisesti. Haastatteluissa käytettiin usein myös huumoria; minä tietysti hieman varovammin, etten tieten tahtoen ainakaan loukkaisi haastateltavia.

5.3. Laadullisen tutkimuksen sisällönanalyysi

Laadullinen tutkimus voi mm. pyrkiä kuvaamaan jotain ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa tai antamaan teoreettisesti mielekkään tulkinnan jollekin ilmiölle. Tiedonantajien valinnan tulee olla harkittua ja tarkoitukseen sopivaa, sillä heillä tulisi olla tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon tietoa tai kokemusta. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 87)

Analyysimenetelmänä tässä tutkimuksessa on käytetty tarkastuslautakuntien puheenjohtajien haastattelujen sisällönanalyysiä. Tuomi ja Sarajärvi esittävät sisällönanalyysin kaikkiin laadullisen tutkimuksen perinteisiin soveltuvaksi perusanalyysimenetelmäksi (2002, 93), jossa etsitään tekstin merkityksiä ja pyritään kuvaamaan dokumenttien sisältöä sanallisesti (sama, 106-107). Sisällönanalyysi on menetelmä, jolla kirjoitettua ja suullista kommunikaatiota voidaan analysoida ja tarkastella asioiden ja tapahtumien merkityksiä, seurauksia ja yhteyksiä (Latvala ja Vanhanen-Nuutinen 2001, 21).

Olen tehnyt tutkimuksessani sisällönanalyysiä Tuomen ja Sarajärven esittämällä tavalla (2002, 94 - alkujaan tutkija Timo Laineen esittämä analyysin etenemisen kuvaus): 1) päätin mikä aineistossa kiinnostaa, 2) kävin läpi aineiston, erotin ja merkitsin ne asiat, jotka sisältyivät kiinnostukseeni, 3) jätin pois kaiken muun, 4) keräsin merkityt asiat yhteen ja erikseen muusta aineistosta, 5) teemoittelin aineiston ja 6) kirjoitin yhteenvedon.

Aineiston läpikäymistä ja asioiden erottamista ja merkitsemistä kutsutaan aineiston litteroinniksi tai koodaamiseksi. ”Koodaaminen voi tapahtua juuri niin kuin itse kukin parhaaksi näkee.” Teemoittelu on aineiston järjestämistä ja siinä painottuu, mitä kustakin teemasta on sanottu. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 95). Omassa tutkimuksessani koodaaminen tapahtui yksinkertaisesti yliviivauskyniä käyttämällä ja merkitsemällä haastattelulitteraatioihin (itse olen käyttänyt litterointia merkityksessä nauhoitettujen haastatteluaineistojen purkaminen tekstiksi) kiinnostavat kohdat. Aineistosta voidaan tutkia sen ilmissisältöjä (selvästi ilmaistuja) tai piilosisältöjä (piilossa olevia viestejä). Ilmissisältöjä analysoidessaan tutkija jakaa aineiston analyysiyksiköihin ja tarkastelee niitä suhteessa tutkittavaan ilmiöön, piilosisältöjä analysoidessa tutkija tarkastelee aineiston osia (esim. tekstikappaleita) suhteessa koko aineistoon¹³. (Kyngäs ja Vanhanen 1999, 5; Latvala ja Vanhanen-Nuutinen 2001, 24-25). Itse keskityin havainnoimaan aineiston ilmissisältöjä eli selvästi esiin nousevia kohtia, jotka tulkitsin haastattelukysymyksiin liittyviksi. Teemaan liittyviä vastauksia saattoi tulla myös eri kohdissa haastattelua eikä välttä-

¹³ Catanzaro, M. (1988). Using qualitative analytic techniques. Teoksessa: Woods, P. & Catanzaro, M. (eds.): Nursing Research; Theory and Practice. C.V. Mosby Company, St. Louis, New York.

mättä juuri siinä kohdassa, missä sitä kysyttiin. Nämä kohdat merkittiin aineistoon ja vastaukset liitettiin ao. teemaan.

Analyysiyksikkö voidaan määritellä eri tavoin, mutta tavallisimmin käytettynä se on aineiston yksikkö: sana, lause, lauseen osa, ajatuskokonaisuus tai sanayhdistelmä. Lausuma on useammista sanoista koostuva ajatus tai ajatusteema. Analyysin yksiköksi sopii usein ajatuksellinen kokonaisuus, joka voi olla kokonainen virke tai useammista virkkeistä koostuva tekstikappale. (Latvala ja Vanhanen-Nuutinen 2001, 25-26)

Analyysin päättelyn logiikka voi olla induktiivinen, aineistolähtöinen (yksittäisestä yleiseen) tai deduktiivinen, teorialähtöinen (yleisestä yksittäiseen). Kolmantena logiikkana on esitetty abduktiivinen, teoriasidonnainen päättely, jota aikaisempi tieto ohjaa ja auttaa aineistolähtöisyyden ja valmiiden mallien vaihdellessa tutkijan ajatteluprosessissa. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 95-99)

Aineiston pelkistämisen analysoitavasta aineistosta karsitaan tutkimukselle epäolennainen pois tiivistämällä informaatiota tai pilkkomalla sitä osiin tutkimustehtävän ohjaamana. Pelkistäminen voi tapahtua etsimällä auki kirjoitetusta aineistosta (esim. haastatteluaineisto) tutkimustehtävän kysymysten avulla niitä kuvaavia ilmaisuja ja alleviivaamalla ne erivärisillä kynillä. Alleviivatut ilmaisut voidaan merkitä sivun reunaan ja sen jälkeen kirjoittaa ne peräkkäin eri konseptille. Aineiston ryhmittelyssä aineistosta koodatut ilmaukset käydään tarkasti läpi etsien samankaltaisuutta ja/tai eroavuuksia kuvaavia käsitteitä. Abstrahoinnissa eli käsitteellistämisen edetään alkuperäisen informaation mukaisista kielellisistä ilmauksista teoreettisiin käsitteisiin ja johtopäätöksiin. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 111-114)

Omaa sisällönanalyysiäni luonnehtisin aineisto- tai teorialähtöisen analyysin sijasta teoriasidonnaiseksi. Minulla on ollut aiempaa tietoa, esiymmärrystä ja kenties intuitiivisiakin oletuksia siitä, mitä tarkastuslautakuntien toiminta on ja miten sitä tarkastuslautakunnista aiemmin tehtyjen tutkimusten, uuden julkisjohtamisen ja arviointitutkimuksen viitekehyksistä voisi ymmärtää. Tarkoitus ei kuitenkaan ole ollut testata teorioita vaan soveltaa niitä, katsella tarkastuslautakuntia uudesta arviointitutkimuksellisesta näkökulmasta ja toisaalta esittää uusi arviointitutkimuksen näkökulma eli luottamushenkilöarviointi. Alkuun analyysini on ollut aineistolähtöistä, mutta sittemmin, aineistoa järjestettyäni, olen välillä palannut teoreettisen viitekehysten pariin ja mielestäni ymmärtänyt kumpaakin paremmin, sekä aineistoa teorian avulla että teoriaa aineiston avulla. Analyysini päättelyn logiikkaa eli aineistolähtöisyyden ja valmi-

den mallien vaihtelemista voisi kutsua abduktiiviseksi päättelyksi (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 99).

Analyysin kaikissa vaiheissa ja tehdessään johtopäätöksiä tutkija pyrkii ymmärtämään tutkittavia heidän omasta näkökulmastaan ja sitä, mitä asiat heille merkitsevät. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 115). Sisällönanalyysin haaste on siinä, miten tutkija onnistuu pelkistämään aineiston ja muodostamaan siitä mahdollisimman luotettavasti tutkittavaa ilmiötä kuvaavat kategoriat. Tutkijan osoittama yhteys tuloksen ja aineiston välillä on tuloksen luotettavuuden kannalta tärkeä. (Kygäs ja Vanhanen 1999, 10)

5.4. Aineiston keruu ja rajaaminen

Tutkimuksessa käytetään erilaisia kirjallisia ja haastatteluaineistoja, mutta ensisijaisesti analysoidaan tekstiaineistoksi purettujen haastattelujen tuloksia. Tutkimuksen empiirisessä osassa tarkastellaan aluksi lyhyesti arviointikertomuksia ja niiden rakennetta, sisältöä ja esille otettujen asioiden tärkeyttä haastatteluaineiston taustaksi. Tekstiaineistoa on helposti ja edullisesti saatavilla tarkastuslautakuntien arviointikertomuksista, jotka ovat julkisia.

Olen sisällyttänyt tutkimukseeni 14 Etelä-Karjalan kunnan tarkastuslautakunnat (lyhyt esittely kunnista jäljempänä). Olen kerännyt näistä kunnista kahden valtuustokauden aineiston vuosilta 1997–2000 ja 2001–2004 (yhteensä 112 arviointikertomusta). Tutkittava ajankohta on valittu siksi, että tarkastuslautakuntien toiminnasta on nyt jo kolmenkin kokonaisen valtuustokauden verran kokemusta eli niiden toiminta on jossain määrin vakiintunut. Arviointikertomusaineistojen läpikäynti on ollut osa esiyymmärryksen rakentamista kunkin kunnan taloudesta ja hallinnosta ja asianomaisten tarkastuslautakuntien keskeisistä huomioista näiltä vuosilta.

Pyrkimykseni oli haastatella edellä mainittujen kuntien tarkastuslautakunnissa kausina 1997 – 2004 toimineita puheenjohtajia, koska arvioin heillä olevan parhaan käsityksen oman kuntansa tarkastuslautakunnan toiminnasta ja siihen liittyvistä ongelmista enkä pitänyt välttämättömänä haastatella lautakuntien jäseniä. Kyseessä oli siis eräänlainen eliittivalinta. Harkitsin myös kunnanjohtajien ja luottamushenkilöjohtajien (esim. valtuuston tai hallituksen puheenjohtajien) haastattelemista täydentävien näkemysten saamiseksi, mutta totesin myöhemmin sen ehkä johtavan osin vain vertailuasetelmaan erilaisista tarkastuslautakuntiin liittyvistä näkemyksistä, joiden olemassaolo tuli jo esiin myös puheenjohtajien haastatteluissa. Tein kuitenkin kolme ns. asiantuntijahaastattelua, joissa haastattelin tarkastuslautakuntien kanssa läheistä

yhteistyötä tehneitä henkilöitä. Ajattelin voivani tarkentaa esille nousseita teemoja erityisesti aiemman lain mukaisen luottamushenkilötilintarkastuksen ongelmien, uuden lain valmistelun sekä tarkastuslautakunnille asetettujen ennako-odotusten ja niiden toteutumisen että käytännön yhteistyön näkökulmista. Nämä haastattelut on myös litteroitu, mutta en varsinaisesti ole käyttänyt niitä tässä väitöskirjatutkimuksessa vaan olen rajannut nämä käytännössä pois tästä tutkimuksesta ja säästänyt ne mahdollista post doc –työtäni varten.

Realistisen arvioinnin idea ”nähdä tutkimus oppimisprosessina, jossa eri toimijoiden asiantuntemus johtaa teorian kehittämiseen ja toiminnan parantamiseen” (Pakarinen 2008, 108) ei siis täysin toteudu muutoin kriittistä realismia myötäilevästä tieteen- ja tutkimusfilosofisesta näkemyksestäni huolimatta. Pakarinen (2008) nimittäin edellyttäisi aineistoa kerättävän ”eri toimijaryhmiltä, julkisessa organisaatiossa ainakin poliittisilta päättäjiltä, johdolta, henkilöstöltä, asiakkailta sekä organisaatiossa toimivilta kehittäjiltä” (sama, 108).

Tarkastuslautakuntien entisiä puheenjohtajia Etelä-Karjalan tuolloisella kuntakentällä oli periaatteessa 28 (14 kuntaa x 2 valtuustokauden puheenjohtajat), mutta puheenjohtaja voi olla myös pysynyt kahden valtuustokauden ajan samana tai vaihtunut kesken kauden. Tutkimuksessa haastateltiin 16 tarkastuslautakunnan puheenjohtajaa. Haastattelujen avulla pyritään täsmentämään tarkastuslautakuntien arviointitoiminnan erityispiirteitä, kuvaamaan tapahtunutta muutosta ja siihen liittyviä ongelmia, mutta myös kuvaamaan luottamushenkilöjohtamista ja haastateltavien kokemuksia arviointien merkityksestä ja niiden hyödyntämisestä. Kuvion 2 mukaisesti (Tutkimuksen tavoitteet, s. 45) osiossa kuvataan ja selvitetään yksilönäkökulmasta luottamushenkilöarviointien toteuttamista sekä selvitetään yksilöiden kokemuksia ja tulkintoja luottamushenkilöarvioinnin merkityksestä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa.

5.5. Haastattelukysymysten rakentuminen

Ajatuksena on ollut tulkita arviointikertomuksista ja haastatteluista sitä, miten uuden julkisjohtamisen ”perintö” ja miten arviointiin yleensä sekä luottamushenkilöarviointiin erityisesti liittyvät näkemykset, kokemukset ja ilmaisut ilmenevät arviointikertomusteksteissä ja haastateltavien puheissa. Teksteistä haettuja asioita ovat olleet mm. talouden ja hallinnon tuloksellisuus, taloudellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, demokraattinen osallistuminen, poliittisen vastuun käsittely (luottamusmiehet, virkamiehet) ja valtuuttaminen.

Taustakysymyksinä vastaajilta kysyttiin ikää, puoluetustausta, koulutustausta ja ammattia, tarkastuslautakuntakokemusta vuosina ja missä tehtävissä sekä kokemusta muista luottamus-

tehtävistä. Yksinkertainen ajatus tutkimuksen alkuvaiheissa oli, että puheenjohtajan ”pätevyys” jotenkin korreloisi hänen koulutuksensa ja/tai ammattinsa kanssa eli esim. taloudellisia tai johtotehtäviä tai tilintarkastusta hoitanut henkilö olisi tullut valituksi nimenomaan tarkastuslautakunnan puheenjohtajaksi. Voidaan myös olettaa, että kunnan toiminta ja talous vaatii jonkin verran, ellei kokemusta, ainakin perehtymistä, ennen kuin sitä voidaan ryhtyä luotettavasti arvioimaan.

Haastattelun aluksi kysyttiin taustakysymyksiä mm. haastateltavan koulutuksesta ja ammatista sekä kokemuksesta luottamustehtävissä. Niiden avulla rakennettiin yleiskuvaa puheenjohtajista ja heidän taustastaan. Puheenjohtajaan itseensä liittyvillä kysymyksillä haettiin näkemyksiä puheenjohtajan identiteetistä, hänen tehtävässään kokemistaan haasteista ja tehtävän vaatavuudesta, vallasta ja työtyytyväisyydestä tai turhautumisesta. Aiempaan luottamushenkilötilintarkastukseen liittyvällä kysymyksellä pyrittiin tuomaan näkyviin valvontakulttuurin muutos, sikäli kuin haastateltavalla oli kokemusta sekä aiemmasta luottamushenkilötilintarkastuksesta että tarkastuslautakunnan arviointitoiminnasta.

Tarkastuslautakunnan roolia, kunnan taloutta ja toimintaa koskevien tavoitteiden asettamista sekä arviointia kuvaavilla kysymyksillä pyrittiin tuomaan näkyviksi tarkastuslautakunnan toiminnassa tapahtuneita muutoksia, sen institutionalisoitumista eli tässä tapauksessa vakiintumista kunnan organisaatioon ja lautakunnan toiminnassaan painottamia asioita sekä puheenjohtajan kokemaa tarkastuslautakunnan merkitystä. Tarkoituksena oli mm. tutkia sitä, näkyvätkö uuden julkisjohtamisen painottamat näkökulmat ja taloudelliset arvot tarkastuslautakuntien arvioinnissa. Myös sitä pyrittiin selvittämään, miten tavoitteiden asettamisen ja tarkastuslautakuntien toimintatavaksi esitetyn (professionaalisen) arvioinnin ”ideaalimallit” vastaavat kunnan käytännön todellisuutta. Haastateltavat kuvasivat näkemystään arvioinnin vaikutuksesta kunnan päätöksentekoon, ovatko he kokeneet sillä olleen ja minkälaista vaikutusta päätöksentekoon ja johtamiseen.

Yhteistyötä, ongelmia ja politiikkaa koskevan kysymysohjon tarkoituksena oli tutkia tarkastuslautakunnan ja sen yhteistyötahojen yhteistyön toimivuutta ja mahdollisia ongelmia sekä tilintarkastajien roolia suhteessa tarkastuslautakuntaan. Arviointikertomuksen valmistelua ja kirjoittamista selvitettiin työnjaon, ajankäytön, osaamisen ja objektiivisuuden näkökulmista. Tarkastuslautakunnan kohtaamia ongelmia kysyttiin suoraan. Poliittikaan liittyvien kysymysten avulla pyrittiin saamaan käsitykset lautakunnasta poliittisena elimenä sekä vallankäytöstä lautakunnassa ja yli/ohi lautakunnan.

Kehittämiseen liittyvän kysymysosion avulla pyrittiin tuomaan näkyviin sekä käytännön että liiketaloustieteen ("managerial implications") kannalta tärkeitä sovellettavia asioita, esimerkiksi toiminnan muutosta ja muutoksen tunnistamista. Lisäksi haluttiin tutkia luottamushenkilöiden vastuuta päätöksenteossa ja tarkastuslautakunnan demokratialähtöisyyttä sekä kokemuksia siitä, miten asioihin on voinut tarkastuslautakunnan kautta vaikuttaa.

Haastattelukysymykset ovat tutkimuksen liitteenä 2.

6. EMPIIRINEN OSA – ETELÄKARJALAISET TARKASTUSLAUTAKUNNAT

6.1. Autobiografinen osuus

Tämän väitöstutkimuksen käytännöllisinä lähtökohtina ovat omakohtaiset kokemukseni tarkastuslautakuntatoiminnasta. Kotikunnassani Taipalsaarella tarkastuslautakuntaan valittiin kaudelle 2001–04 sellaiset uudet valtuutetut, joille tarkastuslautakuntatyö oli täysin outoa. Jäsenillä ei juuri tainnut olla taloudellista tai hallinnollista kokemusta tai ammattitaitoa. Se, että lautakuntaan jouduttiin valitsemaan tuoreet ja kokemattomat jäsenet osoitti lautakunnan heikohkoa arvostusta, johon mm. Vuorinen (1995) ja Ruostesaari ja Holttinen (2004a) viittaavat tutkimuksissaan. Minkäänlaista lähetekeskustelua ei valtuustossa käyty siitä, mitä valtuusto ”työrukkaseltaan” odottaa tai miten valtuusto toivoo tahtonsa toteutumista selvitettävän, joten lautakunnan rooli, tehtävänanto ja ”oikea tapa toimia” olivat selkiytymättömiä.

Lautakunnalle on kullakin valtuustokaudella muotoutunut oma toimintatapansa ja tietyt käytäntönsä eli toiminta on vakiintunut. Nyt kolmatta kautta lopettelevalle tarkastuslautakunnalle on jo ollut enemmän tarjolla aiempien vuosien esimerkkejä ja malleja toiminnan hoitamiseksi. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on laatia aina kuluneelta vuodelta arviointi perustehtävänsä mukaisesti. Yleensä arviointi tehdään kirjallisen arviointikertomuksen muodossa. Määrämuotoa arviointikertomuksen laatimiseksi ei ole, joten kertomusten muoto, sisältö ja taso vaihtelevat ilmeisen paljon riippuen lautakunnan käytettävissä olevista resursseista sekä puheenjohtajan ja jäsenten otteesta, asiantuntemuksesta ja kiinnostuksesta.

Koska koko väitöskirjaprojektini on lähtenyt liikkeelle omista kokemuksistani tarkastuslautakunnan puheenjohtajana, lienee empiirisen osuuden aluksi syytä kuvata niitä ihmetyksen aiheita ja käytäntöjen outouksia, jotka tutkimushankkeen sysäsivät liikkeelle. Tämä narratiivinen osuus vastaa omalta osaltani niihin kysymyksiin, joita olen esittänyt tutkimuksessani vertaisilteni haastateltaville:

Kun kaikki muut lautakunnat oli suunnilleen taidettu valita pienessä Taipalsaaren kunnassa valtuustokauden 2001–2004 ensimmäisessä kokouksessa, tulin valituksi tarkastuslautakunnan puheenjohtajaksi. Tunsin pientä tytinää luissani. En kuvitellut, että minut valittiin tehtävään silkkaa erinomaisuuttani, mutta siinä tilanteessa olin ehkä jäljellejääneistä sopivin. Olinhan kauppatieteiden maisteri ja minun kai kuviteltiin ymmärtävän jotakin taloudesta ja hallinnosta. Lisäksi olin valtuustoryhmäni ainoa nainen ja lautakuntaan piti saada joku ”kiintiönai-

nen". En tiennyt tarkastuslautakunnasta ja sen toiminnasta oikeastaan yhtään mitään, mutta hivelihän se jollakin tavalla itsetuntoani nousta pystymetsästä, kunnallisvaalien ensikertalaisena, nuorehkona (ainakin omasta mielestäni: olin 33-vuotias) naisena lautakunnan puheenjohtajaksi. Aloin kuitenkin pian epäillä, että tässä on jotakin takana. Miksi tällaisen lautakunnan johtoon valittiin noviisi ja koko lautakuntakin uusiutui? En oikeastaan ihmetellyt tarkastuslautakuntaa sinänsä, mutta kylläkin sitä, mitä sen piti tehdä ja miten toimia. Aloin vähitellen saada käsitystä tarkastuslautakunnasta ja itse pitää sitä tärkeänä lautakuntana, koska sen tehtävänä oli arvioida koko kunnan toimintaa kokonaisuutena ja lausua arvovaltainen arviointinsa valtuustolle ja kuntalaisille. Ajattelin, että sillä olisi merkitystä, ehkä valtaakin.

Epäilin kuitenkin, että minut oli asetettu lautakunnan johtoon joko siksi, että olin nainen ja lautakuntaan piti saada nainen tai ehkä siksi, että noviisina olisin jotenkin ohjailtavissa tai siksi, että uutena ja kokemattomana en ymmärtäisi kunnan toimintaa ja kaivelisi mahdollisia ongelmia esiin. Tai miksi?

Koko tarkastuslautakunta siis uusiutui täydellisesti ja meidän piti aluksi opiskella tarkastuslautakunnan tehtäviä ja toimintatapoja. En oikein tiennyt, mikä esimerkiksi tilintarkastajien rooli oli, mutta pääsimme yhteistyön alkuun, vaikka joskus tuntui, etten ymmärtänyt heidän kielenkäytöstään ja tekemisistään mitään. Luotin kuitenkin siihen, että he hoitaisivat varsinaisen tilintarkastuksen. Ihmettelin, että mitähän meidän tässä pitäisi tehdä. Arvelin, että kuntaan olisi hyvä tutustua ja teimme erilaisia tutustumiskäyntejä mm. vuodeosastolle, päiväkotiin, vanhainkotiin, terveyskeskukseen, kunnan teknisille laitoksille, kirjastoon, kouluille jne. Meidät otettiin aina hyvin vastaan ja tuntui, että siellä oikein ilahduttiin, kun tulimme käymään ja kuuntelemaan heidän murheitaan.

Joitakin kertoja tuli esiin sellaisia tapauksia, että varapuheenjohtajaan (hän oli mies ja kylätöiminta-aktiivi) otettiin yhteyttä vähän siinä toivossa, että tarkastuslautakunta ottaisi joitakin asioita esiin ja tavallaan vaatisi korjaamaan niitä. Minuun ei juurikaan otettu yhteyttä, koska taisin olla ihmisille aika tuntematon. Ajattelin, että mahdollisista kiistoista tai kinoista ei pidä provosoitua vaan pysytellä hyvin objektiivisena ja kylmäpäisenä. Pientä taisteluhenkeä jonkin asian puolesta uhkasi alkuun vähän nousta, mutta pohtiessamme asioita vähän useammalta kantilta, huomasimme niiden kutistuvan oikeisiin mittasuhteisiinsa. Minun mielestäni tarkastuslautakunta ei ollut mikään valitustuomioistuin tai oikaisulautakunta, johon otetaan yhteyttä siinä toivossa, että tarkastuslautakunta "tarkastaa" ja oikaisee asian ja rankaisee syyllisiä. Tietysti ihmisiä pitää kuunnella, koska asioissa voi olla ja joskus onkin perää, mutta antaa mie-

luummin sellainen vaikutelma, että ”seuraamme tilannetta”. Olimme varmasti aika neutraaleja ja näkymättömiä.

Tarkastuslautakunnalla oli omat lainmukaiset tehtävänsä. Meillä ei ollut viranhaltijaa apunamme asioiden valmistelussa ja kunnan puolelta sain kyllä apua käytännön järjestelyissä, esim. neuvottelutilojen varauksissa ja kahvien tilaamisessa. Olin nuuka, kahvitkin pyysin vain sen tärkeän kokouksen yhteyteen, jossa käsitelimme lopullisesti ja allekirjoitimme arviointikertomuksen. Mielestäni lautakunnan piti näyttää esimerkkiä siinä, että kunnan rahoja pitää käyttää säästävällisesti.

Keskitin lautakunnassa melko paljon valtaa itselleni – en vallanhimosta, vaan käytännön syistä – eli toimin asioiden valmistelijana, esittelijänä, puheenjohtajana ja myös pöytäkirjojen ja kokousmuistioiden kirjoittajana, koska mielestäni osasin tehdä sen parhaiten. Yleensä pidimme vain kerran vuodessa varsinaisen kokouksen ja muut kokoontumiset olivat epämuodollisempia työpalavereja ja tutustumiskäyntejä. Kunkin tilikauden jälkeen järjestimme johtaville viranhaltijoille kuulemisia edellisen vuoden tuloksista ja tavoitteiden saavuttamisesta. He taisivat alkuun vähän jännittää niitä, mutta pianhan me tutustuimme ja kuulemiset olivat varsin rentoja ja hyvähenkisiä. Niin kauan kun emme esittäneet mitään kiusallisia kysymyksiä.

Minusta tuntui usein, että kuultavaksemme tuotiin mieluummin siloisia ja hyviä asioita kuin epämiellyttäviä ja kiusallisia, oikeusjuttuja ja valituksia, joista kuitenkin saimme jostain kuulla. Siloittelu on luonnollista - olemmehan kaikki vain ihmisiä, poliitikot ja virkamiehetkin. Kaikki asiat ja tiedot, joita osasimme pyytää, toimitettiin meille varsin sukkelasti, mutta kaikkea oli osattava kysyä. Joskus tuntui, että minun myös oletettiin tietävän asioita ja niiden taustoja enemmän kuin mitä tiesinkään. Tunsin kuitenkin olevani hiukan tiedonkulun sivuraiteilla. Toiset lautakunnan jäsenet ja valtuutetut tuntuivat tietävän usein asioista paljon enemmän. Tiedonkulussa oli parantamisen varaa, jos lie ollut minun ymmärtämisessänikin joskus.

Lautakunnan keskinäinen toiminta oli helppoa. Edustimme kaikki eri puolueita tai ryhmiä, mutta kukaan ei koskaan käynyt politikoimaan tarkastuslautakunnan asioilla vaan yhteinen näkemys ja konsensus saavutettiin helposti. Minä kirjoitin arviointikertomuksesta yleensä jonkinlaisen pohjaehdotuksen ja kävimme sitä sitten yhdessä läpi muutellen, täydentäen ja poistaen. Jälkeenpäin olen miettinyt, että pohjaehdotuksen tekijänä minulla oli tavallaan aika suuri mahdollisuus vaikuttaa siihen, mitä arviointikertomukseen otettiin, miten lausumat muotoiltiin ja mitä jätettiin lausumatta. Olen kuullut, että joissakin kunnissa tilintarkastaja on jopa kirjoittanut arviointikertomuksen, mutta tuskinpa se on tarkoitus, vaikka tietysti lautakunnalle helppo rat-

kaisu. Mietin usein, että sen, mitä arviointikertomukseen kirjoitetaan, pitää olla oikein, totta ja yksiselitteistä, koska olisi todella epämiellyttävää joutua selittelemään lausumia valtuustossa tai jäädä kiinni virheistä. Lautakunnan toiminnan piti olla uskottavaa.

Arviointikertomuksen käsittely valtuustossa oli aina hieman jännittävää. Minä yleensä esittelin arviointikertomuksen ja vastailin kysymyksiin yhdessä varapuheenjohtajan kanssa. Joskus kertomus herätti hieman enemmän intohimoja ja kysymyksiä, mutta yleensä melko vähän. Taipalsaari oli koko sen valtuustokauden sellaisessa onnellisessa tilanteessa, että teki joka vuosi ylijäämää ja ennätystuloksia. Vaikeahan sitä on moittia, vaikka tuloksen muodostumisessa kunnalla ja sen omilla toimenpiteillä ei aina ollut suurempaa merkitystään, verotulot kasvoivat, jos kasvoivat ja ihmiset muuttivat sinne tänne. Ehkä siksi, että arviointikertomuksemme olivat melko hillittyjä ja niiden tiedot yleensä moneen kertaan tarkistettuja eikä suoranaisia virheitä tai väärinkäytöksiä esitetty tapahtuneen, ei myöskään paikallislehti pariin ensimmäiseen vuoteen tainnut uutisoida arviointikertomuksemme käsittelyä mitenkään. Uutiskynnyksen olisi kai parhaiten voinut ylittää jollakin raflaavalla lööppityylisellä paljastuksella. On oikeastaan aika sääli, että ihmiset tekevät työnsä hyvin ja hiljaisesti ja vaikka itsekkin yrittää tehdä parhaansa, niin ei se tosiasiallisesti kiinnosta ketään. Vain virheillä ja tyhmyyksillä herkutellaan, naurettavuuksilla nautiskellaan.

Erehtyminen on kuitenkin hyvin inhimillistä. Oma nolo kokemukseni liittyy siihen, että teimme tarkastuslautakunnan kanssa aloitteen jostakin asiasta - muistaakseni päiväkodin pihan kunnostamisesta - ja saimme ymmärtää, ettei tarkastuslautakunta tee aloitteita. Se voi tehdä esityksiä suoraan valtuustolle tai kunnanhallitukselle, mutta ei aloitteita valtuustolle. Onneksi itsetuntoni kesti sen ja saatoin myöntää, etten todellakaan tiennyt tai ollut asiaa etukäteen selvittänyt ja muutimme sitten aloitteemme henkilökohtaiseksi aloitteeksi, jonka allekirjoitimme omilla nimissämme. Poliittisissa luottamustehtävissä voi olla hyvin helposti suvaitsematon ja löytää tahallisuutta, tietämättömyyttä, ymmärtämättömyyttä, kähmintää tai suoranaista type-ryyttä sieltäkin missä olisi tarvittu vain kokemusta tai koulutusta. Kokematon astuu helpommin sudenkuoppiin, joista nousemista toisen puolueen edustajien ylimielisyys ja alentuaisuus eivät ainakaan helpota. Mutta sehän on vain poliittista pelaamista ja nujertamista kielenkäytön avulla.

Arviointikertomukselle ei ole määrämuotoa tai -mittaa, joten saatoimme tehdä kertomuksesta sellaisen kuin halusimme. Ensimmäisenä vuotena saimme kiitosta siitä, että kertomus oli selkeä eikä siinä ollut kirjoitusvirheitä! En käyttänyt valmistelussa juurikaan valmiita malleja, paitsi jäljempinä vuosina omiani varioiden (nykyään netistä löytää paljonkin arviointikertomuksia

malliksi), mutta käsittelimme kertomuksessa yleensä niitä asioita, joita vuoden aikana lautakunnassa oli nostettu esiin. Kertomuksen kirjoittaminen tuntui joskus hölmöltä, koska siinä tuli helposti toisteltua samoja asioita kuin hallituksen toimintakertomuksessa, ja tuntui tarpeelliselta, mutta hyvin vaikealta päästä yhtään syvällisempään analyysiin. Valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arvioiminen oli minusta aina vähän hankalaa, koska tavoitteiden asettamisessa ja esittämisessä oli toivomisen varaa vielä viimeisenäkin toimintavuotenumme. Tavoitteet ja keinot varsinkin tahtoivat sotkeutua keskenään. Ikävä kyllä asetetut tavoitteet eivät viimeisimmässäkään talousarviossa vuodelle 2009 ole selkeitä, mistä en juuri enää jaksakaan edes urputtaa. Tavoitteet näyttävät pysyvän samoina vuosi vuoden jälkeen eikä niistä valtuustossa käydä keskustelua, viranhaltijat vain muuttelevat vuosilukuja tarpeen mukaan.

Tarkastuslautakunnan suorittama arviointi tuntui käsitteenä melko pulmalliselta. Mitä arviointia tarkastuslautakunta tekee ja miten sen pitäisi arviointinsa suorittaa? Tarkastuslautakunnan lainmukaiset tehtävät on määriteltävä aika väljästi, mutta tarkoittaako se sitten sitä, että lautakunta ei saisi ottaa kantaa muihin kuin lain määrittelemiin asioihin? Tämä asia pitäisi määritellä valtuustokeskustelussa. Mitä enemmän olen seurannut tarkastuslautakuntien toimintaa ja siitä käytyä keskustelua, sitä epävarmemmaksi ja skeptisemmäksi olen tullut siitä, miten sen oikein pitäisi toimia. Ehkä kuntalain puitteenomainen väljyys antaa tarkastuslautakunnan toiminnan liikkumavaran, jossa se kulloisellakin valtuustokaudella voi kokemustensa, näkemystensä, intonsa ja resurssiansa puitteissa liikehtiä. Kaipasin puheenjohtajakaudellani jonkinlaista valtuuston lähetekeskustelua siitä, miten valtuusto haluaa työrukkasensa tarkastuslautakunnan toimivan, mutta sitä ei käyty ennen kuin vasta viimeisen arviointikertomuksen valtuustokäsittelyn yhteydessä, kun vielä kerran nostin asian esiin. Itse arviointikertomuksen huomioid jäivätkin sillä kertaa sitten vähemmälle keskustelulle.

Melko alkuvaiheissa (taisi olla vuonna 2002) esitimme itsearviointityön kehittämistä kunnassamme, koska tajusin aika nopeasti, että tarkastuslautakunta ei pysty itse ja yksin arvioimaan hallintokuntien toimintaa kuin hyvin yleisellä tasolla, mistä ei välttämättä ole paljon hyötyä kenellekään. Paras asiantuntemus omista sektoreistaan on yksiköillä itsellään. Käytin käsitettä itsearviointi, jolla tarkoitin yksinkertaisesti hallintokuntien suorittamaa sisäistä arviointia omista tavoitteistaan, niiden toteutumisesta sekä perus-SWOT-analyysia omista vahvuuksistaan ja heikkouksistaan, mahdollisuuksistaan ja uhkistaan. Ajatuksenani oli, että tarkastuslautakunta voisi omassa arvioinnissaan hyödyntää toimialojen tai hallintokuntien sisällä tehtäviä arviointeja, kuten esim. läänintason kyselyjen vastauksia, asiakas- ja henkilöstökyselyjä tai muita vastaavia, mutta näistä ei tahtonut tulla tietoa lautakunnalle. Ihastuin myös yhteiseen arviointimaliin (CAF), joka on julkisen sektorin organisaatioille tarkoitettu laadunarviointityökalu ja olisin

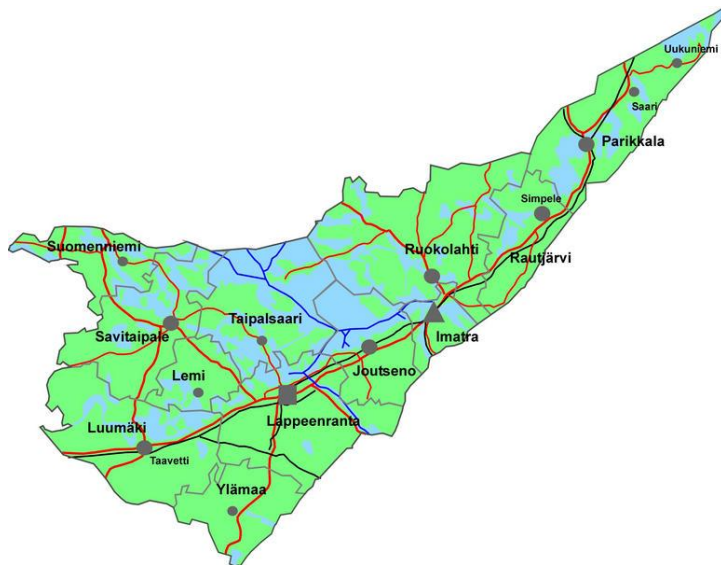
toivonut sen käyttöönottoa itsearviointityökaluna. Säälittävin aikaansaannokseni tai oikeastaan epäonnistumiseni on tarkastuslautakuntamme aloitteesta (sic!) pontevasti syntynyt työryhmä laatu/itsearviointityön kehittämiseksi, joka ei kokoontunut kertaakaan! Se kalvaa yhä piikkinä lihassani – esimerkkinä siitä, miten tehtyjen päätösten toteutumista pitää valvoa, mutta myös siitä, miten vähän tärkeänä muut voivat nähdä sen, mitä itse pidät olennaisena.

Kovin paljon merkitystä en usko puheenjohtajakaudellani olleen ja valtaakaan tuskin sain maistaa. Henkilökohtaista hyötyä minulle siitä kuitenkin oli siinä mielessä, että opin varmasti kunnan toiminnasta enemmän kuin muutoin olisin oppinut. Nyt jo oltuani neljä vuotta poissa tarkastuslautakunnan työskentelystä olen joskus huomaavinani, että jokin itu meidänkin arviointikertomuksistamme on jäänyt versomaan.

6.2. Tutkimuskuntien taustaa

Tutkimuksessa on tutkittu 14 Etelä-Karjalan kunnan tarkastuslautakunnan puheenjohtajia vuosina 1997–2004. Tutkimuksen kaupunkeja ovat Lappeenranta ja Imatra sekä Joutseno (v. 2005 alusta) ja kuntia Lemi, Luumäki, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Saari, Savitaipale, Suomenniemi, Taipalsaari, Uukuniemi ja Ylämaa. Vuoden 2005 alussa Parikkala, Saari ja Uukuniemi yhdistyivät uudeksi Parikkalan kunnaksi. Etelä-Karjala on rajamaakunta, joka on perinteistä metsä- ja metalliteollisuuden sekä maaseutuelinkeinojen aluetta. Maakunta on suurimmalta osin muuttotappioaluetta, lähinnä kasvukeskus Lappeenranta ympäristöineen on päässyt muuttovoiton puolelle.

Lappeenrannan ja Joutsenon kuntaliitos toteutui vuoden 2009 alussa. Maakunnallista yhteistyötä on syvennetty vaivoin ja myös vuoden 2009 alussa maakunnan kunnat yhdistivät voimansa yhteiseksi perusterveydenhuollon, suurimman osan sosiaalipalveluista ja erikoissairaanhoidon kattavaksi piiriksi, joskin Imatra on piirissä mukana vain osin ja Suomenniemi suuntautuu Etelä-Savoon sijaintinsa takia. Tammikuussa 2008 Lappeenranta oli Suomen 11. suurin kaupunki vajaalla 60 000 asukkaallaan, Imatra 33. suurin kaupunki vajaalla 30 000 asukkaallaan ja Joutseno 95. suurin reilulla 10 000 asukkaallaan. Muut alueen kunnat ovat pienempiä muutaman tuhannen asukkaan kuntia ja sijoittuvat kokoluokkaan alle 1000 – 6500 asukasta. (Asukasluvut ja suuruusjärjestys: Väestökisterikeskus).



Kuvio 15. Etelä-Karjalan kunnat. (Etelä-Karjalan liitto)

6.3. Arviointikertomukset tausta-aineistona

Alkuperäinen ajatukseni oli tutkimuksessani yhdistää arviointikertomusten tarkastelu ja puheenjohtaja haastattelut, mutta en oikein täsmällisesti keksinyt miten aineistot yhdistäisin ja mitä yhdistämiseltä hakisin. Totesin arviointikertomuksia läpikäydessäni, että ne tekstiaineistona kertovat omia tarinoitaan ja niiden tutkiminen esim. retorisesta näkökulmasta olisi mielenkiintoista, mutta totesin aineiston laajuuden ja oman ajankäyttöni kannalta sen epätaloudelliseksi hankkeeksi. Päätin käyttää 112 keräämäni arviointikertomusta haastattelujen tausta-aineistona ja orientaationa kunkin kunnan talouden ja hallinnon tilanteeseen. Arviointikertomuksista minulle selvisi myös, kuka tai ketkä ovat olleet lautakunnan puheenjohtajina ja minkä ajan. Tein havaintoja arviointikertomuksen rakenteesta ja esille otetuista asioista.

Tein myös kolme niin kutsumaani asiantuntijahaastattelua, joita luonnehdin tämän tutkimuksen osalta omaksi ajatukselliseksi tausta-aineistokseni. Tarkoitukseni ei ole vertailla asiantuntijoiden käsityksiä tarkastuslautakunnan puheenjohtajien käsityksiin, koska mahdolliset ristiriidat, epäjatkumot ja erilaiset ymmärrykset tai näkemykset asioista tavallaan nousevat myös haastattelemini puheenjohtajien puheessa esiin. Säästän litteroidut asiantuntijahaastattelut mahdollista post doc –työtäni varten kuten keräämäni arviointikertomuksetkin.

Tein omassa tutkimuksessani saman havainnon kuin Niiranen (2007) siitä, miten arviointikertomukset ovat ”jäsenneiltyjä ja kontrolloituja”, kun taas haastatteluissa vaikuttavat ”tilannekohtaisuus ja haastateltavien persoonallinen luottamushenkilörooli, puhunnan tapa ja kunkin tutkimuskunnan poliittinen kulttuuri” (Niiranen 2007, 37). Omissa haastatteluissani todennäköisesti vaikutti myös se ”yhteisymmärryksen taso”, jolle pääsimme oman tarkastuslautakunnan puheenjohtajamennisyyteni takia eli haastateltavani ehkä olettivat minun tietävän ennalta tarkastuslautakuntien taustaan ja toimintaan liittyviä asioita keskivertokuntalaista tai asiaan perehtynyttä tutkijaakin enemmän omakohtaisen kokemuksen kautta.

Edelleen samoin kuin Niiranen (2007, 48), totesin arviointikertomusten olevan ulkopuoliselle paikka paikoin hieman vaikeita lukea ja muiden dokumenttien (toiminta- ja taloussuunnitelman ja/tai toimintakertomuksen) lukeminen sekä kunnan poliittisen kulttuurin tunteminen olisi eduksi. Kuntalaisille ja joillekin valtuutetuillekin, täysin ulkopuolisista puhumattakaan, jotkut asiat tai huomioidut saattavat siten jäädä epäselviksi ja sisäänlämpiäviksi. Tarkastuslautakuntien lienee syytä huomioida arviointikertomusta kirjoittaessaan sen erilaiset yleisöt (valtuutetut, viranhaltijat, kuntalaiset) ja – kuten missä tahansa viestinnässä - mikä on kertomuksen tarkoitusperä, mitä sillä oikeastaan halutaan kertoa ja kenelle.

Niiranen luokitteli omassa tutkimuksessaan arviointikertomusten ilmaisutapoja toteavuus-dialogisuus –ulottuvuuksilla, jonka tosin toteaa olevan ideaalityyppinen, pelkistetty jäsenyys ja samassakin arviointikertomuksessa voivan olla piirteitä kummastakin. Pelkistetyt arviointikertomukset keskittyvät toteamaan asiantilan neutraalisti, odottamatta vastausta, ehdottamatta jatkotoimenpiteitä tai kommunikoimatta. Dialogisissa, keskustelemissa ja vuorovaikusta avaavissa arviointikertomuksissa tarkastuslautakunta tekee toimintaehdotuksia, antaa toimintaohjeita tai odottaa vastauksia. Niirasen tutkimusaineistona olleissa arviointikertomuksissa niiden tyylin keskustelevuus, samoin kuten strategisen arvioinnin painotus voimistuivat koko tutkimuskauden ajan. (Niiranen 2007, 57-59). Tein samantyyppisiä havaintoja omasta aineistostani ja pohdiskelin erityisesti sitä, mitä arviointikertomuksen ilmaisuilla on tavoiteltu eli kiinnitin huomiota ilmaisujen selkeyteen ja tavoitteisiin, jos sellaisia oli tunnistettavissa (esim. moitteen, toimintakehotuksen tai kiitoksen antaminen).

Tarkastelen seuraavassa hieman keräämieni arviointikertomusten yleistä rakennetta ja kuvasta lautakuntien toiminnasta sekä esitän huomioitani niistä:

Arviointikertomuksen rakenteen voinee sanoa kaikissa tarkastelluissa kertomuksissa olevan pääpiirteittäin sama. Arviointikertomuksille ei ole asetettu mitään määrämuotoa, mutta käytännössä näyttää siltä, että Erkki Vuorisen tarkastuslautakunnan toimintaa koskevat opaskirjat on joko luettu kunnissa tarkoin (esim. Vuorinen 2000, 77-84) tai alkuvaiheen koulutustilaisuuksissa tai tilintarkastajien jakamana on mahdollisesti toimitettu kuntiin tai tarkastuslautakuntien puheenjohtajille malli arviointikertomuksen rakenteesta, siinä määrin samaan ja vakiintuneeseen tapaan on arviointikertomukset käsiteltävänä olevissa kunnissa laadittu. Koemme usein mallien etsimisen ja käyttämisen turvalliseksi, erityisesti silloin kun asiat ovat outoja tai hankalia emmekä halua vaikuttaa asiantuntemattomilta.

Tarkastuslautakunnan jäsenet ja tehtävät on lueteltu aluksi lähes jokaisessa kertomuksessa. Tarkastuslautakunnan kokoonpanosta ja tehtävistä on katsottu aiheelliseksi muistuttaa myös lähes jokaisessa kahden valtuustokauden arviointikertomuksessa, samoin siitä, että tarkastuslautakunta on lähes poikkeuksetta laatinut koko toimikaudekseen tarkastussuunnitelman ja vuosittaisen työohjelman, jonka mukaan tarkastustyötä on toteutettu. Tarkastuslautakunnan kokoontumiset, varsinaiset kokoukset ja työpalaverit, on lukumääräisesti lueteltu. Kokousten tai työpalaverien sisällöstä kerrotaan miten lautakunta on perehtynyt kunnan toimintaan. Useimmiten lautakunnilla on ollut vuosittain tiettyjä painopistealueita, jotka koko toimikautta koskevassa tarkastussuunnitelmassa on määritelty. Lautakunnat ovat seuranneet tilintarkas-

tuksen etenemistä tilintarkastajien toimittamien raporttien sekä suullisten selvitysten perusteella lähes täsmälleen samaa lausetta käyttäen.

Toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta kertovassa kappaleessa lautakunta lausuu yleensä jotain yleistä esim. kunnan taloudellisesta tilasta, tavoitteiden muodosta tai sisällöstä sekä sen jälkeen eriytyneemmin asukasmäärän kehityksestä ja eri lautakuntien tai toimialojen tavoitteiden toteutumisesta ja niihin liittyvistä erityishuomioista. Lauseiden luonne on usein toteava ja lakoninen, perusteluita puuttuu. Esimerkiksi toteamus ”Kunnan kirjastotoimi on laadukasta” kertoo lukijalle, että lautakunta on ilmeisen tyytyväinen kirjastotoimeen kokonaisuutena, mutta erityisiä perusteluja lausumalle ei anneta eikä lukija tiedä, miksi kirjastotoimi on katsottu laadukkaaksi; onko se sitä henkilökunnan toiminnan vuoksi, lainattavan aineiston lukumääräisyyden takia, kirjaston toimitilojen vai minkä perusteella. Lause luottaa lukijan kykyyn tunnistaa ensinnäkin mitä kirjastotoimella tarkoitetaan ja toisaalta mitä ymmärrettään laadukkuudella. Laadun kokeminen on kuitenkin yksilöllinen asia ja tässä tapauksessa se voi yhdistyä esim. kirjaston aineistoihin tai kirjastohenkilökunnan palvelutoimintaan, ilmeisesti tässä kuitenkin arvioituna palvelutoiminnan kokonaislaaduksi.

Esimerkkilauseessa ”Kotisairaanhoidon ja kotipalvelun yhteistyössä on mahdollisuuksia päästä vielä parempaan lopputulokseen” on eräänlainen ristiriita. Toisaalta ilmennetään, että yhteistyön lopputulos on ollut hyvä, mutta se voisi olla vielä parempi eli yhteistyössä on jotain, joka ei täysin toimi. Lukijalle jää kuitenkin arvoitukseksi se, mistä on kysymys. Lautakunta luottaa sisäänrakennettuun vihjaukseen, josta asianosaisten tulisi ymmärtää, mitä osa-alueita tai ulottuvuuksia heidän tulisi parantaa vielä paremman lopputuloksen saavuttamiseksi. Avoimeksi jää myös kysymys, mitä lopputuloksella tässä tarkoitetaan.

Arviointia värittää normatiivisuus ja lautakunta saattaa antaa ohjeita, miten pitäisi tehdä. Arviointi ei ole puhtaasti arvioivaa vaan arvioivaa osiota tai lausetta saatetaan täydentää konditionaalimuotoisin varovaisin toiminnankehittämisehdotuksin: ”tulisi lisätä, olisi järkevää, voisi antaa...” Arvostelukriteerien yhtenäisyys ja niiden yhtäläinen soveltaminen on merkittävässä asemassa. Toisaalta onko hyvin puhtaasti, neutraalisti ja kylmästi arvioivalla ja pelkästään tavoitteiden toteutumista tai toteutumatta jäämistä arvioivalla kertomuksella mitään lisäarvoa? Samanhan tavallaan tekee kunnanhallitus toimintakertomuksessaan, jos toimintakertomus on laadittu siten, kuten se lain mukaan tulee tehdä eli ”toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta” (Kuntalaki 69 §, 1995/365). Tarkasteltavissa arviointikertomuksissa on silloin tällöin kiinnitetty huo-

miota myös siihen, ettei tavoitteiden toteutumisesta ole aina annettu toimintakertomuksessa selkoa.

Tarkastuslautakuntien toimintatavat vaikuttavat myös hyvin yhdenmukaisilta. Lautakunnat pitävät virallisia kokouksia, joissa yleensä käsitellään lautakunnan päätöstä vaativat, viralliset asiat, kuten esitys tilintarkastajan valinnasta ja arviointikertomuksen käsittely. Lautakunnat ovat myös pitäneet työpalavereja, joissa on voitu kuulla kunnanjohtajaa, johtavia viranhaltijoita, kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden vastuullisia henkilöitä, tilintarkastajaa jne. Tilintarkastaja on voinut myös osallistua lautakunnan kokouksiin ja toimia esim. pöytäkirjanpitäjänä tai lautakunnan sihteerinä. Jotkut lautakunnat ovat pitäneet erillisiä tarkastuspäiviä. Lautakunnat ovat käyneet tutustumassa kunnan eri kohteisiin kuten kouluihin, päiväkoteihin, vanhusten hoitokoteihin, terveyskeskuksiin ja kunnan laitoksiin kuten vesilaitokselle, jäteasemalle jne.

Yleensä tarkastuslautakunta on laatinut koko valtuustokautta koskevan toimintasuunnitelman ja työohjelman, joka eri vuosina painottuu hieman eri tavoin. Itse muistan saaneeni tällaisen mallisuunnitelman tilintarkastajalta, jolta sain myös muita malleja, esim. kokouspöytäkirjan. Tilintarkastajilla on merkittävä mahdollisuus ohjeistaa lautakuntaa ja sen puheenjohtajaa, erityisesti silloin kun puheenjohtaja on tehtävässään uusi ja kaipaa ohjeita siitä, miten tulisi toimia. Lautakunnan ”pakolliset kuviot”, kuten tilintarkastajan valinnan valmistelu heti uuden lautakunnan alkumetreillä tai ensimmäisen arviointikertomuksen laatiminen ja käsittely voivat olla tottumattomalle hieman hermostuttavia ja ihminen kaipaa vahvistusta sen suhteen, että hoitaa asiat oikein. Saattaa olla hyvin noloa, jos sattuu jokin virhe tai unohdus, koska niihin tartutaan hyvin helposti ja toisaalta tarkastuslautakunnalta odotetaan tiettyä asiantuntemusta. No- viisipuheenjohtajankin pitäisi äkkiä kasvaa tehtäviensä tasalle.

Tietynlainen arkuus tai häpeän pelko voi olla syynä myös tarkastuslautakunnan varovaisuuteen. Joistakin arviointikertomuksista näkee tai voi epäillä, että kertomuksen on kirjoittanut sisäinen tarkastaja tai tarkastussihteeri tai tilintarkastaja. Siinä miten asioista keskustellaan ja niitä käsitellään voi olla merkittävä ero siihen, miten ne kirjataan - jos kirjataan - arviointikertomukseen, minkälaisia sanavalintoja käytetään ja miten asiat perustellaan, jos perustellaan. Ironiaa arviointikertomuksissa käytetään jonkin verran. Arviointikertomuksen katsotaan edustavan tarkastuslautakunnan yhteistä kollegiaalista näkemystä arvioinnin suorittamisesta ja sen tuloksista. Lautakunnan yksimielisyyttä ei sen tähden tarvitse erikseen korostaa. Eriävän mielipiteen esittäminen voisi tulla kysymykseen, mutta tutkimuksen arviointikertomusaineistossa tällaisia ei ollut nähtävissä. Lautakunta on siis yhdessä vastuussa arviointikertomuksessa lau-

sumastaan arviosta. Lautakunnan vastuu on kuitenkin poliittista eli se konkretisoituu uudelleenvalinnassa. Jos lautakunta tekee huonon arviointikertomuksen, se saattaisi saada moitteet kunnanvaltuustolta, mutta tuskin muita seurauksia on, ellei kertomuksessa esim. nimeltä mainiten loukata jotakuta, jolloin teoriassa voisi ajatella lautakunnan joutuvan syytteeseen kunnianloukkauksesta. Asiallisen arvioinnin ei kuitenkaan tulisi loukata ketään, mutta toki vaikkapa vain virkanimikkeeltä mainitulle henkilölle annetut epämääräiset moitteet tai vihjaukset epäpätevyydestä tai osaamattomuudesta voivat olla hyvin masentavia. Arviointikertomus on julkinen asiakirja, joka käsitellään valtuustossa ja siitä tekee erityisen kiinnostavan se, jos siinä moititaan jotakuta tai jos siinä käsitellään joitain löydettyjä epäkohtia tai virheitä. Tällöin jopa paikallislehdistö saattaa kiinnostua siitä. Pelkkä tavoitteiden toteutumisen arviointi – tai usein vain niiden toteutumisen tai toteutumattomuuden toteaminen - harvoin ylittää uutiskynnyksen.

Lautakunnan tai sen puheenjohtajan kannalta häpeän pelko liittyy siihen, että itseään lautakuntaa tai puheenjohtajaa pidettäisiin tehtävänsä sopimattomana tai osaamattomana. Tarkastuslautakunta on huomion keskipisteenä ainakin kerran vuodessa arviointikertomuksen käsittelyn yhteydessä ja toiminnan yleisen uskottavuuden nimissä arviointikertomuksen on ideaalisesti oltava luotettava, vakuuttava ja puolueettomalta vaikuttava. Tarkastuslautakuntaan pyritään ilmeisesti useimmiten saamaan mukaan kaikki kunnassa edustetut puolueet. Tällä pyritään luomaan kuva toiminnan objektiivisuudesta ja siitä, ettei mitään ryhmittymää jätetä arviointityöskentelyn ulkopuolelle, jolloin vähennetään mahdollisten vastaväitteiden ja kiistanalaisten tulkintojen määrää. Lautakunta kantaa yhdessä vastuun allekirjoittamastaan arviointikertomuksesta. Yhdessäkään käsiteltävistä arviointikertomuksista ei ole ilmaistu kenenkään jäsenen puoluekantaa. Puolueettomuus voi olla näennäistä, mutta ulkopuoliselle lukijalle näennäisyys ei näydy. Pitäisi tuntea erittäin hyvin kunkin kunnan konteksti eli erityisolosuhteet, kunnallispoliittinen tausta ja historia sekä ihmiset voidakseen tehdä päätelmiä tai tulkintoja arviointikertomuksen mahdollisesta puolueellisuudesta. Tällaista tuntemusta minulla on lähinnä oman kuntani Taipalsaaren osalta ja sekin voi olla suppea ja sinisilmäinen käsitys asioista.

Toisaalta puhuttaessa poliittisuudesta voidaan ajatella, että arviointikertomuksessa tehdään politiikkaa niistä asioista, joita siinä ilmi tuodaan, nostetaan esiin ja joille ”annetaan ääni”. Tarkastuslautakunnan rooli ja sen tuottama lisäarvo voikin syntyä niistä asioista, joita lautakunta nostaa keskusteluun, ei niinkään sen arvioinnista, ovatko tavoitteet toteutuneet vai eivät. Kuten aiemmin todettiin, selvitystä toteutumista voidaan edellyttää kunnanhallitukselta ja tarkastuslautakunta voi taustoittaa asioita, tuoda vallitsevan tilanteen vaihtoehtoja keskusteltavaksi

ja nostaa esiin sellaisia näkemyksiä, jotka eivät ole niin ilmeisiä ja itsestään selviä. Tällaista strategista päätöksentekoa avustavaa roolia ei tarkastuslautakunnille oikein ole tahdottu kuitenkaan antaa. Toisaalta se edellyttäisi myös lautakunnalta kriittisyyttä, erityisosaamista, vahvaa näkemystä ja erinomaisia viestintätaitoja. Onko tällaista kunnissa saatavilla? On varmasti, mutta se ei välttämättä ole kanavoitunut niin, että mainitut osaajat olisivat luottamustehtävissä tai edes kiinnostuneita osallistumaan niihin. Myös siitä on keskusteltu, pitäisikö tarkastuslautakunnan olla kokonaan erillinen siten, etteivät sen jäsenet olisi mukana muissa kunnallispoliittisissa luottamustehtävissä ja lautakunta valittaisiin kunnallisvaalien yhteydessä kokonaan erillisellä vaalilla. Nytkin tarkastuslautakuntaan valittavia koskevat erityiset säädökset vaalikelpoisuudesta.

Arviointia on suoritettu mm. vertaamalla samantyyppisiä lähialueen kuntia toisiinsa. Asiakkailta saatua palautetta on käsitelty, mutta aina ei käy ilmi, miten ja missä määrin palautetta on saatu: esim. ”Perusturvan käyttäjien kommentit ovat olleet yleensä myönteisiä...” ja ”Myös kunnan kesäasukkailta on tullut kiitosta toimivista lääkintä- ja hammashuoltopalveluista.” Kovin selkeästi arviointikertomuksista ei pysty näkemään tai edes tulkitsemaan sitä, minkä verran ja minkälaista hallintokuntien itsearviointimateriaalia lautakunnalla olisi ollut käytettävissään. Todennäköisesti melko vähän.

Kiitoksia ei anneta juurikaan henkilökohtaisesti vaan tehtäväkohtaisesti, jopa niinkin muodollisesti, ettei ihmisen nimeä mainita lainkaan. Henkilöstön jaksaminen ja työkyvyn ylläpitäminen on otettu arviointikertomuksissa usein esille. Tämä on yleinen ja hyväksyttävä työelämän ja kuntajohtamisen diskurssi, johon on voitu kiinnittää huomiota vain tavan vuoksi, mutta asia on voinut nousta esille työpaikkavierailuilla tai huomion kiinnittämisenä sairauspoissaoloihin ja niiden syihin. Ohuet, kapeat organisaatiot ja resurssien niukkuus, odotettavissa oleva pula kuntatyöntekijöistä ja sairauspoissaolot heijastuvat keskusteluun kuntatyössä jaksamisesta ja kuntatyön houkuttavuudesta. Jaksamisen nostaminen keskusteluun voi olla myös merkki arvo-fobian lieventämisestä, jolloin arvioinnin kautta osoitetaan pikemminkin tukea ja empatiaa arvioinnin kohteille kuin että arvioinnilla haluttaisiin lisätä työperäistä stressiä.

Tavoitteiden asettamiseen ja niiden toteutumisen esittämiseen on otettu kantaa, erityisesti silloin kun tavoitteita ei ole lainkaan asetettu, jolloin niiden arviominenkin on mahdotonta. Varsinkin alkuvuosina ei esimerkiksi kuntakonsernille ole useinkaan asetettu lainkaan taloudellisia tai toiminnallisia tavoitteita. Emokunnan ja konsernitaseen velkamäärien erilaisuuteen on otettu kantaa joissakin kunnissa. Tällöin on haluttu kiinnittää huomiota siihen, että pelkkä

emokunnan velkamäärä ei ole kunnan kokonaisvelkavastuu vaan esim. osana kuntayhtymää kunnalla on velkavastuu omalta osaltaan myös kuntayhtymän veloista.

Muuan esimerkki tarkastuslautakunnan tekemästä johtopäätöksestä sisältää myös arvion määrärahojen riittämättömyydestä ja implisiittisen kehotuksen varata määrärahaa enemmän huomion kohteelle: "Vuosittaisten määrärahojen riittämättömyys tarvittavien peruskorjaus- ja kunnossapitotöiden suorittamiseen kunnan kiinteistöissä johtaa kunnan kiinteistömässän kunnan nopeaan huononemiseen."

Erikoissairaanhoidon kustannusten ylityksistä todetaan eräässä kertomuksessa, että "menojen toteutumiseen kunnalla on käytännössä kuitenkin hyvin vähäiset vaikutusmahdollisuudet." Suuret sairaanhoidolliset, kalliit operaatiot (tehohoito, sydänleikkaukset ym.) saattavat nopeasti keikauttaa pienen kunnan erikoissairaanhoidon kustannukset päälaelleen ja määrärahojen riittävyttä on siitä syystä joskus vaikea arvioida. Siksi luottamushenkilöt kokevat vaikutusmahdollisuutensa vähäisiksi, koska yleisperiaatteena on, että "ihmiset on hoidettava". Mitään keskustelua hoidettavien etuoikeusjärjestyksestä ei ole ollut huomattavissa.

Eräässä arviointikertomuksessa vuodelta 1997 ilmoitetaan, että "lautakunta valitsi kunnan tilintarkastajaksi Oy Auditor Ab:n". Kertomuksesta ei käy esille se, tekikö lautakunta valtuustolle esityksen tilintarkastajasta, jonka asian valtuusto sitten päätti, kuten oikea menettely on. Tarkastuslautakunta valmistelelee valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, mutta valtuusto valitsee tilintarkastajat kuntalain 72 §:n mukaan. Samassa kertomuksessa: "Todettiin, että tarkastustoiminnan tulee olla neuvovaa ja opastavaa." Haluttiinko siis korostaa tarkastustoiminnan (sekä tilintarkastuksen että tarkastuslautakunnan?) konsulttoivaa luonnetta, mikä voi olla ristiriidassa ainakin tilintarkastuksen riippumattomuuden kanssa?

Pohdiskelua lautakunnan toiminnan rajoista ei varmaankaan alkuvaiheissa juuri käyty ja se on voinut ohjata myös myöhempien lautakuntien toimintaa omaksuttujen käytäntöjen ja näkemysten muuttuessa hitaasti. Toiminnan institutionalisoitumisen (vakiintumisen) kannalta alkuvaiheen käytäntöjen luomisella ja levittämällä on suuri merkitys erityisesti silloin, kun toiminta on uutta ja vain melko väljästi esimerkiksi lain raamittamaa. Tarkastuslautakuntien alkutaipaleen kehitykseen Suomen Kuntaliitolla, Oy Auditor Ab:lla ja HTT Erkki Vuorisella näyttää olevan merkittävä osuutensa.

Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhteydestä muuan esimerkki: ”Toimintakertomuksen toiminnallisten tavoitteiden toteutumien tulee perustua talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteutumien selvittämiseen. Vuoden 2002 toimintakertomuksen toiminnallisten tavoitteiden vertaamisessa talousarvion 2002 tavoitteisiin havaittiin usean tulosalueen kohdalla eroavaisuuksia. Toimintakertomuksessa ei selkeästi ole selvitetty juuri valtuuston talousarviossa asettamia tavoitteita. Näiden kahden asiakirjan yhteneväisyyteen tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota.” Tavoitteiden asettamiseen tai jopa niiden täydelliseen puuttumiseen on lautakunta joutunut kiinnittämään huomiota useassa kunnassa. Ihmetystä herättääkin se, että kun kuntalaki muuttui v. 1995 ja tarkastuslautakunnat aloittivat toimintansa pari vuotta myöhemmin v. 1997, miksi (todennäköisesti erityisesti pienissä) kunnissa ei paremmin varauduttu tulevaan tavoitteiden arviointiin, mikä luonnollisesti edellyttää myös arvioitavien tavoitteiden asettamista.

Eräs lautakunta itse otti kantaa omaan rooliinsa v. 2004 arviointikertomuksessa: ”... on käynyt ilmi, ettei tarkastuslautakunnan rooli, eikä myöskään kunnan seuraavan vuoden talousarvion valmisteluprosessin eteneminen tunnu olevan täysin selvä kaikille kunnan henkilöstöön kuuluville. Osaksi tarkastuslautakunta voi moittia luonnollisesti itseään - aktiivisempi tiedotus olisi varmasti ollut mahdollista.” Ja vielä: ”Johtopäätösten teko arviointityön pohjalta ja toiminnan suuntaaminen niiden mukaan on tarkastustoimen keskeinen päämäärä. Mielestämme tämä ei ole toteutunut aivan kuten pitäisi.” Tarkastuslautakunta on siis käynyt keskustelua omasta roolistaan ja sen kirkastamisesta. Ilmeisesti lautakunta tässä tapauksessa on myös kokenut, ettei arviointityö ole johtanut lautakunnan toivomaan toimintaa ohjaavaan vaikutukseen. Luonnehdinta ”aivan kuten pitäisi” voi olla ns. ”understatement” eli vähättelevä lausahdus, joko niin, että arvioinnilla olisi voinut olla parempi ohjausvaikutus, mutta sentään jotain on tapahtunut tai se voidaan ymmärtää myös ironiseksi ilmaisuksi, jolloin asiaa tuntevat tietävät, että kerrassaan mitään ei ole tapahtunutkaan.

6.4. Haastattelujen analyysi

6.4.1. Haastateltavien valinta

Lähtökohtaisesti tein päätöksen valita haastateltavikseni nimenomaan tarkastuslautakuntien puheenjohtajia siksi, että olin itsekin toiminut puheenjohtajana ja tiesin periaatteessa, minkälaista puheenjohtajan työ on. Minua kiinnostivat muiden puheenjohtajina toimineiden kokemukset ja näkemykset sellaisista asioista, jotka itse olin kokenut ongelmallisiksi tai jotka minua olivat pohdituttaneet, hämmentäneet tai ärsyttäneet.

Tein valinnan tietoisena siitä, että saadakseni kuvan tarkastuslautakunnista olisin voinut haastatella myös lautakuntien jäseniä, niiden kanssa yhteistyötä tekeviä JHTT-tilintarkastajia ja sisäisiä tarkastajia, johtavia viranhaltijoita tai luottamushenkilöitä. Tällöin olisin todennäköisesti luonut vertailuasetelman siitä, millaisena tarkastuslautakunta eri toimijoille näyttäytyy. Epäilen, että tällainen vertailu olisi tuottanut ristiriitaisia näkemyksiä tarkastuslautakunnan roolista, tehtävistä ja merkityksestä, jotka toisaalta tulevat esiin myös tässä tutkimuksessa haastateltujen puheenjohtajien lausumissa. Jos taas olisin halunnut tutkia esimerkiksi juuri puheenjohtajan työtä ja siinä onnistumista, kuva jäisi kovin vajaaksi ilman hänen kanssaan yhteistyötä tekevien ihmisten haastatteluja. Katsoin puheenjohtajilla olevan lautakunnan toiminnan vetäjinä paras kokonaiskäsitys lautakunnasta ja edellytykset tuottaa vastauksia kysymyksiini niiltä osin, joita tässä tutkimuksessa on pidetty olennaisina (lautakunnan toiminta ja arviointi, koetut ongelmat, puheenjohtajan rooli). Lautakunnan toiminnan kehittämisen osalta myönnän, että ehdotuksia ja näkemyksiä sen kehittämiseksi pitäisi kysyä myös muilta kuin puheenjohtajilta.

Tässä tutkimuksessa empiirinen näkökulma on tarkastuslautakunnan puheenjohtajien. Tutkimuksen tuottama kuvaus on heidän persoonallisuutensa, kokemustensa ja arvojensa pohjalta tuotettu ja suodatettu. Oma kädenjälkeäni tutkimuksessa reflektoin vielä hieman myöhemmin. Tutkimuksen tekijän osuutta pitää luonnollisesti arvioida osana tutkimuksen luotettavuutta, mutta toisaalta pidän epäolennaisena tutkijan asettamista minkäänlaiseen tutkimuksen keskiöön. Tutkimuksen aihe, tutkimuskohde, ilmiö ja tietyt aineistot sinänsä ovat olemassa ilman minua (realismi). Minä ainoastaan olen muotoillut juuri tämän tutkimuksen sekä toteuttanut ja kuvannut sen tietyllä tavalla, jonka pyrin osoittamaan lukijoilleni uskottavaksi.

6.4.2. Yleiskuvaus haastateltavista

Haastattelin tutkimustani varten kuuttatoista henkilöä, jotka olivat toimineet tarkastuslautakuntien puheenjohtajina Etelä-Karjalan alueella lautakuntien olemassaolon kahdella ensimmäisellä valtuustokaudella eli vuosina 1997–2000 ja 2001–2004. Tällä hetkellä tarkastuslautakunnat päättelevät kolmatta valtuustokauttaan vuosina 2005–2008, mutta kausi jatkuu kevääseen ja alkukesään 2009, jolloin vuoden 2008 arviointi jätetään valtuustokäsittelyyn.

Päädyn tekemään haastattelut Etelä-Karjalan alueella pääasiassa tutkimustaloudellisista syistä. Minun piti etsiä käsiini useita haastateltavia useamman kunnan alueelta, selvittää heidän osoitteensa ja pyrkiä tavoittamaan heidät haastattelua varten. Tätä varten piti tehdä hieman salapoliisityötä, koska samassa kunnassakin saattoi olla samannimisiä henkilöitä tai aiemmin

politiikassa mukana ollut ei enää ehkä ollutkaan kunnallisissa luottamustoimissa tai saattoi olla muuttanut pois kunnasta. Arvelin, että omassa maakunnassani tämä selvitystyö on hieman helpompaa ja se onnistuikin hyvin. Yhteystietojen selvittelyyn sain apua myös kunnista. Tutkimustaloudellinen syy haastattelujen tekemiseen omassa maakunnassa oli myös se, että matkustusetäisyydet ovat suhteellisen lyhyitä ja haastattelujen sopiminen oli jouhevaa. Muutoin Etelä-Karjalalla alueena ei ole erityisasemaa kuntien koon, elinkeinorakenteen tms. perusteella. Tutkimuskunnat olisi voitu valikoida myös muualta Suomesta.

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajia laskeskelin olleen valtuustokausien 1997–2004 aikana Etelä-Karjalan alueella minä itseni mukaan lukien 29. Olisin voinut pyrkiä haastattelemaan kaikki puheenjohtajina toimineet, mutta päädyin pitämään kokemuksen pituutta sopivana valintakriteerinä. Halusin haastateltaviksi sellaisia henkilöitä, joilla katsoin olevan riittävästi kokemusta tarkastuslautakunnan työskentelystä ja arviointikertomuksen laatimisesta. Valitsemillani haastateltavilla kokemusta oli 3 – 8 vuotta. Pois jätin sellaiset henkilöt, joilla kokemusta oli 1-2 vuotta tai vähemmän. Lyhyeksi jäänyt puheenjohtajuus voi johtua siitä, että ao. henkilö on valittu esimerkiksi kunnanhallitukseen, jolloin hän on ollut esteellinen toimimaan tarkastuslautakunnassa. Toisaalta puheenjohtajuus on voinut jäädä lyhyeksi poismuuton tai muiden syiden takia. Potentiaalisia haastateltavia jäi näin karsittuna 19, joista yksi kuitenkin oli kuollut ja yksi sairastunut vakavasti muutamia vuosia sitten. Päätin tavoitella haastateltavakseni 17 henkilöä ja näistä 16 haastattelua sain sovittua ja tehtyä.

Lähetin etukäteen potentiaalisille haastateltavilleni postitse kirjeen, jossa kerroin tutkimuksistani ja oikeastani soittaa heille, jotta voisimme sopia haastattelusta. Kirje on tutkimuksen liiteosassa. Soittaessani potentiaalisille haastateltavilleni he suhtautuivat poikkeuksetta pyyntöihini myönteisesti ja erittäin hyvässä hengessä. Haastattelut sovin haastateltavien toivomusten mukaan ja tapahtumapaikat vaihtelivat haastateltavien kodeista kahviloiden nurkkapöytiin ja yliopiston ruokalaan. Tein haastattelut syksyllä 2006. Nauhoitin haastattelut ja materiaalia MP3-nauhoituksina kertyi runsaat 21 tuntia. Pari haastattelua kesti noin kaksi tuntia, osa jäi alle tunnin, joten haastattelun keskimääräinen kesto oli noin vajaa tunti ja kaksikymmentä minuuttia.

Yhteenvedona voidaan todeta, että haastateltavista naisia oli kaksi, miehiä neljätoista. Heidän keski-ikänsä haastattelujen aikaan oli vajaa 52 vuotta. Yhdeksällä vastaajalla kuudestatoista oli maa- ja metsätalouteen liittyvä ammatti. Neljällä oli korkeakoulututkinto, kahdella keskiasteen kaupallinen koulutus. Kaikilla oli jonkinlaista muutakin kokemusta erilaisista kunnallisista ja/tai muista luottamustehtävistä. Seitsemällä haastateltavalla oli takanaan yksi ainut tarkas-

tuslautakuntakausi (siis puheenjohtajana), kahdeksalla haastateltavalla oli kaksi kautta (joko puheenjohtajana tai sekä puheenjohtajana että jäsenenä) ja yhdellä oli meneillään kolmas kausi tarkastuslautakunnan puheenjohtajana. Pääosin haastateltavat olivat toimineet vain puheenjohtajina tarkastuslautakunnissaan, kolme myös jäsenenä ennen tai jälkeen oman puheenjohtajakautensa. Kaksi haastateltavaa oli toiminut luottamushenkilötilintarkastajina ennen tarkastuslautakuntien aikaa (ennen vuotta 1997). Haastateltavista kymmenen oli toiminut puheenjohtajana keskustapuolueen, neljä kokoomuksen ja kaksi muiden puolueiden mandaateilla. Keskustavoittoa selittää se, että keskustapuolue on maaseutukunnissa ollut perinteisesti vahva.

6.4.3. Haastatteluaineiston käsittely

MP3-laitteella tekemäni haastattelunauhoitukset onnistuivat pääsääntöisesti hyvin. Nauhoituslaite oli pieni ja huomiota herättämätön. Kaikille haastateltaville kerroin haastattelun alussa nauhoittavani haastattelut lähinnä siitä syystä, että minun ei haastattelun kuluessa tarvitse tehdä muistiinpanoja. Tutkimustie Oy Tampereelta litteroi haastattelujen raakamateriaalin. Sovimme litteroinnin tarkkuustasoksi referoivan eli ilman täytesanoja tehtävän litteroinnin. Nauhojen kuuluvuudessa oli toisinaan pientä heikkoutta, erään haastateltavan voimakas itäsuomalainen murre tuotti litteroijille pieniä vaikeuksia ja erään nauhoituksen litteroimista taustan häiriöäni hieman hankaloitti. Litteroitua tekstiaineistoa kertyi yhteensä 239 sivua, tekstityyppi Verdana 8, riviväli 1. Kuuntelin myös itse nauhoitetut haastattelut verraten niitä tekstiliteraatioon, mistä tarkistuksesta oli hyötyä, sillä joissakin kohdin litteroija oli kuullut tai kirjoittanut jonkin kohdan väärin, mutta itse tiesin haastattelut tehneen ja asiayhteydestä, miten kohdan piti olla ja sain puuttuvat kohdat olennaisilta osin täydennettyä.

Lähdin supistamaan haastatteluaineistoani kuuntelemalla ja lukemalla haastatteluja haastateltava kerrallaan kysymysrunkoa hyväksikäyttäen ja yksinkertaisesti yliviivauskynällä merkiten tekstiin analyysiyksikköinä mielestäni tärkeät ja merkitykselliset kohdat, kiinnostavat näkökulmat ja ”käyttökelpoiset” suorat lainaukset. Kysymysrunko on esitetty tutkimuksen liiteosassa. Paitsi tulostettuina dokumentteina minulla oli haastattelulitteraatio myös sähköisenä eli saatoin tekstinkäsittelyohjelman avulla poimia tekstistä vastauksia esittämiini kysymyksiin ja muita huomionarvoisia seikkoja ja siirtää niitä eri dokumenttiin. Tällä tavalla keräsin ja lajittelin kysymyksittäin tai kysymyspattereittain haastateltavien vastaukset yhteen ja lisäksi erillisenä osiona huomionarvoisena pitämäni muut kommentit kysymyksistä tai erikseen esille nousseista asioista. Tiivistin edelleen vastauksista ydinasioita eli teemoja taulukon muotoon. Näin ai-

neistoa supistamalla ja tiivistämällä pyrin keskittämään huomioni abstrahoinnin kannalta olennaisiin seikkoihin.

6.4.4. Haastatteluaineiston analyysi

Metodologia laajassa merkityksessään käsittelee ”todellisuutta koskevan tiedon peruslähtökohtaa, tieteellistä perusnäkemystä ja maailmankatsomusta”. Metodologia suppeana merkityksenä ”tarkoittaa metodiikkaa tai metodien käyttöä, jolla viitataan siihen, miten tutkimuskäytännössä hankitaan uutta tietoa todellisuudesta”.¹⁴ Tuomi ja Sarajärvi määrittelevät metodologian säännöiksi siitä, miten välineitä, metodeja, käytetään asetetun tieteellisen tiedon päämäärän saavuttamiseksi ja toisaalta kysymykseksi siitä, onko käytetty menetelmä järkevä. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 11)

Tutkimukseni on laadullisia aineistoja käyttävä ja luonteeltaan ymmärtävä. Tuomen ja Sarajärven mukaan ”ymmärtäminen ihmistä tutkivien tieteiden metodina on eräänlaista eläytymistä tutkimuskohteisiin liittyvään henkiseen ilmapiiriin, ajatuksiin, tunteisiin ja motiiveihin” ja ”ymmärtämiseen sisältyy intentionaalisuus (aikomuksellisuus): ymmärrämme jonkin tekijän merkityksen”. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 27-28). Hermeneuttinen ymmärtäminen eli ilmiöiden merkityksen oivaltaminen ja esiyymmärrys eli ymmärtäminen tulkintana ja aiemmin ymmärretyn perustalle rakentuvana (sama, 35) kuvaavat myös tätä tutkimusta ja omaa näkemystäni siitä.

Tutkimus on lähtökohtaisesti rakentunut intuitiiviselle kiinnostukselleni kieleen. Alkujaan tarkoitukseni oli tehdä diskurssianalyttinen tutkimus eli tutkia tarkastuslautakuntia kielellisen ja sosiaalisen ”rakentumisen” kautta, mutta sittemmin valitsin metodikseni sisällönanalyysin kommunikaation tutkimisen välineeksi. Erona on, että diskurssianalyysi tarkastelee kommunikaatiota ”todellisuuden rakentamisena” ja sisällönanalyysi ”todellisuuden kuvana”. (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 48)

6.5. Tieteenfilosofiset sitoumukset

Tieteenfilosofista ja metodologista lähestymistapaani voi kuitenkin puhtaasti konstruktivisen sijasta kuvailla lähinnä realistiseksi. Töttöä (2006, 54) lainaten: ”...tieteellinen selittäminen on rakenteeltaan yhtä yksinkertaista kuin ihmisten arkinen tapa tehdä asioita ymmärrettäviksi

¹⁴ Alun perin Raunio, K. (1999): Positivismi ja ihmistieteet. Gaudeamus. Helsinki.

itselleen ja toisilleen.” Inhimillisen toiminnan ymmärrän kausaaliseksi, joskin näen kausaalisuuden *mahdollisuudeksi*, joka ei aina ja säännönmukaisesti, samoissakaan olosuhteissa, samojen ihmisten ollessa kyseessä välttämättä toteudu samalla tavalla. Kaikki mekanismit, jotka tuottavat tapahtumia, eivät välttämättä myöskään ole havaittavia. Töttö (2006, 55 ja 61) on ilmaissut asian:

”Kausaaliset mekanismit ovat realistien mukaan seurausta siitä, että todellisilla olioilla on tietynlainen rakenne, jonka ansiosta niillä on kykyjä ja taipumuksia. Kuparilla on tietty kemiallinen rakenne, ja siksi se johtaa sähköä. Mekanismit ovat siis todellisuuden rakenteeseen sisältyviä mahdollisuuksia, jotka toteutuessaan tuottavat tapahtumia, jotka puolestaan voidaan suotuisissa olosuhteissa havaita.”

”Oliolla voi rakenteensa vuoksi olla jokin taipumus, vaikka sitä vastaava mekanismi ei toteutuisikaan, ja vaikka jokin mekanismi toteutuisi, sitä vastaavaa tapahtumaa ei välttämättä tapahdu. Jos mekanismi ei toteudu, jokin toinen mekanismi estää sen toteutumisen, ja jos mekanismin toteutuessa tapahtuu jotain muuta kuin pitäisi, on pelissä muita mekanismeja, jotka muuntavat tapahtuman odotetusta poikkeavaksi.”

Realistisen ajattelun mukaisesti maailma on kerrostuksellistunut erilaisiksi tasoiksi fyysisestä sosiaalisesta, erilaisine säännönmukaisuksineen (Kuusela 2006, 221). Se kuvaa myös omaa näkemystäni todellisuuden luonteesta, joka on eräänlainen synteesi: on olemassa todellisia, erillisiä, minusta riippumattomia asioita, mutta toisaalta sosiaalinen todellisuus on konstruktii- vinen, merkityksille ja tulkinnoille rakentunut, yhdessä luotu; Töttöä (2006, 74) lainaten kuitenkin ”vain suhteellisen avoin järjestelmä”. ”Avoimessa järjestelmässä kausaaliset mekanismit ovat piilossa tapahtumien takana” ja kriittisen realismin mukaisesti ”näkyvätön tehdään näkyväksi” joissakin tapauksissa kokeellisesti, muulloin ”abstrahoidulla”, käsitteellisen ajattelun eli teoretisoinnin keinoin (Töttö 2004, 262).

Realistisen ajattelun mukaisesti tutkijan tulisi kyetä tunnistamaan organisaation toiminnan kontekstit ja prosessien kerroksisuus sekä ymmärtää niiden merkitys prosesseille, esimerkkinä erillisten, samanaikaisten tai limittäisten muutosten vaikutus kunnan talouden vaikeuksiin. Monikerroksinen, kriittiseen realismiin perustuva johtamisen metateoreettinen malli yhdistää toimijoiden näkyvän käyttäytymisen ja ratkaisut rakenteellisiin ja institutionaalisiin mekanismeihin sekä vallitsevien arvojen keskinäisistä suhteista syntyviin jännitteisiin. (Niiranen 2006, 215 ja 195). Tutkimuksessani pyrin siis tunnistamaan ja yhdistämään toimijat, kontekstin ja rakenteen sekä niiden perustana olevat arvot.

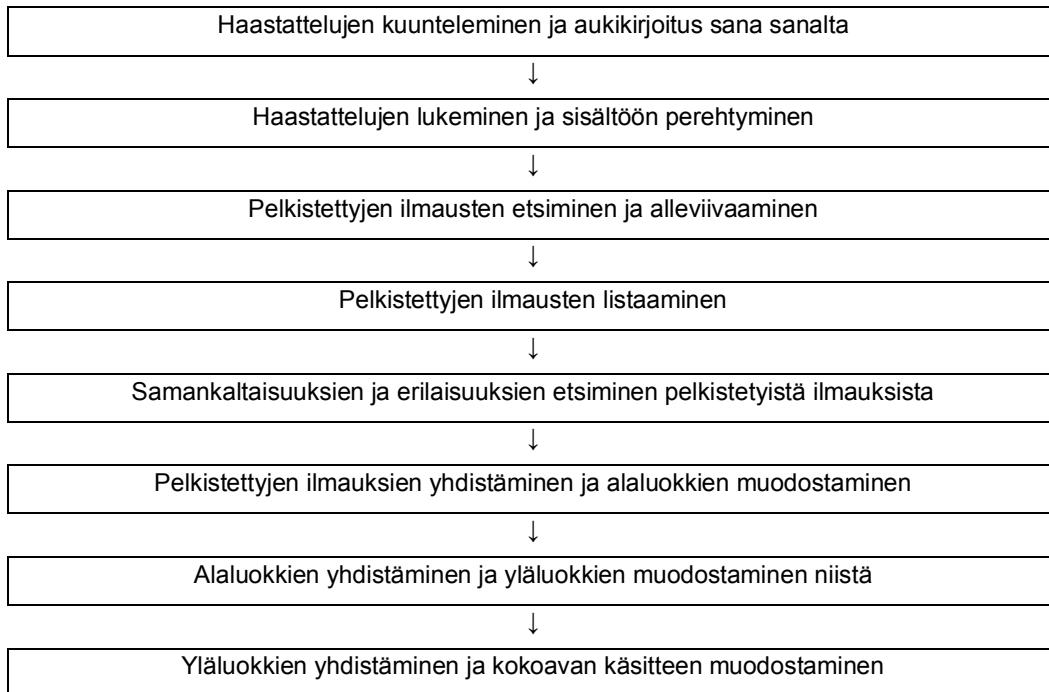
Ehkä myös esimerkki tutkimuksesta auttaa selventämään ajatusta: on olemassa kunnan x tarkastuslautakunta, jonka puheenjohtajaa haastattelen. Haastateltava nähdään toimijaksi, ”aktiiviseksi, maailmaan vaikuttavaksi olennoksi”, ”jolla on voimia ja alltiuksia tehdä asioita” (Kuusela 2006, 225). Hänellä on omat arvonsa ja asenteensa, näkemyksensä ja kokemuk-

sensa, joihin mm. yleiset näkemykset, normit ja preferenssit voivat myös vaikuttaa. Haastateltavan vastaukset kuvaavat tuon lautakunnan toimintaa tietyssä kuntakontekstissa (joka on sekä laajempi, yleisempi että spesifi) eli sen tietyllä tavalla rakentunutta ja kerrostunutta todellisuutta. Kuitenkin vielä haastattelutilanteessa me luomme sosiaalisesti tietynlaisen konstruktion siitä, miten tarkastuslautakunta ja sen puheenjohtaja toimii, jaamme merkityksiä ja teemme tulkintoja yhdessä ja erikseen. Haastateltavan vastaukset kuvaavat hänen tietyn tavoin rakentunutta ”todellisuuttaan”, merkityksellisiksi kokemiaan asioita ja hänen arvojaan, mutta ne eivät ole sen ”todempia” tai ”oikeampia” kuin muidenkaan haastateltavien vastaukset vaan omalla tavallaan rakentuneita. Tutkijan taustalla sekä haastateltavan ja tutkijan välisellä keskustelulla tai jopa dialogilla voi vielä olla vaikutusta siihen, millaisiksi haastateltavan vastaukset tutkijan kysymyksiin muodostuvat.

6.6. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Tuomen ja Sarajärven (2003) mukaan aineistolähtöinen sisällönanalyysi on karkeasti kolmevaiheinen prosessi¹⁵, jonka osia ovat: 1) aineiston redusointi eli pelkistäminen, 2) aineiston klusterointi eli ryhmittely ja 3) abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden luominen. Aineistoa pelkistettäessä esim. aukikirjoitettu haastatteluaineisto pelkistetään karsimalla siitä tutkimukselle epäolennainen pois informaatiota tiivistämällä tai osiin pilkkomalla. Pelkistäminen voi tapahtua etsimällä ja merkitsemällä erivärisillä kynillä tutkimusaineistosta tutkimustehtävän kysymyksiä kuvaavia ilmaisuja. Aineiston klusteroinnissa eli ryhmittelyssä aineistosta etsitään alkupe-
räisilmauksia läpikäymällä käsitteitä, jotka kuvaavat samankaltaisuuksia ja/tai eroavaisuuksia. Käsitteet ryhmitellään, yhdistetään luokaksi ja nimetään luokan sisältöä kuvaavalla käsitteellä (esim. tutkittavan ilmiön ominaisuus, piirre tai käsitys). Aineiston abstrahoinnissa erotetaan tutkimuksen kannalta olennainen tieto ja luokituksia yhdistelemällä edetään teoreettisiin käsitteisiin ja johtopäätöksiin. Tulkinnan ja päättelyn kautta ”edetään empiirisestä aineistosta kohti käsitteellisempää näkemystä tutkittavasta ilmiöstä”. (Tuomi ja Sarajärvi 2003, 110-115)

¹⁵ Miles, M. B. ja Huberman, A. M. (1994): *Qualitative data analysis* (2. p.). California: Sage.



Kuvio 16. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen. (Tuomi ja Sarajärvi 2003, 111)

6.7. Tutkimuksen aineistolähtöisen sisällönanalyysin eteneminen

Tässä tutkimuksessa aineistolähtöinen sisällönanalyysi eteni seuraavan esimerkin mukaisesti. Samanlaisen prosessin avulla ja samanlaisia taulukoita käyttäen olen edennyt analyysissäni kysymys kysymykseltä. Käsitteellistäminen on siten palautettavissa pelkistämisen kautta tutkimusaineistoon, haastattelujen yhteenvetoihin ja kunkin haastateltavan yksittäisiin vastauksiin.

Esimerkki aineiston käsittelystä:

Tutkimusaineiston analysointi lähti liikkeelle haastatteluaineiston litteroimisesta ja aukikirjoittamisesta. Tamperelainen Tutkimustie Oy purki haastattelut tekstimuotoon. Kuuntelin ja luin sen jälkeen itse haastatteluja ja perehdyin niiden sisältöön, vertasin haastattelukysymyksiäni ja niihin saamiani vastauksia sekä poimin haastattelujen sisällöstä niitä kohtia, joissa vastaus kysymykseen saattoikin tulla eri kohdassa kuin missä sitä oli kysytty. Seuraavassa taulukossa

on esitetty esimerkinomaisesti haastateltavien P, O, ja N litteroidut vastaukset ensimmäiseen kysymykseen.

Tarkastuslautakunnan merkitys, tavoitteiden asettaminen ja arviointi:
1. Miksi kunnassa on olemassa tarkastuslautakunta? Mitä sillä tavoitellaan?
Vastaaaja P: No mie en sillä tavalla ite kyllä niinkun.. kun mä oon ollu siinä toiminnassa mukana ja yritettiin viime kaudella kehittää, niin nään sen ihan tärkeenä elimenä, mutta se ajatus on tärkeä, koska koko siinä uudistuksessa tehtiin tällainen.. että ei oo vain tilitarkastus tilitarkastuksena.. Mut se, että korostettais toiminnallisia tavoitteita ja just sitä, että.. mitä niinkun kuntalaiset saa siltä.. siltä kunnan toiminnalta ja kuinka hyvin se täyttää asetetut tavoitteet ja ylipäänsä tulis sellaista tavoitteellisuutta siihen toimintaan ja yritettäis kehittää sitä toimintaa. Miusta tarkastuslautakunta on niinkun siinä hyvä väline, ja mie ite oon kauheen innostunut tästä ja.. minusta se oli niinkun.. asetelmana kauheen hyvä. Tietysti kun mun työssä, meillä on hyvin samanlainen organisaatio, että eletään hankeorganisaatiossa.. niillä on vuositavoitteet ja on koko projektin aikaiset tavoitteet ja niitten toteutumista seurataan. Mulle se oli tuttu systeemi jo tavallaan työn kautta, että.. musta tuntuu hyvin fiksulta, että yritettäis soveltaa sitä tälle tänä.. vaikka nyt kuntapuoli on hieman jähmeä, kaiken kaikkiaan, se on sanottava. Sen voi todeta.
Vastaaaja O: Niin, sitä moni mietti siinä varmaan siihen aikaankin, et... Alkuvaiheessa, et mikä se on, koska aika moni mielsi sen, että se on tilintarkastuslautakunta. Vielä puhuttiin pitkään toisella kaudellakin, että tilintarkastuslautakunta. Eihän me mitään tilejä tarkistettu. Sitä vartenhan on ammattilaiset. Mutta kyllä se minun käsityksen mukaan ainakin, niin jonkunlaista eloa toi siihen toimintaan. Se yleensäkin valtuustoon ja vähän hallitukseenkin, nosti esille asioita mitä ei ehkä oltu ajateltu muuten.
Vastaaaja N: Musta tuntuu, että ei ainakaan, puhun tietenkin meidän kunnasta, ei ehkä ollut kovin selvä kenellekään valtuutetulle, et mikä se tarve on ja mitä hyö odottaa, että se on hyvin epäselvä, niin kuin se on varmaan meillekin. Et ihan sieltä säädöksistä tietenkin, että tavallaan sanoisko, että jonkinlainen valtuuston kuulotorvi ja tämmöinen, mikä tavallaan tois paremmin tietoa valtuutetuille. Varmaan tämmöinen.
Vastaaaja M: jne.

Taulukko 5. Esimerkki haastateltavien litteroiduista vastauksista.

Litteroiduista haastatteluvastauksista merkitsin haastateltavittain mielestäni olennaisia kohtia yliviivauksynällä ja kokosin niistä pelkistetympiä ilmauksia yhteenvetoluetteloksi (alla esimerkkinä vastaaaja P:n vastauksen olennaisiksi tulkitsemäni kohdat ja niiden pelkistykset):

(1) Vastaaaja P: Mut se, että korostettais toiminnallisia tavoitteita ja just sitä, että.. mitä niinkun kuntalaiset saa siltä.. siltä kunnan toiminnalta ja kuinka hyvin se täyttää asetetut tavoitteet ja ylipäänsä tulis sellaista tavoitteellisuutta siihen toimintaan ja yritettäis kehittää sitä toimintaa.

1. Toiminnan tavoitteellisuus
2. Toiminnan kehittäminen
3. Kuntalaisnäkökulma

Seuraavaksi kokosin kaikkien vastaajien kohdalla tehdyt pelkistykset yhteenvetotaulukoksi:

Yhteenveto:	
1) Miksi kunnassa on olemassa tarkastuslautakunta? Mitä sillä tavoitellaan?	
1.	Toiminnan tavoitteellisuus
2.	Toiminnan kehittäminen
3.	Kuntalaisnäkökulma
4.	Asioiden esiinnostaja
5.	Valtuuston kuulotorvi ja tiedontuoja valtuutetuille
6.	Lakisääteinen ja pakollinen
7.	Lakimuutoksen seuraus
8.	Toiminnan sujuvuuden varmistaja
9.	Kunnallisdemokratian ja taloudellisen toiminnan läpinäkyvyyden parantaja
10.	Kuntalain muuttumisen seuraus
11.	Valtuuston työrukkanen ja tekee tarkastustoimintaa valtuuston puolesta
12.	Talouden seuraaja
13.	Valtuuston asettamien sitovien tavoitteiden toteutumisen arvioija ja raportoi
14.	Määrärahojen seuraaja
15.	Kunnallishallinnon tason nostaja
16.	Syvällinen asioihin paneutuja
17.	Kuntalain mukainen: valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arvioija
18.	Tilintarkastuksen hoitaja
19.	Superlautakunta
20.	Ainoa lakisääteinen kuntalain mukainen lautakunta
21.	Periaatteessa ulkopuolinen tarkkailija kunnan sisältä
22.	Valtuuston työrukkanen ja valtuuston alainen tarkkailija
23.	Päätösten toteutumisen seuraaja
24.	Valtuuston päätösten valvoja
25.	Lisäarvon tuoja
26.	Havaintojen ja esitysten tekijä
27.	Kiinnittää huomiota epäkohtiin
28.	Tiedontuoja valtuustolle
29.	Kyseenalaistaja
30.	Päätösten ja menettelytapojen kriittinen tarkastelija

Taulukko 6. Esimerkki pelkistetyistä kysymyskohtaisesta yhteenvetotaulukosta.

Seuraavaksi etsin pelkistetyistä ilmauksista samankaltaisuuksia ja erilaisuuksia sekä yhdistelin pelkistettyjä ilmauksia *luokkiin*, joita seuraavassa kutsun *näkökulmiksi*. Kunkin näkökulman *perusteluna* ovat siihen liitetyt *pelkistetyt ilmaukset*. Taulukko seuraavalla sivulla.

1) Miksi kunnassa on olemassa tarkastuslautakunta? Mitä sillä tavoitellaan?

Näkökulma	Perustelu
Tavoitteellisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Toiminnan tavoitteellisuus • Valtuuston asettamien sitovien tavoitteiden toteutumisen arvioija ja raportoiija
Kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> • Toiminnan kehittäminen • Kyseenalaistaja • Päätösten ja menettelytapojen kriittinen tarkastelija • Lisäarvon tuoja • Syvällinen asioihin paneutuja
Kuntalaisnäkökulma	<ul style="list-style-type: none"> • Kuntalaisnäkökulma • Kunnallisdemokratian ja taloudellisen toiminnan läpinäkyvyyden parantaja • Kunnallishallinnon tason nostaja
Tiedontuoja, valtuuston työrukkanen	<ul style="list-style-type: none"> • Asioiden esiinnostaja • Valtuuston kuulotorvi ja tiedontuoja valtuutetuille • Valtuuston työrukkanen ja tekee tarkastustoimintaa valtuuston puolesta • Valtuuston työrukkanen ja valtuuston alainen tarkkailija • Tiedontuoja valtuustolle • Superlautakunta • Päätösten toteutumisen seuraaja • Valtuuston päätösten valvoja • Havaintojen ja esitysten tekijä • Kiinnittää huomiota epäkohtiin • Toiminnan sujumuuden varmistaja • Periaatteessa ulkopuolinen tarkkailija kunnan sisältä
Lakimääräisyys	<ul style="list-style-type: none"> • Lakisääteinen ja pakollinen • Lakimuutoksen seuraus • Kuntalain muuttumisen seuraus • Kuntalain mukainen: valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arvioija • Ainoa lakisääteinen kuntalain mukainen lautakunta
Talous	<ul style="list-style-type: none"> • Talouden seuraaja • Määrärahojen seuraaja
(Tilin)tarkastus	<ul style="list-style-type: none"> • Tilintarkastuksen hoitaja

Taulukko 7. Esimerkki perustelut (pelkistetyt ilmaukset) ja näkökulmat (luokat) yhdistävästä taulukosta.

Tämän jälkeen pyrin kokoamaan käsitteet ja kirjoitin tulkintani tekstimuotoiseksi analyysiksi, joka esitetään seuraavaksi kohdassa 6.8. Tutkimusraportoinnin edetessä olen vielä muokannut tekstiä, liittänyt analyysiin myös haastattelulainauksia ja koonnut kysymyksittäin yhteenvedon mielestäni olennaisista ja keskeisistä käsitteistä.

6.8. Yhteenvedokuvaus haastateltavien vastauksista kysymyksittäin

Esitän seuraavaksi haastattelurunkoni kysymyksiin pohjautuen kokoamani yhteenvedon haastateltavien vastauksista. Olen hakenut aineistosta *ilmeisiä* samankaltaisuuksia nojaten sen yksinkertaisen olettaman varaan, että mitä useampia samankaltaisuuksia, sitä tyypillisempää käyttäytyminen on. Toisaalta yritän tuoda esiin mahdollisia erilaisuuksia, kriittisiä mielipiteitä, huomiota kiinnittäviä oivalluksia ja toimintatapoja. Johtopäätösosiossa tarkastelen enemmän tutkimusta kokonaisuutena ja keskustelutan tuloksia teoreettisen viitekehysten kanssa. Vastauskohdittain laatimani kuviot, luettelot ja taulukot ovat tekemiäni yksinkertaistavia tulkinnallisia pelkistyksiä ja viittauksia teoriaan.

Sitaatteja käyttämällä myös haastateltavat on päästetty ääneen, mutta sitaattit ovat tietysti tutkijan itse valitsemia ja merkityksellisiksi tulkitsemia. Tulkittu vastaus kysymykseen on voinut tulla myös eri kohdassa haastattelua kuin missä sitä on varsinaisesti kysytty, mutta vastaus on tällöin liitetty sitä koskevaan kysymykseen.

1. Miksi kunnassa on olemassa tarkastuslautakunta? Mitä sillä tavoitellaan?

Haastateltavat näkivät tarkastuslautakunnan ensisijaisesti valtuuston tiedontuojana ja työrukasena. Lautakunta nähtiin asioiden esiin nostajana, valtuuston kuulotorvena, päätösten toteutumisen seuraajana ja valvojana, havaintojen ja esitysten tekijänä, huomion kiinnittäjänä epäkohtiin, toiminnan sujuvuuden varmistajana ja periaatteessa ulkopuolisena tarkkailijana kunnan sisällä. Lautakunta mainittiin myös ”superlautakunnaksi” (ks. Martikainen 2005, 141 ja Vuorinen 1995, 86), millä viitataan sen itsenäiseen asemaan ja mahdollisuuksiin toimia.

Yleinen näkemys tarkastuslautakunnasta pohjautuu vahvasti sen syntyyn kuntalain muuttumisen seurauksena eli sen pakollisuus tuli esiin lähes ensimmäisenä mainittavana seikkana. Tarkastuslautakunta mainittiin ainoana lakisääteisenä ja kuntalain mukaan pakollisena lautakuntana ja sen tehtäväksi nähtiin lain mukaisesti valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointi. Sen tehtävä valtuuston asettamien sitovien tavoitteiden toteutumisen arvioijana ja raporttoijana liitettiin siihen käsitykseen, että kunnan toiminta on tai sen tulisi olla tavoitteellista. Tarkastuslautakunnan lakimääräiseen valmistelutehtävään perustuu myös käsitys siitä tilintarkastuksen järjestäjänä.

”Mun vahva epäily on että jos se ei olisi pakollinen niin sanotusti niin olisko meillä edes tarkastuslautakuntaa täällä. Et mä jopa koin joskus että niinkun vähän.. tehdään vaan siiks kun on pakko [nauraa].” (Vastaaja M)

Näkemyks lautakunnasta talouden ja määrärahojen seuraajana liittyyneen vahvasti siihen, että kuntien toiminta pitkälti on taloudellisten reunaehtojen rajoittamaa ja määrärahojen seuraamista ja budjetissa pysymistä on pidetty ensiarvoisen tärkeänä. Taloudelliset näkökohdat ovat toki edelleen hyvin tärkeitä, mutta toiminnassa kiinnitetään yhä enemmän myös huomiota siihen, mitä määrärahoilla saadaan aikaan.

Siten tarkastuslautakunta nähtiin myös toiminnan kehittäjänä, kyseenalaistajana, päätösten ja menettelytapojen kriittisenä tarkastelijana, lisäarvon tuojana ja syvällisenä asioihin paneutujana. Monet haastateltavista näkivät mieluummin lautakunnan juuri tässä kehittäjän roolissa kuin pelkästään suppean, lainmukaisen tehtävänsä toteuttajana. Tavoitteiden toteutumien tulevat ainakin jossain määrin jo esitetyksi hallituksen toimintakertomuksessa eikä toimintakertomuksen toistelu pidetty järkevänä enää arviointikertomuksessa.

"No sitä vartenhan se on olemassa, että edes joku kyseenalaistaa... vähän tota kriittisesti tarkastelis niitä tehtyjä päätöksiä ja menettelytapoja." (Vastaja A)

Haastateltavien vastauksissa tuli vahvasti esiin kuntalaisnäkökulma. Lautakunta nähtiin kunnallisdemokratian ja taloudellisen toiminnan läpinäkyvyyden parantajana sekä kunnallishallinnon tason nostajana.

"Korostettaisiin toiminnallisia tavoitteita ja just sitä, että.. mitä niinkun kuntalaiset saa siltä.. siltä kunnan toiminnalta ja kuinka hyvin se täyttää asetetut tavoitteet ja ylipäänsä tulis sellaista tavoitteellisuutta siihen toimintaan ja yritettäisiin kehittää sitä toimintaa." (Vastaja P)

"Miun mielestä tarkastuslautakunnan tehtävä on se, et se tarkastelee kuntalaisen näkökulmasta kaikkia tehtyjä päätöksiä eikä valtuutetun näkökulmasta." (Vastaja A)

"Väitän että joka vähääkään mukana kulkee siinä tarkastuslautakunnassa niin se joutuu paneutumaan kunnan asioihin. Sille selviää tää kunnan päätöksentekomekanismi, ja sille selviää tää kuntatalous. Ja sitten sille selviää se, että valtuusto todella tekee ihan oikeita päätöksiä. Se on näin että siis kyllä valtuustossa voidaan puhua ihan jonninjoutavia. Tai sitten siellä saattaa joku, sinänsä hyväkin aloite kohdata sitten sitä vastarintaa kun siitä puhuu semmoset jotka ei asiasta mitään ymmärrä." (Vastaja F)

Tarkastuslautakuntaa voidaan pitää kunnallisen demokratian edistäjänä ja läpinäkyvyyden parantajana; siinä määrin voimakkaasti ja korostuneesti kuntalaisnäkökulma tulee tutkimuksessa esiin. Haastateltavat näyttivät kuitenkin kokeneen itsensä enemmänkin kuntalaisten puolestapuhujiksi ja edustajiksi kuin edunvalvojiksi tai osallistajiksi. Kuntalaisten osallistumisen ja osallistamisen sijaan pohdittiin enemmänkin sitä, miten kuntalaiset saisivat tietoa tarkastuslautakunnan toiminnasta ja arvioinnista. Se olisikin ensiaskel kuntalaisten kutsumiseksi dialogiin. Lautakunnan pakollisuus ja lakisääteisyys korostuu sen asemaa arvioitaessa. On

todennäköistä, että arviointitoiminto olisi kehittynyt kunnissa paljon hitaammin ilman tarkastuslautakunnan legitiimiä asemaa. Talouden ja määrärahojen seuranta painottuu lautakuntien toiminnassa, mutta mieluusti lautakunta nähdään myös toiminnan kehittäjänä pelkän tavoitteiden toteutumisen arvioijan sijaan.

2. Onko sinulla kokemusta tai näkemystä aiemmasta luottamushenkilötilintarkastuksesta (ennen vuotta 1997)? Miten kuvaisit sitä?

Enemmistöllä haastatelluista puheenjohtajista oli ainakin jonkinlainen käsitys siitä, mitä aieman lain mukaisten luottamushenkilötilintarkastajien toiminta (ennen vuotta 1997) oli ollut, osalla ei ollut siitä juurikaan käsitystä. Puheenjohtajista kaksi oli myös itse toiminut aiemmin luottamushenkilötilintarkastajina. Heistä toinen ei pitänyt vanhaakaan järjestelmää huonona vaan oli sitä mieltä, että osia vanhasta voisi jopa palauttaa nykyiseen järjestelmään. Nykyisin tarkastuslautakunnat eivät pääsääntöisesti puutu JHTT-tilintarkastajien hoitamaan ammattitilintarkastukseen puhumattakaan, että tekisivät itse esimerkiksi pistokokeenomaisia tarkastuksia tileihin. Ammattitilintarkastajien ammattitaitoon luotetaan poikkeuksetta ja tarkastuslautakunnan roolina on toimia tilintarkastuksen järjestäjänä, ei sen toteuttajana. Lautakunnalla on mahdollisuus antaa tilintarkastajille ohjeita, mutta näyttää siltä, että lähinnä tilintarkastajalta on voinut tulla lautakunnalle vinkkejä siitä, mitä lautakunnan kannattaisi katsoa tarkemmin tai ottaa esille. Yhteistyötä tilintarkastajien kanssa kehuttiin usein erinomaiseksi, mutta lautakunnat ovat ilmeisesti olleet arkoja juurikaan ohjeistamaan tilintarkastajia.

”Ennen se oli sitä, että valtuustosaliin, sinne vietiin kaikki tositteet, mapit, kaikki kannettiin sinne ja niitä sit pari päivää, sit siinä katottiin pistokokein ja katottiin et ne täytti vaatimukset. Ja asiaa oli pöytäkirjat ja sit käytiin tietysti tarkistamassa, kyllähän me nytkin käytiin haastattelemassa henkilöitä paikois tuolla, mut sillon käytiin samal taval, ja nähtiin se, en pitäny huonona sitä vanhaa systeemiäkään.” (Vastaaja J)

Aiempi kuntien luottamushenkilötilintarkastus nähtiin tilien, tositteiden ja mappien, ”lippujen ja lappujen plaraamisena”. Sitä pidettiin maalaisjärkisenä ja amatöörimäisenä tilien ja tositteiden tutkimisena otannalla ja pistokokein. Tiedettiin, että tilintarkastusta suorittivat ammattitilintarkastaja ja luottamusmiestilintarkastajat, jotka tekivät työnsä taustalla ja hävisivät sinne, ellei ollut mitään epäselvyyksiä. Luottamushenkilötilintarkastajat tekivät myös työpaikkakäyntejä numeroiden ja kuittien katsomisen ohella, mutta muuten heidän toimintansa arvioitiin toisenlaiseksi tarkastuslautakuntien toimintaan nähden. (Ks. Vuorinen 1995)

”Eikö ne tutkinu näitä tilejä ja tositteita, jonkunlaisella otannalla.. amatöörit kuittien kanssa, että se on vähän enemmän tai vähemmän kuin juurikalenterin lukeminen.” (Vastaaja L)

Aiemmasta luottamushenkilötilintarkastuksesta oli harvalla haastateltavalla omakohtaista tietoa ja osaamista. Erityisesti niiden mielestä, joilla omakohtaista kokemusta ei ollut, luottamushenkilötilintarkastus oli amatöörimäistä toimintaa, joka hävisi taustalle, ellei epäselvyyksien selvittämisen kautta saanut merkittävämpää roolia ja noussut näkyviin. Nykyinen tarkastuslautakunta pidättäytyy puuttumasta ammattimaiseen tilintarkastukseen ja raja-aita tilintarkastuksen ja tarkastuslautakunnan toiminnan välillä näyttää olevan selvä. Kunnallinen tilintarkastus on profiloitunut ja profiloitunut ja sitä arvostetaan. Yhteistyön ammattimaisten JHTT-tilintarkastajien kanssa nähdään toimivan hyvin.

3. Minkälainen rooli tarkastuslautakunnalla omassa kunnassasi on ollut? Onko se mielestäsi muuttunut, jos on niin miten? (Oman kautesi aikana ja/tai koko lautakunnan olemassaolon aikana).

Lakisääteisydestään ja pakollisuudestaan johtuen lautakunnan roolina on nähty kiinnittää huomiota tavoitteisiin, niiden asettamiseen ja kehittämiseen oikeiksi ja haastaviksi. Erityisesti ensimmäisellä kaudellaan tarkastuslautakunnat joutuivat usein havaitsemaan, ettei tavoitteita ollut asetettu lainkaan, tavoitteiksi oli asetettu itsestäänselvyyksiä tai että niiden toteutumista oli vaikea arvioida. Eräissä pienemmässä maaseutukunnassa tarkastuslautakunnan puheenjohtaja kuitenkin arvioi tavoitteiden asettamisen olleen keskimääräistä paremmalla tasolla, joten ei liene mitenkään yksioikoista, että kaupungeissa tai suuremmissa kunnissa tavoitteiden asettaminen olisi ollut paremmalla tasolla, mahdollisista paremmista resursseista huolimatta. Enemmänkin kyse on tavoitteellisesta asenteesta.

Haastateltujen puheenjohtajien lautakunnista enemmistö on toiminut kohtalaisen aktiivisesti, joskin passiivisia ja ”hiljaisiakin” lautakuntia löytyy. Passiivisena ja hiljaisena lautakuntaa voi pitää, jos puheenjohtaja on todennut, että keskustelu ei ole ollut aktiivista tai lautakunnassa ”kukaan ei ole sanonut mitään”.

”Sitä mie en uskalla sanoo, et ymmärskö ne vai ei, et siel muutama oli ja muutama oli sit semmonen, et mikä suoraan sanottuna nukku siellä. Et ei, ei niitä kiinnostanu yhtään. Se on, jos et sie oo tottunu käsittelemään sellasia, niin se on niin vaikeeta, et se menee ihan överiks. Et nää muitten lautakuntien hommat on varmaan semmosia konkreettisempia, se on ihan selvää että jos siellä tehään tätä tai tätä, niin miten se asia nyt, tää asia on vähän sellasta toisenlaista, et meneeks tää nyt homma siihen suuntaan vai ei.” (Vastaaja J)

Lautakunnan aktiivisuutta ja toimeliaisuutta osoittavat arviot siitä, että sen esiin nostamista asioista moni muuttuikin, joskin esitettiin myös epäilyjä siitä, olisivatko asiat muuttuneet tarkastuslautakunnasta huolimatta. Yleensä lautakunnat ovat kiertäneet tutustumiskäynneillä

kunnan yksiköissä ja tehneet havaintoja. Jotkut lautakunnat ovat toimittaneet havainnoistaan kunnanhallitukselle epävirallisia ”liuskoja” jättämättä niitä odottamaan arviointikertomuksen laatimista. On siis haluttu kiinnittää huomiota epäkohtiin niiden pikaisemman korjaantumisen toivossa jo ennen kuin arviointikertomus kerran vuodessa esitetään, jolloin ns. ”pikku asioiden” korjaantumiseen menisi kovin pitkä aika. Pienet asiat ovat olleet esimerkiksi yksinkertaisia rakennusteknisiä korjauksia tai pieniä muutoksia toimintatavoissa.

Eräs alueen lautakunnista piti jopa yhteistyökokouksia hallituksen kanssa ja sen voi kuvata aktiivisesti pyrkineen ja jopa itse järjestäneen mahdollisuuden dialogiin ylimmän johdon kanssa, mutta pääsääntöisesti lautakunnat ovat pitäneet operatiiviseen johtoon etäisyyttä (ks. Harjula ja Prättälä 2007, 547-548). Johtavat viranhaltijat joutuivat kuitenkin yleensä ainakin kerran vuodessa selostamaan lautakunnalle omaa toimintaansa. Muuan puheenjohtaja kuvasi lautakunnan roolin muuttuneen, kun se kerran ei esittänyt tiettyä tili- ja vastuuvapautta myönnettäväksi, jolloin hän kuvasi monen havahtuneen siihen, että lautakunnalla on myös jotain valtaa. Kuulemisia voi myös luonnehtia kutsuksi dialogiin (Niiranen 2007), vaikka johtavia viranhaltijoita on kuultu tiedonantajan roolissa.

Haastateltavien näkemykset tarkastuslautakuntien vallasta vaihtelivat:

”Vaikutusvaltaa siinä mielessä, että eihän tarkastuslautakunta päätä mitään mitä kunnassa tehdään, vaan se nostaa asioita esille ja sitten toiset kuuntelevat ja ottavat opikseen tai eivät ota opikseen, unohtaa koko jutun.” (Vastaaja O)

”No ei siinä valtaa ole, sitä ei tullut. Mutta vaikutusmahdollisuus on, koska ihminen on herkkä kuuntelemaan, mitä toinen sanoo, jos sitä vaan toivottelee tarpeeksi usein ja sopivissa ympäristöissä, sillä saattaa olla vaikutusta. Mutta valtaahan siinä ei oo.” (Vastaaja I)

”Kyllä tavallaan et ainakin normaaliin rivivaltuutettuun enempi on [valtaa], et kyllä kunnanhallituksen puheenjohtajat ja valtuuston puheenjohtajat niin kyllä ne jos jotakin asiaa esittää, niin kyllä ne kuuntelee minun mielestä ihan toisella korvalla.” (Vastaaja B)

”Niin se oli yllätys monellekkin mitenkään, en sano rajaton, mutta kuitenkin melkein niinku suhteessa rajaton valta siinä kuntalaissa on tarkastuslautakunnalle että. Mie olen käyttänyt sitten monessa puheenvuorossa, että tarkastuslautakunnan pitää uskaltaa paneutua ongelmiin, niitten selvittämiseen ketään ja mitään pelkäämättä.” (Vastaaja K)

Lautakunnan roolin arvioitiin kehittyneen ja kehittyvän edelleen toiminnan myötä. Alkuaikojä pidettiin hankalina, koska tavoitteita ei ollut määritelty. Jos puheenjohtajat olivat vaihtuneet usein, myös tarkastuslautakunta joutui hakemaan linjaansa. Lautakunta on tullut tutummaksi toisella ja nyt kolmannella kaudellaan valtuuston jäsenille ja ainakin johtaville viranhaltijoille. Henkilöstölle tarkastuslautakunnan rooli on kuitenkin ilmeisesti ollut epäselvä. Erään puheenjohtajan sanoin henkilöstö näki lautakunnan ”toivomusautomaattina”, jolle esitettyjen asioiden

odotettiin korjaantuvan tai menevän eteenpäin. Toisaalta jos vierailukäynneillä esitetyt ”ve-toomukset” ja toiveet tunteiden välittymisestä päätöksentekijöille eivät johda mihinkään eli tarkastuslautakunnat eivät välitä viestiä eteenpäin, työntekijät voivat turhautua ja kokea myös lautakunnan käynnit turhiksi.

”Onks kaikki lusikat tallessa? Vielä tämmöstä oli sillon alkuun. Muistan yhel koululla tuli just, et opettaja oli, et mitä ne nyt tänne tulee katsomaan meidän opetusta ja tsiigaamaan, et mitä täällä oikein, että kyllä meillä kaikki lusikat ovat tallessa. Että tämmönen.” (Vastaaja C)

”Toisella kaudella tarkastuslautakunnalla oli isompi merkitys, että kun se toiminta tuli paremmin tutuksi. Osa valtuuston jäsenistä jopa... älysi, mistä on kysymys. Ja viranhaltijoistakin, kyllä ainakin johtavat viranhaltijat, sanotaan näin. Sit kunnan henkilöstölle varmaan edelleenkin jäi silleen hämäävämpi. Tarkastuslautakunnan rooli ei selvästi ollut kunnan henkilöstölle kirkas, koska ne näki lautakunnan tämmösenä toivomusautomaattina, että... kun kerron tämän asian tarkastuspäivänä lautakunnalle, niin se siitä toteutuu.” (Vastaaja P)

”Virkamiehet tuntee aika hyvin tarkastuslautakunnan roolin, minulla ainakin muodostui se käsitys, et kyl ne niinku tietää sen ja ne tavallaan jopa kunnioitti sitä jopa, et hei et täl... valta ja voima, mut kyllä mulla on se käsitys, et rivivaltuutetulle tää on aika merkityksetön lautakunta. (Vastaaja M)

Erkki Vuorisen kirjoista (esim. 2000) ovat tarkastuslautakunnat hakeneet oppia toimintaansa ja mallia arviointikertomuksen laatimiseen. Tietynlaista vakautta toimintaan on tullut, jos esimerkiksi puheenjohtajalla on ollut kokemusta, jonka avulla on opittu näkemään ”missä mennään” ja kiinnittämään huomiota tiettyihin asioihin.

Tarkastuslautakunnilla ei näytä olleen mitenkään näkyvä tai keskeinen rooli kuntien päätöksenteossa. Puuttumattomuutta operationaaliseen johtamiseen on korostettu. Alkuvaiheissa on erityisesti ollut tärkeää oppia tarkastuslautakunnan tehtävät ja tehdä itse työ. Haastatellut puheenjohtajat arvioivat itse pitäneensä tietoista maltillista linjaa ja matalaa profiilia. Epäselvät asiat on pyritty hoitamaan keskustelemalla eikä tuomalla niitä julkisuuteen. Työntekijöihin nähden tarkastuskäynneillä on korostettu luottamuksellisuutta. Tarkastuslautakunnan arvioidaan vakiintuneen, mutta profiiliin ei juuri nousseen.

”Myö ei olla mikään semmonen poliisi ja semmonen räksyttäjä. Jos mitään ilmaantuu sellasta epäselvää, niin niitä ei lähetä välttämättä viemään hallitukseen eikä julkisuuteen vaan hoidetaan tälleen keskustelemalla. Hillitysti selvitettiin se asia ja sovittiin, että asia hoituu taustalla kuntoon ja eikä lähetä sitä julkisuuteen tuomaan. Et semmosta maltillista linjaa ihan tietosesti.” (Vastaaja H)

”Näitä kun kouluasioita pohdittiin siinä tai haluttiin nostaa esille, niin nehän tuli melkein silmille siitä, et tää on nyt joku, että me oltais jotain tuomareita, mitkä nyt määrää, että nää asiat pitää nyt hoitaa toisella tavalla. Yritettiin selittää, et tää on vaan keskustelun pohja, että.. Ja sit sanottiin, et tää on oikein hyvä, että tätä keskustelua nyt tulee tässä. Se vaihteli kyllä.” (Vastaaja O)

Lautakunnat ovat toiminnassaan saattaneet painottaa hieman enemmän toiminnallisia tai taloudellisia asioita. Painotuksen voidaan nähdä olleen toiminnallisella puolella, jos lautakunta on puheenjohtajan kertomana kiinnittänyt enemmän huomiota toiminnan tavoitteisiin, edellytyksiin ja tuloksiin kuin määrärahaylityksiin, kustannuksiin ja euromääriin.

Tarkastuslautakunnan roolit vaihtelevat. Tutkimuksen kunnissa enemmistöä lautakunnista ja niiden jäsenistöä voidaan luonnehtia aktiivisiksi, mutta hiljaisia ja passiivisiakin lautakuntia löytyy. Silloin niiden voidaan arvella olevan olemassa vain siksi, että olemassaolo on pakollista. Näkemys tarkastuslautakuntien arvioinnista on sen laajalle levinneen käsityksen mukainen, että arvioinnista on oltava hyötyä (Patton 1996). Toiminnalla on haluttu olevan merkitystä ja vaikutusta. Koska arviointikertomuksen huomioiden ja toiminnan välillä on viive, ”pikku asioita” on haluttu korjata nopeammassa tahdissa esim. välittämällä muistio kunnanhallitukselle akuuttisesti kesken vuottakin. Tarkastuslautakunta on pääsääntöisesti saamansa ”työnohjauksen” mukaisesti pitänyt etäisyyttä operatiiviseen johtoon ja johtamiseen (Ruostetsaari ja Holttinen 2004a, Harjula ja Prättälä 2007). Kuitenkin johtavia viranhaltijoita kutsutaan dialogiin (Niiranen 2007) ja yhteiseen oppimiseen ainakin kerran vuodessa järjestettävien kuulemisten myötä. Henkilöstölle tarkastuslautakunnan asema, rooli ja merkitys näyttävät olevan epäselviä. Tarkastuslautakunta pitää kuitenkin henkilöstön oloja ja näkemyksiä tärkeinä tuodessaan niitä esiin arviointikertomuksessa esimerkiksi kannanottoina sairauslomiin ja työssäjaksamiseen. Tämä on merkinä siitä, että henkilöstöjohtaminen on tullut myös kuntadiskurssin näkyväksi ja äänekkääksi osaksi.

Näkemykset tarkastuslautakuntien vallasta vaihtelivat. Valtaa ja vallan ”tavoittelua” voidaan pitää samoin hieman ristiriitaisena; toisaalta käsitys ja tietoisuus tarkastuslautakunnan itsenäisestä asemasta ja vallankäytön mahdollisuudesta saattaa hivellä, toisaalta valtaan liittyvä vastuu voi saada ottamaan siihen etäisyyttä. Lautakunnalla on kuitenkin auktoriteettiasemansa. Toiminnan alkuvaiheissa tarkastuslautakuntien linja on ollut maltillinen ja profiili matala.

4. Mikä on sinun käsityksesi tavoitteiden asettamisesta omassa kunnassasi?

Tarkastuslautakuntien toimintaa on alussa vaikeuttanut lähinnä se, että haastateltavien mukaan ei ollut oikein minkäänlaisia tavoitteita tai niitä oli liikaa eikä niihin sitouduttu tai saavuttamisen syitä ei selitetty. Tavoitteiksi on asetettu itsestäänselvyyksiä ja vähimmäisiä tavoitteita kuten lakisääteisten tehtävien hoitaminen, budjetissa pysyminen, kehittäminen tai edistäminen. Tavoitteet ovat saattaneet tuntua enemmän tai vähemmän teennäisiltä. Tavoitteet ovat hyvin vaikeasti arvioitavia, jos kehitetään vain jotakin tai pyritään parantamaan ilman mittareita. Tavoitteenasettelua on luonnehdittu ylimalkaiseksi ja löysäksi ja asetettuja tavoitteita häilyväisiksi ja epämääräisiksi, jolloin on monta kertaa jouduttu selventämään, mitä asetettu tavoite oikeasti tarkoittaa.

”Ehkä se semmonen toiminnan suunnitelmallisuus on ollut... astetta paremmalla tasolla yleisesti ottaen kuin monissa muissa kunnissa. Se, että onko ne tavoitteet mitattavia, niin siinä varmasti.. alussa ainakin oli... hyvin vaikeasti arvioitavia tavoitteita sillon, että jos kehitetään vain jotakin tai pyritään parantamaan, niin ilman mittareita, se ei oo helppo sanoa, onnistuttiinko tässä.”
(Vastaja P)

Budjettikeskeisyyttä tavoitteenasettelussa arvosteltiin mm. kyseenalaistamalla se, onko budjetti mennyt nappiin kun kaikki rahat on käytetty tai tavoite se, että saadaan kaikki rahat menemään. Alkuaikoina monella toimialalla tärkeänä tavoitteena oli pysyä budjetissa, mitä pidettiin kuitenkin itsestäänselvyydessään naurettavana.

Niissä kunnissa, joissa tavoitteiden asettaminen on paremmalla tasolla, on haastateltavien mukaan suunnitelmallisuus ollut parempi, tavoitteet ovat olleet arvioitavissa olevia ja tavoitteenasettelu on kehittynyt. Tavoitteita on esimerkiksi ollut paljon eikä niitä ole aina pystytty toteuttamaan, mutta vähän kerrassaan on opittu asettamaan sitovia tavoitteita vähemmän ja realistisesti sekä esitetty hyvät perustelut, jos tavoite ei ole toteutunut.

Tavoitteiden asettaminen nähtiin viranhaltijälähtöiseksi ja johtavien viranhaltijoiden hallintokunnissa katsottiin käytännössä asettaneen tavoitteet mielensä mukaisesti. Tavoiteasetanta on päätavoitteiden osalta valtuuston työtä, mutta erään puheenjohtajan mukaan työntekijöiden kanssa pitää olla keskusteluyhteys ja vuorovaikutus, jotta he kokisivat tulewansa huomioon otetuiksi ja heidän ajatuksiaan kuullaan. Dialogisuutta (Niiranen 2007) henkilökunnan kanssa pidetään tärkeänä.

”Viranhaltijat ne [tavoitteet] määrittää. Eikä niitä pystytä enää, kun sitä ollaan hyväksymässä, niin muuttamaan käytännössä, että tietysti sitten, kun ne on lautakuntakäsittelyssä, niin sillon varmaan niinkun luottamushenkilöillä on paremmin vaikutusmahdollisuuksia, mutta ne tulee

esittelijän esityksinä. Et... kyllähän ne on viranhaltijoitten kirjottamia, vaikka ne tietysti ite sanoo, että tähän on valtuuston asettama tavoite.” (Vastaja P)

Tarkastuslautakunnat ovat yleensä kuulleet johtavia viranhaltijoita ainakin kerran vuodessa hallintokuntiansa taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta, yleensä keväällä ennen arviointikertomuksen laadintaa. Eräs puheenjohtaja kuvasi, miten myös puolivuotisraportoinnin yhteydessä kuultiin saman päivän aikana hallintokuntien johtajia, jolloin he joutuvat ottamaan kantaa, missä mennään ja ”heräävät” ottamaan asian esille ja viemään sitä eteenpäin, mikä on vaikuttanut myös seuraavan vuoden tavoiteasetantaan. Joissakin lautakunnissa on kuultu jonkinlainen esim. kunnanjohtajan yleiskatsaus lähes jokaisessa kokouksessa.

Tavoitteiden asettelun arvioitiin muuttuneen ja selkiytyneen alun tilanteista, jolloin joko ei ollut ollenkaan tavoitteita, tavoitteet eivät olleet oikeita, konkreettisia ja sitovia tai tavoitteita oli määrällisesti liikaa. Lautakunnalle itselleen tavoitteiden asettaminen selkiytyi koulutusten kautta ja todettiin, että tavoiteasetelma olisi pitänyt tuoda kuntiin jo aiemmin ennen kuin lautakunta määrättiin pakolliseksi. Sillä että tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota tavoitteiden asettamiseen ja niiden arvioitavuuteen on ollut vaikutusta tavoiteasetannan kehittymiseen kunnissa. Tämä voidaan nähdä tarkastuslautakunnan tuottamana hyötynä (Patton 1996).

”No niitä ei ollut, oikeita tällöisiä tavoitteita ollenkaan. Alkuun ei ollut tavallaan ollenkaan luottuja tavoitteita, ja sit niitä alkoi tulla, niin ne oli hyvin tavallaan itsestäänselvyyksiä, vähimmäisiä tavoitteita. Et tavoitehan pitäis olla täst nykytilanteest vähän parempaa, et oikeesti haasteellinen.” (Vastaja N)

”No on se muuttunut, on se muuttunut.. sen neljän vuodenkin aikana se muuttui. Minun mielestä se on, toivon mukaan se vuosi vuodelta paranee, et eihän ne palokunnan tavoitteet voi olla sata tulipaloa [naurua]”. (Vastaja M)

Tavoitteiden asettaminen on kunnissa kehittynyt alun vaikeasti arvioitavista, ylimalkaisista, itsestään selvistä tai olemattomista tavoitteista. Viranhaltijoiden nähtiin asettavan tavoitteet, jolloin vaikuttaa siltä, että valtuuston rooli on vähämerkityksinen (vrt. Majoinen 2001). Tokikaan valtuuston strateginen rooli ei edellytä sitä, että kaikki tavoitteet käytäisiin kovin yksityiskohtaisesti läpi, mutta olennaista on, että tavoitteet ovat johdonmukaisesti kunnan strategioiden mukaisia. Tarkastuslautakunnan kiinnittäminen huomio tavoitteiden asettamiseen on vaikuttanut tavoiteasetannan kehittymiseen ja se voidaan nähdä tarkastuslautakunnan tuottamaksi hyödyksi (Patton 1996, Valovirta ja Hjelt 2005).

5. Miten oma tarkastuslautakuntasi on suorittanut arviointinsa? Kuvaa toimintatapoja.

Haastateltujen tarkastuslautakuntien puheenjohtajien mukaan lautakunnat ovat tehneet toimintasuunnitelman koko valtuustokaudelle, jossa on määritelty joka vuodelle tietyt painopistealueet. Arviointi on jaettu yleensä painopistealueittain siten, että yhtenä vuotena keskitytään tietyn tai tiettyjen toimialojen tai lautakuntien tarkempaan läpikäyntiin ja työpaikkakäynnit on sinä vuonna suunnattu painopistealueen toimipaikoille vuosittaisen työohjelman mukaisesti. Esimerkiksi sivistyspuolella on voitu kiertää kouluja ja kirjastoja ja kuultu johtavia viranhaltijoita, sivistystoimenjohtajaa, kirjaston johtajaa jne. Usein puhutaan juuri tarkastuspäivistä ja osa lautakunnista on käyttänyt tulosalueen tarkastukseen kokonaisia päiviä, toisilla tarkastus tai vierailukäynnit on toteutettu kokousten tai työpalaverien yhteydessä.

”No meillä oli sen nelivuotiskauden alussa määriteltiin ja myös aikaisempi lautakunta oli tehnyt sieltä vähä suoraan sanottuna kopsattiin tää toiminta-ajatus elikkä joka vuodelle määrättiin tällöinen painopistealue, en muista enää järjestystä, mutta siellä nyt tekninen toimi, sivistys, perusturva ja olikohan yleishallinto, en muista missä järjestyksessä, koska katottiin, että se menee aika poukkoiluksi, jos lähetään niinkun... kaikkia yhtä aikaa valvomaan ja mun mielestä oli ihan hyvä, hyvä systeemi näin. Ja, no kierrettiin, no jos puhutaan nyt vaikka sivistyspuolesta, niin kierrettiin kaikki koulut totta kai, yhden kerran muistaakseen ja sitten jututettiin näitä johtavia virkamiehiä.” (Vastaja M)

Toiminnan painopistealueet on yleensä määritelty yhdessä tilintarkastajan kanssa ja toiminta on kohdennettu siten, että lautakunta ja tilintarkastaja ovat omista näkökulmistaan arvioineet tai tarkastaneet ikään kuin samoja kohteita. Esimerkiksi lautakunnan arvioidessa perusturvan alaisia asioita ja toimintoja, on tilintarkastaja suorittanut tilintarkastuksen näkökulmasta samojen asioiden tarkempaa tarkastelua, esim. tarkastanut avustusten jakamisenettelyjä, päätösten lainmukaisuutta jne.

Lautakunnan arvioinnin ja tilintarkastuksen synkronoiminen ja yhteistyö on ilmeisesti koettu varsin itsestään selväksi ja vakiintuneeksi toimintatavaksi. Eräs puheenjohtaja huomautti toisaalta kuitenkin, että kun paneudutaan johonkin osa-alueeseen, toiset jäävät huonommalle arvioinnille. Tilintarkastajien tehtävänä on esimerkiksi tarkastaa, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti, mutta käytännössä pienissä kunnissa tilintarkastukseen käytettävä aika saattaa olla mitoitettu niin pieneksi, että sisäisen valvonnan tarkastaminen jää käytettävien voimavarojen puitteissa pinnalliseksi. Kun sisäisen valvonnan järjestäminen on hallituksen tehtävä ja tarkastuslautakunnan tulisi koordinoida sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestämistä, näyttää se kuitenkin jäävän lautakunnan työskentelyssä katveeseen:

"Tietenkin viranhaltijat taas sanoi heti alkuun "että kylhän täällä kaikki kunnossa on meillä". Ja kuinka ollakaan, niin sit tämmösiä yhteensattumia alkoi, ettei niillä sit ollutkaan ihan kunnossa kaikki. Mut kyllä miusta siihen taas, et jos ihan tätä sisäistä valvontaa, niin aika pienet eväät meillä oli ehkä arvioida sitä muuta kuin sitten tietysti tätä kautta, et miusta ei silloin sisäinen valvonta oikein toimi, jos ei oo viranhaltija käynyt esimerkiksi päiväkodilla, et mikä siel on oikea tilanne." (Vastaja N)

Tarkastuslautakunnat ovat omassa keskuudessaan saattaneet jakaa toimintaa osa-alueittain siten, että joku jäsenistä on perehtynyt tarkemmin tietyn lautakunnan toimintaan ja vain hänelle on kunnasta toimitettu sen lautakunnan kokousten pöytäkirjat. Toisaalta lautakunnalla ei välttämättä ole ollut keskinäistä työnjakoa ja esimerkiksi tutustumiskäynneillä on koko lautakunta ollut mukana esittämässä kysymyksiä ja tekemässä havaintoja. Puheenjohtajan rooli kuitenkin korostuu aika paljon ja hänen helposti odotetaan seuraavan kaikkia toimialoja, mikä lisää tehtävän työläyttä ja aikaa vievyyttä.

Viranhaltijoiden, erityisesti johtavien viranhaltijoiden kuulemiset ovat olleet lautakunnille yleinen toimintatapa. Kuulemisilla tarkoitetaan sitä, että viranhaltija saapuu tarkastuslautakunnan kokoukseen kuultavaksi oman toimialueensa yleisistä ja erityisistä asioista sekä usein kevättalvella arvioimaan edellisen vuoden tavoitteiden saavuttamista ja talousarvion toteutumista. Viranhaltijoiden kuulemisia on voinut olla kesken vuottakin, jos jonkun asian on koettu tarvitsevan lisäselvitystä. Johtavat viranhaltijat ovat yleensä käyneet lautakunnassa vähintään kerran vuodessa juuri edellistä vuotta selostamassa, mutta vuosittain painopistealueittain on voitu kuulla muitakin viranhaltijoita. Lautakunnan tahdosta riippuu, ketä halutaan missäkin asiassa kuulla, koska viranhaltijoiden velvollisuudeksi katsotaan saapua lautakunnan kokoukseen kuultavaksi. Muuan puheenjohtaja totesi, että lautakunnan suuntaan tietoa tuli kyllä verrattain niukalti ilman, että "itse tekee kovasti hommia".

Vierailukäynnit ovat myös tarkastuslautakunnan tapa kutsua henkilökuntaa dialogiin. Yleensä lautakunnat ovat tehneet tutustumiskäyntejä painopistealueittain eri hallinnonalojen kohteisiin ja toimipisteisiin esimerkiksi kouluille, terveyskeskukseen, vanhainkotiin, kunnan laitoksille jne. Vierailtaviin kohteisiin on voitu toimittaa etukäteen kysymyksiä, joihin asianosaisten pitää valmistautua tai paikalle on menty ilman etukäteisvalmistelua. Vierailukäynneillä on tavattu ja haastateltu myös työntekijöitä ja arvioitu tilojen toimivuutta ja paikkojen kuntoa. Juuri näillä tutustumiskäynneillä on voinut tulla esiin toiminnallisia "pikku asioita", joiden korjaamiseen tarkastuslautakunnan on toivottu vaikuttavan. Tutustumiskäynneistä on tehty muistio tai muistio-panoja, jotka ovat olleet apuna arviointikertomuksen kirjoittamisessa tai muistio on voitu toimittaa eteenpäin esim. hallitukselle tai johtoryhmälle, jos on havaittu huomiota vaativia asioita.

"Siinähan oli silloin ensimmäisellä kaudella kaks tämmöstä näkökantaa, toinen oli tämmönen ahdas tulkinta [ks. Ruostetsaari ja Holtinen 2004a], että vaan sitä, mitä siinä valtuuston budjet-tikirjassa on kirjattu näitä toimialojen tavoitteita, vaan niitä arvioidaan. Mutta sitten se toinen näkökanta, jota mie edustin koko ajan, että se kuntalain tarkastuslautakuntaa koskeva tehtävänänto pitää sisällään sen, että koko sitä systeemiä, mitä kuntalaki käsittää niin, sitä kunnan toimintoja, ihan ulottuen niinku organisaation toiminnan arviointiin, niin pitää. Ja se on nyt voit-tanu, että ei sitä tällä toisella kaudella sitten enää tarvinnu missään puolustella, että minkä takia esimerkiks me tosiaan lähdettiin siitä, missä nyt sitten havaittiin niinkun tota ongelmaksi missä tahansa näissä työpaikkakäynneillä niin, me lähettiin selvittämään, että mikä se ongelma on ja tuotiin se esiin." (Vastaaja K)

Eri toimialojen tavoitteisiin, toimintaedellytyksiin ja tiloihin perehtyessään tarkastuslautakunta kiinnittää erityistä huomiota kulloiseenkin kohteeseensa. Alkuvaiheissa tarkastuslautakunnan vierailukäynteihin ja kuulemispyyntöihin on saatettu suhtautua hiukan pelonsekaisesti ja epäilevästi, kun ei ole tiedetty, mitä lautakunta oikein *tarkastaa* eli lautakunnan nimi on koettu harhaanjohtavaksi. Tilannetta (arvofobiaa, Scriven 1991) on lievittänyt se, että lautakunnan on kerrottu olevan vain tutustumassa henkilökunnan työhön ja tiloihin tai haluavan kuulla toimi-alan ajankohtaisista asioista ja mahdollisista ongelmista, ei konkreettisesti tarkastavan jotakin. Lautakunnan kiinnostus on voitu kokea viranhaltijoiden taholta hyvinkin positiivisesti heidän työtään tukevana:

"Yks meidän johtajista sanoi tarkastuspäivän päätteeks, että hänestä on kauheen ihana, kun joku on kiinnostunut hänenkin työstään ja haluaa oikeasti perehtyä siihen. Ei hän tämmöstä tu-kea ja palautetta oo saanu mistään. Se oli mahottoman hienosti sanottu. Sitten siinä tunsin itse-kin... että minähän teen jotain tärkeää. Että tuota... varmaan se... kunnanjohtajan tai toimiala-johtajilla ei oo muuta esimiestä enää, niin aika ei riitä kaikkeen. Se ei ollu riittäny juuri tämän alan käsittelemisessä ja tukemisessa." (Vastaaja P)

"Myö heti siinä, että tää on vaan nimi, että ei lasketa kyniä ja kumeja. Oikeestaan seliteltiin, etenkin sen ensimmäisen vuoden kierroksilla ihan systemaattisesti, että "tää ei oo mikään sel-lainen [tarkastaja], vaan teidän tuntoja haluttais, mikä on teidän jaksamisen taso, onks kuin tiukkaa, onks välineet kunnolliset". (Vastaaja N)

Alueen lautakunnat eivät juuri ole muutoin tehneet kirjallista väliraportointia valtuustolle ha-vainnoistaan vuoden aikana, arviointikertomus on ollut tarkastuslautakunnan toiminnan hui-pennus. Toki vähintään lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ollessa valtuutet-tuja, heillä on ollut mahdollisuus tuoda valtuustossa keskustelujen kuluessa asioita esiin myös tarkastuslautakunnan näkökulmasta.

Tilintarkastajan rooli arvioinnin avustamisessa on vaihdellut. Tilintarkastaja on voinut toimia jopa lautakunnan sihteerinä, asioiden valmistelijana ja esittelijänä ja sitä kautta tuoda impuls-seja lautakunnan toimintaan, mutta yhtä hyvin tilintarkastaja on voinut olla mukana vain jois-sakin kokouksissa ja työpalavereissa oman roolinsa ja kulloisenkin tilanteen mukaisesti. Tilin-tarkastajalle on määritelty tietty tarkastuspäivien määrä kulloisessakin kunnassa, missä puit-

teissa tai ylimenevältä osalta erillisellä veloituksella tarkastuslautakunnan kanssa on tehty yhteistyötä. Tarkastuslautakunta voi siis periaatteessa harkintansa mukaan käyttää tilintarkastajaa apunaan.

Tarkastuslautakuntien arvioinnin toimintatavat näyttävät institutionalisoituneen melko samantapaisiksi. Tähän lienee vaikutusta alkuvaiheen ohjeistuksella ja koulutuksella, jota JHTT-tilintarkastusyhteisöt ovat tarkastuslautakunnille järjestäneet. Erkki Vuorisen laatimilla oppailla on myös ollut vaikutusta toimintatapojen ja näkökulmien yhdenmukaistumiseen. Ilman koulutusta ja opastusta tarkastuslautakuntien rooli ja menettelytavat olisivat varmasti jääneet kunnissa hyvin epäselviksi. Kuitenkin voidaan – ainakin jälkiviisaasti – pohtia sitä, onko tarkastuslautakuntien arviointi tilintarkastuksen kyljessä, entismuotoiselle perustalle ja tilintarkastuksen arvoille perustuvana kehittynyt lainkaan omaehtoisesti? Jos tarkastuslautakuntien arviointi nojautuu kovin vahvasti tilintarkastukseen ja tilintarkastajat toimivat myös lautakunnassa tai sen tehtävissä aktiivisesti, onko vaarana, että tarkastuslautakunnat ovat vain tilintarkastuksen jatke?

Tarkastuslautakuntien profiloitumisen kannalta voisi olla edullista, että lautakunta lainmuutoksella nimettäisiin uudelleen arviointilautakunnaksi. Tarkastuslautakunta-nimitys on harhaanjohtava, koska lautakunnat eivät tee tilin- tai muutakaan tarkastusta, vaan arvioivat lähinnä kunnan toiminnan tuloksellisuutta. Se, että tarkastuslautakuntien arviointi on niin sidoksissa tilinpäätökseen ja tilintarkastukseen ja että sekä tilintarkastus, vastuuvapauskäsittely ja arviointikertomus käsitellään samassa yhteydessä, on omiaan sekoittamaan tilintarkastuksen ja arvioinnin. Jos tarkastuslautakunta näyttäytyy valtuustossa, kunnassa ja kuntalaisille pelkäänsä kerran vuodessa, vaarana on, että se häipyi taustalle kuten entismuotoinen luottamushenkilötilintarkastus.

**6. Miten lautakunta on toiminut ryhmänä? Miten päätökset on tehty?
Mikä on ollut sinun roolisi puheenjohtajana päätöksenteossa?**

Tarkastuslautakunnan itsenäisestä ja erityislaatuisesta asemasta johtuen lautakunnalle ei ole määritetty viranhaltijavalmistelijaa ja esittelijää sen alaisten asioiden käsittelyyn. Lautakunnat ovat itse ratkaisseet, toimiiko puheenjohtaja tai tilintarkastaja tai isommissa kunnissa esim. sisäinen tarkastaja lautakunnan valmistelijana tai esittelijänä. Tämä on vaikuttanut siihen, että lautakunnan toiminnassa erityisesti pienissä kunnissa puheenjohtajalla on kohtalaisen iso rooli vetovastuun sekä asioiden valmistelun ja esittelyn suhteen. Sen on katsottu teettävän puheenjohtajalle paljon töitä ja vievän aikaa. Jotkut puheenjohtajista arvioivatkin oman roolinsa

ja panoksensa aika isoksi, erityisesti silloin, jos puheenjohtaja on valmistellut myös arviointikertomusta varten jonkinlaisen pohjaesityksen.

”No yhessä me tietysti kokouksissa asioista päätettiin, mut kyllä niinku arviointikertomuksen laadinta niin kyllähän se käytännössä oli puheenjohtaja, joka laati. Et mie valmistelin hyvin pitkälle sitä arviointikertomusta aina ja sit lautakunnan kanssa käytiin läpi se ja allekirjoitettiin.” (Vastaaja B)

”Sehän varmaan, meillä oli aika aktiivinen rooli tällä tilintarkastajalla, että sen suhtautuminen varmaan vaikuttaa tässä. Ainakin sai varmuutta, että se oli meidän sihteeri ja esittelijä tavallaan. Ainoa, joka ties tarkempaan.” (Vastaaja L)

Yleensä lautakunnissa on ollut keskinäinen hyvä henki ja puoluepolitiikka on jäänyt sivuun lähes poikkeuksetta. Puheenjohtajat mainitsivat usein, että ”ei oikeastaan edes huomannut, kuka mitään edusti”. Tämä epäpoliittisuus on mainittu suorastaan silmiinpistävänä erona muihin lautakuntiin nähden. Jos joku ryhmä valtuustossa oli ajanut jotakin asiaa ja hävinnyt, ei sitä korostettu tai nostettu esiin arviointikertomusta laadittaessa. Jotkut puheenjohtajat ovat tietoisesti vetäneet lautakunnassa rennompaa linjaa ja pyrkineet epävirallisuuden avulla saamaan myös enemmän keskustelua aikaan. Monet lautakunnat on mainittukin keskustelevina lautakuntina eikä asioista ole tarvinnut äänestää kuin jossakin lautakunnassa koeluontoisesti. Useat puheenjohtajat mainitsivat, että kertaakaan ei äänestetty, asiat keskusteltiin ja erilaiset näkemykset sovittiin yhteen.

Toki löytyi myös sellaisia lautakuntia, joita puheenjohtajat luonnehtivat hiljaiseksi, jossa ”kukaan ei sano mitään” tai passiiviseksi ja ei-motivoituneeksi. Tällöin tarkastuslautakunta ei ole päässyt edes sisäiseen, keskinäiseen dialogiin. Lautakunnan arvostusta kuvaa myös se, miten puheenjohtaja arvioi pienessä kunnassa otettavan ”aktiivisimmat tavallaan tärkeimpiin hommiin, sitten tähän”. Eräs puheenjohtaja arvioi lautakunnalta tulevan apua valmistelussa, mutta ei aina. Jäseniä sai pyytää tekemään ja sittenkään ei aina tehty, mitä oli pyydetty. Tilintarkastaja on käytetty apuna vaihtelevasti, aktiivisesta esittelijän ja sihteerin roolista lähtien siihen, että tilintarkastaja on ollut ”vähän apuna”.

”Joo, siis mie tein ne arviointikertomukset eikä niihin sitte kukaan ei, siihen kö laitat mitä laitat, niin kukaan ei sano mitään, ne ei sanonu mitään.” (Vastaaja J)

Lautakunnan erityistä roolia ja merkitystä kuvaa hyvin erään puheenjohtajan arvio tarkastuslautakunnasta ainoana toimielimenä, jossa voi tuoda esille sitä, mitä luottamusmiehenä todella katsoo tarpeelliseksi. Lautakunnilla on ollut myös erityisen korostunut näkemys siitä, että toimintoja on tarkasteltava kuntalaisen kannalta. Tarkastuslautakunnan nähdään selkiinnyttä-

neen monia asioita ja sillä on ollut mahdollisuus sanoa myös esimerkiksi: ”jos jossakin toiminnassa valtuusto oli asettanut tavoitteet, mutta ei ollut antanut rahaa, että tässä ei ole mitään järkeä.”

”Mut tavallaan suuri mahdollisuus, että kun normaali... toimielin, missä virkamies esittely tekee, niin se on ainoa, meillä ainakin missä todellakin voi tuoda sitä mitä kattoo todella niinkun luottamusmiehenä tarpeelliseksi.” (Vastaaja E)

Tarkastuslautakunnalta puuttuu automaattinen viranhaltijavalmistelija ja –esittelijä, mikä puute on eri kunnissa ratkaistu eri tavoin. Tämä on pienempien kuntien ongelma, sillä isoissa kunnissa käytetään usein esimerkiksi sisäistä tarkastajaa lautakunnan työssä. Tätäkään ei ole kirjallisuudessa pidetty ongelmattomana, sillä sisäisen tarkastajan esimiehenä on usein kunnan- tai kaupunginjohtaja (ellei sisäistä tarkastusta ole resursoitu nimenomaan tarkastustoimeen), jolloin hän on alaisuussuhteessa kunnan johtoon, jonka toimia tarkastuslautakunnan on tarkoitus arvioida. Pienissä kunnissa viranhaltijavalmistelijan ja –esittelijän puute tuottaa lautakunnan puheenjohtajalle ison ja työlään vetovastuun. Tilintarkastajan rooli on vaihdellut hyvinkin aktiivisesta ja keskeisestä valmistelijan ja esittelijän roolista vain vähäiseen avustamiseen tai osallistumiseen lautakunnan kokouksiin tarvittaessa.

Tarkastuslautakunnan epäpoliittisuus on suorastaan silmiinpistävää. Toisaalta kunnallispoliittiset asiat koetaan usein epäpoliittisiksi, ”yhteisiksi asioiksi”, joita kaikki ajavat kuntalaisten parhaaksi. Tarkastuslautakunnan itsenäinen asema ja omintakeinen rooli kenties hitsaavat myös lautakunnan jäsenet hyvin yhteen ja otollinen dialoginen ilmapiiri tekee yhteisen oppimisen ja yhteisten näkemysten löytämisen helpommaksi. Jos lautakuntaa kuvataan siten, että erilaiset näkemykset sovitetaan yhteen keskustelemalla eikä äänestyksiin ole tarvetta, ollaan dialogisesta näkökulmasta jo varsin hyvällä tasolla. Toisaalta tarkastuslautakunnassa, toisin kuin muissa lautakunnissa, ei tarvitse suuressa määrin käsitellä tuloja ja menoja (eikä tarkastuslautakunnan tuloksellisuuttakaan juuri arvioida, valtuusto vain teoriassa), jotka voivat olla kiistojen ja ristiriitaisten näkemysten lähde. Tämä on koettu myös arvostusongelmaksi, ettei lautakunta päästä suurista määrärahoista ja tärkeinä pidetyistä asioista.

Lautakuntaa ei aiemmin tehtyjen tutkimusten tapaan (esim. Vuorinen 1995, Ruostetsaari ja Holtinen 2004a) pidetä erityisen arvostettuna paikkana. Ehkä tässäkin rasitteena on entismuotoisen luottamushenkilötilintarkastuksen perintö. Se, että tarkastuslautakunta jää taustalle eikä onnistu nostamaan asioita keskusteluun, on omiaan lisäämään lautakunnan heikkoa arvostusta. Kunnallispolitiikassa arvostusta nauttivat johtohenkilöt ja operatiiviseen johtamiseen osallistuvat sekä sellaiset lautakunnat, joissa käsitellään merkittäviä määrärahoja.

7. Mihin arviointinne on perustunut? Mitä asioita olette pitäneet tärkeinä?

Arviointi vuosittain on perustunut valtuustokauden alussa tehtyyn tarkastussuunnitelmaan ja vuosittaisiin painopistealueisiin, joita on arvioitu ja tarkasteltu yhteistyössä tilintarkastajan kanssa. Yhteys tilintarkastukseen on keskeinen. Toimialojen omista asiakaskyselyistä tai tutkimuksista ovat jotkut lautakunnat saaneet apua arviointiin, mutta näistä tai muista toimialan sisäisistä arvioinneista ei tietoa tarkastuslautakunnille ole suinkaan tullut automaattisesti.

”No ei itse asiassa automaattisesti kyllä tule [asiakaskyselyt, lääninhallituksen kyselyt yms.], et varmaan tulis jos lautakunta pyytää ja tietää, et mitä kaikkea siellä tehdään.” (Vastaja B)

”Meillä oli tehty jostakin, olikohan se just perusturvassa, me saatiin se jumalaton paperi käytettäväksi ja sen pohjalta kyllä lähdettiin kysymään, mutta siinä oli hirmuinen homma. Se oli kyllä sellasta munkkilatinaa minulle se. Perusturvasta oli tehty jokin valtava, valtava tuota. Joku tämmönen tutkimus. Se oli ihan siinä loppuvaiheessa.” (Vastaja F)

Haastateltavien vastaukset kautta linjan kuvastivat kuntalaisnäkökulman erityistä huomioimista lautakuntien toiminnassa. Puheenjohtajat kuvasivat lautakuntien arvioineen kuntalaisten ja asiakkaiden näkökulmasta sitä, minkälaisia palvelut ovat ja miten hyvin ne on tuotettu, miten toiminta palvelee kuntalaisia sekä pyrkineen positiivisesti kehittämään näitä palveluita. Tätä voisi luonnehtia kuntalaisten edunvalvonnaksi (ks. Sigelman ym.1992, 367).

”Joo, vaikka talous on tärkeä asia ja tarvitaan terve talous, että homma pysyy kasassa, mutta kyllä niinkun se... se ei saa olla itseisarvo se euroihin tuijottaminen, kyllä täytyy olla kuntalaisten ja asiakkaiden näkökulmasta se tavallaan... että minkälaisia ne palvelut on ja miten hyvin ne on tuotettu... että semmonen... tietysti rationaalisuus, mutta myös, että miten se palvelee kuntalaisia se toiminta.” (Vastaja P)

Tehtävänantonsa mukaisesti tarkastuslautakunnat ovat joutuneet arvioimaan sekä taloudellisten että toiminnallisten tavoitteiden toteutumista, mutta lautakunnilla tuntui olevan tässä suhteessa kuitenkin hieman painotuseroja. Taloudellista näkökulmaa korostaneet puheenjohtajat arvioivat suurimman huomion kiinnittyneen talouteen, sen edellytyksiin ja harkittavaksi esitettyihin säästökohteisiin, toimialojen pysymiseen talousarvion raameissa ja siihen, hoidetaanko kunnan taloutta hyvin vai huonosti. Sosiaali- ja terveystalouden eniten rahaa nielevänä toimialana kiinnitettiin huomiota, mutta sen arvioiminen todettiin hyvin vaikeaksi, onko rahalla saatu juuri se mitä on haettu, onko toiminta laadukasta ja hoidetaanko potilaat hyvin. Eräs puheenjohtaja kiinnitti erityistä huomiota valtuuston asettamiin sitoviin määrärahoihin ja kuriin, ettei määrärahoja noin vain ylitettäisi. Ylityksiä ei oikeastaan saisi olla, koska ne pitäisi pystyä havaitsemaan ajoissa ja pyytää niihin lisämäärärahoja. Taloudellinen näkökulma on korostunut.

Tavoitteellisuutta on pidetty tärkeänä, jotta toimintaa voidaan arvioida ja voidaan nähdä jokin suunta, mihin ollaan menossa. Talousarvioon ja taloussuunnitelmaan on kirjattu toiminnan yleisiä ja toimialojen erityisiä tavoitteita, joita tarkastuslautakunta on yleensä käynyt tarkoin läpi, verrannut niiden toteutumista ja yrittänyt raportoida valtuustolle niiden toteutumisesta. Talousarviossa tavoitteita on sekä sanallisessa että numeraalisessa muodossa, joista numeromuodossa olevia tavoitteita on kuvattu helpoiksi seurata, mutta niiden toteutumiset ovat yleensä jo toimintakertomuksessa, jolloin niiden toistaminen ei ole mielekäästä. Eräs lautakunta on arvioinut jopa ns. yleisesti hyvänä pidettäviä tavoitteita tai yleisen teemavuoden (esim. vammaisten vuosi) tavoitteita, vaikka niitä ei välttämättä ole ollut kirjattuna missään.

Toiminnallista näkökulmaa korostaneet puheenjohtajat arvioivat painopisteen olleen toiminnan puolella ja pienessä kunnassa on lähdetty liikkeelle hyvinkin ruohonjuuritasolta ja pienistä asioista. Toki huomioitiin, että arviointikertomuksessa kuuluu mainita suuret budjettiylitykset ja niiden syyt, mutta eräs puheenjohtaja kuvasi, ettei ylityksen syihin kuitenkaan tarkkaan syvennytty vaan pitkälle luotettiin siihen, mitä osastopäällikkö selosti. Asioita on nostettu näkyviin ja niiden on koettu jossain määrin edenneenkin, lautakunnan ansiosta tai siitä huolimatta. Tosin joistakin asioista on huomautettu useita kertoja peräkkäisissä arviointikertomuksissa eivätkä ne ole siitä huolimatta edenneet.

Arviointikertomuksen huomioiden seuranta ei välttämättä ole ollut kovin aktiivista, mutta ilmeisesti huomattuaan, etteivät kaikki tarkastuslautakunnan esille tuomat asiat ja huomiot johda vuosikausiin mihinkään, on lautakunta saattanut sisällyttää arviointikertomukseen luvun, jossa seurataan aikaisemmin esitettyjen havaintojen vaikutusta. Toisaalta muuatta puheenjohtajaa vaivasi juuri se, että lautakunnan arviointikertomus tuotuna valtuustolle vain tiedoksi tahtoo hautautua ja lautakunnan pitäisi itse napakasti ja aktiivisesti tehdä seurantaa.

Haastateltujen tarkastuslautakuntien puheenjohtajien mukaan keskeinen huolenaihe on ollut henkilöstön hyvinvointi ja jaksaminen sekä työ resursseineen. Lisäksi väestökehitys, työllisyys ja työpaikkakehitys sekä sosiaali- ja terveystoimi suurimpana toimialana ovat keskusteluttaneet lautakuntia erityisesti. Lautakunnat näyttävät arvioinnissaan kiinnittäneen huomiota toiminnan kehittämiseen, ei pelkästään asetettujen tavoitteiden toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen (ns. laaja tulkinta lautakunnan tehtävistä, ks. Ruostetsaari ja Holttinen 2004a). Kuten eräs puheenjohtaja kuvasi: ”voimme tehdä pienemmällä rahalla parempaa palvelua, mitä kaikki poliitikot eivät kyllä usko, mutta niin se vain on”. Eräs lautakunta on kehittänyt myös omaa toimintaansa ottamalla tarkastelunäkökohdaksi ns. poikkihallinnollisen arvioinnin, joka normaalisti ei näy missään ja suunnittelemalla myös sen neljän vuoden osalta. Tällöin on yh-

tenä vuonna käyty poikkihallinnollisesti läpi nuorten, toisena vuonna työikäisten, kolmantena vanhusten asiat jne.

Tarkastuslautakuntien arvioinnin perustana ovat varsin institutionalisoituneet toimintatavat (esim. tarkastussuunnitelma ja vuosittaiset, tilintarkastajan toiminnan kanssa synkronoidut painopistealueet). Näiden tapojen muotoutumiseen on alkuvaiheen ”työnohjauksella” ollut merkitystä ja kun tavat ovat vakiintuneet, ns. ”hyväksi havaittu” (olipa kyse niiden oikeasta toimivuudesta tai niiden kyseenalaistamisen ja muuttamisen hankaluudesta), ne tapaavat muodostua pysyviksi ja jälkeen tulevakin lautakunta saattaa ottaa käyttöön samanlaiset toiminnan tavat ja käytännöt. Niistä tulee perinteinen tapa toimia. Tähän perustuu myös tilintarkastuksen kauaskantoinen vaikutus tarkastuslautakuntien toiminnassa.

Kuntalaisnäkökulman korostaminen tarkastuslautakuntien toiminnassa on sitä ydintä, miten luottamushenkilön ”kuuluukin” toimia eli toimia kuntalaisten parhaaksi. Arvioinnissa on mahdollisuus todeta kunnan toiminnan ja talouden tuloksellisuus kuntalaisen näkökulmasta. Tosin voidaan pohtia, missä määrin kyse on sisäänrakennetusta syllisyyden välttämisestä (Weaver 1986). Arvioidessaan asioita kuntalaisen näkökulmasta luottamushenkilö toimii parhaan kykynsä mukaan ja väistää poliittisen vastuun. Luottamushenkilön kannalta onkin ikävää ja turhauttavaa, että vaikka hän tekee parhaansa, lautakunnan tunnettuus ja arvostus eivät ole kovin korkeita. Tähän lautakunnan on mahdollista vaikuttaa profiloitumisellaan ja omalla viestinnällään.

Tarkastuslautakunnat ovat pohtineet omaa merkitystään ja sitä, olisivatko jotkut tapahtuneet muutokset voineet tapahtua ilman lautakuntaakin. Mikä on lautakuntien tuottama lisäarvo? Lautakunta ymmärretään välineelliseksi, sen toiminnasta pitäisi olla jotakin hyötyä ja usein hyöty nähdään hyvin konkreettiseksi parannukseksi asioihin, vaikkapa pieniinkin. Kun jokin asia konkreettisesti muuttuu ja muutos todetaan hyväksi, ihminen selvästi saa siitä tyydytystä. Sen sijaan se koetaan turhauttavana, että lautakunta huomauttaa tärkeinä pitämistään asioista monta kertaa vailla mitään vaikutusta. Aikaansaaminen näyttää olevan jonkinlainen myötäsytynyt tarve.

Tarkastuslautakuntien arviointia voidaan luonnehtia toiminnan tuloksellisuuden arvioinniksi ja talouden, kuntalaisten (asiakkaat) ja henkilöstön osa-alueisiin on kiinnitetty huomiota, vaikka BSC-malli tai tasapainotettu mittaristo ei olisi kunnassa käytössäkään. Sitä sellaisenaan ei nimittäin kukaan haastateltavistani maininnut. Prosessinäkökulma ja prosessien toimivuus tai niiden parantaminen ei mainittavasti tullut sellaisenaan esiin, mutta implisiittisesti kuvauksena

tai pohdintana jostakin asiasta, ”joka ei oikein toimi”. Tarkastuslautakunta on kiinnittänyt huomiota toiminnan kehittämiseen, ei pelkkään tavoitearviointiin. Tavoitteiden toteutumisen arviointia on pidetty lautakunnan lakisääteisenä tehtävänä, mutta luonnollisena on nähty pohtia myös sitä, miten toimintaa voisi kehittää ja asioita tehdä paremmin. Tämä voidaan nähdä prosessinäkökulman esiintuomisena.

8. Miten sinun näkemyksesi mukaan arviointi on vaikuttanut kuntasi päätöksentekoon?

Puheenjohtajien näkemys arvioinnin vaikuttavuudesta kunnan päätöksentekoon on enimmäkseen skeptinen. Tarkastuslautakuntien arvioinnin vaikutukset kahdella ensimmäisellä valtuustokaudella on koettu vähämerkityksisiksi. Suoranaisia näkyviä tuloksia ei ole koettu olleen. Valtuustossa arviointikertomus tulee valtuutetuille tiedoksi ja keskustelu siitä on valtuustossa ollut vähäistä. Haastateltavat valittelivat jopa arviointikertomuksen käsittelyä valtuustossa, sillä se on saatettu käsitellä vasta sen jälkeen, kun hallituksen toimintakertomus, tilinpäätös ja tilijä vastuuvapauden myöntäminen on käsitelty. Tällöin arviointikertomuksella ei ikään kuin ole nähty olevan mitään yhteyttä näihin. Asioiden käsittelyjärjestys on saatu muutettua kiinnittämällä siihen huomiota.

”No ei se varmaan ihan kauheen valtavasti ole vaikuttanut. Se on valitettavasti sanottava näin. Että tuota... ehkä sitä kauden loppua kohti vähän enemmän, kun asia tuli tutummaksi.” (Vastaa ja P)

”Jouduin siitä väittelyyn silloin alkuvuosina, ku mie sanoin että se pitäis olla tää tarkastuslautakunnan arviointikertomus valtuuston esityslistassa ennen ku valtuusto hyväksyy tilinpäätöksen. Niin ja vastuuvapauden. Sitten lakiasiantuntija sano, että kun sillä ei oo niinku tämmöstä juridista merkitystä, niin mie sanoin, että ei sitä poista. Siis tarkastuslautakuntahan se esittää valtuustolle sen, ehdottaako tarkastuslautakunta tili- ja vastuuvapauden myöntämistä. Ettei sen tarvi silläkään olla merkitystä, mutta sillä on niinku sille toiminnan..., siinä on semmonen näkymätön yhteys, että se kuitenkin ne risut ja ruusut, mitä siellä arviointikertomuksessa on. Että ne vaikuttas siihen toimintaan eikä se oo semmonen, että merkitään tiedoksi. Mutta tosiaan se sitten jo parina, kolmena viimisenä vuotena se sitte saatiin menemään niin päin.” (Vastaa ja K)

”Se oli meillä sekä että eli sehän oli alussa se, että ensin käsiteltiin tilinpäätös ja sen jälkeen viimeisenä arviointikertomus, mutta sitte me se käännettiin ohjeiden mukaisesti oikein.” (Vastaa ja B)

Jos arviointikertomus on käsitelty kesäkuun valtuustossa, ovat valtuutetut saattaneet olla jo hieman lomallelähtötunnelmissä eikä mielenkiintoa ole riittänyt arviointikertomuksesta keskustelemiseen, etenkin jos kertomus on ollut yleiseen tapaan maltillinen. Haastatellut puheenjohtajat epäilivät myös, etteivät kaikki valtuutetut ole jaksaneet edes lukea arviointikertomusta ja siitä syystä pidettiin myös parempana, etteivät kertomukset olisi liian pitkiä. Valtuusto on myös saattanut innostua keskustelemaan tavoitteista arviointikertomuksen jättämisen jälkeen, kun

niistä pitäisi keskustella talousarviota tehtäessä. Eräs puheenjohtaja epäili, että tavoitteet asetetaan se mielessä, että niiden toteutumista tarkastetaan: ”pitää laittaa sellaiset tavoitteet, että ne saa täyttymään ja ympyrä sulkeutuu”.

”No ne suoranaiset näkyvät tulokset, niitä ei ole. Mä luulen, että valtuutetut, kun, jos ne on jaksanut lukiä sen arviointikertomuksen läpi, ja se on siellä valtuustossa käsitelty, ja nuija kopautettu pöytään sen jälkeen, siihen ei oo palattu, eikä ainakaan mitään palautetta ei lautakunta saanut. Kiitettiin vaan työstä ja nuija pöytään ja sit paperit roskakoriin [naurahtaa]. Ei, ei yhtään kertaan ollut siellä [keskustelua valtuustossa], kukaan käyttänyt mitään puheenvuoroa siitä.” (Vastaaja I)

”Minusta se on paras kiitos siitä hyvästä työstä, että jos valtuusto keskustelee niistä asioista, mitä siellä arviointikertomuksessa on ja kiitellään, että nää asiat on tuotu esille... se motivoi vähän, jotta ei oo tehty turhaa työtä.” (Vastaaja B)

”Sehän on vielä yleensä tää kokouskin, tää jossa arviointikertomus käsitellään just siinä kesälomien kynnyksellä niin siin on viel sellanen psykologinen juttu, et se on niinku lapsilla viimisenä koulupäivänä, ei ne haluu kuulla mitään enää, että... jee, nyt päästään kesälomalle.” (Vastaaja A)

Haastatellut puheenjohtajat eivät olleet sitä mieltä, että tarkastuslautakuntien arvioinnilla olisi ollut suuri tai merkittävä vaikutus, mutta osa haastateltavista oli sitä mieltä, että arvioinnilla on kuitenkin ollut jotain vaikutusta. Asioita tiedostettiin, vaikkeivät ne olisi juuri kohentuneet. Esitettiin myös epäilyjä siitä, että asiat olisivat voineet mennä eteenpäin ilman tarkastuslautakuntaakin. Lähinnä arvioinnin vaikutuksina nähtiin se, että nostamalla ongelmat esiin arviointikertomuksissa, ne tulevat keskusteluun ja valtuutettujen tietoisuuteen (sosiaalinen vuorovaikutus, Valovirta ja Hjelt 2005). Toisaalta tavoitteiden asettaminen sinänsä kehittyi, kun tarkastuslautakunta kiinnitti siihen huomiota, mutta sekin hitaasti (prosessuaalinen hyödyntäminen, Valovirta ja Hjelt 2005). Jos tarkoituksena on kutsua osallisia dialogiin, pieni provosointi saattaisi olla tehokkaampi kuin maltillinen ja toteava arviointikertomus. Keskustelun ja vuorovaikutuksen syntyminen on tarkastuslautakunnille tärkeä motivointitekijä; arvioinnilla ei tunnu olevan merkitystä, ellei siihen reagoida.

”Joo se on nimenomaan, et ne nostetaan ne ongelmat siel esille arviointikertomuksessa. Kuitenkin ne tulee keskusteluun ja ne tulee valtuutettujen tietoisuuteen, mitä tääl on. No en mie muuta huomannu, ku tuon noitten tavoitteiden asetanta, et kyl ne siihen kiinnitti huomioo... et kyllä se koko ajan kehitty, mut se kehitty hirmusen hitaasti.” (Vastaaja H)

Tarkastuslautakunta on kuitenkin voinut vaikuttaa suoraan eli saattamalla asioita kunnanhallituksen, viranhaltijoiden ja lautakuntien tietoon listauksina tai keskusteluissa esimerkiksi vierailukäyntien jälkeen (välineellinen hyödyntäminen, Valovirta ja Hjelt 2005). Korjattavat epäkoh-

dat, joista viranhaltijat ehkä ovat jo olleet tietoisiaakin, saattoivat korjaantua ennen arviointikertomuksen laatimista ilman, että niitä tarvitsi saattaa valtuuston tietoon.

"Kyl myö saatiin itse asiassa niin niitä esityksiä, mitä lautakunnalta tuli, niin kaikki ei välttämättä ees mennyt valtuustoon vaan ne lautakunnan kokouksessa jo johtoryhmän tahon, joiden kanssa käytiin keskusteluja ja tuli joku asia, niin se saattoi korjaantua jo sillä keskustelulla." (Vastaja B)

Arviointikertomuksen laatimisen ajankohta, huhti-toukokuu ja sen jättäminen yleensä touko- tai kesäkuun valtuustossa ennen kesälomia aiheuttaa sen, että sillä ei ole koettu olevan paljoakaan vaikutusta tulevan vuoden suunnitteluun. Vuosisuunnittelu on jo aloitettu ja toisaalta arviointikertomus voi ikään kuin jäädä kesälomien alle. Prosessit saattavat myös olla hyvin hidasjänteisiä lähtien siitä, että ongelma nostetaan esiin ja päättyen siihen, että se korjaantuu. Välissä voi olla jopa vuosien "kuollut aika". Eräs haastateltava arveli, että niukasta valtuustokeskustelusta huolimatta asioita yleensä varmasti huomioitiin, mutta arviointikertomuksen jälkeistä keskustelua ei osata käydä niin, että se poikisi siitä jatkoa. Dialogi tyrehtyy.

Kuntalaisten arvioitiin tietävän tarkastuslautakunnasta ja sen työstä melko vähän. Arviointikertomukset ovat julkisia ja jotkut lautakunnat laittavat kertomuksensa kunnan www-sivuille. Kuntalaiselta vaatii kuitenkin jonkin verran aktiivisuutta etsiä arviointikertomus netistä tai paperisena versiona kunnasta. Tarkastuslautakuntien alkuvaiheissa arviointikertomukset eivät juuri ylittäneet paikallislehtien uutiskynnystä, ellei niissä ollut jotain erityisen huomiota herättävää. Nykyisin lautakuntien työ on tullut tutummaksi, mutta jos kertomus on sävyiltään neutraali ja asiointilan toteava, se ei vielääkään helposti ylitä joukkoviestinten uutiskynnystä. Jos lautakunta ei pidättäydy kehittämisehdotusten tekemisestä tai vaihtoehtoisten kehityskulkujen esittämisestä, arviointikertomus voi kenties herättää hieman enemmän mielenkiintoa.

"Mie luulen, että melkosen vähän [kuntalaiset ovat tietoisia]. Mitä lehdestä lukevat. Miulla on ainakin sellanen käsitys, että... Niin ja siinä, että mitä se tarkoittaa, mikä se on itse asiassa se tarkastuslautakunta. Koska miulla on sellanen käsitys, että kyl melko vähän kuntalaiset sitä, mitkä eivät ole missään noissa lautakunnissa tai hallituksessa, valtuustossa ynnä muuta tai kunnalla töissä tai jotain, niin uskosin, että aika vähän." (Vastaja O)

"...se ei ehkä oikein ollut näille toimittajillekaan avautunut tämä tarkastuslautakunta. Ja tietysti siinä ois varmasti taas meikäläisellä ollut peiliin kattomisen paikka, että olis pitänyt ehkä siihen itse kertomukseen osata tätä värikkäämpää juttua väsäätä, jos tätä julkisuutta olis halunnut. Mutta myö kaiken aikaa aateltiin silloin, että tehään ruohonjuurityötä oikeasti kuntalaisten hyväksi, eikä myö tarvita mitään..." (Vastaja N)

Tarkastuslautakuntien arvioinnin vaikutukset kahdella ensimmäisellä valtuustokaudella on koettu vähämerkityksisiksi. Suoranaisia näkyviä tuloksia ei ole koettu olleen. Joitakin vaikutuk-

sia on kuitenkin ollut; asioita esiin nostamalla ne tulevat keskusteluun ja valtuutettujen tietoisuuteen, jolloin niillä on ollut hyötyä sosiaalisen vuorovaikutuksen parantumisen kautta; toisaalta tavoitteiden asettaminen on kehittynyt tarkastuslautakunnan kiinnitettyä siihen huomiota, jolloin kyse on prosessuaalisesta hyödystä (ks. Valovirta ja Hjelt 2005). Arviointikertomuksen jättämisaikajohdan takia arviointi ei kunnolla ehdi vaikuttaa tulevan vuoden suunnitteluun, mutta koska arviointi on niin riippuvainen tilintarkastuksesta ja tilinpäätöksestä sekä hallituksen toimintakertomuksesta, sitä on vaikea muuttaa. ”Arvioinnin vuosikelloa rukkaamalla” eli tuomalla valtuustolle myös väliraportteja tai teema-arviointeja vuoden aikana tarkastuslautakunta olisi näkyvämpi ja sen merkitys valtuuston toiminnalle tärkeämpi. Prosessit ovat hidasjälteisiä ja uudistukset voivat tapahtua hitaasti, jopa vuosien viiveellä.

Kuntalaisten tietämys lautakunnasta arvioitiin vähäiseksi ja arviointikertomus tavoittaa kuntalaiset satunnaisesti. Lautakunnat eivät ole laatineet erityistä viestintästrategiaa, miten arvioinnin tulokset esitellään valtuustossa, henkilöstölle ja julkisesti tai miten niiden käyttöönottoa seurataan. Jos arviointityöhön liittyy epävarmuutta, kenties tulosten julkistamistakaan ei haluta erityisesti korostaa.

Puheenjohtaja itse:

9. Miten olet kokenut tarkastuslautakuntatyön?

Suurin osa haastatteleistani puheenjohtajista koki tarkastuslautakunnassa toimimisen mielekkääksi ja mielenkiintoiseksi. Työ koettiin vaativaksi, mutta antoisaksi, koska siinä sai hyvän kuvan kunnan kokonaisuudesta ja siitä, miten kunta tai kaupunki ja sen eri toimialat toimivat. Tarkastuslautakuntaa pidettiin eräänlaisena aitiopaikkana. Lautakunnalla ei ole viranhaltija-esittelijää ja usein siitä syystä puheenjohtajan tehtävää pidettiin myös työläänä, haastavana ja aikaa vievänä. Erityisesti ensimmäisellä valtuustokaudella toiminta oli täysin uutta ja siksi oli myös epävarmuutta siitä miten toimia.

”Erittäin mielenkiintoisena. Se on paikka kunnassa, jost näkee ja tietää, mitä kunnas tehään ja missä kunnas mennään.” (Vastaaja C)

”Täytyy sanoa, että joskus on kyl tuntunu niinkö tuulimyllyjen kans. Kun ei oo resursseja, pitäis ite olla paneutunu ja sitoutunu paljo ja aikaa olla paljo ja tutkia, kun ihmisel on paljon muitaki menoja ja tekee niinkö oman toimen ohella, niin aika rankkaa sit. Et pitää toimia esittelijänä ja muuta.” (Vastaaja D)

”Mulle valkeni ne mahdollisuudet, minkälainen kehittämiselin vois tulla tästä tarkastuslautakunnasta. Että tarkastuslautakunnassa kun siellä seuraa mitä tehdään, niin siellä näkee mitkä päätökset on pitkäjänteisiä mitkä on tätä tämmöstä nuijankopautusta. Ja jos se työ tehdään oikein, niin sitten näitten päätösten vaikutuksiakin tarkastuslautakunnassa pystytään seuraamaan.” (Vastaaja F)

”Kun jouduin, tai pääsin puheenjohtajaksi, miten vain, niin kyllähän mulla oli jo kokemusta. Ja tiesin mikä tää orkesteri on, ja mihin mie joudun. Ja tiesin, että ihan turha lähteä yrittämään mitään isoa sysäystä, että yritin pienin askelin.” (Vastaja F)

Muutammat vastaajat eivät kuitenkaan kokeneet tarkastuslautakunnan tehtävää kovin tärkeänä tahi muuta luottamustointia kummempana. Joidenkin lautakunnan jäsentenkin mielenkiintoa kuvattiin vähäiseksi. Suurin osa haastatelluista edusti maaseutukuntien valtuustoa keskustaa ja ellei vastaaja edustanut valtuustoa, saattoi hän kokea poliittisen painoarvonsa puheenjohtajana vähäiseksi. Kenties taas valtuustoa edustaessaan puheenjohtajalla ei ollut vähäistäkin intressiä haastaa tai kyseenalaistaa päätöksentekoa tai toimintatapoja, koska siinä hän ehkä vaikeuttaisi oman puolueensa asemaa ja myös omaansa. Muuan puheenjohtaja totesi myös, että puheenjohtajana ollessaan hän ainakin kuvitteli voivansa kiinnittää huomiota johonkin asiaan, mutta sittemmin on vaikuttanut siltä, että kunnallispolitiikassa asioista päätetään hallituksessa (turhautuminen).

”Et onhan semmosii, mitkä tulee kokoukseen vaan, aukasee kirjekuoren suurin piirtein kokouksessa, kuunteleet ja rupeet katteleen kohta kelloo, et pitäs lähtä johonki.” (Vastaja D)

”Ja että heillä oli aikaa siihen tutustua, mutta kyllähän se sitten vähän nyppi kun huomasi ettei tuota oo avattukaan. Tuli sen kirjekuoren kanssa.” (Vastaja F)

”Mä koin sillä lailla sen homman, että minun painoarvo oli minun pätevydessä, ei poliittisessa painoarvossa. Ehkä se niin pitäis ollakin, mutta silloin kun ollaan kunnallispolitiikassa ja tehdään politiikkaa niin olis se ollut toivottavaa et sen ois kokenut myöskin niin että tällä on poliittista painoarvoa.” (Vastaja F)

”Omalla kaudella ainaskin jotenkin kuvitteli, että mie... pystyn kiinnittämään huomiota johonkin asiaan, toki en väitä et se ois johtanu mihinkään, mut nyt tällä kaudella on kyllä se tunne, et ihan samantekevää, onko vaiko ei... Kyl se niin menee, et kunnallispolitiikassa hallituksessa asiat käytetään ja sillä siisti.” (Vastaja A)

Vaikka eteläkarjalaisten tarkastuslautakuntien puheenjohtajiksi valtuustokausina 1997–2000 ja 2001–2004 näytti valikoituneen muitakin noviiseja kuin allekirjoittanut tutkija, haastatellut olivat sitä mieltä, ettei se olisi ”keltanokan paikka”. Toivottavana pidettiin sitä, ettei tarkastuslautakunta vaihtuisi kokonaisuudessaan vaalikaudessa ja että jäsenillä olisi poliittista kokemusta. Ei pidetty tarkoituksenmukaisena sitä, että lautakunnassa on liikaa sellaisia henkilöitä, jotka vasta opiskelevat kunnan ja tarkastuslautakunnan toimintaa. Myös sitä pidettiin enimmäkseen mieluisana, että lautakunnassa on nimenomaan valtuutettujäseniä, joilla on kokonaisnäkemys kunnan asioiden hoidosta (ns. valiokuntamalli, Vuorinen 1995). Lautakunnassa voi olla puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa lukuun ottamatta myös jäseniä valtuuston ulkopuolelta. Heillä koettiin kuitenkin olevan heikompi käsitys siitä, mistä asioista on kyse ja miten ne kunnassa toimivat. Heiltä saattaa myös puuttua rohkeutta kysellä asioista virkamiehiltä,

jotka eivät tunne heitä kunnolla, ja tällöin lautakunnan ei-valtuutetut jäsenet eivät välttämättä pääse sisälle asioihin siten kuin haluaisivat.

"Sehän on hirveen hyvä tällöinen näköalapaikka. Et mun mielestä ihan ykköspaikka tutustua tähän yleensä kunnallispolitiikkaan ja rakenteeseen, ihan älyttömän hyvä! Et se on tietysti toinen asia, mitä jälkikäteen sitten mietin että... onko tavallaan oikein laittaa semmoinen keltanokan tarkastuslautakunnan puheenjohtajaks. Koska mä en itse asiassa edes tiennyt mikä tarkastuslautakunta ja se oli vähän tilanne se, et kun kukaan muu ei suostunut, minä kävin siihen [naurua]." (Vastaaja M)

"Mut puheenjohtajan pitäis olla... ei olla opettelemassa, koska hyvin äkkiä se tullaan sitten siivutetuks, taikka siis sillä lailla, että ne ei noteeraa sitä. Ja varsinkin sitten, jos se puheenjohtaja, taikka lautakunta itse vie itseänsä vähän niinkun sivuraitteille. Minähän jouduin kysymään sellasia asioita mitä minä en tiennyt, ihan yksinkertaisia asioita. No sitten kun kysyin lautakunnan jäseniltä että oisitteks te tiennyt, eei. Niin mut ei kukaan uskalla sanoa. Niin ja sitten oli semmonenkin kaveri joka oli istunu varmaan 30 vuotta näissä luottamustoimissa." (Vastaaja F)

"Joku sano, että tarkastuslautakunnan jäsenten pitäis olla valtuuston ulkopuolelta. Et pitäis olla ulkopuolinen, et pystys niinku kattoon ulkopuolisen silmin. Mut mie nään ihan päinvastoin, et tarkastuslautakunnan kaikkien jäsenten ois hyvä olla valtuustossa. Silloin niillä ois se tietotaitopohja jo valmiina elikä ne pystys hirveen paljo enemmän, niin ei tarvis perusasioihin, et mist täs on kyse ja mitä tää tällöinen on." (Vastaaja D)

"Iha hyvä, että sit lautakunnan jäsenillä ois kokemusta kunnallispolitiikasta sekä kunnallishallinnossa ja yleensä kunnan asioista, mutta ei se mikään silleen näien vanhojen äijien viimeinen vuosi et tota pistetään tarkastuslautakuntaan, kosk ei niillä muutakaa enää tee [naurua]. (Vastaaja B)

"Ja tää että jos kaikki on valtuutettuja siinä lautakunnassa, niin kyl se valitettavasti ei se pysty enää kovinkaan objektiivisesti tarkastelemaan mitään asiaa, et kuka nyt itteensä rupeis haukkumaan kovin paljo." (Vastaaja A)

Haastatteleman puheenjohtajat näyttivät kokevan tarkastuslautakunnan puheenjohtajuuden siten, että siinä pitää olla jotakin annettavaa ja se annettava tulee annetuksi yhden tai kahden kauden aikana. Muutoin tehtävien hoito alkaa muuttua rutiiniksi, joksi se voi muuttua myös lautakunnan jäsenille. Toisaalta kaivattiin siis vaihtuvuutta, vaikkakaan ei nähty toivottavaksi sitä, että lautakunta uusiutuu kovin voimakkaasti valtuustokausien vaihtuessa, jolloin tehtävien opettelemiseen kuluu enemmän aikaa.

"Varmaan vaihtuvuutta pitää olla, koska sen huomaa kun teki neljättä arvointikertomusta, niin se on niinku aika äkkiä tehty että [naurua], se menee vähän sit niinku rutiinina ja, et ehkä neljä vuotta on ihan hyvä jakso. Mut sitä niinku tossa alussakin sanoin, että mun mielestä se ei oo keltanokan paikka." (Vastaaja M)

Tarkastuslautakunta sai nopeasti tarvitsemansa tiedot, vaikkakaan tiedot eivät välttämättä tulleet automaattisesti vaan niitä piti joskus osata pyytää. Tietämyksen kasvaminen kunnan asioista koettiin tyydytystä tuottavaksi ja myös hyväksi siitä näkökulmasta, että esimerkiksi

myöhemmin mennessään kunnanhallitukseen tai muihin lautakuntiin, entisellä tarkastuslautakunnan puheenjohtajalla tai jäsenellä näkemys oli laajentunut.

”Se oli mukava kyllä, että sai nopeasti kaikkia tietoja, mitä tarvi ja tietoa tuli. – Ei se tarkastuslautakuntakin, vaikka siitä puhutaan, että se on superlautakunta, ei sillä ole avaimia sen kummemmin kuin muillakaan asioihin, joita halutaan pitää pimennossa, ne voidaan pitää.” (Vastaja I)

”Teetättää töitä, jos niistä kaikista, mistä ei saa selvää niin niissä joutuu kyselee ja voiko siihen luottaa sit välttämättä, jos sä puhelimella kysyt tai jotain tällaisii suusanallisesti.” (Vastaja B)

”Ei me oo ikinä jouduttu käyttämään sitä virallista päätöksentekoa, että nyt meiän pitää saaha nää tiedot, vaan kyllä niinku kaik on sen sisäistäny, et jos tarkastuslautakunta haluaa jotain nähää, niin sitte se on ihan pyyetty. Tosin jotku lautakunnan jäsenet on välil käsittäny sen asian myöski niin, että ku he on lautakunnan jäsenii, niin heillä on oikeus mennä ilman lautakunnan päätöstä, niin.” (Vastaja D)

Haastattelemani puheenjohtajat ovat pääsääntöisesti kokeneet työn tarkastuslautakunnan vetäjänä mielenkiintoiseksi, mutta työlääksi. Työläys on pienempien kuntien ongelma, isommissa kunnissa tarkastuslautakunnan puheenjohtajuus lähennellee muiden lautakuntien puheenjohtajien tehtäviä, jos käytettävissä on viranhaltijavalmistelu ja –esittely. Tehtävien hoito voi kuitenkin muuttua rutiiniksi, jolloin vaihtuvuus on hyväksi.

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajalta toivotaan kokemusta ja aiemmissa tutkimuksissakin on tullut esille, että puheenjohtajan olisi hyvä olla ”kokenut kehäkettu”. Ehkäpä ihanteellista olisi, että esimerkiksi valtuuston puheenjohtajana tai hallituksen jäsenenä toiminut kokenut valtuutettu ryhtyisi tarkastuslautakunnan vetäjäksi. Tällöin kunnan toimintatavat ja henkilöt olisivat jo tuttuja, mutta arviointitehtävän kautta kunnan toiminnasta ja taloudesta voisi löytyä uusia näkökulmia. Puheenjohtajan oma poliittinen asema ja suhdeverkosto vaikuttavat siihen, miten hän kokee voivansa viedä asioita eteenpäin. Rajoittaako valtuustueosallisuus rakentavaa kriittisyyttä? Minkälaiseksi käyvät ”opposition” edustajan äänenpainot ja kuuluvuus? Kenties hyvään dialogiin kykenevä lautakunta pystyy käsittelemään näitäkin asioita.

Lautakunnan valtuutettujäsenillä nähtiin olevan parempi kokonaisnäkemys kunnan asioiden hoidosta kuin ei-valtuutetuilla jäsenillä. Osallisuus tuo tietoa, tieto luo osallisuutta. Tarkastuslautakunnan jäsenyys tuo tietämystä kunnan asioista, mutta auttaa myös näkemään kunnan osista muodostuvan kokonaisuuden. Se on hyödyksi myöhemmin, jos siirtyä luottamustehtävissään toimimaan muihin kunnan orgaaneihin.

10. Miten kuvailisit itseäsi ja toimintaasi tarkastuslautakunnan puheenjohtajana? Minkälainen puheenjohtaja olet ollut?

Suomalainen ei tyypillisesti kehu itseään tai omia tekemisiään, vaan on mieluusti vaatimaton, niin tämänkin väitöskirjatutkimuksen haastateltavat. Enemmistö puheenjohtajista kuitenkin arvosti itseään ja omaa toimintaansa puheenjohtajakaudellaan, joskin toiset olivat ehkä turhankin ankaria ja kriittisiä itseään kohtaan.

Myönteisiä näkemyksiä itsestään puheenjohtajat rakensivat sanoilla aktiivinen, yhteistyöhaakuinen, diplomaattinen, rento, luonteva, mahdollisimman tasapuolinen, keskusteleva ja kuunteleva. Saatu positiivinen palaute viranhaltijoiden tai lautakunnan jäsenten taholta mainittiin myönteisen puheenjohtajakuvan osana. Puheenjohtajat eivät ole pyrkineet korostamaan omaa rooliaan, vaikka heidän roolinsa usein korostuu jo sitä kautta, että viranhaltijaesittelijää ei ole. Pidetyt kokoukset ja työpalaverit eivät ehkä ole olleet niin virallisia kuin muissa lautakunnissa vaan keskustelua on käyty vapaamuotoisemmin, kuin "nuotiopiirissä". Arviointikertomuksen kirjoittaminen on toisille ollut luontevaa, mutta toisille jonkinlainen kynnyks ja jos omaa kirjallista ilmaisua ei ole koettu oikein hyväksi, on apuna käytetty esimerkiksi tilintarkastajaa. Yhtäältä arvostettiin lautakunnan puheenjohtajan ja jäsenten tasavertaisuutta, toisaalta esiin tuli näkemys, että puheenjohtajan on käytettävä puheenjohtajan valtaa ja hallittava koustekniikka, jotta asiat saadaan käsiteltyä eikä puheenjohtajan yritys toimia täysin tasa-arvoisena ryhmän jäsenenä oikein toimi.

"Mulle ei tullu mitenkään semmosta fiilistä, että ois palanu välit tai tullu ristiriitoja, vaikka välillä tuli semmosia asioita esille, jotka ois voinu mennä paremmin ja näin. Olin sillä tavalla diplomaattinen ja edelleenkin olen oikein hyvissä väleissä kaikkien johtavien viranhaltijoiden kanssa. Tietysti ottihan se vähän päähän, kun katto no niin... että tästä me lausuttiin jo kolme vuotta sitten ja edelleen asia on samassa jamassa." (Vastaaja P)

Ne puheenjohtajat, jotka eivät tuntuneet oikein arvostavan itseään, luonnehtivat itseään sanoilla liian lempeä, huono, joutui tukeutumaan virkamiehiin ja muihin, laiska ja liian kiireinen. Liian lempeäksi itsensä kokenut haastateltava arvioi, ettei osannut kovistella esimerkiksi osastopäälliköitä tulleista ylityksistä vaan tyytyi heidän valmiiksi miettimiinsä selityksiin. Kovin kriittisesti suhtautui itseensä se tarkastuslautakunnan ensimmäisen kauden puheenjohtaja, jolle puheenjohtajuus oli ensimmäinen kerta koskaan ja joka silti koki, että tehtävästä olisi joku toinen ihminen voinut saada paljon enemmän irti. Koska tarkastuslautakunnan puheenjohtajuus on koettu aikaa vaativaksi, ovat omat työ- ym. kiireet aiheuttaneet sen, että puheenjohtaja ei omasta mielestään ole ehtinyt paneutua tehtäväänsä niin paljon kuin olisi pitänyt. Riittämättö-

myyden tunne niin ajan kuin tietotaidon osalta on kenties tehnyt haastateltavat hieman liiankin kriittisiksi itseään kohtaan.

"Siin ehk pitäis olla vähän semmoinen, ärhäkämpä. Mä olin ehkä liian lempeä, että siinä pitäis varmasti osata kovistella näitä, esimerkiksi just osastopäälliköitä. Jos tulee ylityksiä, niin miks. Ja ei tyydy sitten heidän selityksiin, mitkä on kenties valmiiks mietitty... Ja perustellaan et joku sairaanhoitopiiri, että eihän sille voi mitään [nauraa]." (Vastaaja M)

Keskiverroiksi itsensä kokeneet haastateltavat arvioivat toiminnassaan olleen jotain hyvääkin eli esimerkiksi sen, ettei haastateltava ainakaan yrittänyt ketään tai päätöksiä hirveästi ohjailla, ei runnoa eikä toisaalta hillitä. Ymmärrettiin myös kokemattomuuden vaikutus, joka toisaalta väheni koulutuspäiviltä saatujen ohjeiden ja oman harkinnan myötä. Sen puheenjohtajan suhtautuminen omaan toimintaansa oli neutraalia, jonka lautakunnassa edettiin tilintarkastajan valmisteleman esityslistan mukaan ja jossa keskustelu yleensä oli aika vähäistä.

"No en mie nyt ainakaan yrittänyt ketään ohjailla hirveesti tai sillä viisiin, että "tehään nyt tälleen" tai en minä nyt runnonu ainakaan mitään, että "tätä asiaa ei kyllä oteta, et miun serkku on töissä siellä". [naurahtaa] Kai nyt sellanen keskiverto jotenkin, että en minä nyt ainakaan yrittänyt hirveesti runnoa enkä toisaalta hillitä, et jos joku halusi asioita ottaa esille, niin itte asiassa mie vähän yllytin, että "antaa palaa vaan, tehkää, ihan räväkkäkin kertomus voijaan tehdä". Koska tietää, et jos me tehään sellanen hyssyttelykertomus, niin nukkuu entistä sikeämpään koko porukka." (Vastaaja O)

Johtamansa lautakunnan jäseniä eräs puheenjohtaja kuvaili siten, että he aina hyväksyivät sen, mitä puheenjohtaja puhui, mikä saattoi johtua siitä, etteivät he oikein ehtineet paneutua asioihin. Toinen kuvasi sitä, että jos antoi jollekin jäsenelle jonkun tehtävän hoidettavaksi, ei asia ehkä kokonaan hoitunut tai unohtui. Jos lautakunta on ollut passiivinen, puheenjohtajan on pitänyt enemmän houkutelua heitä dialogiin:

"Että tuota, kun ei oikein tahtonut niistä jäsenistä saada aina irti. Että kyllä mä todennäköisesti yritin olla, tai tiesin kouluja käyneenä ja kokoustekniikkaa ja muuta tämmöstä. Ei saisi olla liian hallitseva, mutta... Siis koin joskus, että mä todella johdattelin liikaa, mut kun ei sieltä lähtenyt, ei sieltä lähtenyt muuten." (Vastaaja F)

Hyvää tarkastuslautakunnan puheenjohtajaa voidaan kuvata sanoilla aktiivinen, yhteistyöhaikainen, diplomaattinen, rento, luonteva, mahdollisimman tasapuolinen, keskusteleva ja kuunteleva. Puheenjohtaja pystyy halutessaan johdattelemaan lautakuntaa, koska hänen tietämyksensä kasvaa asioiden valmistelun, esittelyn ja perusteisin perehtymisen kautta. Koetut puutteet ajankäytössä ja tietotaidossa tuottavat riittämättömyyden tunnetta. Toisaalta suostuessaan luottamustehtäviin ja erityisesti lautakunnan puheenjohtajaksi tehtävän voidaan edellyttää vaativan henkilöltä aikaa ja perehtymistä asioihin.

Puheenjohtajia voidaan tyypitellä eri tavoin esim. aktiivinen, passiivinen ja keskiverto tai neutraali. Aktiivinen puheenjohtaja saattaa olla toisaalta ohjailla lautakuntaa, jos on kärsimätön, mutta kuitenkin tehostaa sen työskentelyä. Aktiivisella viestinnällä on vaikutusta siihen, millaiseksi käsitys lautakunnasta muodostuu; jos lautakunta näyttäytyy ulkopuolelle tehokkaasti ja asianmukaisesti toimivana, sillä on vaikutusta lautakunnan arvostukseen. Passiivinen, virkamiehin tukeutuva ja kiireinen puheenjohtaja voi tyrehdyttää lautakunnan keskustelun vetäytyessään vetovastuusta. Lautakunnan jäsenten on vaikea toimia puheenjohtajan ohi. Jos puheenjohtaja kykenee ”sopivasti vetämällä ja työntämällä” innostamaan ja sitouttamaan lautakunnan jäsenet omaehtoisesti toimintaan, se tehostaa lautakunnan sisäistä työskentelyä, jonka tulokset voidaan helpommin ja näkyvämmiin viestiä ulkopuolelle ja siten vaikuttaa lautakunnan nauttimaan arvostukseen. Kyse on positiivisen kierteen luomisesta toiminnan, viestinnän ja arvostuksen välille.

Yhteistyö/ongelmat/politiikka:

11. Kenen kanssa ja minkälaista yhteistyötä olette tehneet? Miten yhteistyö on toiminut?

Yhteistyötä tarkastuslautakunnat ovat tehneet ennen muuta JHTT-tilintarkastajien kanssa, koska lautakunta vastaa myös tilintarkastuksen järjestämisestä ja molemmat funktiot, sekä tarkastus että arviointi, toimivat kunnissa läheisessä yhteydessä. Yhteistyötä on tehty myös sekä viranhaltija- että luottamushenkilöjohdon kanssa, samoin sisäisten tarkastajien, mutta näitä tai muuta tarkastusfunktion henkilökuntaa on ollut käytettävissä lähinnä vain alueen kaupungeissa. Luonteva tarkastuslautakuntien yhteistyötaho kunnissa on ollut talouden ja hallinnon viranhaltijat, esimerkiksi taloussihteeri, talousjohtaja tai hallintojohtaja. Työntekijäta- solle yhteyksiä on ollut lähinnä vain vierailukäyntien yhteydessä.

Etelä-Karjalan pohjoispään kuntien tarkastuslautakunnilla on ollut yhteisiä kesätapaamisia ja joitakin vastaavia tapaamisia on ollut myös muilla, mutta kovin systemaattista yhteistyö muiden lautakuntien kanssa ei ole ollut. Muiden lautakuntien puheenjohtajia ja jäseniä on tavattu esimerkiksi tilintarkastusyhteisön tai muissa koulutuksissa. Kuntaliiton juristit mainittiin tahona, josta voi kysyä neuvoa tai kannanottoja. Myös omasta poliittisesta ryhmästä saa vinkkejä ja tietoja asioista.

”Ne oli kyllä hyviä tilaisuuksia sillein, et siellä käytiin läpi, et onks teillä tällaisia ongelmia ollut ja näin päin pois. Tilintarkastaja oli sama näissä kaikissa kunnissa vielä iha oikeesti myös mukana keskustelussa.” (Vastaaja B)

Kukaan haastateltavista ei maininnut yhteistyön sujuneen mihinkään suuntaan erityisen huonosti. Jossain määrin asioita on ”pitänyt lypsää” tai ”älytä pyytää”. Eräs puheenjohtaja kuvasi sitä, miten jos tarkastuslautakuntaa jokin asia askarrutti, pyydettiin asianomainen viranhaltija kokoukseen tai palaveriin kertomaan asiasta. Ei tarvinnut pyöritellä turhaa byrokratiaa, selvityspyynnöitä ja raportteja kokouksessa käsiteltäväksi vaan asioista kyseltiin henkilökohtaisesti. Tarkastuslautakunnan näkemyksen mukaan välitöntä asiaan puuttumista vaativia asioita on käsitelty suoraan hallituksen tai ao. lautakunnan kanssa eikä ole odotettu, että asiat kirjataan seuraavaan arviointikertomukseen.

”Kauheen kivasti, musta me saatiin aina kaikki, mitä älyttiin pyytää.” (Vastaaja P)

”Minusta se toimi hirveen kivasti, et jos meitä joku asia askarrutti, niin mä sanoin, et meillä on kuule kokous tai palaveri ens viikon tiistaina, että tuutko käymään kokouksessa. No hän tuli ja kertoi mikä on homman nimi. Niin musta on turha pyörittää hirveitä byrokratiaa, että oltais pidetty kokous ja annettu selvityspyyntö johonkin ja sit se olis antanut meille raportin, mikä olis kokouksessa käsitelty, minun mielestä se on ihan turhaa tämmöistä asioitten pyörittelyä.” (Vastaaja M)

Toki tiettyjä henkilökohtaisia vivahde-eroja yhteistyön sujuvuudesta mainittiin lähinnä kunnanjohtajan tai ylimmän luottamushenkilöjohdon kyseessä ollen. Maltillista linjaa on saatettu pitää yllä tietoisesti eikä tarkastuslautakunta ole ”räksyttänyt” tai vaatinut kunnan- tai kaupunginjohtajaa tai muita jatkuvasti antamaan selvityksiä ilman selvää aihetta, jolloin yhteistyösuhteet ovat säilyneet hyvinä. On myös tietoisesti varottu puuttumasta operatiiviseen johtamiseen ja kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan työhön (Ruostetsaari ja Holttinen 2004a, Harjula ja Prättälä 2007).

”Vähän semmoinen yks ongelmakohta, että meillä oli lähinnä kunnanhallituksen puheenjohtaja sellainen, mikä oikeestaan vähät välitti yleensäki koko tavoitteiden asettamisesta ja arviointikertomuksesta ja arvioimisesta eli oli sen verran vanhan koulukunnan kasvatti. Eikä mieltänyt varmaan sitä, että paino vaan pää puskassa tavallaan päätöksiä eteenpäin. Niin joo että saahan ne asettaa vaikka minkälaisia tavoitteita, mutta rahathan ne muka vaan loppuu. Sehä pitäis olla ihan päinvastoin, just sen takiahan ne tavoitteet asetetaan.” (Vastaaja B)

”Myö sitä aika paljon kyllä varottiin, että ei meidän tehtävä oo käyä kunnanhallitukseks kunnanhallituksen paikalle tai kunnanjohtajan paikalle. Meidän tehtävä on arvioida ja tuoda tietoo sitten, tietenkin tehdä esityksiä, jos hyö ymmärtää ja sitte korjaa niin se on hyvä, mut jos ei, niin sitte tuuaan valtuustolle julki, valtuustollehan me ollaan tilivelvollisia.” (Vastaaja B)

Yhteistyötä tilintarkastajien kanssa on kehuttu poikkeuksetta hyväksi tai jopa erinomaiseksi. Kuntaliiton omistamalla tilintarkastusyhteisöllä on eteläkarjalaisissa kunnissa ollut dominoiva asema. Tilintarkastajan rooli ja osallistuminen lautakunnan toimintaan tai sen avustaminen on

vaihdellut varsin aktiivisesta siihen, että tilintarkastaja ja lautakunta ovat toimineet itsenäisesti. Jos molemmat ovat tahoillaan toimineet itsenäisesti, lautakunta on tavannut tilintarkastajia esim. pari kertaa vuodessa, jolloin tilintarkastaja on raportoinut lautakunnalle omia havaintojaan ja lautakunta kertonut tilintarkastajalle omistaan. Tilintarkastajalta puheenjohtaja ja lautakunta ovat tarvittaessa saaneet apua ja neuvoja. Toisaalta lautakunta on tilintarkastajan tuki mahdollisissa ongelmatilanteissa.

”Enkä muista, että oisko yhtään kertaa tilintarkastajalle annettu joku vinkki, että katopas sitä asiaa. Jotenkin ois mielessä, että joku asia on sellainen, mitä lautakunta korosti ja tilintarkastaja ois siihen syventynyt ja näin. Mutta ei täällä mitään, mitään oikein huomautettavia ollut.” (Vastaja I)

”Tilintarkastaja, niin se oli huippukaveri. Semmonen hiljainen, rauhallinen niinku mieki, ja meil synkkas hirmusen hyvin yhteen. Jos mitä oli, niin voi soittaa hyvin ja kysellä ja tuota, oikein semmonen palvelualtis ja kiva kaveri.” (Vastaja H)

”Tilintarkastaja kuiteskin yksinäisenä henkilönä työskentelee vaikka sillä onkin yhteisö takana niin kyllä sen toiminnan tukeminen ja valvominen ja neuvominen on, täytyy siinä olla joku luottamushenkilö...tukea. Kun siellä tulee kuiteskin niitä tilanteita, että tilintarkastaja ja viranhaltija saattaa olla asiasta eri mieltä ja sitten kehen se tilintarkastaja tukee, jos sillä ei ois lautakuntaa. Se helpottaa kuiteskin, jos siellä ei ois sellaista, niin uskaltaisko tilintarkastaja välttämättä kaikkia niitä asioita tuodakaan sitten, ei.” (Vastaja B)

Tilintarkastaja on voinut toimia lautakunnassa sihteerinä tai pöytäkirjan pitäjänä jatkuvasti tai niissä kokouksissa, joissa on ollut läsnä. Tilintarkastaja on myös voinut kirjoittaa arviointikertomukseen rungon tai pohjaesityksen, jota lautakunta on sitten muokannut tai kirjoittanut puhtaaksi lautakunnan tekemän rungon. Pääsääntöisesti alueen lautakuntien arviointikertomuksia, niiden runko- tai pohjaesityksiä tilintarkastajat eivät kuitenkaan ole kirjoittaneet, vaan sen on yleensä tehnyt joko puheenjohtaja tai lautakunta yhdessä. Vain alueen tuolloisissa kaupungeissa, Imatralla ja Lappeenrannassa, on ollut sisäisiä tarkastajia käytettäväksi tarkastuslautakunnan apuna ja molemmissa heitä on käytettykin. Sisäisten tarkastajien työpanokseen oltiin myös hyvin tyytyväisiä.

”Meillä oli tilintarkastaja toimi niinku pöytäkirjanpitäjänä ja valmisteli myös nää asiat.. Ja se toimi, toimi aika hyvin se järjestelmä, mut tuota tietenkun kunnan kannaltahan se on vähän kalliimpi, mutta kun ei meillä, pienessä kunnassa niin ei siellä ollut oikein muuta vaihtoehtoja. Sieltä [kunnan puolelta] on vaikea löytää ja sit toinen, et tota ei minusta puheenjohtajan tehtäviin ei kuulu kyllä hoitaa, ei se kuulu luottamushenkilölle hoitaa alusta loppuun asti kaikki kaikkiin kokouksiin liittyvät. Liian, liian työlästä. Et näkisin kyllä että jos kunnasta ei löydy, niin kyllä sitä tilintarkastajaa kannattaa käyttää hyödykseen siinä.” (Vastaja B)

”Periaatteessa kuntien kannattais tilintarkastajaa vaihdattaa ihan jo sen takia, et sieltä tulis uusia näkemyksiä. Mut sanotaan neljä tai kaheksan vuotta maksimi ja sit vaihtuis, et siihen tulis sitä uutta näkemystä. Siihen tulee helposti sellainen tilanne, että siinä tulee kunnan johtohenkilöi-

den kans liian tutuksi, et sit siellä ei enää uskalleta tuodakaan niitä asioita ilmi mitään...”(Vastaja B)

Tarkastuslautakunnan luonnollisia yhteistyötahoja ovat olleet JHTT-tilintarkastajat, kunnan taloushallinnon viranhaltijat (esim. talous- tai hallintojohtaja, taloussihteeri, sisäiset tarkastajat jne.) ja ylimmät viranhaltijat, joiden kanssa tullaan myös tutuiksi. Henkilökuntaan tarkastuslautakunta on ottanut yhteyksiä lähinnä työpaikkakäynneillä. Organisaation eri tasoilla näkemykset asioista vaihtelevat ja voivat olla eri tavoin väritettyjä; yhteisen dialogisen ja realistisen oppimisen näkökulmasta lautakunta saattaa pyrkiä kuulemaan eri näkemyksiä ja sovittamaan niitä yhteen tai se voi tyytyä johtotason esittämiin näkemyksiin. Laajemman kuvan saaminen vaatii enemmän työtä ja ajankäyttöä.

Tarkastuslautakuntien seudullinen tai alueellinen yhteistyö ei ole laajamittaista eikä kokemusten vaihtaminen säännönmukaista. Tapaamiset liittyvät alueellisiin tai kansallisella tasolla järjestettäviin koulutuksiin, mutta yhteistyöverkoston syntyminen näyttää olevan harvinaisempaa ja tuolloinkin tilintarkastajalla voi olla aktiivinen rooli niiden syntyisessä ja ylläpitämisessä. Kokemusten vaihtaminen on koettu hyödylliseksi.

Tarkastuslautakunnat ovat tietoisesti varoneet puuttumista operatiiviseen johtamiseen ja pitäneet yllä maltillista linjaa (ks. Harjula ja Prättälä 2007). Tässä lautakuntien arviointi näyttää nojaavan tilintarkastusmaiseen riippumattomuuden ideaan, joka kieltää tarkastajaa/arvioijaa tekemästä itseään osalliseksi päätöksentekoon, jonka vaikutuksia seuraavassa vaiheessa arvioidaan. Koska tarkastuslautakunta on poliittinen elin ja vähintään puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava valtuutettuja, tämä aiheuttaa jossain määrin näennäisen riippumattomuuden illusion, jota ylläpidetään siten, että operatiivista johtamista ei arvioida. Tällöin kysymykseksi muodostuu, kuka arvioi johtamista kunnassa – myös luottamushenkilöjohtamista, mutta erityisesti ammattijohtamista nykytilanteessa, jossa managerialismi on antanut ammattijohtajille enemmän ”mahdollisuuksia johtaa”? Tuleeko uuden julkisjohtamisen idea tilivelvollisesta johtamisesta käsitellyksi silkkihansikkain?

Yhteistyö JHTT-tilintarkastajien kanssa on toiminut hyvin vaihdellen hyvin aktiivisesta ja tilintarkastajan käyttämisestä toiminnan valmistelijana ja esittelijänä siihen, että lautakunta ja tilintarkastaja ovat toimineet varsin itsenäisesti tahoillaan. Luottamus tilintarkastuksen ammattimaisuuteen on ilmeisen kova ja erityisesti silloin, jos tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö on jo pitkään tarkastanut kunnan taloutta ja hallintoa. Myös henkilösuhteiden toimivuus vaikuttaa

myönteiseen käsitykseen. Nämä saattavat painottaa tilintarkastajaa valittaessa valtuustokausien vaihteessa, vaikka sillä ei kilpailutilanteessa saisikaan olla merkitystä.

12. Miten olette valmistelleet ja kirjoittaneet arviointikertomuksen? Oletteko saaneet siihen apua ja keneltä?

Arviointikertomuksen valmistelemissä ja kirjoittamisessa lopulliseen muotoonsa on eteläläisten tarkastuslautakuntien käytössä ollut erilaisia variaatioita. Puheenjohtaja on voinut valmistella kertomuksesta kirjallisen luonnoksen, jota on käsitelty ja tarvittaessa muutettu lautakunnan palaverissa. Lautakunnan käsittelyn jälkeen sen hyväksymä ja allekirjoittama arviointikertomus on siten muodostunut kollektiiviseksi näkemykseksi. Muuan puheenjohtaja arveli sen olevan luonnollista, että se joka pystyy kirjallisesti muotoilemaan arviointikertomuksen suhteellisen lyhyessä ajassa, tekee sen. Hyvätkin sanalliset mielipiteet kun eivät kaikilla aina oikein taivu kirjalliseen muotoon.

”Ja vaikka noi on nyt nuo arviointikertomukset nyt tommosta, ei ne mitään pitkiä, 4-5 sivuisia korkeintaan, mutta jos pannaan kuka tahansa tuolta pystymetästä, että kirjoita tuo, niin kyl siinä aikaa menee siinä. Minä olin Virossa, kun oli yks esitelmätilaisuus tarkastuslautakunnille, niin siellä oli huonekaverina yks puheenjohtaja. Se kertoi kyllä että ei hän mitään semmosia tee, teki sit tilintarkastaja tai joku muu.” (Vastaja I)

Niissä lautakunnissa, joissa tilintarkastajaa tai sisäistä tarkastajaa oli käytetty asioiden valmistelussa ja sihteerinä, oli luonnollista, että tämä myös valmisteli jonkinlaisen pohjaesityksen arviointikertomukseksi. Pöytäkirjat ja muistiot olivat jo valmiina tietokoneella arviointikertomuksen pohjaksi ja yhdessä lautakunnan kanssa sitten on katsottu, mitä vielä lisätään, mitä otetaan pois eli muotoiltu arviointikertomus lopulliseen muotoonsa ja lautakunnan kollektiiviseksi näkemykseksi.

”Semmonen, kirjallinen ilmasu, niin siihen on tilintarkastajaa jouduttu, koska ei oo tätä verbaalista. Tai suullisesti tulee, mutta kynällisesti ei taho tulla ulos jostain kumman syystä.” (Vastaja D)

”No ei siinä mitään, kyllähän ois voinu kirjoittaaakin, mutta.. ihan jo.. aattelin, että jos toisella on laptopilla kaikki pöytäkirjat, niin miten helppo siitä on koostaa sitten ja sitten vielä.. jälkeenpäin katottuna, niin sitten kun on arviointikertomuksen pohja, niin siit on helppo tehdä seuraavana vuonna... [nauraa]” (Vastaja A)

Toiset lautakunnat ovat myös tehneet arviointikertomuksen kokonaan yhdessä, joko niin, että jokainen jäsen on tehnyt jonkinlaisen raakavedoksen esimerkiksi oman nimikkolautakuntansa asioista tai että puheenjohtaja on vuoden aikana käytyjen muistiinpanojen pohjalta palautellut asioita lautakunnalle mieliin ja siitä kirjoittanut pohjaesityksen tai että lautakunta on ikään kuin

tyhjistä aloittaen laatinut arviointikertomuksen yhdessä. Tilintarkastajalle on ehkä annettu myös mahdollisuus kommentoida arviointikertomusta ennen sen allekirjoittamista. Painopisteiden ja eri näkemysten yhteensovittamiseen on saatettu käyttää runsaastikin aikaa.

Arviointikertomusten sävy ja sisältö vaikuttaa puheenjohtajien kertomana olleen aika maltillinen ja diplomaattinen. Puheenjohtaja näyttää varmistaneen, että arviointikertomus on ollut julkaisukelpoinen. Jos lautakunta on kirjoittanut alkuaikoina pitkiä ja yksityiskohtaisia kertomuksia, on jäljemmistä kertomuksista saattanut tulla lyhyitä ja yleismaailmallisempia.

”Eihän ihmiset jaksa lukee, niinku mieki sen tiän valtuutettuna, jos miul tulee paksu nippu, niin mie koitan ettii sen oleellisen, en mie jaksa sitä lukee sitte. Niin tietosesti vähennettiin niitä.” (Vastaja H)

”Monta kertaa, niinku tässä sä mainitsit näitä, mitkä ei oo niinku valtuustossa eikä muuta, et sieltä voi tulla kuka vaan, niin ehkä sieltä tuli niitä kriittisempiä, että puheenjohtaja niitä joutu kattomaan vähä ja karsimaan, et ne ei monikaan ollu siis ihan asiallinen eikä julkaisukelpoinen sun muuta näin, että tällasii sieltä tuli juuri näin. No, sit päästiin kuitenkin sieltä yhteisymmärrykseen, ku sitä pyöriteltiin.” (Vastaja C)

”Piti vähä toppuutella lautakuntien jäsenien kommentteja, mitä he ois halunneet siellä arviointikertomuksessa olevan, niin minusta se ei, se ois käynyt niin pahasti korvaan kalahtanut ja sit se ei kuiteskaan oo niin olennainen asia, et se oli saanut julkisuutta sitte muuten, että se on kaikkien päätöksentekijöiden tiedossa jo tavallaan valtuutettujen tiedossa jo muuta kautta niin se oli niinkun iha turhaa.... turhaa enää sitä kautta sitte revitellä lisää.” (Vastaja B)

Vaikeuksia alkuaikojen arviointikertomusten kirjoittamiseen on tuottanut tietenkin se, jos valtuusto ei ole asettanut kunnollisia tavoitteita arvioitavaksi ja lautakunta on joutunut kiinnittämään siihen huomiota useammassa arviointikertomuksissaan. Sitä kautta ainakin tavoitteiden asettaminen itsessään näyttää kunnissa parantuneen (prosessuaalinen hyödyntäminen, ks. Valovirta ja Hjelt 2005), mutta se ei vielä kerro tavoitteiden asettamisprosessin parantuneen tai sitä ovatko tavoitteet oikeasti toimintaa ohjaavia.

Alkuaikoina tarkastuslautakunnat ovat myös noudatelleet talousarvion tai budjettikirjan muotoa tavoitteiden arvioimisessa ja luetelleet tavoitteita, mutta sittemmin on voitu todeta, että samoja taulukoita on turha arviointikertomuksessa kerrata. Muuan puheenjohtaja totesi, että esimerkiksi jonkun toimialan tavoitteiden toteutumisen kuvaaminen prosentteina ei kerro oikeastaan mitään eikä sen avulla voi tehdä järkeviä päätöksiä.

”Mie kyllä näkisin tän koko ongelman, että tää... alkaa lähestyyn puppugeneraattoritasoo, että.. koska silloin sanotaan joku konkreettinen asia, mis on vika, mikä on tehty väärin, niin kaikkihan sen ymmärtää. Mut sit, puhut vaan linjoista ja strategioista ja visioista niin.. sinne saa upotettuu kaikki.” (Vastaja A)

Arviointikertomusten arvioitiin kehittyneen sisällöllisesti vuosi vuodelta mm. koulutuksien kautta, jolloin voi oppia miten asioita muualla tehdään tai minkälaisia malleja on saatavilla ja sitten sisällyttää omaan arviointikertomukseensa uusia kohtia. Nykyisin tarkastuslautakuntien arviointikertomuksia ja toimintamalleja voi hakea esimerkiksi internetin avulla kuntien omilta www-sivuilta, mutta alkuun niitä ei juuri ollut saatavilla eivätkä kaikki lautakunnat edelleenkaan laita arviointikertomuksiaan kuntien omille sivuille.

Arviointikertomuksen valmistelun on tehnyt joko puheenjohtaja, tilintarkastaja tai lautakunta yhdessä. Hyvä kirjallinen ilmaisu on eräänlainen kynnys ylitettäväksi. Arviointikertomus lausumiseen, muotoiluineen ja allekirjoituksineen on pätevä dokumentti, johon voidaan vedota, jota voidaan kritisoida ja joka jää jälkipolville lautakunnan työn merkiksi. Ehkäpä juuri näistä syistä arviointikertomusten sävy ja sisältö on maltillinen, diplomaattinen ja ”julkaisukelpoinen”. Haastateltavat ovat kokeneet, että kertomukset eivät saa olla liian pitkiä ja yksityiskohtaisia, jotta valtuutetut jaksavat ne lukea. Arviointikertomusten rakenne saattaa olla vakiintunut, mutta niitä vertaillaan ja pyritään kehittämään sisällöllisesti.

13. Minkälaisia ongelmia olette kohdanneet tarkastuslautakunnan työssä?

Haastateltavista puheenjohtajista muutamalle ei ollut jäänyt mieleen ongelmia tarkastuslautakunnan työskentelystä. Useimmat kuitenkin mainitsivat asioita, jotka voidaan tulkita tarkastuslautakuntien toimintaan liittyviksi ongelmiksi. Ehkä merkittävin ongelma, jonka useat haastateltavat mainitsivat, liittyy ajankäyttöön. Kun tarkastuslautakunta on kunnallisista lautakunnista ainoa, jolla ei ole tiettyä viranhaltijaesittelijää toimintaansa avustamassa, lautakunnan asioiden valmistelu ja esittely on järjestettävä lautakunnan keskenään sopimalla tavalla. Erityisesti pienissä kunnissa valmistelu ja esittely saattaa varsin luonnollisesti kaatua puheenjohtajan tehtäväksi, jos tilintarkastukseen varattuja määrärahoja ja tarkastuspäiviä ei raaskita lisätä, jolloin lautakunta voisi enemmän hyödyntää tilintarkastajia. Toisaalta tilintarkastajien osallistumista toimintaan ei ehkä halutakaan merkittävästi kasvattaa, jos katsotaan tilintarkastajan riippumattomuuden siitä vaarantuvan.

Tarkastuslautakunnan tehtävän laaja-alaisuus edellyttää lautakunnalta ja puheenjohtajalta perehtymistä, joka on ajankäytöllinen ongelma. Maaseudulla arviointikertomuksen laatimisen ajoittuminen kevättöiden aikaan voi myös aiheuttaa hankaluutta maanviljelijäjäsenille. Kun lautakunnan puheenjohtajuuskin usein on tehtävä omien töiden ja muiden asioiden ohella, koetaan, että sen hoitamiseen pitäisi olla enemmän aikaa, jotta siitä saisi enemmän irti. Oma panos puheenjohtajana koetaan riittämättömäksi, koska tehtävän hoitamiseen ei koeta jäävän

riittävästi aikaa. Se voi aiheuttaa puheenjohtajalle stressiä ja vaatii henkistä jaksamista. Niissä lautakunnissa, joita voidaan luonnehtia keskusteleviksi eli joissa arvioitavista toimialoista ja kohteista käydään paljon keskustelua, saattaa jopa kokouksissa ja palavereissa aika tuntua loppuvan kesken.

"Siellä on valtuustossa sellasta porukkaa, näissä suurissa puolueissa, ne on vaan, peittoa haettu sieltä kylältä ja kerätty mukaan. --- Ja kun siellähän voi olla sellasia syitä että joku on valittu vasten tahtoaan tai se ei jouda. Joku emäntä jostain joka on kiinni karjan kanssa niin mihin se sieltä lähtee iltaisin, ei mihinkään." (Vastaja F)

Ensimmäisellä kaudella lautakunnan tehtävän hahmottaminen tuntui ongelmalliselta, kun tällaista lautakuntaa ei aiemmin ollut olemassa. Erkki Vuorinen on kirjoittanut tarkastuslautakuntien tueksi yleistajuisia oppaita (mm. 2000), joista on haettu oppia. Jos lautakuntaan tuli sellaisia jäseniä, joilla oli omaa kokemusta aiemmasta luottamushenkilötilintarkastuksesta, heillä saattoi alkuun olla hieman vaikeuksia hahmottaa, mikä lautakunnan tehtävä oli. Toisaalta eräs puheenjohtaja mainitsi tällaisten jäsenten aika nopeastikin oppineen, että kyseessä oli aivan erilainen tehtävä (ks. Vuorelan määritelmä tarkastuksesta ja arvioinnista 1997). Muuan haastateltava kuvasi lautakuntansa roolin muotoutumista näin:

"Mie en tiää mistä se sit lokshti tähän tavallaan, että lähetään ihan käyttämään aika paljon aikaa siihen kunnan yksiköis käymiseen ja kiertämiseen. Ja siinä se tuli hyvin äkkiä, että pieniä epäkohtia on paljon, mutta kun ei tarkastuslautakunta sais puuttua siihen muuta kuin todeta, että miten on mennyt. Mutta me sit taas aateltiin, että kuitenkin onhan se valtuusto kun rahat antaa, niin onhan siel taustalla, et tavallaan nää asiat pitäis järkevästi tulla hoidettua. Et siinä mielessä, et voidaanhan myö näitä..." (Vastaja N)

"Kyl se varmaan ekalla kaudella oli vähän hukassa, että tarviiks... muistelen vain, että joku jäsen kysy monta kertaa monessa kokouksessa, että eikö me mitään kuitteja katota..." (Vastaja P)

Lautakunta on poikkeavan roolinsa takia saatettu kokea myös mielenkiinnottomaksi siitä syystä, että se ei valmistele, suunnittele ja toteuta asioita (tilintarkastuksen järjestämistä lukuun ottamatta) siten, että se käyttäisi rahaa, pohtisi parhaita toimintatapoja ja keinoja toteuttamiseen jne. Lautakunta pelkästään toteaa tavoitteiden toteutumisen eikä sillä ole mahdollisuuksia arvioida valtuuston, hallituksen ja lautakuntien päätösten ja toimenpiteiden mielekkyyttä ja järkevyyttä, jos ne vain ovat tavoitteiden mukaisia. Eri lautakuntien merkittävyyttä ja kiinnostavuutta näyttävät kuvaavan ne talousarvion euromääräiset määrärahat, joiden käyttämisestä kukin lautakunta vastaa.

"Kylhän se näissä muissa ammattilautakunnissa tekee sen mielenkiintoiseksi, kun on se rahanpotti mikä on annettu, ja miten se parhailla mahdollisella käytetään, siinä voidaan jo valaa kanna, mikä on paras keino ja niin pois päin. Mutta me vaan todetaan, onko tavoitteet täyttyneet vai

eikö ne oo täyttynyt, ja eikä ole mahdollisuuksia arvioida esimerkiksi sitä, onko ne valtuuston ja kunnanhallituksen, lautakuntien päätökset ja toimenpiteet, onko ne olleet miten viisaita vai ei. Ne voi olla vaikka miten typerä, mutta jos ne on sen tavoitteen mukaisia, niin se on sillä siisti.” (Vastaaja I)

”Sehän varmasti vaikutti siihen, ku tää on sitä jälkikäteisarviointia, et siin ei pysty vaikuttamaan niihin asioihin sil tavalla, vaikka siihen arviointikertomuksiin kirjattiin epäkohdat mitä oli ja esitettiin toivomuksia tälleen niin, kuitenkin se ei oo sitä, ku oot semmoses lautakunnassa, missä teidän jo suoranaisia päätöksiä ja mitkä vaikuttaa.” (Vastaaja H)

”Että jos sitä on useemmankin kaudenkin käyny läpi, niin varmaan tympääntyy. Koska siinä kuitenkin et osallistu tietyllä tavalla päätöksentekoon suoranaisesti niin kuin muissa hallintokunnissa.” (Vastaaja B)

Haastatellessani puheenjohtajia kysyin myös sitä, onko valtuusto käynyt lautakuntaa asettaessaan tai valtuustokauden aikana jonkinlaista lähetekeskustelua siitä, miten valtuusto toivoo lautakunnan toimivan ja selvittävän valtuuston tahdon toteutumista, mutta tällaisia keskusteluita ei ole käyty. Valtuustot eivät juurikaan ole antaneet tarkastuslautakunnilleen minkäänlaisia toimeksiantoja tai ohjeita vaan lautakunnat ovat itse saaneet toimia melko vapaasti omien rajojensa sisällä. Lähinnä on voitu sopia siitä, että lautakunta antaa vuoden kuluessa jonkinlaisen väliraportin talousarvion ja sen sisältämien tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta, mutta tämäkin on ollut vielä harvinaista. Useimpien lautakuntien toiminnan huipentuma on kuitenkin ollut arviointikertomuksen laatiminen ja jättäminen kerran vuodessa ja muutoin lautakunta on tehnyt työtään varsin huomaamattomasti.

Tiedonsaantia asioista ei ole pidetty erityisenä ongelmana, joskaan tietojen antamista lautakunnalle ei ole välttämättä nähty viranhaltijoiden prioriteettijärjestyksen ensimmäisenä asiana. Puheenjohtajat totesivat yleensä lautakunnan saaneen tietoja hyvin niistä asioista mistä tietoja on pyydetty. Lautakunnan erityinen asema myös tiedonsaannin osalta on tiedostettu hyvin siinä mielessä, että vaikkakaan tarkastuslautakunnan lakiin perustuvaa laajaa tiedonsaantioikeutta kollegiona ei ole koeteltu ja vaadittu tietoja, lautakunnalla on perustellusti mahdollisuus saada tarvitsemansa tiedot myös esim. salaisina pidettävistä asioista. Tieto siitä oikeudesta on riittänyt.

Suomessa on kovin monenkokoisia ja toimintatavoiltaan erilaisia kuntia. Suurissa kunnissa arviointikohteita voi olla niin paljon, että tarkastuslautakunnan kapasiteetti ei mitenkään riitä kaikkien läpikäymiseen, mutta tutkimuksessani eräs pienen kunnan tarkastuslautakunnan puheenjohtaja arveli pienessä kunnassa olevan puolestaan liian pienet kuviot, jolloin tuntui joskus siltä, että asiat loppuvat. Tavoitteiden asettamisessa ollaan myös eri kunnissa ilmeisesti

vielä hyvinkin eri tasoilla ja tavoitteiden asettaminen mainittiin ongelmaksi tai ainakin asiaksi, jossa vielä on kehittämisen varaa.

Ilmeisen turhauttavaksi koettiin se, että lautakunta nosti esiin tärkeiksi kokemiaan asioita, jotka kuitenkin eivät edenneet, vaikka niistä huomautettiin monta kertaa. Haastatellut puheenjohtajat olivat jossain määrin kokeneet lautakunnan arvostuksen puutetta ja sitä, ettei koko lautakuntaa koettu kovin tärkeäksi (ks. Vuorinen 1995, Kallio ym. 2005). Valittaessa jäseniä lautakuntiin valtuustokauden alussa, tärkeimmät lautakuntapaikat kuten esim. tekninen tai perusturvalautakunta täytettiin ensin ja loppupäässä täytettiin tarkastuslautakunnan paikat. Ehkäpä lautakunnan arvostuksesta kertoo myös erään puheenjohtajan kuvaus siitä, miten arviointikertomus oli etukäteen toimitettu valtuutetuille, mutta valtuuston kokouksessa vähintään neljännes ei ollut sitä lukenut.

”Ehkä päällimmäisenä tulee mieleen että tällöinen arvostuksen puute, et sitä ei niin kovin tärkeäks koeta... ja niinku tossa mainitsin niin kokenut hirveen tärkeäks itsekään tätä koko lautakuntaa, mutta ehkä se on päällimmäisenä semmoinen arvostuksen puute.” (Vastaja M)

”Yleensä niissä hirmu vähän käytiin keskusteluja, luettiin vaan ja kerrottiin sitte niitä taustatietoja ehkä siinä, siinäpä se oli, ei se herättänyt valtuustossa niinku mitään suuria intohimoja mihinkään päin.” (Vastaja G)

Tilivelvollisuuteen liittyvänä ongelmana eräs haastateltava kuvasi, miten johtavat viranhaltijat ovat tilivelvollisia omilta tulosalueiltaan, mutta lautakuntien jäsenet ja varajäsenet eivät oikein ole mieltäneet omaa rooliaan myös tilivelvollisina. Jos joltakin tulosalueelta on jäänyt paljon tavoitteita toteutumatta ja määrärahat ylittyvät, olisi lautakunnan pitänyt niitä käydä läpi vuoden aikana eikä tilivelvollisuus ole yksinomaan johtavan viranhaltijan vastuulla.

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajavetoisuutta kuvattiin jossain määrin ongelmalliseksi siinä mielessä, että puheenjohtajalla on melko suuri vaikutusvalta siinä, mitä tulee lautakunnan päätökseksi. Eräs puheenjohtaja kuvasi sitä isoksi haasteeksi, että koko lautakunnan mielipide ja työmäärä tulee hyödynnettyä ja käyttöön eikä puheenjohtajan tarvitse tehdä kaikkea itse vaan hän voi myös luottaa lautakunnan jäsenten tekemään työhön. Toisaalta puheenjohtaja voi saada tukea valmistelutehtäväänsä esimerkiksi tilintarkastajilta, jotka voivat tuoda esille sellaisia asioita, joihin lautakunnan kannattaisi syventyä. Viranhaltijaesittelijän puute nähtiin hankalasti ratkaistavaksi ongelmaksi. Yhden haastateltavan ehdotus oli, että alueen tarkastuslautakunnat voisivat palkata yhteisen ulkopuolisen resurssin avustamaan niitä päätömisesti.

Merkittävimmät ongelmat tarkastuslautakuntien työskentelyssä ovat olleet ajankäyttö (lähinnä ajanpuute) ja viranhaltijavalmistelijan ja –esittelijän puuttuminen. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajuus ainakin pienemmissä kunnissa vaatii riittävästi aikaa käytettäväksi. Se että tehtävä tunnetaan työlääksi ja aikaa vieväksi, ei välttämättä lisää sen houkuttavuutta luottamustoimena. Tarkastuslautakuntaa ei ole koettu tärkeäksi ja arvostetuksi (ks. Kallio ym. 2005).

Tarkastuslautakunnan tehtävän hahmottaminen oli alkuun ongelma. Myös valtuustolle tarkastuslautakunta on saattanut olla outo eivätkä ne ole juuri ohjeistaneet lautakuntia, miten selvittää valtuuston tahdon toteutumista. Tarkastuslautakunnalle annettu merkitys ei sen lakisääteisen tehtävän suppean tulkinnan takia saata olla kovin tärkeä ja merkitysten vaihdellessa lakisääteinen tulkinta on se, mitä kunnissa ensiksi katsotaan. Jos lautakunta toimisi siitä kovin poikkeavasti, sitä saatettaisiin kritisoida tehtävänsä ja rajojensa ylittämisestä. Kuntalakia on kuitenkin pidetty väljänä yleislakina, joka sallii kuntien erilaiset käytännöt.

Tarkastuslautakunta on voitu kokea mielenkiinnottomaksi siksi, että se ei päätä toiminnoista ja määrärahoista kuin vähäisessä määrin (tilintarkastuksen järjestäminen). Tarkastuslautakuntaa ei nähdä auktoriteetiksi, jolla on mahdollisuus esittää lausumia kunnan toiminnan ja talouden tuloksellisuudesta eli ottaa kantaa kunnan olemassaolon perimmäisiin edellytyksiin. Jälkikäteisarvioinnin vaikuttavuus on koettu huonoksi; nähdään, että asioihin pitäisi voida vaikuttaa niiden eri vaiheissa eli arvioinnin pitäisi voida kehittää toimintaa. Puheenjohtajat ovat kokeneet turhauttavaksi sen, että lautakunnan tärkeiksi kokemista asioista on huomautettu usein montakin kertaa eivätkä ne siitä huolimatta ole korjaantuneet (ks. hyödyistä välineellisenä ja konkreettisenä, Valovirta ja Hjelt 2005).

14. Näkykö politiikka tarkastuslautakunnan työssä? Miten se näkyy tai miksi se ei näy?

Suurin osa haastateltavista oli kokenut niin, että tarkastuslautakunnan toiminnassa ei politiikka näkynyt. Lautakuntapaikkoja jaettaessa politiikka näkyi siinä, minkä puolueen edustaja valittiin puheenjohtajaksi ja miten muut paikat jakautuivat, mutta sen jälkeen politiikka näyttää jääneen taka-alalle. Epäpoliittisuutta kuvattiin mm. siten, että piti välillä oikein miettiä, minkä puolueen mandaatilla kukakin oli. Vain yhdessä tapauksessa eräs haastateltava kuvasi esimerkin asias- ta, jota ei laitettu arviointikertomukseen, koska se olisi ollut tietyn puolueen edustajille ”liian vaikea paikka” omassa valtuustoryhmässään. Näkemyseroja on tietenkin tullut lautakuntien keskusteluissa esiin, mutta ne näytetään ratkaistun tai sovitellun yhteen myös nimenomaan keskustelemalla. Eräs puheenjohtaja arvioi, että lautakunnassa käsiteltävät aihealueet ovat

sellaisia, ettei niiden tutkimisessa synny eturistiriitoja vaan kaikkien etu on kunta, joka toimisi kuntalaisten parhaaksi.

”Siis lautakunnassa ei sitä nähny, et ei silleen, että jos sie jossain valtuustossa tai jossain lautakunnassa jonkun asian koitit saaha läpi, ties miten siin käy jo, et meneeks se läpi. Ei tollast siel ollu, ei, ja kaikilla oli sama leima otsassa et voi sanoo, ei ollu eroja, ei näkemyseroja ja poliittisesti.” (Vastaaja J)

Jotkut vastaajista arvioivat politiikan jossain määrin näkyvän lautakunnan toiminnassa, mutta voimakkaita näkemyksiä lautakunnan politisoimisesta ei tullut lainkaan esiin tässä aineistossa. Kyse oli lähinnä siitä, otetaanko joku asia esille vai ei tai siitä, että tiettyjä tarkoitushakuisia näkemyksiä joutuu lähinnä valtuustossa hieman ”suodattamaan”. Esimerkkinä tästä ovat sellaiset valtuutetut, jotka ovat myös kunnan työntekijöitä (ns. kaksoisagentit, Leväsvirta 1999, Möttönen 2002) ja saattavat tuoda esiin näkemyksiään omien työpaikkojensa resurssien turvaamiseksi jne. Tarkastuslautakunnan tiukemmat vaalikelpoisuussäännökset rajaavat tällaiset kuntaan pysyväisluontoisessa palvelussuhteessa olevat henkilöt sen ulkopuolelle.

Haastateltavien vastauksissa tuli jälleen esiin se näkemys, että poliittisesti tarkastuslautakuntaa ei tunnuttu pidettävän kovin merkittävänä luottamushenkilöpaikkana (Kallio ym. 2005, ks. myös luottamushenkilötilintarkastuksen arvostuksesta Vuorinen 1995). Sitä kuvasivat vastaukset, joiden mukaan valtuustokausien alussa lautakuntapaikkoja jaettaessa ensin jaettiin ns. tärkeimmät paikat kuten hallitus, tekninen lautakunta ja perusturva eli sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita hoitava lautakunta. Esim. perusturvalautakunnan alaiset määrärahat voivat olla kunnan talousarviosta jopa 50–60 prosenttia, jolloin siellä tehtävillä päätöksillä katsotaan olevan tärkeä merkitys kunnan toiminnassa ja taloudessa. Tarkastuslautakuntaa tuntuivat arvostavan lähinnä ne, jotka itse olivat siinä olleet.

”Mä luulen, että sitä ekaa lautakuntaa kun valittiin, että varmaan ryhmät, jotka valitsi ihmisiä, niin ne ei nähneet kovinkaan tärkeenä postina ylipäätään. Se oli, että kuhan joku löytyy ja täyttää tasa-arvolain pykälät.” (Vastaaja P)

”Piti varmaan ensimmäisen kauven valtuutetulle joku homma keksiä [naurua]. Ei muita ollu jällellä enää sillon kun niitä jaettiin. Kukaan ei tienny mitä se tarkoittaa. Ei mitään aavistusta, kuntalaistako mie katoin sitä, et mikä tää nyt on tää homma.” (Vastaaja O)

”Mie jouduin sinne siinä valtuustoistunnossa, jossa niitä valittiin, niin mie jouduin vieruskaverilta kysymään, että mikä se semmonen lautakunta on?” (Vastaaja K)

”Ehkä on näin et se on aliarvostettu lautakunta, koska täälläkin kun alettiin sitten ryhmät kinaamaan mitkä kuuluu kellekin ja kuka haluaa mihinkin ja sitten niinkun jaettiin nää oikeet lautakunnat, jos rumasti sanotaan, elikkä perusturva, sivistys nää isot lautakunnat ja sit jää tällainen lautakunta, et kukas tän ottaa...” (Vastaaja M)

"Siis mie käsitin tälleen näin, et se oli vähän semmonen kaatopaikka, et sut laitettiin sinne. No ei nyt ihan kaatopaikka, mut siis silleen niin, että kun ensinnäkin jaetaan paikat niin, nehän on kaikki paikat ens muut täytetään ja sit pitää saaha sielt valtuustosta ne kaks, ketkä sitten." (Vastaja J)

Kunnan poliittinen asetelma voi olla niin itsestään selvästi rakentunut, että sen vaikutusta ei siihen osallinen tai valtuupuolueen edustaja kenties oikein edes huomaa. Toiminta koetaan sopuisaksi, jos sekä valtuuston, hallituksen että tarkastuslautakunnan puheenjohtajat ovat samasta puolueesta, ja tällöin toiminnan voimakas kyseenalaistaminen kenties tuntuisi jopa hieman oudolta. Siinä tapauksessa, että henkilö itse ei kuulu ns. valtuupuolueeseen, oman poliittisen painoarvonsa voi huomata hyvinkin selvästi. Näin kuvasivat haastateltavat, joka kunnissaan itse olivat valtuupuolueen edustajia:

"Se voi tietysti johtua tästä poliittisesta asetelmasta, kun keskustalla on tämmönen yksinvalta, että tavallaan, jos niinkun keskustaryhmän sisällä on asiat järjestyksessä ja saatu sovittua... Mut ei siis... ylipäänsä, ei musta [kunnan nimi poistettu] poliittisessa kulttuurissa oo hirveetä ryhmienvälistä kisailua. Tietysti johtuu tästä asetelmasta, että yks on niin iso, mutta kaiken kaikkiaan se yhteistyö muitten ryhmien kanssa on sujunut." (Vastaja P)

"Ei se niinkun periaatteessa valtuustonkokouksessa sais tulla yllätyksiä. Pitäis asiat olla jo siinä vaiheessa, vaikka se ei ehkä väärin oo... tai jossain mielessä väärin, että meidän niinkun isoin ryhmä on, niin voi olla vähän tappio, jos valtuustokokouksessa tarvii jostain asiasta vielä... Kyl ne pitää asiat sopia sitä ennen." (Kysymys: Myöskin arviointikertomuksen osalta?) *"No jos siellä jotain on, niin ei sieltä sais tulla yllätyksiä. Riippuu mikä hiertää. Lähinnä, että ei mee taloudellisesti hyvin, niin mitä sitten voi todeta..."* (Vastaja L)

Toinen haastateltava, joka ei ollut kunnassaan valtuupuolueen edustaja, kertoi:

"Itse siinä sisäisessä työskentelyssä niin mie en kokenut semmosta että minä oon täällä [puolueen nimi poistettu] edustaja. Mutta sitten se, että saimmeko me lautakuntana äänemme kuuluviin sillä painoarvolla kuin jotkut meidän esittämät asiat ois edellyttänyt, niin siinä tulee sitten se politiikka esiin. Jos se oli hankalaa sille ryhmälle, tai jos oli tehty vähän huono päätös. Kun se oli hirveen vaikeeta meillä kunnassa että jos oli joku asia päätetty, ja vaikka se nähtiin että se etenemissuunta ei oo oikea niin ei osattu tehdä uutta." (Vastaja F)

Hyvin vähän, mutta kuitenkin mainittavana näkökulmana tuli esiin poliittisista riidoista johtuva henkilökohtaistuminen, joka näytti liittyvän kuntaa koskeviin isoihin ja merkittäviin asioihin, jotka yleensä jakavat mielipiteitä hyvin voimakkaasti (esim. kuntaliitos). Muutoin kunnan ongelmat koettiin kaikkia kuntalaisia koskeviksi puoluekannasta riippumatta.

Voimakkaita ulkoisia, tietoisia ja tarkoituksellisia poliittisia ohjaus- tai vaikuttamisyrityksiä eivät haastateltavat vastauksissaan tunnista. Kenties alkuvaiheessa tarkastuslautakuntaa on hieman yritetty opastaa toiminnan käynnistämisessä, kuten eräs haastateltava kuvasi:

"Kunnanjohtaja yritti ihan silloin alussa, silloin kun olin ihan siinä untuvikkona ja ensimmäisiä päiviä, niin neuvo, että miten pitäis tehdä. Eihän hänkään tiennyt sitä, tätä tarkastuslautakunnan roolia." (Vastaja O)

Näistä haastatteluista ei myöskään tullut esille, että tarkastuslautakuntien ja hallitusten välillä olisi ollut työnjako- tai rooliepäselvyyksiä eikä hallituksen ole koettu pyrkiä neuvomaan tai ohjaamaan lautakunnan toimintaa. Eräs vastaajista esimerkiksi kuvasi myös oman lautakuntansa tietoisesti varoneen "kunnanhallituksen varpaille astumista" (Harjula ja Prättälä 2007).

"Me aika matalalla profiililla tehtiin niitä esityksiä. Siis sillä lailla et sai mieluummin nämä hallituksen jäsenet keksiä sen asian." (Vastaja F)

Jos itsetarkoituksellisia poliittisia vihjeitä on lautakunnalle tullutkin, ne on suodatettu:

"Politiikka ehkä sit jossain määrin tulee niin kuin just sanoin näitä tällaisia vihjeitä niin ehkä sieltä sit piti osata suodattaa nää, et eihän meidänkään tarvi joka asiaan puuttua että. Jos joku virkamies ei ollut jonkun poliitikon suosiossa, niin ei se nyt tarkoita sitä, että meidän pitää alkaa sitte hänen... Niin, et siin pitää minun mielestä sitten pitää osata olla lautakunnan jäsenen sekä lautakunnan puheenjohtaja sitten napakka että.. pitää osata olla sitte neutraali ja tasapuolinen..." (Vastaja M)

Kuntalaisyhteydenottoja oli haastateltaville tullut jonkin verran, mutta kuitenkin verraten vähän. Saattoi olla vihjeitä, että jossakin yksikössä tuhlataan kunnan rahoja tai odotettiin lautakunnan korjaavan joitakin epäkohtia. Yhteydenotot saattoivat johtua siitä, että tarkastuslautakunnan roolia ei ollut oikein ymmärretty ja oikeampaa olisi ollut ottaa yhteyttä suoraan ao. viranhaltijaan.

"Siis yhteydenotot, niin ne koski kyllä aika monesti, että miten ja, kiinnittääkö nyt vähän huomiota että siellä pannaan rahaa. Siis se tavallisen kuntalaisen käsitys siitä, että me tarkastetaan niitä poliittisia päätöksiä ja toimintaa niin se kyllä niille piti melkein kertoa. Ja sitten kun oli joku, joku epäili jopa väärinkäyttöä, niin sanoin se on tilintarkastajien asia. Että en mie oo kenenkään kassoja käynyt siellä laskemassa..." (Vastaja F)

"Kyllä niitä aina silloin tällöin tulee. Et kiinnittäkö he huomiota siihen näin ja näin, ja sitten kylähän kuntalaiset soittaa, jos joku asia tuntuu että. No siellä saattaa olla taustalla joku työntekijän uupuminen ja väsyminen ja että haluaa jonkun muun et se kiinnittäis asiaan huomiota ja miettii sit et kellehän hän vois nyt sitte, ei se omille esimiehille voi... jostain kautta ja se on ehkä sitte tarkastuslautakunnan jollekin jäsenelle tai puheenjohtajalle.. et joku kiinnittäis siihen..." (Vastaja P)

"Sen verran sivujuonteena, kun tää ikääntyvien neuvosto, ja semmosetkin on... nii tuota... sitä ikääntyvien neuvoston jäseneen voi ottaa yhteyttä, niin jossain vaiheessa kyseltiin kokouksessa, että minkä verran on otettu yhteyttä, niin minä olin varmaan ainoa, johon oli otettu yhteyttä, niin yks sälli soitteli, että tule juomaan kaljaa." (Vastaja L)

Tarkastuslautakunta mainitaan korostetun epäpoliittisena luottamushenkilöpaikkana, vaikka paikat jaetaan poliittisin perustein. Toiminnassa poliittisuus ei eksplisiittisesti näy. Kenties tähän on syynä se, että kunnan asiat koetaan voimakkaammin yhteisiksi asioiksi, joista käytävä keskustelu tähtää kaikkien mielestä lopulta kaikille yhteiseen päämäärään eli kuntalaisten parhaaseen. Erilaisista toimintavaihtoehdoista esimerkiksi heikossa taloudellisessa tilanteessa tai taloudellisen tilanteen huonontumisesta valtuusto voisi kaivata ennakoivaa arviointia, mutta tarkastuslautakuntaa ei ole nähty tällaiseksi ennusteita laativaksi tahoksi, koska arviointi on ollut jälkikäteistä. Toimintaa edeltävä tai toiminnan aikainen arviointi saattaisi helpommin muodostua poliittisten kiistojen ja spekuloinnin lähteeksi.

Kuntalaisyhteydenottoja tarkastuslautakunnille on tullut verraten vähän ja se johtunee siitä, että tarkastuslautakunta yhä edelleen on kunnan lautakunnista pakollisenakin oudoin ja erityislaatuisin. Sen roolia ja merkitystä eivät kuntalaiset oikein tunne ja arviointikertomuksen kuntalainen saa käsiinsä vain satunnaisesti. Ehkäpä jonkinlaisen ”executive summary – tyyppisen” tiivistelmän arviointikertomuksen keskeisistä asioista voisi liittää kunnan tiedotteisiin, olivatpa ne perinteisiä paperimuotoisia julkaisuja tai internet-sivujen tiedotteita. Kuntalaiset voidaan nähdä valtuutettujen ja viranhaltijoiden toiminnan päämiehinä, joille näillä on tili-velvollisuus ja joilla on oikeus tietää asioista.

Kehittäminen:

15. Onko näkemyksesi tarkastuslautakunnan työstä muuttunut?

Haastatellut tarkastuslautakuntien puheenjohtajat tuntuivat enimmäkseen pitävän tarkastuslautakuntaa tärkeänä, paikkansa lunastaneena ja nykymuodossaan perusidealtaan hyvänä. Sen nähtiin kehittyneen olemassaolonsa aikana ja kehittyvän edelleen. Tarkastuslautakunnan jäsen pystyy perehtymään esimerkiksi talousasioihin syvällisemmin kuin normaali rivivaltuutettu. Lautakuntaan uutena tulevalla jäsenellä on paljon opittavaa, mutta siinä saa hyvän kuvan kunnan kokonaisuudesta ja toiminnoista, mistä on hyötyä jatkossa muissakin luottamustehtävissä. Lautakunnalla nähtiin olevan oma paikkansa:

”Miun mielestä ei se ainakaan oo vähentynyt sen merkitys, et tuota yleensä kuntataloudessa on kuiteskin ollaan tietyllä tavalla menossa koko ajan tiukemman talouden suuntaan ja siinä se korostuu sitten se suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus.” (Vastaja B)

Kuntalaisnäkökulma tuli jälleen esiin haastateltavien vastauksissa ja sitä pidettiin hyvin tärkeänä, lähes itsestään selvänä. Tarkastuslautakunnan kautta kuntalaisten etua valvova näkökulma tulee paremmin esiin, kun lautakunta yrittää katsoa kunnan toimintaa kuntalaisen ja

asiakkaan silmin. Toisaalta luottamushenkilöillä on aina vastuu kuntalaisille ja tehtävän ja tämän vastuun korostamisella vältetään arvostelua ja syyllisyyttä tehtävän hoidosta. (Sigelman ym. 1992, Weaver 1986, myös tiedon symbolinen käyttö: Feldman ja March 1981)

”Musta se perusidea siinä on ihan hyvä, että en mä nyt niinkun... kuitenkin sit siellä toimialoilla täytyy olla se parempi tietämys siitä, miten ne asiat pitää tehdä, että ne voi tehdä paremmin. Mutta tavallaan se, että.. lautakunta olis niinkun jonkinlainen.. tiivistetty kuntalainen, joka kattos niitä.. kunnan toimintaa siitä asiakkaan näkökulmasta ja kuntalaisen näkökulmasta ja tois niitä kohtia, missä se ei oikein vain pelitä, syystä tai toisesta.” (Vastaja P)

”Ja meillähän on ollu tämmönen pien kunta, missä meillä on tämmönen ajattelu suoraan sanottuna silleen että, meillä on viranhaltijat ja joukko, mikä menee täältä, että luottamushenkilöt ei sitten puutu näihin viranhaltijoiden tehtäviin, se on just toisinpäin tää homma! Just semmosen että, nimenomaan luottamushenkilöt ja kuntalaiset on ne, jotka kattoo et toimiiks tää asia. Eikä se, että älkää puuttuko meiän asioihin, et me tehään niinku näin. Et se ei oo yritys, ne ei oo yritysjohtajia siä, vaikka tätä yritysmaailmaa tuuaan tänne. Mut se on meiän raha, me annetaan rahaa sinne, niin kyl myö halutaan tietää kaikki, mitä sillä rahalla tehään.” (Vastaja J)

Lautakunnan toimintatavat näyttävät muotoutuneen melko samantapaisiksi ja joiltakin osin jopa rutiininomaisiksi, jolloin arvioinnin tuoreus ja mielenkiintoisuus ehkä hieman kärsii. Tilintarkastajien tilintarkastuskertomuskin on hioutunut legitimoivaksi rutiiniasiakirjaksi, jolla ei herätetä mielenkiintoa, mutta tilintarkastajat voivat kompensoida sen mielenkiinnottomuutta esittämällä muun raportin tai vertailua naapurikuntiin. Yleisesti ottaen tarkastuslautakunnat suunnittelevat toimintansa valtuustokauden alussa jakamalla arviointitehtävänsä vuosittaisiin painopistealueisiin, joita arvioidaan tarkemmin. Lautakunta voi painottaa toimintaansa hieman enemmän taloudellisten tai toiminnallisten asioiden tarkasteluun, mutta tilintarkastus näyttää kokonaan jääneen ammattitilintarkastajien tehtäväksi ja lautakunnalla on vain muodollinen tilintarkastuksen järjestäjän ja sen tuottaman informaation vastaanottajan ja välittäjän rooli. Lautakunta suorittaa yleensä arviointitehtävänsä tilivelvollisia, ensisijaisesti johtavia viranhaltijoita, kuulemalla, tekemällä tutustumiskäyntejä kunnan yksiköihin ja vertaamalla keväällä hallituksen toimintakertomusta talousarvioon ja – suunnitelmaan.

Haastateltujen puheenjohtajien näkemykset lautakunnan tehtävistä vaihtelivat jossain määrin suppeasta, lainmukaisesta tulkinnasta laajempaan näkemykseen, joka sisältää tarkoituksenmukaisuuden arviointia erityisesti kuntalaisten näkökulmasta ja toisaalta pyrkimyksiä kunnan toiminnan kehittämiseen (ks. Ruostetsaari ja Holtinen 2004a). Lautakunnan tuottamana lisäarvona kunnan toimintaan nähdäänkin ilmeisesti juuri osallistuminen kunnan kehittämiseen eikä se, että lautakunta vain lausuu jotakin tavoitteiden toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä näytä tuottavan erityistä lisäarvoa päätöksentekoon. Kuten eräs puheenjohtaja esittää,

lautakunta voisi osallistua kehittämiseen seuraamalla ja valvomalla tehtyjen linjausten täytännönpanoa:

"Mulla on semmonen käsitys, että sen nimenomaan pitäis niinkun, tietysti hoitaa se tehtävänsä et se valvoo, että nyt lautakunnan päätökset tulee. Se jämäkästi, ja sitten keskittyä kehittämään tätä toimintaa. Ottaa sieltä joku, jos jossain valtuustoseminaarissa todetaan että tää on meidän kunnan nyt tämmönen haaste, niin lähteä sitä sitten katsomaan, että tehdäänkö sen asian eteen jotakin vai ei. Ettei se vain jää sitten sanahelinäksi." (Vastaaja F)

Lautakunnan tehtäviin eivät haastateltavat sinänsä kaivanneet lisäyksiä tai muutoksia, mikä jossain määrin osoittanee sitä väljyyttä ja liikkumatilaa, jota tarkastuslautakunnilla lainmukaisen perustehtävänsä hoitamisessa on. Tehtävä tuntuu vaativalta ja työläältä jo nykyisellään. Lautakunta voi tyytyä esittämään arviointikertomuksessa pelkästään käsityksensä tavoitteiden toteutumisesta, mutta silloin joudutaan helposti toistelemaan hallituksen toimintakertomusta, koska jo siinä on kuntalain 69 §:n mukaisesti esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Eräs puheenjohtaja esitti miten lautakunnan on mahdollista täyttää lainmukainen tehtävänsä siten, ettei lautakuntaa voi moittia tehtävänsä laiminlyömisestä, mutta ilman mainittavaa hyötyä:

"Kukaan ei ainakaan tämmösessä kunnassa tuu ihan äkkiä sättimään, ettei sitä työtä tehdä, just muuta kuin tietysti tilintarkastaja, jos pyytää niihin kokouksiin niin menee, ja jonkunlaisen kertomuksen, hyvin plus miinus nolla -kertomuksen tekee, se on lain mukaan tehty, ja sillä siisti. Mutta oliko kenellekään yhtään mitään hyötyä, niin mie väitän, että jos ihan tämmösen nollakertomuksen tekee, niin tuskinpa [kunnan nimi poistettu] valtuustostakaan kukaan kyseenalaistaa sitä, että onks tää nyt, se on tehty ja sillä siisti." (Vastaaja N)

Jos lautakunnan toiminta ja lausumat vaikuttavat mitäänsanomattomilta, myös lautakunnan merkitys vaikuttaa vähäiseltä. Näin arvioi muuan puheenjohtaja jälkeensä tullutta lautakuntaa:

"Kyllä se just näin on, että kaikki on valtuuston jäseniä niin ja sit on tää linja, ympäripyöree niin kyl se [merkitys] aika pieni on.. Aika pieni." (Vastaaja A)

Lautakunnan tehtävän nähtiin kuitenkin muuttuvan jopa siihen suuntaan, että lautakunnan pitäisi osata ennustaa talouden kehittymistä, jolloin sen kunnan taloutta ohjaava merkitys kasvaisi:

"Perusasiathan siel on ne samat, mut kun nyt lautakunta tässä oltiin koulutuksessa, niin siellä nyt esimerkiks tuli esille semmonen, et tarkastuslautakunnan pitäis ruveta näkemään myös eteenpäin. Kun tähän asti ollaan katottu aina, mitä on tapahtunu, nyt meidän pitäis osata ennustaa." (Vastaaja D)

Asioiden valmistelun kunnissa ja arviointikertomuksen huomioiden muuttumisen toiminnaksi nähtiin tapahtuvan hitaasti. Arviointikertomus käsitellään yleensä tilinpäätöksen yhteydessä viimeistään valtuuston kesäkuun kokouksessa. Eräs puheenjohtaja arvioi, että seuraavan vuoden suunnittelu ja budjetin laadinta ovat kuitenkin silloin jo pitkällä eivätkä arviointikertomuksen huomiot välttämättä ehdi tulla sisäistetyksi ja muutetuksi toiminnaksi vaan siinä voi hyvinkin olla vuoden viive (ks. Sundquist ja Lovio [toim.] 2006). Innostuneestakin puheenjohtajasta ja lautakunnasta saattaa tuntua turhauttavalta, jos lautakunnan tärkeinä pitämiä asioita ei huomioida, ne eivät etene ja niistä joudutaan huomauttamaan ehkä useissa arviointikertomuksissa. Tällöin lautakunnan jäsenistä saattaa tuntua, ettei heidän työllään ole mitään merkitystä.

Tarkastuslautakuntaa ei pidetty ”keltanokan” eli luottamushenkilötulokkaan paikkana. Pidettiin suotavana, että lautakunnan jäsenillä olisi jonkinlaista kokemusta kunnan toiminnasta samoin kuin sitä, että lautakunnassa olisi monipuolista osaamista ja näkemystä. Juuri erilaisesta osaamisesta nähtiin olevan hyötyä, mutta tiettyä ammatillista tai taloudellista ja hallinnollista pätevyyttä ei nähty erityisen tärkeäksi. Tehtävän intensiivinen hoitaminen voi myös aiheuttaa väsymistä ja puutumista toimintaan, jolloin vaihtuvuus lautakunnassa tuo tuoreita näkemyksiä sen toimintaan.

Tarkastuslautakunta arvioitiin toiminnassaan ”puheenjohtajansa näköiseksi”. Mitä aktiivisempi puheenjohtaja, sitä aktiivisemmalta lautakuntakin vaikuttaa ja päinvastoin. Aktiivisuus saattoi myös jälkepäin muodostua taakaksi lautakunnan puheenjohtajuuden vaihtuessa. Kuten eräs haastateltava oli kokenut, hän entisenä puheenjohtajana olisi osannut kertoa arvioinnin kannalta merkityksellisiä asioita uudelle puheenjohtajalle tai lautakunnalle, mutta häneen haluttiin pitää etäisyyttä. Hiljainen tieto arviointien tekemisestä näyttää siirtyvän huonosti. Ehkä syynä siihen voi olla edellä mainittu etäisyyden pitäminen entiseen puheenjohtajaan siksi, että uusi puheenjohtaja haluaa tehdä asioita omalla tavallaan tai se, että entinen puheenjohtaja voi olla haluton jakamaan tietämystään tai kokemustaan uudelle puheenjohtajalle. Tarkastuslautakuntien toiminnan saumaton jatkumo yli valtuustokausien näyttää riippuvan siitä, jatkaako sama puheenjohtaja lautakunnan johdossa ja siitä, miten voimakkaasti lautakunta uusiutuu.

Tarkastuslautakuntien toiminta näyttää muotoutuneen nyt kolmannen toimikautensa lähestyessä loppuaan omiin uomiinsa ja se on kenties muuttunut jo hieman rutiininomaiseksikin:

”Ehkä siinä jotain kaipais, mut kun ei osaa tarkkaan sanoa mitä, että jotain uutta siihen. Roolia vaikka mahdollisesti laajentaakin taikka.. En oikein osaa sanoa, mut minusta tuntuu, et se alkaa nyt mennä, jauhaa vähän paikallaan.” (Vastaja O)

Tarkastuslautakunta näyttää vakiintuneen kuntaorganisaatioon, mutta kaipaisi kolmen valtuustokauden jälkeen jo jonkinlaista uudistumista. Tavoitteiden toteutumisen jälkikäteistä arviointia ei pidetä niin tärkeänä kuin toiminnan kehittämistä ja kykyä ennakoida asioita. Näkemys lautakunnan tehtävistä on muuttunut alun suppeasta ja lainmukaisesta tehtävänannosta entistä laajempaan tarkoituksenmukaisuutta arvioivaan ja kehittämistä painottavampaan suuntaan (ks. Ruostetsaari ja Holttinen 2004a). Tämä koettelee tarkastuslautakuntien nykymuotoisia lainsäädännöllisiä ja käsitteellisiä, institutionalisoituneita rajoja.

16. Miten tarkastuslautakunnan työtä mielestäsi pitäisi kehittää?

Tarkastuslautakunta on kuntalaisille edelleen tuntematon elin kunnan organisaatiossa. Kun lautakunta liiemmin itsestään ääntä pitämättä suorittaa arviointitehtävänsä kunnan kulisseyksissä, se ei tule tutuksi kuin niille, jotka lautakunnan kanssa joutuvat tekemisiin. Julkisuutta ja näkyvyyttä tarkastuslautakunnan työ saa yleensä vain arviointikertomuksen jättämisen yhteydessä, silloinkin vaihtelevasti. Eräs haastateltava arvioi, että tarkastuslautakuntien tehtävää pitäisi kirkastaa valtuustolle, kuntalaisille ja kunnan henkilöstölle, mutta myös kunnan toiminnan rakentumista ylipäänsä:

"Mä olin siitä loppujen lopuks kauden lopulla vähän huolissaan, että ne ruohonjuuritason työntekijät ei monesti oikeesti tuntuu ymmärtävän, että mistä ne rahat ja tavoitteet sinne seuraavalle vuodelle oikein muodostuu." (Vastaaja P)

"Siinä jos on joku aktiivinen ja lukee ne, mut minusta tuntuu kyllä aika vähän tavoitti kuntalaisia." (Vastaaja G)

Kunnan asioiden hoitaminen taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevällä ja vastuullisella tavalla ei näytä olevan täysin selvää kaikille valtuuston jäsenillekään:

"Tää oli kyllä niin hauska, että eräs valtuutettu osotti taloudellisen ymmärryksensä tämmösellä kommentilla, että haittaakos se nyt mitään jos kunnan talous on vähän kuralla [naurua]. Eihän siihen voi edes vastata mitään." (Vastaaja A)

Arviointikertomuksen jättämisen ajankohtaa pidettiin huonona. Arviointikertomus ikään kuin jää suunnittelussa väliinpuotoajaksi. Sen ei nähty ehtivän vaikuttaa tulevan vuoden suunnitteluun ja seuraavana vuonna edellisen arviointikertomuksen huomiot ovat voineet jo unohtua. Ongelmalliseksi arviointikertomuksen aikaistamisen tekee kuitenkin tilinpäätöksen ja hallituksen toimintakertomuksen valmistuminen vasta viimeistään maaliskuun lopussa. Tarkastuslautakunnalle toimintakertomus on hyvin keskeinen dokumentti arviointikertomuksen valmistelussa, vaikka arviointityötä olisikin pohjustettu pitkin vuotta viranhaltijahaastatteluin ja tutustumis-

käynnein. Koko tilinpäätös-toimintakertomus-arviointikertomus-ketjua pitäisi pystyä tiukentamaan ja tiivistämään, jotta menneen vuoden arvioinnilla ja johtopäätöksillä olisi ohjausvaikutusta kuluvan vuoden kurssiin ja tulevan vuoden suunnitteluun (ks. suositus Sundquist ja Lovio [toim.] 2006).

Paitsi arviointikertomuksen sisältöä, myös sen rakennetta ja runkoa lautakunnan on mahdollista kehittää haluamallaan tavalla. Näyttää siltä, että kun kertomukselle on jonkinlainen runko saatu tehtyä, seuraavat kertomukset tapaavat noudatella samaa rakennetta ja jopa samoja sanamuotoja (ks. Vuorisen malli 2000). Arviointikertomus siis vakiintuu muodoltaan tietynlaiseksi, vaikkei sen rakenteesta ja sisällöstä ole mitään pakottavia säädöksiä.

”Ehkä siinä vois jotain räväkkyyttä olla enemmän, että se alkaa mennä vähän rutiinilla taas sen asia.” (Vastaaja O)

”Voishan tietysti tehdä tään arviointikertomuksen sen rungonkin, niin voishan sen tehdä erilaisenkin. Niin se oli kyllä, jaottelu oli suunnilleen samanlainen, että... Mut mistä hitosta se tuli? Oliko se nyt, Vuorisen kirjastako se sit oli kuitenkin. Vai.. Kyllä, ehkä se oli sieltä jostain. Sillon alkuaikoina se muotoutui kyllä siihen. Itte asiassa oon kuullut sellasenkin jutun, mut en mie tiä onks se ihan tottakaan, että jossain arviointikertomuksia on tehty, niin tilintarkastajat on tehneet arviointikertomuksen ja sit nää vaan on pistäneet nimet alle.” (Vastaaja O)

Haastateltavien mukaan tarkastuslautakunnan jäsenten henkilövalinnoilla voidaan vaikuttaa lautakunnan toimintaan. Lautakuntaan ei tulisi valita jäseniä palkkioksi kunnallisvaaliehdokkuudesta tai vaalityöstä, vaan heidän pitäisi oikeasti valmistautua tekemään töitä, käyttämään aikaa ja syventymään asioihin. Demokratian näkökulmasta on kuitenkin hyvä, että kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa voivat arvioida myös tavalliset maallikkokuntalaiset:

”Miusta se on oikeestaan hyvä, ettei tarvi olla ammattitilintarkastaja voidakseen olla siellä, että se on... ihmiset herää ajattelemaan, että minähän voin arvioida tätä vaikken mä ole mikään erityinen ammattilainen. Mä oon tavallinen kuntalainen ja mul on mahdollisuus arvioida ja antaa palautetta...” (Vastaaja E)

Eräs haastateltu puheenjohtaja kiinnitti huomiota siihen, että valtuustokauden vaihtumisen yhteydessä edellisen kauden puheenjohtaja tulee vaalikelvottomaksi tarkastuslautakuntaan, jos hänet uudessa valtuustossa on valittu kunnanhallitukseen. Koska kunnanhallituksen jäsenet ovat vaalikelvottomia tarkastuslautakuntaan, puheenjohtajan on jätettävä paikkansa, jolloin edellisen vuoden työ menee hänen osaltaan hieman hukkaan, koska hän ei voi suorittaa arviointityötä ja arviointikertomuksen kirjoittamista loppuun keväällä. Toisaalta hän uudessa hallituksessa joutuu tilivelvolliseksi ja arvioitavaksi edellisen vuoden ja hallituksen toimista

allekirjoittamalla toimintakertomuksen, vaikka ei ole osallistunutkaan hallituksen työskentelyyn menneenä vuonna. Tämä on epäkohta, joka johtuu siitä, että valtuustokauden vaihtuessa edellisen kauden tarkastuslautakunta jatkaa työtään seuraavalla valtuustokaudella niin pitkään, että edellisen valtuustokauden viimeisen vuoden arviointityö on saatettu loppuun ja arviointikertomus jätetty valtuustolle.

”Jos nyt tietää etukäteen, että on pyrkimässä kunnanhallitukseen ja sinne haluaa niin sitten se aineisto ja tavallaan se työ viimisen vuoden osalta jää hukkaan, että se minun mielestä pitäis ehkä säännöstöä tarkastaa sen verran, että ei tulis tämmösiä.” (Vastaja E)

Toiminta- ja yhteistyöperiaatteet olisi hyvä tehdä selviksi heti valtuustokauden alussa ja uuden tarkastuslautakunnan aloittaessa tehtäväänsä. Kun uusi lautakunta ja ehkä uusi puheenjohtajakin aloittelee työtään, saattaa toimintatapojen hakemiseen mennä aikaa, vaikka koulutusta lautakunnan roolista ja tehtävistä olisi tarjolla. Sopivat menettelytavat olisi hyvä sopia etukäteen:

”...sovittais vähän niinku toimintaperiaatteet, jos nyt tarkastuslautakunta näkee nyt jonkun epäkohdan, et tähän pitäis nyt puuttua, niin olis tavallaan sit semmoinen sovittu systeemi, et millä lähettäis sitten et tehäänks me muistio tai selvityspyyntö vai miten nää sitten. Niin tällainen aloituspalaveri, et siel olis vaikka ensimmäinen lautakunnan kokous ja nyt vaikka hallintojohtaja esimerkiksi... et hei että jos nyt on jotain epäkohtaa, niin ota häneen yhteyttä ja hän tulee ja hän selvittää ja näin itse asias aika pitkälti toimittiinkin, mut siin meni siinä alussa vähän oma aikansa epäroiden, että kuka on se henkilö ja sit niinkun hokasin, et näinhän tää toimii. Se piti hakee se toimintatapa.” (Vastaja M)

”Nyt välttämättä en näe, että oisko tarkastuslautakunnan tehtävä niinku lähtee ohjailemaan. Ei varmastiakaan, koska siinä on luotu elimet, mitkä pitää ohjata laivaa ja laivassa ei voi monta kipparia olla. Niin täs on suuri vaara, että tulee erimielisyyksiä, tulee ristiriitoja ja tulehtuneita välejä ja muita. Et siin pitää olla hyvin maltillinen. Näkisin vaan, et ohjaus tapahtus sitä kautta, että sille kipparille sanois, että tältä nyt näyttäis ja pitäskö pari piiruu kääntää johonkin suuntaan.” (Vastaja D)

Pyrkimystä dialogiin (Niiranen 2007) kuvaa toivomus yhteistyöstä muiden hallintokuntien kanssa esimerkiksi siten, että tarkastuslautakunnalla ja muilla lautakunnilla voisi olla yhteisiä palaverieja tai tarkastuslautakunnan puheenjohtaja voisi käydä muiden lautakuntien kokouksissa jo tavoitteiden asettamista valmisteltaessa.

”Lautakunta voisi olla siinä vaiheessa, kun niitä valmistellaan ja ennen kuin ne tulee päätöksentekoon niin siinä voisi käyttää sitä lautakunnan niin kutsuttua asiantuntemusta, et lautakunta voisi jo vähän arvioida onko ne tavoitteet sit sellaisia järkeviä.” (Vastaja B)

”Tiedostavatko kunnat, kunnanjohtajat, valtuustot, hallitukset tarkastuslautakunnan merkityksen ja ne mahdollisuudet mitä niillä olis. Koska tarkastuslautakunnalla olis eräänlainen verkostoitumismahdollisuus näihin, siis pitää yhteyttä luottamushenkilöitten ja kunnan viran- ja toimenhaltijöitten taikka näitten osastojen taikka näitten osastopäälliköitten tasolla. Niin ois toinen kanava,

ettei se osastopäällikkökään oo siellä istu kuin kana orrella ja sitten yks kaks heitetään hänelle joku kysymys. Että jos valtuusto esimerkiksi lähtee viemään jotain asiaa, niin sitten näissä osastopäällikkötapaamisissa tää vois jo vähän kertoa myöskin valtuuston ajatuksia näille osastopäälliköille, että mitä sinun toimialallesi valtuusto aikoo tehdä, taikka edellyttää, minkälaisia tavoitteita ollaan asetettu. Että sillä olis niinkun tämmönen.” (Vastaja F)

Resurssiensa käytöstä tarkastuslautakunnat tuntuvat olevan erityisen tarkkoja eikä tarkkaa taloudenpitoa ja hyvää hallintoa korostava lautakunta voine olla ensimmäisenä esittämässä itselleen lisäyksiä. Siitä syystä lautakunnat ehkä nipistelevätkin omista menoistaan. Merkittävimpana resurssivajeena koettiin viranhaltijavalmistelijan puuttuminen, mutta avustajan palkkaaminen kuntaorganisaation ulkopuolelta nähtiin niukkojen resurssien takia vaikeaksi, vaikka se helpottaisi ja tehostaisi lautakunnan työtä:

”Niinkun tässä keskusteltiin siitä esittelijästä, että semmonen pitäis palkata, niin minä kyllä olin sitä mieltä, että totta kai jos rahaa on niin tietysti, mutta kun sen joka kerta, joka käänteessä kaikki sano, että kun rahaa ei oo.” (Vastaja K)

”Mie luulen, että ei se kehity niin kauan kunnes tuota, siinä ei ole viranomaista mukana. Se on kyllä ihan selvä, että se pitäis olla.” (Vastaja I)

Resurssien ja määrärahojen riittävää varaamista toivottiin, jotta lautakunnan työssä mukana olevilla henkilöillä olisi mahdollisuus oman työnsäkin puolesta käyttää aikaa lautakunnan työhön ja toiminnan kehittämiseen. Lautakunnan jäsenten koulutusta pitäisi tietenkin olla riittävästi.

Eräänä kehittämisideana tuli esiin tarkastuslautakuntien keskinäinen vertailu (benchmarking) hyvien käytäntöjen löytämiseksi. Etelä-Karjalan pohjoispään kunnissa tarkastuslautakunnat tapasivat toisiaan keskustellakseen ja vertaillakseen toimintatapojaan. Yhteisissä koulutuksissa puheenjohtajat ja lautakunnan jäsenet saattoivatkin tavata toisiaan, mutta muu yhteydenpito tai vertaistuki näyttää olleen satunnaista.

”Niitten pitäis keskenään benchmarkata, eri kuntien välillä. Lautakuntia vois tosiaan ottaa tämänmöseen johonkin yhteiskoulutukseen. Sitten siellä jäis aikaa tähän kokemusten vaihtoon. Niitä vois panna ihan kahden kunnan lautakunnat kahdeksi tunniksi keskustelemaan keskenään ja.. Et se menis niinkun... tapaamisen yhteydessä. Mut se vois olla jopa ohjatumpaa tai säännöllistä. Ja varsinkin siinä vaiheessa kun alkaa uusi lautakunta. Ja jos siellä on niitä kokeneita mukana, niin vois olla esimerkiksi vaalikaudessa pari tämmöstä tapaamista.” (Vastaja F)

Oman toimintansa kehittämistäkin lautakunnat ovat pohtineet, mutta toiminta näyttää kehittyneen hiljalleen tehtävien hoidon myötä, kokemusten ja näkemysten karttuessa. Alkuvaiheiden epävarmuus siitä, miten tarkastuslautakunnan pitäisi tehtävänsä hoitaa näyttää osin kypsy-

neen jo toiminnan rutiininomaiseksikin hoitamiseksi. Pienissä ja vähäisen taloudellisen liikkumavaran kunnissa toiminta pyöri pitkälti lakisääteisten palvelujen tuottamisen tai järjestämisen parissa:

”Se on niin erilainen tilanne jossain isossa kunnassa tai kaupungissa... täällä kuitenkin ne vähät, mitä on, niin ne on hyvin lakisääteisiä ja niitä pyörittää... sit järjestetään näitä asioita. Aika vähän voi loppujen lopuks vaikuttaa. Terveystenhoito vie erityisesti rahat... tai miten tätä palvelurakennetta järjesteltäis... mut tällä systeemillä se on ajettu aika alas tää homma.” (Vastaja L)

”Se positiivinen arvovaraus mikä siinä on, että tällä on mahdollisuus toimia semmosena vähän hämähäkinä siellä kunnassa, positiivisessa mielessä sitoa niitä. Ja panna ihmisiä tutkimaan jotain asiaa tai keskustelemaan edes. Kun siellä oli sitten semmosta että siellä ei kaikki ihmiset keskustellut muuta kuin kolmannen persoonan kautta. Henkilösuhteet.” (Vastaja F)

Koska tarkastuslautakunta kuitenkin on kunnissa ollut vasta suhteellisen vähän aikaa, se toimintoinen on vielä hakenut paikkaansa. Kun on vasta löydetty jokin yleinen tai hyväksi havaittu tapa toimia, ei sitä heti olla muuttamassa ja pohtimassa, olisiko jokin vielä parempi tapa.

”Mietittiin niitä asioita kyllä aina siinä tarkastuskauden alussa, et miten tätä vois kehittää? Ja sit kuitenkin toisellaki kaudel päätettiin ihan sama, mikä oli ensimmäinen kausi, ihan samalla systeemillä. Et en mie tiä, miten sitä vois sitte kehittää.” (Vastaja H)

”Ei tullut mietittyä silloin, et mikä tässä nyt ois sellainen, mitä vois kehittää. Siinä on täys työ hoitaa niitä asioita, niin ei sitä sillä viisiin jaksanut.” (Vastaja G)

Tarkastuslautakuntien toiminnan kehittämiseksi niiden tehtävää pitäisi kirkastaa valtuustolle, henkilöstölle ja kuntalaisille. Tilinpäätös-toimintakertomus-arviointikertomus –ketjua tiivistämällä menneen vuoden arvioinnilla ja johtopäätöksillä olisi parempi ohjausvaikutus kuluvan vuoden kurssiin ja tulevan vuoden suunnitteluun (ks. Sundquist ja Lovio [toim.] 2006). Toisaalta tarkastuslautakunta voisi palvella valtuustoa paremmin, jos se toisi asioita valtuuston tietoon kesken vuottakin eli ottaisi näkyvämmän roolin arvioinnissaan ja viestinnässään.

Uuden valtuustokauden alussa on hyvä tehdä toimintaperiaatteet heti selviksi sekä lautakunnan, valtuuston (lähetekeskustelu), viranhaltijoiden ja henkilökunnan kanssa. Tarkastuslautakunnan tulee pohtia ja sopia, minkälaista apua ja resursseja se toiminnassaan tarvitsee ja saa. Yhteistyötä muiden lautakuntien kanssa voisi tiivistää, jolloin dialogisuus, yhteinen oppiminen sekä realistinen arviointi mahdollistuvat paremmin. Yhteistyötä ja keskinäistä vertailua muiden seudun tai maakunnan tarkastuslautakuntien kanssa voisi myös tiivistää, jolloin on mahdollisuus löytää toiminnan hyviä käytäntöjä (benchmarking).

17. Mikä mielestäsi on tarkastuslautakunnan ja sen jäsenten vastuu arvioinnista?

Tarkastuslautakunnan ja sen jäsenten vastuuta kuvattiin ensisijaisesti siten, että lautakunnan esittämien arvioiden pitää perustua luotettavaan tietopohjaan, tosiasioihin ja niihin perehtymiseen. Köykäisten mielipiteiden esittämistä ei pidetty sopivana vaan loppuun asti mietityt, faktoihin perustuvat lausumat antavat lautakunnalle selkänöjan, johon tukeutua. (vrt. Scriven 1996, 160).

"Mun mielestä tarkastuslautakunnan pitää nähdä se vastuunsa, että ei niin, että lähetään heittelemään kärkeviä lausuntoja siitä, tästä ja tuosta. Ja sit se, että mitä lausutaan, niin siinä täytyy tavallaan olla faktaa taustalla, että siihen asiaan pitää olla oikeasti perehtynyt, että ei juuri niin, että kun mulle yks soitti sieltä kylältä ja sano, että tää on muuten tälleen." (Vastaja P)

"Meil ainakin kyl se oikeasti varsin korkealla se rima on, että mikä sit arviointikertomukseen laitetaan. Et se ei oo mielipiteitä vaan se on faktaa, et joku on mennyt nyt ihan. Et siin kuitenkin on se, et jos jotain sektoriakin, jos vaikka sitten arviointikertomukses, niin se henkilöityy johonkin henkilöön, ja jos se on vaan tämmösiä mutu-juttuja, niin ei se sovi siihen." (Vastaja N)

"Ainakin me lähdettiin siitä, että se mitä tarkastuslautakunta sanoo niin se pitää olla sit faktaa. Ja siitä me ei minun aikana meitä ei siitä saatu kiinni. Sinä hetkenä kun tarkastuslautakunta puhuu niinkun pötyä, niin sinä hetkenä siitä tehdään poliittinen lyömäase." (Vastaja F)

Puheenjohtajat kuvasivat lautakuntien tuntevan myös vastuuta kunnan tilivelvollisten viranhaltijoiden työhyvinvoinnista. Arviointilausumat ovat julkisia ja ne pitäisi kirjoittaa toiminnan näkökulmasta. Siitäkin huolimatta asiat saattavat henkilöityä, jolloin ao. viranhaltija voi kokea arvioinnin henkilökohtaisesti hyvin raskaaksi.

"Pitäis ymmärtää se, että kyllähän siinä otetaan samalla myös kantaa niitten tilivelvollisten onnistumiseen omassa työssään ja hehän on sit jo... ne, jotka ottaa sen henkilökohtaisesti jos joku ottaa. Ja pitää oikeasti mielessä niinkun se, että ymmärtäis kirjottaa ne lausumat tavallaan siitä sen... miten mä nyt sanoisin, sen toiminnan näkökulmasta." (Vastaja P)

"Vaikka meitä muitakin arvioidaan työssämme, niin se ei oo julkista. Sitä ei paineta sanomalehteen. Sinä pitää oikeasti tuntea vastuunsa, että mitä on sen työn kannalta ja että se on totta. Vaikka se on arviointi, että eihän se absoluuttinen totuus koskaan... mutta se perustuu tosiasioihin." (Vastaja P)

"Aika varovainen pitää olla... Et jos sä nyt lähet... siellä käymään läpi vaikka että... rakennus-tarkastaja ei suoriudu töistään, niin et sä voi mennä sitä laittamaan sinne, et ehkä sä voit jotenkin laittaa, että on ylikuormitettu joku tietty virka tai jotain muuta ja vähän sivuta sitten, että mistä johtuu et. Mut mun mielestä arviointikertomus ei saa mennä henkilökohtaisuuksiin eikä taval-laan kohdistua yhteen ihmiseen, et miks näin." (Vastaja M)

Lautakuntaa verrattiin omaantuntoon, joka tarvittaessa hieman soimaa, jos on jotain parannettavaa, mutta vastuun ymmärrettiin kuuluvan asianomaisille tilivelvollisille lautakunnille:

"Että tää on ehkä verrattavissa jonkunlaiseen omaantuntoon, tai semmoseen tää touhu. Vaikkei sen tehtäväkuvauksessa ihan sanotakaan, että sen pitää olla tökkimässä, näin vaan tulee mieleen, että jos jotain parannettavaa näkyy, että siitä ottaa asianomaiseen lautakuntaan yhteyden ja kertoo, että näin on ajateltu. Mutta se, että vastuu on kyllä sen ammattilautakunnan. Niillä on rahat ja ne tekee sillä rahalla, ja taloudellinen vastuu on niillä." (Vastaaja I)

Laillisuusvalvontaan liittyvän vastuun tarkastuslautakuntien haastatellut puheenjohtajat mielellä siirsivät ammattimaisille JHTT-tilintarkastajille siitä syystä, etteivät kokeneet heillä olevan laillisuuden valvomiseen riittäviä edellytyksiä. Kuitenkin jos lautakunnan tietoon tulee epäselvyyksiä, koettiin lautakunnan velvollisuudeksi puuttua asiaan ja tuoda tieto kunnanhallitukselle ja valtuustolle.

"Kyl miun mielestä tuo on tilintarkastajan tehtävä, et jos se huomaa siel jotain tilis epäselvyyksiä tai jotain tällästä. Ei, silleenhän se ei voi mennä, jos huomataan, ettei siitä sanota mitään. Ilman muuta lautakunnan on puututtava heti, jos se huomaa mitään tällästä." (Vastaaja H)
"Sanotaan että eihän kunnallislain tuntemus ja semmonen, niin ainakin minun pätevyydellä niin ois ihan hyvin joku muotovirhe voinut tapahtua." (Vastaaja F)

"Sehän vesittää sen, että jos on nyt jossakin asiassa toimittu väärin ja sitten ei... kaikkien kokousten jälkeen niin mistään se ei käy ilmi eikä se tieto välity siitä kunnanhallitukselle ja valtuustolle..." (Vastaaja A)

Lautakunnalla nähtiin olevan poliittinen vastuu toiminnastaan. Valtuustolla on periaatteessa mahdollisuus erottaa ja vaihtaa tarkastuslautakunta, jos se kokee, ettei tarkastuslautakunta toimi sen haluamalla tavalla. Käytännössä tarkastuslautakunnan erottaminen on teoreettinen vaihtoehto, jos se vain muodollisesti hoitaa arviointitehtävänsä oikein.

"Että kyllähän siinä selvä, nimenomaan semmonen poliittinen vastuu on, lautakunnalla, että jos me ois todettu et me on nyt jotain ryssitty tässä hommassa niin kyllä mulla ois ollut kanttia erota siitä heti." (Vastaaja F)

"Arviointikertomus sinänsä niin sehän on sitten kuiteskin lautakunnan tekemä arviointikertomus eikä se sido tietyllä tavalla ketään. Se on arviointi... Tehnyt ja se tulee sitte julki ja se tuodaan valtuustolle. Jos valtuusto tykkää tää ei hyvää, niin ei kun lautakunta vaihtoon." (Vastaaja B)

Tarkastuslautakunnalla nähtiin olevan myös vastuu arvioinnin hyödyllisyydestä ja hyvästä toteutuksesta. Huonosti toteutettu, hyödytön arviointi nakertaa tarkastuslautakunnan työtä jatkossa eikä lisää sen arvostusta. (Patton 1996).

"Mitä hyödyllisempää se on sen enemmän saadaan myöskin sitten jatkossa, että se... kantaa itse hedelmää jos huonosti... huonoa arviointia... se kostaa sitten jatkossa, että kannattaa tehdä mahdollisimman hyvin." (Vastaaja E)

Keskustelun herättäjänä tarkastuslautakunnan nähtiin voivan rohkeasti nostaa esiin mitä tahansa asioita, vaikka ne eivät kaikkia miellyttäisikään. Keskusteluja pitäisi voida käydä vapautuneesti ja avoimesti. Asioita pitäisi voida kyseenalaistaa.

"Onhan ne tietysti vastuussa, et toimitaan nyt ainakin hyvien tapojen mukaisesti tai muuten, mut en mie nyt tiä, et onks sille muuten... Koska nehan nostaa vaan keskustelun pohjaksi asioita, että mikä ny ois kiellettyjä asioita? Tietysti kaikki eivät tykkää joistain asioista mitä nostetaan esille, näinhän se on aina." (Vastaaja O)

"Kyllä se joskus niinkun, etoo välillä kun lähdetään siinä taittamaan peistä, ja sitten ihmiset kiihdyttää, tai kiihtyvät omista puheistaan. Kyllä ne loppujen lopuksi meidänkin valtuustossa niin kyllä ne niin sanotut valtuustoseminaarit ja sellaset niin... Että millä saatais se vap-, että mikä siitä valtuuston kokouksesta, että siellä ei voi vapautuneesti ja avoimesti keskustella, että siinä tulee joku semmonen. Ihmiset jännittää sitä puheenvuoroansa siellä ja sitten kun ne jännittää niin sitten kun ne kiihtyy jos ne näkee vähänkään reaktioita, että joku naurahtaa tai muuta." (Vastaaja F)

"Kun valtuutetun enskertalaisen tärkein tehtävä on opetella se liturgia, jota siellä kunnallisessa byrokratiassa halutaan viljellä. Eikä kukaan aseta sitä kyseenalaiseksi, mie olin vissiin ainoo, joka sano, että mitä tää tarkoittaa, ja kun ei kukaan osannu sanoo, niin minä sanoin, että eihän tässä oo mitään järkeä. Mutta kun tehtävänä on niinkun opetella se liturgia, ja sitten kaikki laulaa sitä samaa laulua. Minusta se yks semmonen niitä isoja ongelmia, että se, siellä tuota niinku valitettavasti tuossa valtuuston istunnossakin niin on tavattoman paljon porukkaa, jotka vaan ottaa sen, kun tulee esityksistä, niin ne muistaa ottaa sen kirjekuoren mukaan sinne valtuustoituntoon. [nauraa] ...että siellä nyt yleistäen sanottuna, se sanamuoto on liturgian mukainen, mutta se esittelijän toive on, että olis hyvä, et päättäisitte näin [nauraa]. Ja luottamushenkilön tehtävänä on luottaa." (Vastaaja K)

Haastateltujen puheenjohtajien näkemykset lautakunnan vastuusta kuvaavat luottamushenkilöiden amatööriarvioinnin perusolemusta ja olennaisia vaateita: arvioinnin tulee perustua luotettavaan tietopohjaan ja tosiasioihin, arviointi on toteutettava huolellisesti, arviointitoiminnan on oltava eettistä ja arvioinneista on oltava hyötyä (vrt Scriven 1996). Arvioinnin julkisuus tuo lautakunnalle vastuuta myös kunnan tilivelvollisten viranhaltijoiden työhyvinvoinnista. Laillisuusvalvontaan liittyvä vastuu on jäänyt JHTT-tilintarkastajille, mutta lautakunnan on tietonsa tulleista epäselvyyksistä tuotava tieto hallitukselle ja valtuustolle. Keskustelun herättäjänä ja asioiden kyseenalaistajana luottamushenkilöarviointi voi nostaa esiin mitä tahansa asioita, jotka kuuluvat kunnan vastuualueisiin rajoittumatta pelkkään taloudelliseen ohjaukseen. Poliittinen vastuu ei käytännössä konkretisoidu, sillä kuntalaisten tietämys lautakunnasta ja sen toiminnasta on vähäinen.

18. Miten olet tarkastuslautakunnan puheenjohtajana mielestäsi voinut vaikuttaa kuntasi toimintaan?

Haastateltujen tarkastuslautakunnan puheenjohtajien näkemykset siitä vaihtelivat, miten he oman kuntansa toimintaan ovat kokeneet voivansa vaikuttaa. Vaikuttamisen kokemukseen

vaikuttaa luonnollisesti puheenjohtajan oma persoona ja tapa toimia, onnistumisen kokemukset siitä miten lautakunta on saanut asioita vietyä eteenpäin sekä poliittinen toimintaympäristö, sen suhteet ja ilmapiiri. Vaikuttamisen kokemus tuntuu olevan yhteydessä onnistumisen kokemukseen eli niillä vastaajilla, jotka ehkä olivat kokeneet saaneensa työssään joitakin asioita eteenpäin, oli positiivisempi suhtautuminen tarkastuslautakunnan mahdollisuuksiin vaikuttaa.

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajuus on tehnyt haastateltavista kunnan johtaville viranhaltijoille tutumpia, jolloin puheenjohtajan on helpompaa ottaa asioita esille myös puheenjohtajakauden jälkeen. Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja on jo asioiden valmistelun takia yleensä rivivaltuutettuja enemmän tekemisissä ainakin johtavien viranhaltijoiden kanssa.

”Totta kai siinä on sekin puoli asiasta, että kun tuntee ja on ollu paljon tekemisissä johtavien viranhaltijoiden kanssa, niin siinä on tullu tutuksi ja heille on helpompi sanoa, että minusta muuten kuntalaisena tämä homma ei oikein tässä pelitä. Ja... kyl mä sit toisaalta uskon, että hekin kuuntelee vähän toisella korvalla... kuin jos tulee [x:nä] jostakin...” (Vastaja P)

Tarkastuslautakunnan kautta luottamushenkilö saa myös rivivaltuutettua enemmän ja laajemmin tietoa. Mitä enemmän asioihin paneutuu, sitä paremmat mahdollisuudet on vaikuttaa ja siksi tarkastuslautakuntaa voi pitää hyvänä vaikutuskanavana.

”Olen sitä mieltä ollu koko ajan, että pystyy vaikuttamaan. Mutta siihen täytyy ihan oikeasti siten niinku kääriä hihat ja ottaa selville, että mistä on kysymys.” (Vastaja K)

”Mä luulen, että... mahdollisuudet on hyvät, erittäin hyvät.. ja se riippuu ihan siitä... mitä enemmän siihen paneutuu, sen paremmat... mahdollisuudet on vaikuttaa ja siinäpä se onkin se ristiriita, tavallaan ettet... pala loppuun siinä muiden töiden kanssa...” (Vastaja E)

Toiset vastaajista näkivät lautakunnilla olevan mahdollisuuksia vaikuttaa, mutta olivat kuitenkin hieman skeptisiä. Vaikuttavuutta ei pidetty kovin hyvänä, jos arviointikertomuksissa piti huomauttaa samasta asiasta useita kertoja (ks. Paasio 2006). Pidettiin myös mahdollisena sitä, että epäkohdat olisivat voineet tulla kuntoon ilman tarkastuslautakuntaakin ja oliko tarkastuslautakunnan ansiota, jos yleisesti tiedossa ollut asia korjautui lautakunnan siitä kerran huomautettua?

”Kyl sillä on mahdollisuuksia jonkin verran ja se on vaikuttanutkin. Ei niin hyvin kun oisin toivonu, mut... No, sitä ettei nyt ainakaan samaa asiaa tarvis laittaa monta kertaa perättäisiin arviointikertomuksiin.” (Vastaja O)

”Aika vähän, jos rehellisiä ollaan että... oishan se kiva ottaa itelleen kunnia et joku asia tai joku aikataulu saatiin kuntoon ja kuriin... Niin mutta toisaalta epäilyttää, että ehkä nää suht samat asiat olis tapahtunut muutenkin.” (Vastaja M)

”Se, että mitä siinä vaikuttamaan yks ihminen pystyy näin, niin se on kunnan rattaissa, niin se on tiimityötä kaikki näin, et ei siel yks ihminen. Tietysti aina omia mielipiteitä voi tuoda ja siinä mielessä ja ihan hyvin siinä sai omia mielipiteitä julki tuotua.” (Vastaja C)

Osa haastateltavista oli kokenut voineensa vaikuttaa kunnan toimintaan vain vähän tai ei lainkaan. Erityisesti se, jos ei arviointikertomuksen huomioita ole ollenkaan käsitelty, tuottaa turhautumista ja kokemuksen arvioinnin täydellisestä vaikuttamattomuudesta (ks. Valovirta ja Hjelt 2005). Seuraamalla sitä, onko lautakunnan esille ottamissa asioissa tapahtunut edistystä lautakunta edellyttää vastuuta niiltä, joiden pitäisi reagoida parannusta vaativiin asioihin. Seurannan laiminlyönti jättää esitetyt huomiot epämääräisiksi sohausuiksi ilmaan roikkumaan. Konkreettisten, nähtävissä olevien vaikutusten puuttuessa tarkastuslautakunta on kuitenkin nostanut asioita esiin ja antanut päättäjille tietoja toiminnan suunnasta.

”Ei, ei miun mielestä pysty. Et eihän se, että jos esimerkiksi niihin tiettyihin asioihin, mihin tuli otettu ehkä sitten kantaa ja arviointikertomukseen laitto merkintää ja, jos ei niitä esimerkiksi käsitellä ollenkaan ja niistä ei välitetä mitään, niin eihän se silloin, sen vaikuttavuus on nolla. Et et sie voi silloin vaikuttaa mitään.” (Vastaja J)

”Enpä luule kyllä, että... siinä ois mitään semmosta vaikutusta ollut, suoranaista. Sen näkee jo siinä, ei tarkastuslautakunta täälläkään jaksanu seurata sitä, että jos se vuonna 2001 sanoi jotain, tai 2002 leikkikentistä muuta, niin sehän ois pitänyt tietenkin seurata, että tapahtuuko siinä muutosta, meneekse paremmaksi.” (Vastaja I)

”En itte asiassa, ei se oo junan suuntaa kääntäny kyllä. En oo turhautunu, mie oon tuntenu sen niin, että se on antanu niille päättäjille, meille päättäjille, semmosii, mitä ollaan aikaan saatu, niin suuntaviivoja, että pohjaa sitä, että ollaan oikeassa suunnassa.” (Vastaja D)

”No en kyllä voi kehua konkreettisesti yhteenkään asiaan niin pitkälle vaikutettu.. En keksi semmosta asiaa, että... No ehkä jotain... ehkä jotain... Mut en kyllä mitään konkreettista yksittäistä asiaa en voi sanoa.” (Vastaja A)

Haastateltavista vastaaja, joka oli kokenut saaneensa työssään ja lautakuntansa kautta joitakin asioita eteenpäin, suhtautui positiivisemmin tarkastuslautakunnan mahdollisuuksiin vaikuttaa. Helpot asiat etenevät helpommin, vaikeat asiat vaativat aikaa, perusteluita ja pitkällistäkin keskustelua. Puheenjohtaja tulee ainakin johtaville viranhaltijoille tutuksi, jolloin asioita on helpompaa ottaa esille myös puheenjohtajakauden jälkeen. Tarkastuslautakunnassa luottamushenkilö saa rivivaltuutettua enemmän ja laajemmin tietoa. Mitä enemmän asioihin paneutuu, sitä paremmat mahdollisuudet on vaikuttaa eli vaikuttaminen vaatii työtä ja asioiden selvittämistä. Toisaalta vaikuttaminen on kiinni myös suhdeverkostoista ja siitä, miten äänensä saa kuuluviin.

Arvioinnin vaikuttavuutta pidettiin huonona, jos arviointikertomuksen huomioita ei käsitellä tai samasta asiasta pitää huomauttaa monta kertaa ja nämä tuottavat turhautumista (ks. Paasio 2006 ja Valovirta ja Hjelt 2005). Vaikuttavuutta arvioitaessa huomio on ehkä kiinnittynyt arvioinnin välineelliseen hyötyyn eli suoraan ja välittömään käytännön toteutukseen ja toiminnallisiin parannuksiin. Jos näitä ei ole ollut huomattavissa, on liiankin yksioikoisesti tulkittu, ettei arvioinnista ole ollut hyötyä.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1. Luottamushenkilöarviointi

Väitöskirjani nimi kuvaa lähinnä minua itseäni, joka *ajopuuna ajaudu*n tarkastuslautakunnan puheenjohtajaksi. Samoin se kuvaa monia tarkastuslautakunnan jäseniä, jotka jopa tahtomattaan ovat ajautuneet tarkastuslautakuntaan, jota ei ole parina, kolmena ensimmäisenä olemassaolokautenaan pidetty kovin merkittävänä ja merkityksellisenä luottamushenkilöpaikkana. Kuitenkin perehtyminen tarkastuslautakunnan työhön, kunnan talouden ja hallinnon arviointiin ja arviointien käytännön toteuttamiseen on tehnyt näistä *ajopuista asiantuntijoita*.

Työssä on esitetty arviointitutkimuksen teoreettinen, professionaalinen näkemys arvioinnista. Tarkastuslautakunnan arviointi on amatööriarviointia, joka ei kaikilta osin noudattele tätä ideaalimallia. *Amatööriarvioinnin ydintä* voi hahmottaa sen tutkimuksessa esille tulleen vastuun kautta: arvioinnin tulee perustua luotettavaan tietopohjaan ja tosiasioihin, arviointi on toteutettava huolellisesti, arviointitoiminnan on oltava eettistä ja arvioinneista on oltava hyötyä. Luottamushenkilöarvioinnin taustalla vaikuttavat perusolettamuksina, ennakkokäsityksinä ja arvoina mm. demokratiakäsitys, näkemykset kunnasta ja sen tehtävistä palvelujen tuottajana tai järjestäjänä sekä kuntalaisista osallisina ja palvelujen käyttäjinä, näkemykset toiminnan syyseuraussuhteista esimerkiksi resursoinnin kautta sekä ihmiskäsitys ja eettisyys. Scrivenin (1996) esittämät ammattimaisen arvioijan tiukat vaateet soveltuvat vain osin amatööriarvioijille. Amatööriarvioijiltakin voitaneen edellyttää tutkimuksen teon perusteiden ymmärtämistä ja käytännön arviointimenetelmien (Robson 2001: havainnointi, haastattelut, dokumenttien tutkiminen) osaamista.

Tutkimuksessa on sovellettu poikkitieteellistä lähestymistapaa organisaatiotutkimuksen ja uuden julkisjohtamisen, arviointitutkimuksen sekä kuntatutkimuksen näkökulmia yhteen sovittamalla. Palaten kysymykseen siitä, miten hyvin professionaalinen arviointiteoria ylipäänsä soveltuu luottamushenkilöiden tekemään arviointiin, joudutaan kehittämiskäsitteen tapaan hieinan samantyyppiseen pohdiskeluun siitä, että käsillä oleva arviointi tulee määritellä täsmällisemmin.

Tarkastuslautakuntien arviointi on *summatiivista normaaliarviointia* (Scriven 1996) eli jälkikäteistä prosessin tulosten tai vaikutusten arviointia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Oman erityispiirteensä tarkastuslautakuntien arviointiin verrattuna professionaaliseen arviointiin tuo

esimerkiksi osallisuus päätöksentekoon. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on vähintään oltava valtuutettuja, jolloin he ovat päätöksentekijöitä eivätkä täysin ulkopuolisia arvioijia. Heillä pitäisi kuitenkin siten olla hyvä ymmärrys päätöksentekijöiden tiedontarpeista ja siitä, miten arvioinnilla näitä tarpeita voidaan tyydyttää. Sen sijaan, että tarkastuslautakunta suunnittelisi ja toteuttaisi itse arviointeja, kyselyitä, haastatteluja, laskentaa yms., se yleensä hyödyntää ”toisen käden aineistoja” ja tietovarantoja soveltaen niitä kokonaisarvioinnissaan. Lautakunnan arviointia voidaan siten luonnehtia myös meta-arvioinniksi (esim. Niiranen ym. 2005).

Vaikuttavuuden arvioinnissa keskitytään selvittämään tietyn intervention toimivuutta (Dahler-Larsen 2005, Paasio 2006), mutta tarkastuslautakunnilla ei useinkaan ole eväitä kovin pitkälle meneviin syy-seuraus –analyysiin ja lisäksi tarkastuslautakunta on kiinnostunut kuntalaisten, asiakkaiden hyvinvoinnista ja näkökohtien huomioimisesta, ei puhtaasti intervention toimivuudesta tietyissä olosuhteissa, tietyillä edellytyksillä jne. Vaikuttavuus on samaistettava vaikutukseen, jolloin sillä tarkoitetaan erotusta toimimisen (toiminnan järjestämisen) ja toimimattomuuden (järjestämättömyyden) välillä ja sen vaikutuksia kuntalaisten elämään ja hyvinvointiin. Vaikutukset voivat ilmetä monin eri tavoin ja tarkastelun pitäisi siksi olla kokonaisvaltaista hyvinvoinnin muuttumisen arviointia. Tarkastuslautakunta ei voi painottaa arvioinnissaan pelkkiä toiminnan tuloksia ja suorituskykyä menettelytapojen kustannuksella vaan huomioon on otettava esim. yhdenvertaisuus, tasapuolisuus yms. seikat.

Tutkimuksen alkupuolella esitettyä luottamushenkilöarvioinnin käsitettä voidaan muotoilla hieman uudelleen:

Luottamushenkilöarviointi on vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden suorittamaa julkisorganisaation talouden ja hallinnon arviointia ja valvontaa, jonka tavoitteena on hankkia uutta tietoa toiminnan suuntaamiseksi ja parantamiseksi.

Käsite sopii niin kunnan tarkastuslautakunnan kuin muidenkin vastaavien organien arviointitoimintaan. Käsitteessä luottamushenkilöt ovat vaaleilla valittuja eli heidän toimintansa puoluepoliittista ulottuvuutta ei kielletä. Samalla huomioidaan edustuksellisen demokratian ominaislaatu ja erityispiirteet. Talous ja hallinto voidaan ymmärtää laajasti eli toiminnan tarkoituksenmukaisuus huomioiden. Arviointimenettelyä ja –menetelmiä ei ole rajattu, vaan ne voidaan ymmärtää laajasti, jolloin tarkastuslautakunta voi valita itselleen tarkoituksenmukaisimmat menetelmät ja toimintatavat. Toiminnan tavoitteellisuus ja toisaalta tavoitteen haasteellisuus tulee esiin siinä, että lautakunnan tulee tuottaa lisäarvoa ja hankkia (välittää, toimittaa käyt-

töön) nimenomaan soveltamisen kannalta uutta tietoa ja näkemyksiä kunnan taloudesta ja hallinnosta, ei toistella hallituksen toimintakertomuksen sisältöä vaan päästä siitä syvemmälle ja nähdä eteenpäin. Toiminnan suuntaamis- ja parantamisyrittämykset tuovat luottamushenkilöarviointiin haasteellisuutta, sillä tällä arvioinnilla nähdään olevan ohjausvaikutus ja selkeä tavoite toiminnan jatkuvasta parantamisesta. Tarkastuslautakunnan toimintaa jämäköyttävää valvontaulottuvuutta ei silti pidä unohtaa.

Mieluiten tarkastuslautakunnan toiminnan tarkoituksiksi nähdään varsin laajasti ymmärrettyä kunnan toiminnan kehittäminen. Kehittäminen epämääräisenä ja lähes mitä tahansa sisältävänä yleiskäsitteenä on myönteiseksi ymmärrettyä toimintaa, jonka päämäärä on jonkun asian tekeminen paremmaksi tai paremmin toimivaksi. Parantamispäämäärään on helppo yhtyä ja se pyrkii tekemään arvioinnin vähemmän ahdistavaksi. Kehittämissyrkimys luo yhteistyöhön muiden luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kanssa vähemmän jännitettä kuin valvontafunktio.

7.2. Arvioinnin pinta- ja syvävaikutukset

Tarkastuslautakuntien arviointi voi pakollisuudessaan symboloida kunnollista johtamista ja toiminnan legitimiyyttä tiedon- ja palautteenhankinnan avulla (Feldman ja March 1981, Dahler-Larsen 1998, Valovirta ja Hjelt 2005). Tiedon ja asiantuntemuksen avulla on paremmat edellytykset tehdä päätöksiä. Kun toiminta suunnitellaan hyvin, toimitaan suunnitelmien mukaan, arvioidaan toimintaa verrattuna suunnitelmiin ja arvioinnilla vieläpä osoitetaan olevan yhteys toiminnan ohjaamiseen, toiminta on päätöksentekoteoreettisesti legitimiä ja arvostelun ulkopuolella. Arviointi edellyttää toimenpidesuosituksen tekemistä ja pohdintaa vaihtoehtoista sekä resursseista. Pelkästään asiointilan toteava julkilausuma ei vielä ole arviointia. Päätöksentekonäkökulmasta arvioinnin pitää tuottaa jotakin lisäarvoa parempien päätösten tekemiseksi.

Tutkimuksessa ilmeni näkemys, että arvioinnin pitää olla hyödyllistä, mutta haastateltavat kuvasivat arvioinnista saatavan hyödyn suoraksi ja välittömäksi eli lyhyellä aikavälillä käytännön toteutukseen ja toimenpiteisiin johtavaksi. Tarkastuslautakuntien tuottaman arviointitiedon hyödyntäminen (Valovirta ja Hjelt 2005) voi olla ensisijaisesti *välineellistä* eli suoraa ja välitöntä käytännön toteutusta (esimerkiksi yksinkertaiset toiminnalliset parannukset, jotka vaativat esim. ohjeistuksen selventämistä mutta eivät suuria investointeja), mutta se voi olla myös *symbolista* eli arviointia toiminnan legitimoimiseksi ja uskottavuuden ja rationaalisuuden osoittamiseksi tai *prosessuaalista* eli tavoiteasettelun parantumista ja itsearviointitoiminnan lisää-

tymistä. Kenties pidemmällä aikavälillä tarkastuslautakuntien arviointi johtaa myös *käsitteelliseen* hyötyyn eli uusien käsitteiden, ideoiden ja näkökulmien kautta tapahtuvaan ajattelun muutokseen. Arviointien julkinen käsittely voi auttaa *sosiaalisen vuorovaikutuksen paranemista* argumentoinnin eli keskustelujen, kannanottojen ja puheenvuorojen, vasta-argumenttien ja kritiikin rikastumisen avulla.

Arviointi koetaan helposti hyödyttömäksi, jos se ei johda välittömiä parannuksia toimintaan tuottaviin toimenpide-ehdotuksiin tai tuota lyhyellä aikavälillä mitattavissa olevia edistysaskeleita, joita voidaan kuvata arvioinnin **näkyviksi pintavaikutuksiksi**. Näin ei kuitenkaan tarvitse olla, jos arvioinnin välillinen hyöty, käsitteellisen ajattelun muutokset ja argumentoinnin rikastuminen nähdään arvioinnin positiivisina vaikutuksina. Näitä voidaan luonnehtia arvioinnin **syvävaikutuksiksi**. Arvioinnilla voi olla vaikutusta, vaikka se ei olisikaan välittömästi nähtävissä ja tunnistettavissa.

Tutkimuksessa niitä asioita, joissa haastatellut puheenjohtajat kokivat tapahtuneen muutoksia, kuvattiin ”pieniksi asioiksi”, joiden korjaaminen oli helppoa eikä se ei vaatinut kummoisia ponnistuksia, vain pieniä muutoksia toimintatavoissa tai ajattelussa. Samoin Shadish (1998, 16) kuvaa miten nyky-yhteiskunnassa helpoimmat asiat ratkaistaan, mutta jäljellejääville vaikeimmille asioille on vaikeaa tehdä mitään lyhyellä aikavälillä ja harvalla arvioinnin käyttäjällä on mahdollisuus kontrolloida sellaisia vaihtoehtoja, jotka voivat johtaa todella voimakkaisiin tai fundamentaalisiin muutoksiin.

Minkälaisen roolin tarkastuslautakunnan arviointi milloinkin saa, riippuu asianomaisen kunnan kohtaamista muutospainesta ja vallitsevasta poliittisesta konsensus/konfliktiasetelmasta (Valovirta 2002). Suurissa muospaineissa lautakunnan arviointi voisi toimia jopa muutosagenttina ja uudistusten käynnistäjänä tai erotuomarina eri näkemysten yhteen sovittelussa. Vähäisissä muospaineissa ja konsensuksen vallitessa arviointi toimii herättäjänä ja toimintojen tarkastajana, jolloin olemassa olevia toimintoja voidaan pyrkiä kehittämään ja havaitsemaan sellaisia puutteita, jotka eivät tule niin selkeästi esiin.

Tarkastuslautakuntien arvioinnin hyödynnettävyyttä ja menestyksellisyttä parantaisi (ks. Chelmsky 1994 ja Shadish 1998) se, että lautakunta tunnistaisi erilaiset arvioinnin käyttäjät ja yleisöt ja heille tärkeät asiat, keskittyisi niihin asioihin, jotka käyttäjille ovat olennaisia, tuottaisi väliraportteja tarpeen mukaan, raporttoisi tulokset sekä perinteisessä kirjallisessa raporttimuodossa että suullisesti ja tuottaisi myös lyhyitä johdon yhteenvetoja tuloksista, ylläpitäisi ja edistäisi jatkuvia henkilökohtaisia kontakteja myös arvioinnin päätyttyä ja antaisi tukensa arviointi-

tulosten käytön edistämiseksi, esim. arviointityöpajojen tai arvioinnin kohteisiin liittyvien teemaseminaarien järjestämiselle. Nämä voidaan nähdä mekanismeina, jotka vaikuttavat arvioinnin käytettävyyteen ja hyödynnettävyyteen.

Tarkastuslautakunta pitää operatiiviseen johtoon tietoista etäisyyttä, mutta tiiviimpi yhteys, yhteistyö ja tietojenvaihto voisi nostaa tarkastuslautakunnan merkittävyyttä asiantuntijaalimena. Nyt uhkana on sama kohtalo kuin aiemman lain mukaisilla luottamushenkilötilintarkastajilla, että tarkastuslautakunta ”häviää taustalle” (Vuorinen 1995). Tarkastuslautakunta voisi nostaa näkyvyyttään tuottamalla arviointikertomuksen lisäksi vuoden aikana myös muita arviointiraportteja tai ennusteita talousarvion ja tavoitteiden toteutumisesta, poikkihallinnollisia teemaraportteja tai tärkeiden päätösten valmistelua ja etenemistä arvioivia katsauksia. Tarkastuslautakunta on voinut pyrkiä vaikuttamaan asioihin keskellä vuotta, jos on huomannut selkeitä, nopeita parannustoimia tarvitsevia ongelmia, joiden korjaaminen on suhteellisen yksinkertaista. Haasteena onkin tuoda käsittelyyn ja keskusteltavaksi pitkäjänteisiä ja vaikeita asioita.

Tarkastuslautakunnalla on muodollisesti vaikutusvaltainen asema. Se on suoraan valtuuston alainen, mutta valtuusto ei osaa hyödyntää tarkastuslautakuntaa esim. selvitysten tekijänä tai näkemysten kerääjänä ja tuottajana. Valtaa tarkastuslautakunnalla ei juuri nähdä olevan siitä syystä, että tarkastuslautakunta ei varsinaisesti käytä rahaa muiden lautakuntien tapaan palvelutuotannosta päättämiseen ja vastaamiseen. Rahankäyttö nähdään mahdollisuutena valankäyttöön. Tarkastuslautakunnalla on korkeintaan vaikutusvaltaa ja sekin riippuu siitä, miten uskottavasti lautakunta hoitaa tehtävänsä, viestii havainnoistaan ja perustelee ne eli miten merkitykselliseksi tarkastuslautakunnan viesti koetaan.

Tarkastuslautakunnan toiminnasta voidaan tunnistaa mekanismeja, jotka eri tavoin aktivoituessaan voivat aiheuttaa kunnan muuhun toimintaan vaikutuksia ja lopputuloksia. Alla on esitetty joitakin yksinkertaistettuja esimerkkejä:

Esimerkki 1): Tarkastuslautakunnan arviointi aktivoituu mekanismina, jos/kun tuloksia hyödynnetään ja otetaan käyttöön. Arviointituloksilla voi olla vaikutuksia esimerkiksi toiminnan painopisteisiin, prosesseihin ja organisoimiseen.

Esimerkki 2): Tarkastuslautakunta toimii perusteellisesti ja paneutuvasti, käyttää paljon aikaa ja voimavaroja toimintaansa, mutta viestintä (kirjallinen ja suullinen) ja kommunikaatio jäävät arviointikertomuksen valtuustoesittelyn asteelle. Viestintä ja kommunikaatio mekanismeina vaikuttavat siihen merkitykseen, joka lautakunnan työlle annetaan.

Esimerkki 3): Lautakunnan arviointityön tulosten julkistamisen ohella tehdään suunnitelma siitä, miten tulokset yhdistetään käytäntöön ja toteutetaan se. Tulosten merkitys osoitetaan konkreettisesti henkilökunnan työssä tai tietyssä prosessissa, mikä parantaa tulosten hyödynnettävyyttä. Suunnitelma ja sen toteutus toimivat mekanismina, joka aiheuttaa vaikutuksia käytännön toiminnassa.

7.3. Dialogisuus tarkastuslautakuntien lähestymistapana

Arviointiprosessin näkeminen oppimisen lähteenä siihen osallistuville osoittaa edistynyttä arviointiajattelua. Silti esimerkiksi tarkastuslautakunnan arviointikertomus nähdään yhä arviointiprosessin tärkeimpänä tuloksena eikä prosessiin osallistumisen tärkeyttä korosteta tai siihen luoda mahdollisuuksia (ks. Valovirta 2002). Tarkastuslautakunta käy työpaikoilla tutustumiskäynneillä ja kuulee johtavia viranhaltijoita eli käyttää tiedonantajia arvioinnissaan, sen jälkeen se itse tuottaa arviointinsa tulokset tältä vuorovaikutukselliselta pohjalta ja viestii sitten omalla tavallaan lopputuloksista. Arviointiprosessin kuluessa tiedonantajaosapuolet tuntenevat olevansa lähinnä ”tarkastelun alla”, eivät aktiivisia arviointitiedon osallisia.

Arviointiprosessi ei ole mekaaninen, vaan se sisältää paljon vuorovaikutusta, sosiaalisia ja inhimillisiä ulottuvuuksia. Esittämällä kysymyksiä – ei pelkästään asiointilan toteamalla - lautakunta **kutsuu arvioinnin osallisia dialogiin** (ks. Niiranen 2007). Kutsu dialogiin tapahtuu kuitenkin jo aiemmin kuin vasta tulosten julkistamisen jälkeen. Tarkastuslautakunta kutsuu arvioinnin osallisia dialogiin jo arviointia tehdessään, esimerkiksi työpaikkavierailuilla lautakunta haluaa usein kuulla myös työntekijöitä tai ainakin toimipisteestä vastaavia henkilöitä kuulakseen suoraan heidän näkemyksiään omasta työstään ja työpaikastaan, asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta, ongelmista ja ratkaisuehdotuksista. Usein kevättalvella järjestettävät johtavien viranhaltijoiden kuulemiset ovat myös tarkastuslautakunnan pyrkimyksiä vuorovaikutukseen, jolloin tilivelvollisille annetaan mahdollisuus tuoda omia näkemyksiään esiin. Tarkastuslautakunta haluaa oppia tuntemaan arviointikohteidensa taustoja, ongelmia, näkemyksiä ja kokemuksia päästäkseen sisälle arviointikohteeseensa ja nämä välittyvät, suodattuvat tai jäävät pois varsinaisesta arvioinnin raportoinnista. Tällaista arviointia voidaan kuvata realistiseksi, jossa pyrkimyksenä on kuulla kaikkia asianosaisia ja oppia yhdessä. Arviointikertomus *tuotetaan*; siinä tieto joko jalostuu analyysin kautta johtopäätöksiksi tai esimerkiksi viranhaltijoilta saatu tieto voi annettuna päästä agendalle ja ”ääneen”.

Erityisesti poliittis-hallinnollisissa prosesseissa sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta arvioinnin tulokset hyödyttävät keskustelua, mahdollistavat dialogisen käsittelyn, auttavat palautemekanismina asioiden valmistelua ja sitä kautta päätöksentekoa. Tutkimuksessa esiin tuleva näkökulma onkin, että vaikka tarkastuslautakuntien tuottama arviointikertomus ei sinänsä hyödyttäisikään päätöksentekoa välineellisesti eli konkreettisesti ja välittömästi, tarkastuslautakunnilla on mahdollisuus nostaa asioita keskusteluun ja siten rikastuttaa päätöksentekoon olennaisesti liittyvää sosiaalista vuorovaikutusta, ajattelua ja argumentointia, tuoda uusia ideoita ja näkökulmia sekä kehittää tavoitteiden asettamista ja toimintojen itsearviointia, kuten Valovirta ja Hjelt (2005) ovat erilaisina tiedon hyödyntämisen mahdollisuuksina esittäneet.

Tarkastuslautakuntien itsensä tulisi nähdä myös selkeämmin tämä toimintansa lisäarvo eikä pettyneenä todeta, ettei arviointikertomus ole ihanteellisen välittömästi, suoraan ja konkreettisesti hyödyttänyt päätöksentekoa, elleivät esitetyt johtopäätökset ja suositukset heti ole johtaneet toimintaan. Odotukset tarkastuslautakuntien arvioinnin välineellisestä ja välittömästä hyödyntämisestä eivät ole kohdanneet politiikkakontekstin todellisuutta, jossa lautakunnan anti voi olla vain asioiden nostamista keskusteluun, erilaisten näkökulmien ja perustelujen esilletuomista ja altistamista vasta-argumenteille. Päätöksentekokulttuurin tulisi myös olla sellainen, että analyysejä on totuttu seulomaan ja hyödyntämään: "...tieto muuttuu merkitykselliseksi vasta, kun se nousee keskustelun ja argumentoinnin kautta agendalle ja päätösten kohteeksi" (Valovirta ja Hjelt 2005, 107).

Tarkastuslautakuntien arvioinnin ei tulisi olla ulkokohtaista vaan eri toimintojen itsearviointi ja arviointiprosessiin osallistuminen on konkreettisesti hyödyllisempää, koska tällöin voidaan yhdistää paitsi ulkoinen näkemys ja erilaiset näkemykset, myös sisäinen kontekstin ja taustojen tuntemus. Arviointi tehdään yhteistyössä eikä niin ulkoinen kuin sisäinenkin arvioija ole suvereeni asiantuntija vaan molempia tarvitaan kokonaisnäkemysten saamiseksi. Tämä on realistisen arvioinnin mukainen näkemys.

Keskusteluun pitäisi siis pystyä tuomaan uusia ulottuvuuksia, erilaisia toimintavaihtoehtoja ja niiden mahdollisia vaikutuksia eli erilaisia tasoja. Tätä tarkastuslautakunnalta ei ole vielä haluttu, koska kuntalaki lähtee siitä, että tarkastuslautakunnan tehtävä on taaksepäin katsova ja toimintaa legalisoiva sekä tilintarkastajan toiminnan laillisuuden arvioinnin että tarkastuslautakunnan tarkoituksenmukaisuudenkin arvioinnin näkökulmasta. Kun tarkastuslautakuntien arvioinnin ei nähdä eikä sen ole odotettu olevan selkeästi toimintaa kehittävää ja eteenpäin vievää, siihen ei olla valmiita panostamaan eikä sitä pidetä edes kiinnostavana.

Tarkastuslautakuntien jälkikäteisestä arvioinnista voisi ajatella, että menneisyyteen katsovana se ei olekaan niin tärkeää kuin mitä olisi ennakoida tulevaisuutta ja erilaisten toimintavaihtoehtojen toteutumista siten, että aina osattaisiin valita paras vaihtoehto. Päätöksentekijät eivät näe hyödyllisenä, että arviointikertomuksessa toistetaan mennyttä aikaa. Sinänsä jälkikäteisen arvioinnin tärkeimpänä lisäarvona onkin ehkä nähtävä juuri menneestä oppiminen ja toiminnan parempi suuntiminen opitun avulla. Toisaalta menneestä oppiminen ei saisi rajoittaa innovatiivisuutta ja mahdollisuuksia nähdä ja tehdä asioita toisin sillä perusteella, että koska joku toiminta ei jossain vaiheessa onnistunut, se ei voisi onnistua tulevaisuudessa tai eri tavalla toteutettuna.

Arviointikertomuksen julkistamisen jälkeen arvioinnista käydään keskustelua, jolla on muokkaava tai korjaava tai vahvistava vaikutus paitsi arvioitavaan toimintaan, myös itse lautakunnan työskentelyyn jatkossa. Jos keskustelua ei käydä, myös se on viesti lautakunnalle. Lautakunta ei tee työtään tyhjiössä vaan arvioinnista saatavalla palautteella ja vuorovaikutuksella on todennäköisesti merkittävä iteratiivinen vaikutus lautakunnan työskentelyyn. Tämä vuorovaikutus tulisi nähdä kaikkia hyödyttävänä oppimisen välineenä, joka mahdollistaa kokemusten ja näkökulmien vaihtamisen rakentavasti. Poliittiseen retoriikkaan tosin kuuluu oman puolen saavutusten korostaminen ja tarkoitus yrittää lyödä ”vastapuoli laudalta”.

Dialogiin pääsemisen merkitys korostuu, kun yksilöllisiä tulkintoja arvioinnin tuloksista pohditaan yhteisöllisesti, niistä keskustellaan, neuvotellaan ja tehdään päätöksiä. Mitä enemmän toimijoita päätöksentekoprosessissa on mukana, sitä suuremmaksi kasvaa tarve neuvotella, keskustella ja argumentoida. Arvioinnin merkitys rakentuu näissä sosiaalisissa puitteissa ja tietyssä kontekstissa. (Valovirta 2002). Riskinä on, että poliittisessa ympäristössä dialogiin ja yhteiseen oppimiseen pyrkimistä ei pidetä tavoiteltavana vaan sorrutaan retorisiin valtataisteluihin ja poliittisten pikavoittojen tavoitteluun. Pelkästään parempi ja kehittyneempi argumentointi ei riitä arviointien hyödyntämisen tavoitteeksi, vaan sen pohjaksi pitäisi luoda dialoginen ympäristö, jossa yhteisen ymmärryksen rakentaminen ja organisatorinen oppiminen myös arviointiprosessin aikana on tavoitteellista ja turvallista.

Kuten Martikainen (2005) ja Niiranen (2007) omissa tutkimuksissaan ovat todenneet, arviointikertomus ja tuloksellisuuden arviointi eivät ole saavuttanut sellaista kunnan toiminnan kehittämisen välineen asemaa ja merkitystä, mikä niille kuuluisi. Sama johtopäätös voidaan vetää myös omasta tutkimuksestani. Toisaalta on mahdollista (ks. Niiranen, sama), että luottamushenkilöille välitetty arviointitieto vaikuttaa heidän päätöksentekoonsa, mutta sitä ei välttämättä aina edes tunnisteta (syvävaikutus). Erityisesti pitkällä aikavälillä arviointitulokset päätösten

alkuperäisenä lähtökohtana tai taustalla saattavat hämärtyä eikä niitä enää tunnisteta sellaiseksi perustaksi, jolle keskustelu on rakentunut. Tarkastuslautakunnan arvioinnin vaikuttavuutta kuvaa se, missä määrin kunnan päätöksenteossa reagoidaan arviointikertomuksessa esitettyihin huomautuksiin tai ehdotuksiin (Manninen 2000, 130), mutta tämä näkemys tunnistaa vain arvioinnin pintavaikutukset.

7.4. Demokratia

Aiemmin esitettiin neljä tarkastuslautakuntaan liittyvää *demokratiadilemmaa*:

- Kuntalaisten edustaja vai edunvalvoja?
- Kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden valvoja vai näiden kehittäjä?
- Tarkastaa vai arvioida – riippuvaisuus tilintarkastuksesta?
- Poliittisen valtaenemmistön myötäilijä vai kriitikko?

Tutkimuksessa kuntalaisnäkökulman korostaminen tuli voimakkaasti esiin haastateltavien puheissa. Kuntalaisnäkökulma on hieman täsmentymätön: näkivätkö haastateltavat itsensä kuntalaisten edustajina eli kuntalaisnäkemysten viestijöinä ja välittäjinä vai edunvalvojina, jolloin kuntalaisten yhteisöllinen etu voi joskus olla ristiriidassa yksityisen kuntalaisen tai ryhmän toiveiden ja tahdon kanssa (Sigelman ym. 1992)? Luonnehdinta tarkastuslautakunnasta ”kuntalaisten äänitorvena” korostaa sitä, että tarkastuslautakunta haluaa kuntalaisten äänen pääsevän kuuluviin, vaikka kuntalaisten omaa aktiivista osallistumista ei korosteta. Vahvasti edustuksellisessa demokratiassa kuntalaiset myös itse tyytyvät rooliinsa palvelujen käyttäjinä ja asiakkaina, mikä näivettää omaehtoista osallistumista ja häivyttää kuntalaisten omaa vastuuta ja velvollisuuksia.

Demokraattisesti valituilla luottamushenkilöillä on aina ”kunniavelka kuntalaisille”: Tarkastuslautakuntien tapa korostaa olevansa kuntalaisten asialla toteuttaa sitä näkemystä, miten kuntalaisten äänen tulee kuulua päätöksenteossa. Se on sinänsä ihanteellinen näkemys siitä, miten kunnan tulee toimia kuntalaisten parhaaksi. Toisaalta tarkastuslautakunta ei tällöin osallistu aktiiviseen johtamiseen eikä ota siinä aktiivisen tukifunktion roolia pohtimalla, onko kuntalaisten tahdon toteuttamispyrkimys aina järkevää kokonaisuuden kannalta. Kuntalaisten näkemysten korostaminen voi siten olla osa *syylisyyden välttämisyrimystä* (Weaver 1986, McGraw 1990) ja arviointi kuntalaisnäkökulmasta on erityisen legitiimiä ja hyväksyttyä.

Toki resurssien tehokas ja säästäväinen käyttö voidaan nähdä myös kuntalaisten asialla olemiseksi, mitä korostaessaan tarkastuslautakunta pyrkii aktiivisempaan rooliin talouden johtamisen tukifunktiona. Tällöin korostuu taas *ihanteellinen rationaalisuus*. Tarkastuslautakunnan pitää harkiten katsoa kokonaisuutta, koska sillä on jo luonnostaan kuntalaisia parempi tiedonsaanti ja mahdollisuus päästä käsiksi päätösten taustoihin. Lautakunnan työskentelyssä on olennaista sovittaa erilaiset, keskenään ristiriitaisetkin näkemykset ja jalostaa tarjottua tietoa kuntalaisten etunäkökulmaksi, vaikka tämä ei aina kuntalaisia miellyttäisi.

Tarkastuslautakunnalla pitäisi olla niin itsenäinen asema ja riittävä, itsestään selvä auktoriteetti kunnan organisaatiossa, että se *tilanteisesti* voisi liukua valvonnan ja osallistuvan kehittämisen ulottuvuuksien välillä tarpeen mukaan, jolloin nämä johtamisen tukifunktiona voidaan sovittaa yhteen (ks. Niiranen 2007). Aiempi luottamushenkilötilintarkastus ohjaa mielikuvaa tarkastuksesta, jonka tavoitteena on varmistaa toiminnan lainmukaisuus ja etsiä virheitä ja väärinkäytöksiä. Tällainen toiminta on tarkastuslautakuntien nyky muodossa jätetty tilintarkastajan tehtäväksi ja lautakunta näyttäytyy mieluummin kunnan toiminnan kehittäjänä kuin sen valvojana, vaikka valvontavelvollisuus tunnustetaan. Kehittämiseen liittyy positiivinen mielikuva toiminnan edistymisestä ja paranemisesta. Faktatietojen käytön ja kuntalaisnäkökulman korostaminen luovat mielikuvaa, että lautakunta on objektiivinen ja ajattelee kuntalaisten parasta. Näin lievennetään myös arviointiin ja tarkastukseen liittyviä fobioita, pelkoja, epävarmuutta ja ahdistusta (arvofobian käsite Scriven 1991, Paasio 2006).

Tarkastuslautakunta on omaksunut toimintaperiaatteekseen toimintaa kehittävän arvioinnin sitä valvovan tarkastamisen sijaan. Lautakunnalle itselleen arviointitehtävä on kirkastunut koulutusten ja toiminnan myötä, mutta ulkopuolisille (esim. valtuustolle) tarkastuslautakunnan arviointi näyttäytyy yhteenkietoutuneena tilintarkastukseen. Tästä lisää vielä hieman jäljempänä kappaleessa 7.5.

Tarkastuslautakunta saattaa jättää arviointikertomuksen, joka ei ainakaan loukkaa valtaenemmistöä. Näin on esimerkiksi, jos tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ja/tai enemmistö edustaa samaa ryhmittymää kuten hallituksen tai valtuuston puheenjohtaja ja/tai enemmistö valtuutetuista. Oletettavaa on, ettei hyvin kriittiselle arvioinnille ja äänekkäille muutoksia vaativille toimenpide-ehdotuksille tällöin ole odotettavissa kovin innokasta vastakaikua. Kritiikki otetaan ehkä vastaan, mutta toimenpide-esitykset vesitetään, torjutaan tai unohdetaan. Huomiotta jättäminen (Valovirta 2002, 67) tai ”kuoliaaksi vaikeneminen” on tehokas viesti, joka varsin nopeasti turhauttaa tarkastuslautakunnan jäseniä. Poliitikassa arviointi koetaan hyvin

helposti negatiiviseksi arvosteluksi ja luonnollinen vastareaktio on puolustautua tai hyökätä. Palautetta on opittava sekä antamaan että ottamaan vastaan.

Viranhaltijoille luottamushenkilöarviointi voi aiheuttaa epämieluisaa siirtymää omalta ”mukavuusalueelta”, jonka asiantuntemus ja kokemus ovat rakentaneet ja jota uuden julkisjohtamisen managerialismi ja delegointi (esim. Hood 1991) ovat pyrkinneet vahvistamaan. Siksi tarkastuslautakuntien arviointi voidaan kokea uhkaksi, se saatetaan torjua tai yksinkertaisesti jättää huomiotta, ellei lautakunta tai esimerkiksi joku valtuutetuista ota asiakseen seurata, onko esitetyillä arvioilla ollut mitään vaikutusta eli onko mitään tapahtunut. Vaarana on, että lautakunta häipyä värittömänä taustalle kuten entismuotoiset luottamushenkilötilintarkastajat.

7.5. Luottamushenkilöarviointi tilintarkastuksen jatkeena

Tarkastuslautakuntia kahlitsee niiden perustuminen entismuotoiseen luottamushenkilötilintarkastukseen. Kuntalaki (17.3.1995/365) tehtävänantoineen on kytkenyt tarkastuslautakunnat hallinnon ja talouden tarkastuksen valmisteluun, tilintarkastukseen ja talouden ohjaukseen. Arvioinnin merkitystä ei kuntalakia uudistettaessa pohdittu ja korostettu (Komiteanmietintö 1993:33, HE 192/1994). Talouden ja hallinnon tarkastusta koskevissa lakipykälissä suurin huomio annetaan tilintarkastukselle. Lautakuntien lainmukaista tehtävänantoa täydentävä Kuntaliiton tarkastussääntömalli korostaa myös yhteyttä tilintarkastukseen. Tarkastuslautakuntien toiminnan normitus ja niille alkuvaiheissa annettu ”työnohjaus” noudattelee hyvää tilintarkastustapaa ja toimintaa ovat ohjanneet tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt. Tilintarkastajaa pidetään asiantuntijana ja auktoriteettina ja tarkastuslautakunta saattaa voimakkaasti nojautua tilintarkastajan asiantuntemukseen käyttäen häntä jopa arvioinnin, pöytäkirjojen ja arviointikertomuksen valmistelijana. JHTT-tilintarkastajat itsekin ovat saattaneet kokea liian kiinteän yhteistyön uhkaksi omalle riippumattomuudelleen, mutta ovat hankalassa välikädessä kieltäytyäkseen toiminnasta tarkastuslautakunnan apulaisena. Kyseessä on myös asiakkaan palveleminen liiketoiminnan näkökulmasta (Jeppesen 1998, 519-520). Tarkastuslautakuntien arviointi on sovitettu yhteen tilintarkastuksen kanssa ja niiden tulokset käsitellään samassa valtuuston kokouksessa. Jopa tarkastuslautakunnan nimi kuvaa sen yhteyttä tilintarkastukseen.

Tätä tilintarkastuksen kiinteää yhteyttä tarkastuslautakuntien arviointiin eivät tutkimuksessa haastatellut puheenjohtajat nähneet ongelmana. Yhteistyötä tilintarkastajien kanssa pidettiin hyvin toimivana ja tilintarkastajaan jopa tukeuduttiin. Vaikka haastateltavien kokemukset ja

näkemykset ovat muutoin monessa kohdin yhteneväisiä omien kokemusteni kanssa, oma tulkintani on tutkimustyön loppuvaiheissa muotoutunut näkemykseksi, että *kiinteä tilintarkastusyhteys on rajoittanut tarkastuslautakuntien arvioinnin itsenäistä ja omaehtoista kehitystä ja tehnyt arvioinnista tilintarkastuksen jatkeena mielenkiinnontonta*. Tilintarkastuksen ja tarkastuslautakuntien arvioinnin keskinäinen yhteys on kuitenkin ollut niin sisäänrakentunut ja luonnollinen, että sitä ei ole edes kyseenalaistettu.

Tarkastuslautakunnan toiminnan valtuustokausittaiset painopistealueet on yleensä määritelty yhdessä tilintarkastajan kanssa ja toiminta on kohdennettu siten, että lautakunta ja tilintarkastaja ovat omista näkökulmistaan arvioineet tai tarkastaneet ikään kuin samoja kohteita. Tätä voisi luonnehtia tutkimuksen tekemisen tapaan *aineisto- ja tutkijatriangulaatioksi*, jossa samaa ilmiötä tutkii useampi tutkija ja myös erilaisia aineistoja yhdistellään kattavamman kuvan saamiseksi kohteesta (Eskola ja Suoranta 2000, 68-69). Tämä on myös realistisen arvioinnin mukainen näkemys. Tilintarkastuksen ja arvioinnin keskinäistä yhteyttä voidaan puolustaa moniulotteisemman kuvan tuottamisella, mutta tilintarkastusnäkökulma toimintaperiaatteineen rajaa myös asioita pois kuvasta.

Arvioinnin liiallinen tukeutuminen ammattitilintarkastajiin voi olla demokratian uhka. Tilintarkastajien ammattitaitoon luotetaan poikkeuksetta ja tarkastuslautakunnat ovat ilmeisen arkoja ohjeistamaan tilintarkastajia tai muutenkaan kritisomaan heitä. Kunnan JHTT-tilintarkastajalla on vahva ammattitaidollinen status. Tilintarkastajia ollaan jopa haluttomia vaihtamaan valtuustokauden vaihtuessa siksi, että tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö on toiminut kunnassa pitkään ja tuntee kunnan, vaikka tätä ei tilintarkastusta kilpailutettaessa saakaan pitää minään etuna. Voisi ajatella, että tilintarkastusyhteisön ja tilintarkastajan vaihtaminen välillä voisi tuoda uusia näkemyksiä kunnan toiminnan tarkasteluun. Tilintarkastajan auktoriteettiasema – toki arvioijankin - voi perustua myös muuhun kuin todelliseen osaamiseen (esim. perinteeseen tai historiaan tai uskottavaksi tekeytymiseen), ks. Ahonen (2001, 66).

Kunnallisen tilintarkastuksen riippumattomuuden ja ”tuoreuden” kannalta olisi tärkeää, että tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt kunnissa vaihtuisivat silloin tällöin. Tätä vaikeuttaa luonnollisesti se, että kuntien tilintarkastusta ovat kelpoisia hoitamaan vain auktorisoidut julkishallinnon tilintarkastajat ja heidän tarjontansa on ilmeisen riittämätöntä ainakin ruuhka-Suomen ulkopuolella. Kunnan koko ja sijainti voi olla esteenä tilintarkastajien todelliselle kilpailuttamiselle eli vartenotettavia tarjouksia tilintarkastuksen hoitamisesta ei saada riittävästi. Kuntien tilintarkastus on varmatuottoista, mutta tuskin mikään rahasampo tilintarkastusyhteisöille. Mahtavatko julkishallinnon tilintarkastuksen erityispiirteet lopultakin olla vain retorinen suoja-

mekanismi, jolla rajoitetaan julkisen sektorin tilintarkastusmarkkinoita? Kuntien tilintarkastuksen avaaminen todelliselle kilpailulle virkistäisi myös pieniä kuntia, joissa pitkään jatkunut yhteistyö saman tilintarkastajan kanssa saatetaan nähdä pelkästään vahvuutena. Epäilemättä tilintarkastajan riippumattomuutta uhkaava kiusaus pyytää ja antaa neuvontapalveluita on tällöin voimakas ja suorastaan ymmärrettävää se on siitä näkökulmasta, että kuntien talousväki ja kirjanpitäjät vain aidosti tahtoisivat tehdä asiat oikein.

Tilintarkastajien tehtävänä on varmistua sisäisen tarkastuksen riittävydestä ja tarkastuslautakunnan tehtävänä on koordinoita sisäistä ja ulkoista tarkastusta. Tehtävnmäärittely on hie-man epäselvä ja lautakunnan olisi todennäköisesti kiistanalaista hankkia esimerkiksi sisäisen tarkastuksen projektinomaisen suorittaminen ulkoisena ostopalveluna tilintarkastusyhteisöltä, sillä sisäisen tarkastuksen ja tarkkailun katsotaan kuuluvan operatiiviselle johdolle (Harjula & Prättälä 2001, 441-442). Pienemmissä kunnissa, joissa todennäköisimmin omat sisäisen tarkastuksen resurssit ovat pienet, voisi kuitenkin olla suositeltavaa hankkia sisäisen tarkastuksen kartoitus ostopalveluna kerran valtuustokaudessa. Se lienee riittävä ja objektiivinen todennus sisäisestä tarkastuksesta, joka kunnanhallituksen osalta saattaa jäädä pinnalliseksi tai liian luottavaiseksi. Vakaasti harkinnanarvoista olisi hankkia sisäisen tarkastuksen kartoitus joltakin muulta tarkastus- tai arviointiyhteisöltä kuin kunnan lainmukaista tilintarkastusta hoitavalta taholta. Tässä esimerkiksi seudullinen tai lähikuntien välinen yhteistyö voisi tuoda säästöä ja laajemman vertailupohjan. Isompi sisäisen tarkastuksen kuntakokonaisuus todennäköisesti kiinnostaisi myös useampia sisäisen tarkastuksen toimijoita.

Tarkastuslautakunta on siis perustunut tilintarkastusinstituutiolle ja huolimatta muodollisesta asemastaan tarkastuksen järjestäjänä ja tilintarkastajan ohjeistajana, tarkastuslautakuntien arvioinnin yhteys tilintarkastukseen on kiinteä, jopa sille alisteinen. Tarkastuslautakuntia on ohjeistettu olemaan puuttumatta operatiiviseen johtamiseen (Harjula ja Prättälä 2007, 547-548), mikä on johtanut siihen, että johtamisen arviointia tai kehittämisehdotuksia sisältäviä johtopäätöksiä ei ole uskallettu tehdä. Tarkastuslautakuntien arviointi ei näin ole kehittynyt omaehtoisesti arvioinnin lähtökohdista vaan tilintarkastusyhteys on rajoittanut arviointia ja rajannut sen ulkopuoliseksi suhteessa sekä ihmisten että asioiden johtamisen kehittämiseen.

Kritisoidessani tarkastuslautakunnan ja tilintarkastuksen tiivistä yhteyttä ja taloudellista painotusta en suinkaan esitä, että talouden näkökulma tulisi unohtaa. Niin ei voida tehdä. Kuntien tiukan talouden ohjaus tarvitsee tuekseen talouden arviointia, siitä tehtäviä johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia. Tarjoan kuitenkin tarkastuslautakunnille rohkeampaa otetta ja näkökulman laajentamista ihmisten ja asioiden johtamiseen ja prosessien toimivuuteen, laatuun ja

tehokkuuteen. Tarkastuslautakunta voisi tehdä esimerkiksi päätösten valmistelun, päätöksenteon ja toimeenpanon prosessien, henkilöstö- ja asiakasprosessien johtamisen, viestinnän ja kuntalaisosallistumisen edistämisen arviointia ja seurantaa. Valtuustokeskustelun käyminen siitä, mitkä arvioinnin osa-alueet ovat juuri omassa ympäristössä olennaisia ja ensisijaisia on tärkeää, koska siten valtuustolla on mahdollisuus saada tietoa juuri haluamista asioista. Tarkastuslautakunta voi keskittyä arvioimaan olennaisia ja päätöksenteon kannalta merkittäviä asioita, mutta se tarvitsee toiminnalleen valtuuston tuen ja kiinnostuksen.

7.6. Tarkastuslautakunnan puheenjohtaja

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan erityismerkitys lautakunnan vetäjänä muihin lautakuntiin nähden korostuu viranhaltijavalmistelijan ja –esittelijän puuttumisen kautta. Lautakunnalla ei ole viranhaltijaesittelijää ja usein siitä syystä puheenjohtajan tehtävä on työläs, haastava ja aikaa vievä. Erityisesti ensimmäisellä valtuustokaudella toiminta oli täysin uutta ja siksi oli epävarmuutta siitä, miten tulisi toimia. Lautakunnat ovat itse ratkaisseet, kuka toimii valmistelijana ja esittelijänä. Tilintarkastajaakin on voitu käyttää. Erityisesti pienissä kunnissa puheenjohtajalla on lautakunnan toiminnassa kohtalaisen iso rooli laajan vetovastuun takia. Puheenjohtajan panos ja vaikutuskin muodostuu ehkä tällöin isoksi.

Yleensä lautakunnissa on ollut keskinäinen hyvä henki ja puoluepolitiikka on jäänyt sivuun. Puheenjohtaja on usein tietoisesti vetänyt lautakunnassa rennompaa linjaa ja pyrkinyt epävirallisuuden avulla saamaan myös enemmän keskustelua aikaan. Lautakunnat on usein mainittukin keskustelevalina lautakuntina eikä asioista ole yleensä tarvinnut äänestää. Hiljaisia, passiivisia ja ei-motivoituneita lautakuntia, joissa ”kukaan ei sano mitään”, puheenjohtajan on pitänyt yrittää houkutellessa dialogiin jopa omassa toiminnassaan.

Suurin osa haastattelemistani puheenjohtajista koki tarkastuslautakunnassa toimimisen mielekkääksi ja mielenkiintoiseksi. Työ koettiin vaativaksi, mutta antoisaksi, koska siinä sai hyvän kuvan kunnan kokonaisuudesta. Tarkastuslautakuntaa pidettiin aitiopaikkana mutta puheenjohtajan paikka ei ole ”keltanokan paikka”. Ellei puheenjohtaja edusta valtapuoluetta, hän saattaa kokea poliittisen painoarvonsa puheenjohtajana vähäiseksi. Valtapuoluetta edustaessaan puheenjohtajalla taas ei ole intressiä haastaa tai kyseenalaistaa päätöksentekoa tai toimintatapoja, koska siinä hän vaikeuttaisi oman puolueensa asemaa ja myös omaansa.

Tietämyksen kasvaminen kunnan asioista tuotti puheenjohtajalle tyydytystä ja myös hyvää oppia siitä näkökulmasta, että esimerkiksi myöhemmin mennessään kunnanhallitukseen tai muihin lautakuntiin, entisellä tarkastuslautakunnan puheenjohtajalla tai jäsenelläkin oli laajentuneempi näkemys kunnan toiminnasta. Tarkastuslautakunta kasvattaa asiantuntemusta.

Lautakunnan puheenjohtajan persoonalla ja henkilökohtaisella suhdeverkostolla, tiedonsaantimahdollisuuksilla, kokemustaustalla ja osaamisella sekä hänen näistä luomallaan kokonaiskuvalla ja sitä ilmentävällä passiivisuus-aktiivisuusolottuvuudella on iso merkitys niin lautakuntaan, valtuustoon kuin kunnan johtoon päin. Toiminnallaan ja olemuksellaan puheenjohtaja luo myös kuvaa omasta lautakunnastaan sen keulakuvana. Hyvällä itsetunnolla varustettu puheenjohtaja uskaltaa rohkeammin johtaa lautakuntaansa ja myös ohjata sen työtä. Aktiivista johtamisotetta tarvitaan ja odotetaan tarkastuslautakunnassa muiden lautakuntien tapaan, vaikka sen keskustelut ja toimintatavat saattavat olla muita lautakuntia epämuodollisempia. Dialogiin pääsemiselle ja yhteiselle oppimiselle on tarkastuslautakunnassa hyvät mahdollisuudet. Näiden ulottaminen tarkastuslautakunnan ulkopuolelle vaatii myös hyvää viestintää.

Haastatteluihin perustuen luonnostelin puheenjohtajista nelikenttäanalyysin, joskaan en halua asettaa haastattelemiani henkilöitä lukumääräisesti siihen. Se olkoon vain esimerkkinä pohdiskelustani, tosin kaikkiin lokeroihin voin mielessäni sijoittaa jonkun haastateltavistani. Luokiteluni palautuu tutkimusaineistoon kahden muuttujan avulla, jotka haastatteluissa nousivat esiin eli puheenjohtajan kokeman työn merkityksen ja hänen oman panostuksensa kautta. Työn merkitys nelikentässä kuvaa sitä arvostuksen ja merkityksen kokemusta, jonka puheenjohtaja on kokenut tarkastuslautakuntatyöllä olleen. Oma panostus kuvaa aktiivisuutta ja ajankäyttöä, jonka puheenjohtaja on kokenut voineensa antaa tarkastuslautakuntatyössä.

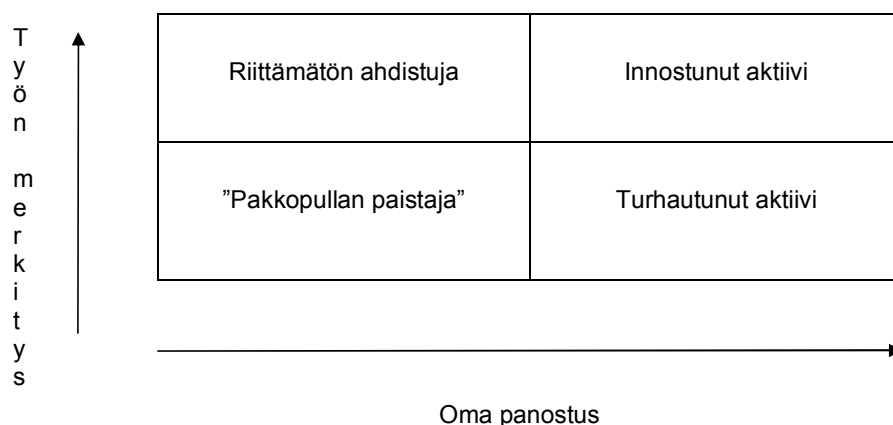
Kun tarkastuslautakunnan tekemän työn merkitys on koettu pieneksi, samoin kuin oma panostus ja ajankäyttö, voi puheenjohtajaa kuvata *pakkopullan paistajaksi*: hän on "joutunut" tarkastuslautakunnan vetäjäksi, mutta kokee lautakunnan olevan olemassa vain siksi, että se on pakollinen eikä hänen oma panoksensaakaan tehtävässä ole kovin suuri. Työ tehdään minimivaatimusten täyttämiseksi. Lautakunnan sisäiseen työhön tällaisen arvioinnin johtajan vaikutus on todennäköisesti lannistava. Vaikka lautakunnan jäsenillä olisikin innostusta arviointityöhön, lautakunnan puheenjohtajan yli tai ohi on vaikea toimia. Lautakunnan merkitys on pieni ja pieneenä se pysyy.

Riittämätön ahdistuja kokee, että hänen ja tarkastuslautakunnan työllä olisi kenties suurempi merkitys ja siitä voisi saada paljonkin irti, mutta hänen oma ajankäyttönsä ja antamansa

osaamispanos on riittämätön. Lautakunnan kokoukset saattavat olla hänelle ahdistavia, eritoten jos muut lautakunnan jäsenet antavat toimintaan vain vähäisen panoksen. Lautakunnan sisäisessä työskentelyssä puheenjohtajan pitäisi kyetä enemmän delegeoimaan asioita ja sitä kautta myös sitouttamaan jäseniä ottamaan vastuuta. Lautakunnan koheesio voisi siitä jopa parantua.

Turhautunut aktiivi kokee, että hänen ja lautakunnan tekemällä työllä ei ole merkitystä eivätkä tehdyt huomiot ja toimenpide-ehdotukset johda mihinkään tai ettei arviointi herätä lainkaan keskustelua. Hänellä on intoa ja halua tehdä arviointi hyvin ja huolella, mutta työn mitätöinti tai huomiotta jättäminen turhauttaa hänet valtuustokauden kuluessa eikä hän todennäköisesti enää halua jatkaa lautakunnassa. Lautakunnan sisäiseen työskentelyyn turhautuminen voi vaikuttaa siten, että lautakuntakin lannistuu tai voi myös nousta näyttämisen henkeä ja halu tehdä työ parhaimmalla mahdollisella tavalla sen saamasta vastaanotosta riippumatta. Lautakunta saattaa tiivistää rivejään. Tällöin hyvin tehdyn työn itsensä antama tyydytys voi jossain määrin kompensoida koettuja pettymyksen tunteita.

Innostuneen aktiivin työn merkityksen kokemus on ollut hyvä ja hän kokee voineensa antaa hyvän oman panostuksensa työhön. Hänen kokemuksensa mukaan arvioinnista on ollut välitöntäkin hyötyä ja hänen oma osaamisensa on lisääntynyt. Innostunut aktiivi haluaa jatkaa tarkastuslautakunnassa tai tähtää politiikassa eteenpäin, esimerkiksi kunnanhallitukseen. Lautakunnan sisäisen työskentelyn kannalta innostunut ja aktiivinen puheenjohtaja on hyvä, jos hän ei unohda antaa tilaa myös lautakunnan muille jäsenille, delegoida asioita ja sitouttaa jäseniä.



Kuvio 17. Puheenjohtajat nelikentässä.

7.7. Luottamushenkilöarvioinnin merkitys

Onko tarkastuslautakunta kunnissa olemassa vain siksi, että on pakko? Ehkä se on syntynyt siksi, mutta näyttää kuitenkin kolmessa valtuustokaudessa lunastaneen jonkin paikan itselleen. Edellä on esitetty, että tarkastuslautakunnan arvioinnilla voi olla merkitystä, vaikka vaikutukset eivät olisi näkyviä ja helposti tunnistettavia. Pakollisena toimintana tarkastuslautakuntien arviointi saa merkityksensä myös siitä, että oli arviointi tehty miten tahansa, kunnan talouteen ja hallintoon on ollut pakko kiinnittää huomiota.

Arviointi johtamisen ja päätöksenteon palautemekanismina tuntuu kovin luonnolliselta, mutta siihen on kunnissa kiinnitetty huomiota vasta tarkastuslautakuntien olemassaolon aikana. Arviointia tehdään monin eri tavoin ja tahoin, mutta yhä arvioinnin kokonaissystematiikka ja sen pohtiminen, miksi arviointia ylipäänsä tehdään, tehdäänkö sitä olennaisista ja päätöksenteon kannalta merkityksellisistä asioista ja miten arvioinnin tulokset palautetaan päätöksentekoon lisäarvoisina viesteinä ja impulsseina, on vielä hennon taimen asteella. Tarkastuslautakunta näyttää kuitenkin institutionalisoituneen osaksi kunnan organisaatiota, joskin sen toiminnan painotus on vahvasti kuntataloudellinen ja tilintarkastukseen kiinnittynyt eikä esimerkiksi johtamisen arviointia tai erityismerkityksistä kehittämistä painoteta.

Tarkastuslautakunnan merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa voi jäädä vähäiseksi siitä syystä, että arviointia ei nähdä johtamisen tukifunktiona ja palautemekanismina, mutta myös siksi, että lautakunta arvioinnin objektiivisuuden nimissä pidättäytyy puuttumasta operationaaliseen johtamiseen ja samalla pidättäytyy myös sen arvioinnista. Kun tarkastuslautakunnan tehtävänä on toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi ja lautakuntia on suitsittu koulutustilaisuuksissa ja kirjallisuudessa olemaan puuttumatta operationaaliseen johtamiseen, ovat ne sisäistäneet tehtävänsä niin, että myös johtamisen arviointi jää tekemättä. Tarkastuslautakunta ei kunnassa arvioi johtamista eikä sitä tee mikään muukaan instanssi. Johtamisen arviointi on toistaiseksi vain poliittisen pelin retorinen käyttöväline, vaikka sitä voisi lähestyä dialogisesta yhteisen oppimisen näkökulmasta (Niiranen 2007).

Välttämällä poliittisen johtamisen arviointia siinä merkityksessä, ettei se saisi vaikuttaa johtamiseen, ollaan oppimisen näkökulmasta melko kummallisessa tilanteessa. Ellei arvioinnin tuloksista olla valmiita ottamaan opikseen ja tekemään asioista paremmin, arvioinnilta putoaa merkityksellinen pohja pois. Arvioinnin merkitys on tällöin symbolinen ja signaalinen. Oppimisen mahdollistajana – jos oppimiselle annetaan mahdollisuus – ja osaamisen johtamisen välineenä arviointi voisi palvella kunnallista johtamista ja poliittista päätöksentekoa nykyistä pa-

remmin. Ahosta ja Virtasta lainaten (2005, 126) tarkastuslautakunnan pitäisi pystyä lausumaan julki, mitä ja kenen pitäisi tehdä missä aikataulussa, mitä se tarkoittaa tai vaatii käytännössä esimerkiksi resurssien suhteen ja mitä vaihtoehtoisia toimintamalleja valtuustolla voisi olla käytössään arvioinnin jälkeisiä toimenpiteitä suunnitellessaan.

Johtaminen ja johtamisen arviointi sekoitetaan keskenään eikä arviointia nähdä johtamista tukevana ja myönteisesti kehittävänä toimintana. Sen sijaan johtamisen arviointi nähdään sokeutumiseksi johtamiseen. Erityisesti kunnan poliittisen operatiivisen johdon valmius ottaa itse vastaan palautetta johtamisestaan ja antaa kunnanjohtajan esimiehenä tälle palautetta johtamisesta voi olla huono. Rakentavakin palaute koetaan helposti negatiiviseksi arvosteluksi.

Politiikassa arvioinnissa voi olla kyse myös ”syyllisyyden välttämisestä”, jota voidaan lähestyä poliittisen vastuun näkökulmasta. Poliittinen vastuu toteutuu myös kunnallispolitiikassa lähinnä vaalien yhteydessä, jolloin äänestäjät punnitsevat ehdokkaiden kelpoisuuden ja jos he arvioivat ehdolla olevan poliitikon toteuttaneen toimiaan huonosti, voivat jättää tämän valitsematta jatkokaudelle. Poliittista vastuuta voidaan pyrkiä väistämään tai kantamaan esim. oikeuttamalla tai puolustamalla toimintaa arvioinnin kautta. Kunnan imagon ja valtaapitävien kannalta on myönteistä, jos arviointi osoittaa kunnan toimineen hyvin. Osoittipa arviointi sitten toiminnan hyvyyttä tai huonoutta, jo pelkästään arvioinnin toteuttamisella voi olla symbolinen merkitys vastuun kantamisessa. Arviointia tehdään sen osoittamiseksi, että poliittiset päättäjät välittävät toiminnan oikeutuksesta, seurauksista ja vaikutuksista (Dahler-Larsen 1998, 73). Näin pyritään vakuuttamaan kansalaiset siitä, että toiminnalla ja arvioinnilla sen palautemekanismina on yhteys. Arvioinnin todellinen yhteys toimintaan voi kuitenkin jäädä ohueksi, vaikka symbolinen (Feldman ja March 1981) merkitysulottuvuus tehtäisiin näkyväksi.

Tarkastuslautakunnan valvontafunktio on byrokraattinen mekanismi, jolla valvotaan kunnan rahan käyttöä sekä konkreettisesti (mihin rahaa on käytetty) että tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta (onko rahan käyttö suunnattu kunnan kannalta tarkoituksenmukaisiin kohteisiin). Johtamisen ja kunnan kehittämisen kannalta tarkastuslautakunnan arviointi on tärkeä palautemekanismi, jonka avulla saadaan päätöksentekoa varten tietoa siitä, miten toimintaa ja resursseja tulisi suunnata. Olennaista on tehdä oikeita asioita oikein, mikä sisältää ajatuksellisesti sekä toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja tavoitteellisuuden että sen lain- ja päätöstenmukaisuuden.

Erilaisten tuloksellisuuden arvioinnin näkökulmien käyttäminen (talous-, kuntalais-, henkilöstö- ja prosessien toimivuuden näkökulmat) auttaa tarkastuslautakuntia moniulotteisemman ja rea-

listisemmän kuvan saamisessa. Luottamushenkilöarvioinnissa sopiva näkökulma arvioitavaksi on myös demokratian näkökulma; miten kunnan toiminnassa demokratia perinteisine arvoineen toteutuu ja miten kuntalaisten osallistumista pyritään edistämään. Näiden lisäksi luottamushenkilöiden on voitava arvioida myös johtamista eri tasoilla. Jos on annettu ”vapautta johtaa”, pitää olla myös ”vapautta arvioida”.

7.8. Luottamushenkilöarviointi osallisten näkökulmasta

Tutkimuksen osallisia tarkastuslautakuntien ohella ovat mm. valtuutetut, kuntalaiset, tilintarkastajat, henkilöstö ja operatiivinen johto. Jotta tarkastuslautakuntien arviointi olisi onnistunutta, siitä pitäisi olla jonkinlaista tunnistettavaa hyötyä näille kaikille tarpeen ja kulloisenkin painopisteen mukaan. Tarkastuslautakuntien tuottaman hyödyn eri näkökulmia voidaan avata osallisille keskustelujen avulla, jolloin myös erilaiset arviointitarpeet ja arvioinnin yleisöt saattavat paremmin konkretisoitua. Osallisille tarkastuslautakuntien arvioinnin tulisi antaa mahdollisuuksien mukaan uutta ja olennaista, soveltamiskelpoista tietoa, mutta tiedontarpeen tunnistaminen näyttelee tässä tärkeätä osaa. Ellei tiedontarpeita ole esimerkiksi valtuuston lähetekeskusteluissa erityisesti nostettu esiin, lautakunnan tulisi kyetä tulkitsemaan valtuuston henkeä (ks. Vuorisen oppaat) sen asettaessa tavoitteita. Itsekin valtuutettuina lautakunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja kyennevät arvioimaan niitä asioita, jotka valtuutettujen näkökulmasta ovat olennaisesti keskusteluttavia.

Tarkastuslautakunnalla on mahdollisuus esittää toimintaehdotuksia, vaihtoehtoja, näkemyksiä resurssien riittävydestä ja ylipäänsä siitä, mitä pitäisi tehdä (ks. Ahonen ja Virtanen 2005, 126), mutta sen ei ole pakko tehdä niin. Uhkana voi olla, että ehdotukset käsitetään väärin, elleivät ne perustu uskottavaan evidenssiin. Tarkastuslautakunnat ovat kuitenkin olleet tähänkin saakka tarkkoja siinä, että niiden arvioinnin tulee olla eettistä ja perustua tosiasioihin. Tarkastuslautakuntien aktiivisempi rooli kunnan johtamisen arvioinnissa voi myös aiheuttaa ristiriitoja ja operatiivinen johto voi kokea sen uhkaksi. On kuitenkin hyvä muistaa, että johtamisen arviointi ei ole johtamista. Faktoihin ja objektiiviseen arviointiin perustuessaan se tulee nähdä johtamisen kehittämisen apuvälineeksi ja mahdollisuudeksi.

Arvioinnin kiinteän tilintarkastusyhteyden tunnistamisella voi olla merkitystä lautakunnan ja tilintarkastajien väliseen yhteistyöhön. Ainakin niissä kunnissa, joissa yhteistyö on ollut kovin kiinteää, tarkastuslautakunta saattaa havahtua toimimaan itsenäisemmin ja myös kyseenalais-

taa arviointinsa riippuvuuden tilintarkastuksesta. Tilintarkastajia lautakunnan avustaminen työllistäisi tuolloin vähemmän, jolloin resursseja vapautuu itse tilintarkastuksen suorittamiseen.

Kuntalaisille tarkastuslautakunnan näkyvämpi ulostulo ja viestinnän kehittäminen mm. tulosten julkistamisen osalta voi avata uusia näkökulmia kunnan toimintaan. Arviointi voi auttaa näkemään kunnan toiminnan, talouden ja hallinnon sekä hyviä että huonoja puolia ja tekemään kuntaa kuntalaisille tutummaksi. Tarkastuslautakunnan jäsenenä on mahdollisuus perehtyä hyvin kunnan toimintaan, viestinnän avulla myös kuntalaiset pääsevät siitä osallisiksi. Tarkastuslautakunnalla on demokratian toimivuuden analyysin avulla mahdollisuus osoittaa, miten kuntalaisten osallistumista voitaisiin edistää. Palvelujen käyttäjille tarkastuslautakunnan analyysi voi antaa vertailutietoa ja auttaa esimerkiksi suhteuttamaan näkemyksiä palveluiden toimivuudesta, tehokkuudesta, laadusta ja kustannuksista.

Henkilöstön näkökulmasta tarkastuslautakuntien arviointi voi tuoda näkyviin työn ja yksikön kehittämiskohteita, mutta myös viedä viestiä valtuustolle töiden resursoinnista, henkilökunnan jaksamisesta ja toiminnan kehittämistarpeista. Tarkastuslautakunta voi myös tuoda esiin myönteisiä tapahtumia, yksikön hyvää henkeä ja aloitteellisuutta, jotka voivat luoda positiivista imagoa sekä kunnan sisällä että sen ulkopuolella.

7.9. Tutkimuksen tavoitteet ja vastauksia tutkimuskysymyksiin

Tutkimuksen empiirisinä tavoitteina on ollut kuvata ja selvittää yksilönäkökulmasta luottamushenkilöarviointien toteuttamista sekä yksilöiden kokemuksia ja tulkintoja luottamushenkilöarvioinnin merkityksestä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa.

Tutkimuksen teoreettisina tavoitteina on ollut parantaa ymmärrystä kuntaorganisaation poliittisen ohjauksen toteutumisesta ja tuloksellisuuden arvioinnista, täydentää arvioinnista olemassa olevaa teoreettista ymmärrystä sekä parantaa arviointien hyödyntämisen mahdollisuuksia kunnissa.

Tutkimuksen pääkysymys oli: Mikä on kunnallisten luottamushenkilöiden (tarkastuslautakunnan) suorittaman kunnan talouden ja hallinnon arvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa?

Seuraavien alakysymysten avulla haettiin vastausta pääkysymykseen:

1. Mitä tarkastuslautakunnan arviointi on?
2. Mitkä ovat tarkastuslautakuntien toimintatavat ja kahdella ensimmäisellä valtuustokaudella muodostuneet käytännöt? Mitä ongelmia on ilmennyt?
3. Mikä on puheenjohtajan rooli ja merkitys tarkastuslautakunnan toiminnassa?
4. Minkälaiseksi haastateltavat kokevat arvioinnin vaikuttavuuden ja merkityksen? Miten arviointeja hyödynnetään?

Lyhyesti ja tiivistettynä tarkastuslautakunnan arvioinnin merkitystä voidaan selittää arvioinnin pinta- ja syvävaikutusten avulla. Jos arvioinnin merkitystä tarkastellaan lyhyellä tähtäimellä ja välittömänä hyötynä, se voi näyttäytyä esimerkiksi pieninä, konkreettisina korjautuneina asioina. Arvioinnilla on tällöin ollut korjaavaa ohjausvaikutusta. Isommat asiat toteutuvat hitaasti ja niissä voi olla hyvin pitkä aika, jolloin ei näytä tapahtuvan mitään. Tällöin arvioinnista ei näytä olevan hyötyä eikä sillä nähdä olevan merkitystä. Pitemmällä tähtäyksellä arviointi näyttäytyy välillisenä hyötynä, esim. muutoksina tavoiteasettelussa, ajattelussa, argumentaation parantamisena, dialogin kehittymisenä jne., jolloin arvioinnin vaikutus on toimintaa kehittävä ja sen merkitystä on arvioitava paljon pitemmällä aikavälillä. Tavoitteiden toteutumisen arvioinnilla pelkinä toteavina lausumina ei ole merkitystä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa, koska toteava lausuma ei edellytä eikä ohjaa toimintaa.

Tarkastuslautakuntien toimintatavat ja käytännöt ovat institutionalisoituneet varsin samantapaisiksi lähes kolmen valtuustokauden aikana. Alkuvaiheiden toiminnanohjaus on tuottanut pysyviä käytäntöjä ja lautakunnilla on myös omia perinteisiksi muodostuneita toimintatapoja. Ongelmiksi koettiin lähinnä ajankäyttö ja viranhaltijaesittelijän puute, jossain määrin myös arvostuksen puute. Tarkastuslautakunta on kuitenkin ollut vasta suhteellisen vähän aikaa kunnan organisaatiossa eikä sen toiminnassa ole nähty kriittistä korjaustarvetta. Nyt toiminta alkaa ehkä muodostua rutiiniksi ja on syytä kysyä, mitä tosiasiallista annettavaa tarkastuslautakunnalla on kunnan toiminnassa. Pakollinen, vain lain kirjaimen täyttävä arviointi ei liene mielekästä sen tekijöille eikä käyttäjille.

Tarkastuslautakunnassa puheenjohtajan rooli korostuu sen erityisyyden takia, että tarkastuslautakunnalla ei ole tiettyä viranhaltijavalmistelijaa ja –esittelijää vaan valmistelu vaatii yleensä tietynlaisia erityisjärjestelyjä ja resursseja. Suuremmissa kunnissa puheenjohtajan rooli lienee samantapainen kuin muissakin lautakunnissa eli lähinnä kokousten johtamista, koska tarkastuslautakunnalla voi olla jopa omaa henkilökuntaa asioita valmistelemissa ja esittelemässä.

Pienet kunnat valmistelijan puute asettaa epätasa-arvoiseen asemaan – joskin käsiteltäviä asioitakin on määrällisesti suuria kuntia vähemmän, mutta periaatteessa arvioitava kunnan kokonaisuus on sama – ja pienissä kunnissa valmistelijana käytetään usein tilintarkastajaa tai valmisteluvastuu on puheenjohtajan tehtävänä. Erityisesti tällöin puheenjohtajan tehtävä koetaan vaativaksi ja työlääksi. Toisaalta asioiden valmistelu edellyttää niihin perehtymistä ja puheenjohtaja on siitä syystä tiedollisessa etulyöntiasemassa (tiedon epäsymmetria, esim. Mötönen 2002, Vuorinen 1995) muihin lautakunnan jäseniin nähden. Tällöin puheenjohtajan mahdollisuudet vaikuttaa lautakunnan toiminnan ohjaukseen ja jäsenten mielipiteisiin ovat myös vahvat. Puheenjohtajalta edellytetään toimintaa johtavaa otetta erityisesti ulospäin, vaikka tarkastuslautakunta saattaakin keskenään toimia varsin epämuodollisesti ja tasa-arvoisesti. Viestinnällä on vaikutusta siihen, minkälaisena lautakunta näyttäytyy ja minkälaiseksi lautakunnan arvostus muodostuu.

Tutkimukseni haastateltavat eivät kokeneet, että tarkastuslautakuntien arvioinnilla olisi ollut erityisen suurta merkitystä kunnan johtamiseen ja päätöksentekoon, lähestulkoon päinvastoin. Tähän voi vaikuttaa se, että arviointi nähdään toimintana, josta pitäisi seurata välitöntä ja konkreettista hyötyä. Jos arviointikertomuksen huomiot eivät välittömästi tai melko pikaisesti johda konkreettisiin toimiin toiminnan parantamiseksi tai jos lautakunta huomauttaa jostakin asiasta useita kertoja eri vuosien arviointikertomuksissa, voi olla, että arvioinnilla ei todellakaan ole merkitystä päätöksenteossa. Toisaalta kunnan toiminta on hidasjärkeistä ja muutokset saattavat tapahtua pitkällä aikavälillä. Tällöin muutosimpulssi voi ollakin lähtenyt liikkeelle tarkastuslautakunnan aloitteesta vuosia sitten, mutta sitä ei enää muisteta tai tunnisteta. Arviointiprosessiin osallistuminen oppimisen lähteenä, argumentoinnin kehittyminen ja vuorovaikutuksellisen dialogin synty voivat myös hyödyttää kuntaorganisaation toimintaa, mutta niitä ei välttämättä tunnisteta arvioinnin välillisesti tuottamiksi hyödyiksi. Arvioinnin merkitys voi siis olla kuten jäävuoren huippu, vain pieni osa näkyy pintaan päin.

7.10. Kehittämisehdotuksia

Tarkastuslautakunta on vakiintunut kunnan organisaatioon ja kuten tämänkin tutkimuksen haastateltavat toivat esiin, toiminta alkaa sujua jo rutiinilla. Rutiinit voivat olla hyväksi silloin, kun ne tuovat toimintaan säännönmukaisuutta ja opittujen kokemusten hyödyntämistä, mutta ne voivat myös jäykistää sitä ja mielenkiinto toimintaan saattaa hiipua, jos asiat tehdään aina samoja uria seurailleen. Tarkastuslautakunnan olisi hyvä näyttää itsearviointiesimerkkiä muille arvioimalla myös omaa toimintaansa säännöllisesti keskenään ja muiden arviointitoimijoiden

kanssa keskustelemalla, keräämällä palautetta toiminnastaan ja vertaisarvioinnin avulla suhteuttamalla omia toimintatapojaan muihin, esim. seutukunnan tarkastuslautakuntiin. Toiminta ei kehity, jos tyydytään toimimaan entisten rutiinien varassa ja vaarana on, että rutinoitumisen myötä lautakunnan toiminta vaikuttaa entistä mielenkiinnostomammalta ja vähämerkityksisemmältä. Uudistamalla itse aktiivisesti tarkastuslautakunta edistää myös muiden lautakuntien ja toimintojen kehittämistä.

Näkemykset tarkastuslautakuntien työstä ovat muuttuneet eivätkä kunnan ensimmäisen tarkastuslautakunnan perustamat käytännöt ehkä enää saata palvella arviointityötä ja niiden hyödyntämistä riittävästi. Jos jokin tarkastuslautakunta ostaa arviointipalveluita (ehkä jopa arviointikertomuksen kirjoittamisen) ulkopuoliselta toimijalta, se ei välttämättä ole paras tai edes parempi toimintatapa kuin omin voimin, omiin resursseihin ja tarpeisiin suhteutettu luottamushenkilöarviointi. Pitää etsiä hyviä esimerkkejä, mutta luottaa myös itseensä ja vältellä kelvottomia, joskin näennäisesti uskottavia toimintatapoja. Hyväksi havaittu voi olla kaava- maista kerran vaivoin pinnistellyn toistamista. Viitseliäisyys uuden oppimiseksi ja erilaiset katsantokulmat voivat tuottaa uusia sosiaalisia, toiminnallisia ja taloudellisia innovaatioita. Uusiutumista auttaa valmius ottaa vastaan koulutusta ja virikkeitä monipuolisesti ja itseisarvoisesti, ei pelkästään välineellisesti tiettyihin päämääriin pääsemiseksi. Instituutiot ja institutionalisoituneet toimintamallit voivat pölyttyä ja nahistua, ellei niiden uusiutumista seurata ja uudistamista edistetä. Uusiutumista edistää myös se, että uskaltaa joskus luopua jostakin, esimerkiksi tarkastuslautakunnasta.

Tarkastuslautakuntien viestintä voi toimia mekanismina, joka edesauttaa lautakunnan vähäiseksi koetun merkityksen ja arvostuksen kasvamista. Kunnilla voisi olla nettisivuillaan arviointisivut, joille voitaisiin koota kunnasta kaikenlaista arviointitietoa ja palauteanalyysyjä, jotka olisivat siten myös kuntalaisten käytössä ja nähtävissä lisäten arviointien julkisuutta ja vuorovaikutuksellisuutta. Viestintä tarkastuslautakunnan toiminnasta, arviointikertomusten sisällöstä ja aiemmin esitettyjen huomioiden seurannasta on vahvimmin tarkastuslautakuntien omissa käsissä ja lautakunta voi ottaa näkyvämmänkin roolin ”taustasta erottuakseen”. Internetin käyttö mahdollistaa nopean ja monipuolisen tiedonvälityksen, mutta se asettaa myös vaatimuksia tietojen esittämistavalle ja tuoreudelle.

Alkuvaiheissa tarkastuslautakunnan vierailukäynteihin ja kuulemispyyntöihin on kunnan organisaatiossa saatettu suhtautua hiukan pelonsekaisesti ja epäilevästi, kun ei ole tiedetty, mitä lautakunta oikein *tarkastaa* eli lautakunnan nimi on koettu harhaanjohtavaksi. Tilannetta on lievennetty sillä, että lautakunnan on kerrottu olevan vain tutustumassa henkilökunnan työhön

ja tiloihin tai haluavan kuulla toimialan ajankohtaisista asioista ja mahdollisista ongelmista, ei konkreettisesti tarkastavan jotakin. Tarkastamisella on siis edelleen hiukan pelottava kaiku virheitä ja väärinkäytöksiä etsivänä toimintana (ks. Vuorinen 1995). Lautakunnan rooli on sen nimen ohella jäänyt epäselväksi eikä luottamushenkilöarviointia oikein tunnusteta tai tunnusteta. Päämies-agenttiteorian (esim. Vuorinen 1995, Möttönen 2002) mukainen varmentaminen ei enää riitä kuvaamaan tarkastuslautakuntien toimintakenttää. Tarkastuslautakunnan nimi pitäisi voida muuttaa *arviointilautakunnaksi*, jolloin arviointi tulisi ainakin nimellisesti tutumaksi ja mahdollistaisi lautakunnan roolin avartumisen ja avautumisen valtuutetuille, työntekijöille ja kuntalaisille. Tämä vaatisi muutoksen kuntalakiin.

Arviointi koetaan helposti arvosteluksi negatiivisessa mielessä ja erityisesti epäonnistumisten esiin nostaminen nähdään pelkästään kielteisesti. Temmes (2003) pitää keskeisenä keinona epäonnistuneiden hallintouudistusten korjaamisessa sellaisen arviointijärjestelmän luomista, joka "todentaa ja analysoi epäonnistumiset sekä tuottaa ongelmien ratkaisuehdotuksia". Hänen mielestään valtionhallinnossa tarvittaisiin "valtioneuvostotason arviointiote ja hallituksen valtuuksilla toimiva arvioinnin ohjauselin", joksi hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta voisi kehittyä ja nostaa toimeksiannostaan tehtyjen arviointien statusta ja uskottavuutta. (Temmes 2003, 240).

Kuten Niiranen (2007) totesi, "paikallisen ja valtiollisen arviointitiedon yhteensovittaminen loisi nykyistä paremmat edellytykset esimerkiksi peruspalvelujen valtakunnalliselle ja alueelliselle arvioinnille". Se kuitenkin edellyttäisi niiden arvioinnin perustuvan samansisältöiseen arviointimateriaaliin ja kriteeristöön eri kunnissa ja alueilla. (Niiranen 2007, 81-82). Vertailtavuus eri kuntien välillä paranisi ja ehkäpä arviointitehtäväkin tulisi selkeämmäksi. Kuitenkaan esimerkiksi peruspalvelujen arviointihanke ei näytä konkretisoituneen tarkastuslautakuntatason pohdinnoiksi. Arviointeja tehdään kuntien omista lähtökohdista, ehkä hyvin pienistä ympyröistä, ja tarkastuslautakuntien yhteys esimerkiksi läänintason arviointeihin on käytännössä epämääräinen.

Jonkinlainen valtiolliset, kunnalliset ja myös kansainväliset arviointitarpeet tunnustava, arvovaltainen arviointien osaamis-, tutkimus- ja kehitysyksikkö tai -keskus mahtaisi olla tarpeellinen, sillä nykyisin monimuotoisten arviointien kentällä on yhtä monimuotoisesti toimijoita, normittajia ja tutkijoita (ks. Ahonen ja Virtanen 2005). Riippuen siitä, miten tällainen valtakunnallinen yksikkö organisoitaisiin ja mitä sen tehtäviin lopulta kuuluisi (tutkimus ja arviointiosaamisen kehittäminen vai myös arviointien tekeminen), on tietenkin mahdollista, että siitä rakentuisi itse itseään uusintava ja pönkittävä monopoli. Tällä hetkellä tuntuu kuitenkin siltä, että arviointien

tutkimus ja osaamisen kehittäminen on hajanaista eikä ainakaan ota riittävästi huomioon – ehkä ei pidä edes arvossa - kunnissa tehtävää arviointityötä, joka Niirasta lainaten (2007, 82) valtuustotasolla perustuu lähtökohtaisesti kunnanvaltuuston itsensä asettamiin tavoitteisiin ja niiden saavuttamisen arviointiin. Se ei voi olla vähämerkityksistä. Kytkenät valtionhallinnon ja paikallishallinnon (kuntayhtymät mukaan lukien) arvioinnin välillä ovat peruspalvelujen arviointihankkeesta huolimatta jääneet tarkastuslautakunnille melko epäselviksi.

Viimeisenä, mutta ei vähäisimpänä kehittämissuositukseksi esitän, että (vielä tulevan) *arviointilautakunnan* on tehtävä nykyistä selkeämpi pesäero tilintarkastukseen ja etsittävä oma roolinsa ja liikkumavaransa. Nyt arviointi ja tilintarkastus on käsitteellisellä tasolla jo ymmärretty erillisiksi ja erilaisiksi toiminnoiksi, mutta käytännön toiminnallinen yhteenkietoutuneisuus haittaa arviointitoiminnon kehittymistä ja täysimuotoista hyödyntämistä kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Esimerkiksi arviointikertomuksen vaikuttavuus tulevan vuoden suunnitteluun on todettu huonoksi niin tässä tutkimuksessa kuin Kuntaliiton ARVI II -hankkeessa (ks. Sundquist ja Lovio [toim.] 2006), mutta tarkastuslautakuntien tavoitearviointi nojautuu niin kiinteästi tilinpäätökseen ja hallituksen siitä laatimaan toimintakertomukseen, ettei arvioinnin irrottamista tästä ketjusta liene edes pohdittu.

7.11. Luottamushenkilöarvioinnin tulevaisuus

Tarkastuslautakunnille niiden arviointitehtävä putkahti kuntalain muutoksen myötä. Lieneekö tuolloin pohdittu kovinkaan syvällisesti sitä, mitä arviointien tekeminen edellyttää, millaista osaamista tai kokemusta siihen pitäisi olla, kuka kertoo, mitä arviointi ylipäänsä on ja mitä sillä tässä yhteydessä tarkoitetaan tai mitä sillä halutaan, mitä merkitystä arvioinnilla on ja millaisia vaikutuksia se tuottaa. Vaikuttaa siltä, että arvioinnin katsottiin kuuluvan palautemekanismina moderniin yhteiskuntaan ja hallintoon, mutta tarkastuslautakunnille annetut eväät ovat olleet heppoiset eivätkä teoretisoinnin kautta ole menneinä vuosina juuri kehittyneet. Tarkastuslautakunnissa kukaan ei ole epäpätevä tekemään arviointia. Tarkastuslautakunnan jäsenyys on luottamustehtävä ja demokratiaperinteen nojalla kaikilla on osallistumismahdollisuus eikä pätevyyttä tai osaamista voida etukäteen vaatia, joskin nämä voidaan ottaa huomioon jäseniä valittaessa.

Etukäteisen ja toiminnanaikaisen arvioinnin ei ole katsottu kuuluvan tarkastuslautakuntien tehtäviin. Vielä ainakin toisella olemassaolokaudellaan katsottiin varsin tiukasti, että tarkastuslautakunnan tulee keskittyä toiminnan jälkikäteiseen arviointiin ja pidättäytyä mahdollisesta

operatiiviseen johtamiseen puuttumisesta. Jälkikäteisyys on johtanut ajatukseen, ettei taaksepäin katsova arviointi ole niin tärkeää. Tarkastuslautakuntien arviointiin on paljolti liitetty käsite tilivelvollisuus, jolloin painotus on ollut tilintekovastuun osoittamisessa. Kuka teki ja mitä, millä resursseilla, mitä saatiin aikaan, kenen on vastuu, jäikö jotakin tekemättä? Jälleen tilintarkastus kummittelee tarkastuslautakuntien taustalla. Tarkastuslautakunnilla on ehkä ollut voimakkaitakin haluja osoittaa parantamiskohteita, mutta suppean katsannon mukaan se ei alun perin ole kuulunut lautakunnan tehtäviin. Toiminta on kuitenkin laajentunut siihen suuntaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnin kautta, jonka lautakunnat ikään kuin luonnostaan ovat mieltäneet toimintaansa sisältyväksi.

Arviointiin osallistuminen, omien suoritusten kriittinen heijastaminen ja arvioivan ajattelun kehittyminen on tarkastuslautakuntien osalta tärkeämpää kuin itse arviointikertomuksen suositusten ja toimeenpanoehdotusten konkreettinen toteuttaminen. Joskus arviointikertomuksessa voidaan kylvää pieni, mutta syvälinen ajattelutapojen muutoksen siemen, mikä johtaa esim. toiminnallisiin muutoksiin pitemmän ajan kuluttua. Lyhyellä aikavälillä se ei ole tarkastuslautakunnalle kovin palkitsevaa ja tuntuu tuottavan tuloksia kovin hitaasti, mutta pitkällä aikavälillä se kehittää toimintaa ja ajattelua enemmänkin asioiden oivaltamisen ja työstämisen kautta. Arviointikertomuksen alkuperäiset, ehkä sinänsä hyvät ja oivaltavat huomiot voivat keskustelun ja argumentoinnin kautta muuttaa myös muotoaan, mutta ne ovat voineet toimia impulssina tälle vuorovaikutukselliselle hyödyntämisprosessille.

Yksinkertaista kontradiktuaalista päättelyä käyttäen (Virtanen 2005) voidaan pohtia, mitä jos tarkastuslautakuntia ei olisi. Olisiko arviointitoiminta kunnissa kehittynyt ilman niitäkin? Olisiko tavoitteiden asettamiseen kiinnitetty sellaista huomiota kuin mitä viime vuosina on tehty? Arviointiosaaminen tuskin olisi kehittynyt, josko sille olisi nähty sellaista tarveakaan. Olisiko kunnan palvelujen ja hallinnon kriittinen arviointi tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta edennyt? Toki voidaan leimata jälkiviisaudeksi sellainen ajattelu, että tarkastuslautakuntien arviointi lähti väärille urille heti alussa, kun se perustui ja leimautui niin kiinteästi entisen luottamushenkilötilintarkastuksen pohjalle. Kuntalain uudistus oli niin iso ja merkittävä, että keskeinen huomio kiinnittyi muihin asioihin kuin tarkastuslautakuntien arviointitoiminnon omaehtoiseen kehittämiseen.

Melko helposti voidaan väittää, että tarkastuslautakunnilla on ollut se merkitys, että kunnan toimintoihin on kiinnitetty enemmän huomiota siitä näkökulmasta, että *saadaanko aikaan sitä mitä halutaan*. Meillä on haluja ja päämääriä, jotka muotoutuvat tavoitteiksi ja joihin pyrittäessä käytetään tiettyjä resursseja. Jollakin aikajänteellä on hyvä katsoa, ovatko halut ja päämäärät

toteutuneet ja ovatko resurssit olleet oikeassa suhteessa saavutettuihin tuloksiin. On tarpeen katsoa toimintaa myös siitä näkökulmasta, miten sitä ylipäätään on mahdollista parantaa ja kehittää, jos tietynlainen edistyminen katsotaan tavoiteltavaksi asiaksi taantumisen tai edes paikallaan pysymisen sijaan. Tietynlainen yleisen tyytyväisyyden tila on kehityksen kannalta lamauttava; on aina parempi löytää toiminnasta jotakin parannettavaa ja kritiikin kohteita, mutta näitä kunnista nykytilanteessa tuskin puuttuukaan.

Päätöksenteon eräänlaisena sisäänrakennettuna ihanteena on se, että se olisi rationaalista ja tehty parhaan mahdollisen tietämyksen vallitessa, päätöksen vaikutukset tietäen ja että niistä on jonkunlainen varmuus. Päätöksenteko tuskin koskaan on niin ihanteellista, että varmasti tiedetään tehtävän päätöksen kaikki olennaiset perusteet ja tulevat vaikutukset. Vaikka valmistelua ja selvityksiä tehdään, joutuvat poliitikot useinkin toteamaan, että päätöksiä tehdään melkoisen epävarmuuden tilassa ja tiukkojen reunaehtojen varassa, toiminnan tulokset ainoana onnistumisen mittarina. Jatkuva oman toiminnan analyysi, ympäristön tarkkailu ja muutoksiin valmistautuminen ovat siten julkisella sektorilla yhtä tärkeitä kuin yrityksissä. Ihanteellista johtamismallia ei kuitenkaan ole siirrettävissä yrityksistä kuntiin.

Toimintavaihtoehtoja ja niiden erilaisia muunnoksia saattaa olla useita. Kyse on valinnan tekemisestä ja valinta perustuu kaikista selvityksistä huolimatta vain intuitioon, tunteeseen ja uskoon siitä, että ollaan tekemässä oikeaa päätöstä, ei siihen, että todella jostakin tiedettäisiin päätöksen olevan oikea. Usein vasta jälkikäteen voidaan arvioida, oliko tehty päätös oikea. Joskus päätökset ovat myös niin kauaskantoisia, ettei niiden seurauksia tai saavutettuja tuloksia voida arvioida kuin vasta vuosien tai jopa vuosikymmenten kuluttua (esim. terveyden edistämiseen suunnatut toimenpiteet, lapsi- ja nuorisotyön panostukset). Loputtomalla selvittämisellä eri toimintavaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista vältetään tekemästä sitoutumista edellyttävää päätöstä.

Salminen pitää tehokkuuden saavuttamista yhtenä johtamistyön tärkeimmistä arvoista (2004, 114):

*”Tehokkuusperiaatteet ovat osa uuden julkisjohtamisen doktriinia. Teoriaperinteessä tehokkuuden synonyymejä ovat esimerkiksi tuottavuus, tuloksellisuus ja vaikuttavuus. Julkisten organisaatioiden toiminnan ja johtamisen kehittäminen koskee paljolti tehokkuutta jossain muodossa. Se voi olla suorituskyvyn kehittämistä, tavoitteiden saavuttamista, parempien tulosten ja tuotosten aikaansaamista, laadullisuutta, tilivelvollisuutta tai tulosvas-
tuuta.”*

Kova bisneshenkisyys ja uuden julkisjohtamisen ihanteet eivät tässä tutkimuksessa nouse keskiöön, vaikka taloudellinen näkökulma ja ajatukset vastineen saamisesta rahalle usein tar-

kastuslautakuntien arvioinnissa painottuvatkin. Kuntalainen tarpeineen näyttää kuitenkin punnertavan esiin, vaikka hänet onkin usein muotitettu asiakkaaksi ja kuluttajaksi omavastuisuutta häivyttäen. Silti kuntalainen kansalaisena ja näkökulmineen on tarkastuslautakunnille tärkeä, kuten sen kunnallisessa demokratiassa kuuluu ollakin.

Tällä tutkimuksella on tavoiteltu parempaa ymmärrystä kunnan toimintojen, talouden ja hallinnon arvioinnista ja sitä kautta saatavista hyödyistä. Olen pyrkinyt osoittamaan arvioinnin merkityksen johtamisprosessin osana ja sen, miten arviointi hyödyttää päätöksentekoa sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä hyvin konkreettisina ja nopeasti hyödynnettävinä arviointituloksina, mutta myös diskursiivisina ”muutoksen siemeninä”, jotka kunnan päätöksenteossa voivat itää ja puhjeta kukkaan vasta pitkänkin ajan kuluttua. Erillisiä arvokeskusteluja on syytä käydä siitä, mitä muita arvoja ehkäpä jo ylikorostuneen tehokkuuden ja muiden uuden julkisjohtamisen ihanteiden lisäksi kunnissa pidetään tärkeinä.

Olennainen vaara, jota tällä omalla työllänikin saatan olla konstruoimassa, on luottamushenkilöarvioinnin niin voimakas teknistyminen ja erikoistuminen, että tavalliset luottamushenkilöt alkavat entistä enemmän aristella tarkastuslautakuntaan lähtemistä. Arviointiosaamisen ja arvioinnin merkittävyyden kannalta ei olisi pahaksi, jos tarkastuslautakunnasta valikoituisi kunnan talouden ja hallinnon asiantunteva, tavoiteltu ja arvostettu luottamushenkilöpaikka.

7.12. Tutkimuksen anti

Arviointia on luonnehdittu aikamme mega- tai gigatrendiksi. Suomalaisen julkisen sektorin luottamushenkilöelimen eli tarkastuslautakunnan arviointi on tuore ja mielenkiintoinen aihe eikä siitä ole vielä paljoakaan tieteellistä tutkimusta. Vasta nyt kolme täyttä valtuustokautta toimineesta lautakunnasta alkaa olla tutkimukselle käyttökelpoisia kokemuksia, mutta kiinnostus tarkastuslautakuntien tekemää arviointia kohtaan ei ole ollut kovinkaan merkittävää. Tämä on ensimmäinen väitöskirjatasoinen tutkimus luottamushenkilöarvioinnista.

Tässä tutkimuksessa esitetään näkemys luottamushenkilöarvioinnin merkityksestä uuden julkisjohtamisen ja arviointitutkimuksen teorian ja tarkastuslautakunnista tähän mennessä tehtyjen tutkimusten sekä empiirisen haastattelututkimuksen pohjalta. Tutkimuksella pyrin edistämään luottamushenkilöarvioinnin tutkimusta ja arviointikulttuurin kehittymistä. Arviointikulttuuri on kunnissa vielä nuorta ja ohutta, tarkastamisella sen sijaan on pitkät perinteet, mutta sen painotus on erilainen ja painottuu virheiden ja väärinkäytösten etsimiseen. Luottamushenkilö-

arvioinnin painopistettä halutaan siirtää tarkastuslautakunnan lainmukaisen tehtävänannon eli valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnista kunnan toiminnan kehittämiseen, jolloin sillä olisi enemmän päätöksentekoa tukeva merkitys. Taaksepäin suuntautunutta arviointia ei koeta kovinkaan merkitykselliseksi, vaikka virheistä oppimisen näkökulmasta ja päätöksenteon palautemekanismina myös ex post –arviointi on tärkeää.

Keskustelua tarkastuslautakunnista on käyty siitä näkökulmasta, onko lautakunnan tehtävänä tavoitteiden toteuttamisen arviointi ja valvonta vai toiminnan kehittäminen. Niirasen (2007) mukaan valvonta ja toiminnan kehittäminen voivat tukea toinen toistaan ja edistää dialogisuutta ja oppimista. Toiminnan kehittäminen on kuitenkin käsitteenä epämääräinen ja esimerkiksi johtamisen arvioinnista – ja johtamisen kehittämisestä – tarkastuslautakunta on jäänyt sivuun, koska niitä on ohjeistettu pidättäytymään operatiivisesta johtamisesta ja ”astumasta hallituksen reviirille”. Tällöin tarkastuslautakunta helposti pysyy pelkästään kunnallistaloudellisissa asioissa ja tosiasiallisesti tärkeä niin ihmisten kuin asioidenkin johtamisen arviointi ei ole kunnissa kenenkään vastuulla. Kehittämisen käsitteen epämääräisyyden takia olisi tärkeää määritellä tarkemmin ja ilmaista hyvinkin täsmällisesti se, mitä kehittämisellä milloinkin tarkoitetaan.

Tarkastuslautakuntia koskevaan keskusteluun on työssä tuotu uusi näkökulma, jonka mukaan tarkastuslautakuntia kahlitsee niiden perustuminen ja kiinteä yhteys tilintarkastukseen eikä kunnan toiminnan arviointi ole saanut itsenäisesti kehittyä arvioinnin lähtökohdista ja päämäärästä. Lisänä arviointitutkimusta käsittelevään teoreettiseen keskusteluun työssä on esitetty luottamushenkilöarvioinnin määritelmä ja amatööriarvioinnin ydin. Lisäksi on esitetty tarkastuslautakuntien toiminnan kehittämisehdotuksia.

7.13. Tutkimuksen ja tutkijan position reflektointi

Tässä tutkimuksessa tutkittava ilmiö on luottamushenkilöarviointi. Professionaalista arviointitutkimusta teoreettisena viitekehyksenä käyttäen olen pyrkinyt esittämään näkemyksiä siitä, mitä arviointi on ja mitä se tarkastuslautakunnan suorittamana amatööriarviointina voi olla. Työssä on tunnistettu se, miten tarkastuslautakuntien amatööriarviointia on yritetty sovittaa professionaalisen arvioinnin ideaalimalliseen viitekehykseen, mikä voi aiheuttaa jännitteitä esim. ammattimaiselle arvioijalle esitettyjen kompetenssivaateiden muodossa. Tietyt arvioinnin perusvalmiudet on kuitenkin hankittava, jotta arviointi on uskottavaa. Arviointien yleistymi-

sen tausta on uuden julkisjohtamisen viitekehyksessä ja kuntaympäristöä ja –organisaatiota on tarkasteltu tutkimuksen kontekstin ymmärtämiseksi. Tarkastuslautakuntia ja niiden taustaa on kuvattu lainsäädännön ja tarkastuslautakuntiin liittyvien tutkimusten avulla.

Aineistonkeruu on tapahtunut keräämällä ensin tutkimuksen tausta-aineistoksi tutkimuskuntien tarkastuslautakuntien arviointikertomukset tutkittavalta ajalta eli kahdelta ensimmäiseltä valtuustokaudelta, jotka tarkastuslautakunnat ja luottamushenkilöarviointi ovat olleet toiminnassa ja jolta ajalta aineistoa on hyvin saatavissa. Pyrkimyksenä ei ole ollut erityinen aineistotriangulaatio, vaan yksinkertaisesti kunkin tutkimuskunnan taloudellisen ja hallinnollisen tilanteen hahmottaminen ennen haastatteluja. Arviointikertomusaineiston perusteella on laadittu haastattelurunko, tehty ja nauhoitettu henkilökohtaiset haastattelut yksi haastattelu kerrallaan.

Tutkimuksen tiedonantajat on valittu ns. eliittiotantana (tai vertaisotantana itseeni nähden) eli tein valinnan haastatella tarkastuslautakuntien puheenjohtajia, joilla on 3-8 vuotta kokemusta tarkastuslautakunnan vetämisestä ja luottamushenkilöarvioinnin tekemisestä. Itse otin etäisyyttä tarkastuslautakuntaan tämän tutkimuksen takia enkä ryhtynyt enää puheenjohtajaksi toiselle kaudelle 2005–2008 juuri siitä syystä.

Tutkimushaastattelut onnistuivat erinomaisesti ja ne purettiin äänitiedostosta tekstiaineistoksi, jonka äänitiedoston vielä itse kuuntelin ja kävin läpi purkamisen jälkeen rinnan tekstin kanssa. Tutkimushaastattelut tehtiin vuoden 2006 syksyllä. Haastatteluaineisto on analysoitu sisällönanalyysin avulla, jota olen toisaalla selostanut tarkemmin. Olen suojannut tiedonantajani esim. suoria lainauksia käyttäessäni siten, että tutkimusraportista ei paljastu ketä on lainattu tai muutenkaan ilmene, ketä haastateltavat ovat. Minulla itselläni on tiedostoon koodattuna ja merkittynä, kuka haastateltavista on lausunut ja mitä. Tässä tutkimusraportissa on raportoitu tausta-analyysiäni arviointikertomuksista sekä yhteenveto haastattelujen sisällönanalyysistä. Sisällönanalyysin tekemistä ja aineiston pelkistämistä on kuvattu esimerkin avulla.

Eryyisesti kvantitatiivisissa tutkimuksissa on tapana arvioida tutkimuksen reliabiliteettia ja validiteettia eli toistettavuutta, ei-sattumanvaraisuutta ja valittujen mittareiden kykyä mitata sitä, mitä on ollut tarkoituskin mitata. Laadullisessa tutkimuksessa olennaisena pidetään sitä, että valistunut lukija pystyy seuraamaan tutkijan työskentelyä ja että tämän toiminta ja päättely on johdonmukaista ja perusteltua. Jos tutkimuksen reliabiliteetti laadullisessakin tutkimuksessa on huono, tutkimustulokset näyttävät tutkijasta riippuvina. Lopullisesti tutkimukseni luotettavuuden ja vakuuttavuuden ratkaisevat sen lukijat, jos he toteavat: ”Kyllä se noinkin voi olla”.

Turvautuessaan tiettyihin teorioihin, viitekehyksiin, paradigmoihin tai tieteellisiin keskusteluihin tutkimuksen tekijän katsotaan hyväksyvän niiden sisältämät käsitykset esim. todellisuuden luonteesta ja siitä miten tietoa ylipäänsä ilmiöistä voidaan saada. Kysymys on lähinnä järkevistä rajauksista, sillä tutkimuskohdetta ja ilmiötä voisi tässäkin tapauksessa lähestyä useista näkökulmista.

Toisaalta tunnistaen erilaiset tiedonintressit, toisaalta ymmärtäen tiedon eräänlaisen kumuloitumisen, mutta myös hyväksyen erilaiset näkökulmat ja kumuloituneen tiedon kyseenalaistamisen ja uusiutumisen, turvautuu opinnäytteen tekijä työssään pakosta eräänlaisiin aksioomiin valitessaan näkökulmansa. Ei liene tarvetta yrittää keksiä pyörää tai osoittaa pyörää keksityksi uudelleen ja uudelleen. Tutkijalle suodaan oikeus käyttää luovuuttaan ja olla jäämättä tiettyjen koulukuntien vangiksi, kunhan hän perustelee valintansa uskottavasti. Herbert Simon (1997) kuvasi käsitystä organisaatioteorian kilpailevista koulukunnista vanhanaikaiseksi klassikkoteoksensa "Administrative Behaviour" neljännessä painoksessa (viisi vuosikymmentä alkuperäisen teoksen ilmestymisen jälkeen 1997, 26):

The notion of "schools", applied to a field of science, is an old-fashioned idea that has worn out its usefulness in management and organization theory. In biology or geology, we do not have schools, but we do have specialized domains of knowledge and theory: for examples, molecular genetics, cell biology, developmental biology, and population genetics in biology; geophysics, paleontology, oceanography, and petroleum geology in geology. Unlike "schools", these domains are not competing theories but sets of phenomena and knowledge about them that are sufficiently separable that they can be examined, at least for many purposes, independently, then related and given their proper place in a larger structure."

Yhtä "helppoa", yhdenmukaista, oikeaa ja ortodoksista teoreettista lähestymistapaa en työhöni löytänyt. Organisaatioteoria, uusi julkisjohtaminen (tai post-NPM, governance) ja arviointiteoria ovat kaikki hajautuneita näkemyksiä sisältäviä teoreettisia kehikkoja, joista olen tehnyt omat valintani.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan subjektiviteetti ei ole uhka vaan hyvän sosiaalitieteeseen pohjautuvan tutkimuksen välttämätön alkukohta. Laadullista tutkimusmetodologiaa käytettäessä jatkuva itsereflektointi on kuitenkin tarpeen. (Aaltio 2006, 452). Jo pohtiessani sopivaa aihetta väitöskirjalleni, olin tietoinen – joskin myös hieman huolestunut – siitä, miten omat kokemukseni ja käsitykseni tutkimusaiheesta saattaisivat vaikuttaa tutkimukseeni.

Sittemmin olen saanut oppia erilaisia näkemyksiä todellisuuden luonteesta, tiedon hankkimisen mahdollisuuksista ja tutkijan position reflektomisesta. Mietiskelin omaa tutkijanpositiotani

tosissani, sillä alkuvaiheissa koin itselläni olevan eräänlaisen emansipatorisen mission. Näin tarkastuslautakunnat aliarvostettuina ja vajaahyödynnettyinä kunnallisina lautakuntina, joilla koin olevan enemmänkin asiantuntemusta annettavanaan kunnan päätöksentekoon ja katsoin, että minun on syytä tehdä tarkastuslautakuntia tunnetummiksi. Tutkimusmatkani varrella koin positiovaihdoksen toisella tavalla kriittiseen suuntaan. Aloin nähdä tarkastuslautakunnat sellaisessa valossa, että niillä ei mielestäni ollutkaan juuri mitään annettavaa päätöksentekoon, koska en enää nähnyt niillä olevan sitä välitöntä hyötyä, jota olin kuvitellut. Edelleen matkan jatkuessa oivalsin, että välittömän hyödyn sijasta tarkastuslautakunnat voivat hyödyttää kunnallista päätöksentekoa argumentoinnin kautta ja nostamalla asioita keskusteluun.

Tutkijan positiotani kuvanee yhä kenties ”innostunut osallistuja” (ks. Keso, Lehtimäki ja Pietiläinen 2006, 474), joskin innostuksen aste vuosien varrella on vaihdellut maanisesta depressiiviseen lamaantumiseen asti. Vielä aivan tutkimuksen viime vaiheissa pohtiessani luottamushenkilöarviointia erityisesti johtamisen näkökulmasta ymmärsin sen olevan siinä suhteessa alihyödynnetty. Kunnallistaloudellinen ulottuvuus alkaa olla tarkastuslautakuntien ”hyppysissä” jo siinä määrin, että taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen arviointi on muodostunut itseään toistavaksi, institutionalisoituneeksi rutiiniksi, jolloin sen kiinnostavuus entisestään vähenee. Toimintaan on aika löytää uusia ulottuvuuksia.

7.14. Jatkotutkimusehdotukset

Tutkimuksessa valittu näkökulma arvioinnista päätöksenteon ja johtamisen osana on vain yksi mahdollinen lähestymistapa aiheeseen. Muita mahdollisia ja vaihtoehtoisia olisivat yksinkertaistaen esimerkiksi vallankäytön näkökulma (poliittinen, virkamiesohjaava), julkisen valinnan ja taloudellisen hyödyn tarkastelun näkökulma, psykologinen näkökulma esimerkiksi motivaation tai ryhmän toiminnan tarkastelun kautta, viestinnän näkökulma, kulttuurin näkökulma (esim. arvot, normit, myytit, symbolit) jne. Aihe ja kerätty aineisto mahdollistavat jatkotutkimuksen tekemisen useistakin eri näkökulmista.

”Today, the language of productivity and efficiency seems to prevail over the language of democracy and concern” (Denhardt 2004, 197). Diskurssianalyttinen ja sittemmin erityisesti retorinen lähestymistapa tarkastuslautakuntien toimintaan oli alun perin – ja pitkään – hellimäni idea, miten tutkia tarkastuslautakuntia. Aivan alkuvaiheissa, kun aloitin valtuusto- ja tarkastuslautakuntatyöskentelyn, ”kuntakielenkäyttö” tuntui minusta intuitiivisesti merkitykselliseltä. Koin, että kuntaympäristössä ja erityisesti kuntatalouden kysymyksissä en hallinnut sellaista

kieltä, että olisin aina täysin ymmärtänyt mistä puhutaan enkä kokenut itse osaavani käyttää termejä luontevasti. Hyvätkin argumenttini saattoivat siten kuulostaa naiiveilta tai naurettavilta, mikä politiikassa nakertaa uskottavuutta. Toisaalta minua rupesi vaivaamaan se retoriikka, millä tietyt näkökulmat tehtiin oikeiksi ja oikeutetuiksi, millä toisaalta tyrmättiin ideoita ja kehittämisehdotuksia tai miten pelkästään vaiettiin ne kuoliaiksi. Kunnan talouden ja hallinnon kielenkäyttö vallankäytön välineenä, arvioinnin diskurssit ja arviointiretoriikka olisivat mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita.

Tutkimus siitä, mikä on tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ja jäsenten identiteetti arvioijina eli minkälaisia arvioijia he kokevat olevansa – ja toisaalta millaisina arvioijina he ulkopuolisille (esim. valtuutetuille ja kuntalaisille) näyttäytyvät sekä mikä on tällaisen arvioinnin suhde ns. professionaaliseen arviointiin, täsmentäisi tämän tutkimuksen aihepiiriä.

Yhdyn Niirasen näkemykseen (2007, 90) siitä, että tarkastuslautakuntien ja tilintarkastajien välinen suhde ja sen heijastuminen tarkastuslautakuntien toimintaan ja arviointikertomuksiin, erityisesti niiden sisällön osalta, olisi enemmän tutkimuksen arvoinen. Samoin pidän tärkeänä tutkia nykyisin jo nähtävissä olevia tarkastuslautakuntien konsulttiviritteisiä yhteistyön muotoja tilintarkastus- ja arviointiyhteisöjen kanssa ja niiden toimivuutta. JHTT-tilintarkastusyhteisöt ovat eriyttäneet mm. tarkastuslautakunnille tarkoitettuja kehittämis- ja arviointipalvelujaan erillisiksi tilintarkastuksesta (esim. Auditor-Kehittämispalvelut ja PricewaterhouseCoopersin arviointi-, kehittämis- ja neuvonantopalvelut julkiselle sektorille). Tarkastuslautakuntien ja arviointipalveluita tuottavien yritysten yhteistyön muotoja ja sen tuottamia vaikutuksia olisi aiheellista tutkia ennen kuin ulkoisten arviointipalvelujen hankkimisesta tulee tarkastuslautakunnille ”maan tapa”, jolloin lautakunnalle jäävä rooli on erityisen pohdinnan arvoinen.

Virtanen (2005, 73) on (yleisemmin, ei tarkastuslautakuntia koskien) arvioinut arviointitoimintaan tulevaisuudessa kohdistuvia vaatimuksia siten, että sekä laatuvaatimukset kasvavat ja itse arviointitoiminnan volyyymi kasvaa sekä että arviointi kytkeytyy konsultointiin ja toimintatapojen kehittämiseen entistä enemmän. Onko vaarana, että konsulttivetoinen ulkoinen arviointi tuottaa näennäisesti objektiivista, mutta kontekstistaan etäännyttä tietoa, jolloin sen merkittävyys rakentuu johonkin muuhun kuin paikallisiin olosuhteisiin ja kunnan asukkaille tärkeisiin asioihin? Ovatko äänessä jälleen tilintarkastajat ja pelkkä taloudellinen näkökulma?

Edelleen olisi mahdollista tutkia tarkastuslautakunnan suorittaman arvioinnin vaikutusta esimerkiksi työntekijöiden motivaatioon kuntaorganisaation eri tasoilla tai sitä miten hyödylliseksi työntekijät kokevat tarkastuslautakuntien arvioinnin ja millä tavoin. Myös vertaileva tutkimus eri

maiden käytännöistä siitä, miten ja missä määrin luottamushenkilöt voivat arvioida paikallishallintoa, sen toimivuutta, taloutta, suorituskykyä ja responsiivisuutta olisi mahdollinen. Minkälaisia ovat kansainvälisesti vertaillen asukkaiden tavat ja mahdollisuudet edustuksellisen demokratian puitteissa tai suoraan arvioida paikallishallinnon suoriutumista ja antaa siitä palautetta?

Mieleeni jääneen esimerkin avulla haluaisin kuitenkin muistuttaa myös itseäni siitä, että arviointi ajattelumallina voi helposti paisua itseisarvoiseksi, kaiken mahdollisen inhimillisen toiminnan kattavaksi monipolviseksi, itseään ruokkivaksi ketjuksi, jossa kaikkea toimintaa sivuvaikutuksineen ja sivuvaikutusten sivuvaikutuksineen olisi jatkuvasti arvioitava eri näkökulmista kaiken mahdollisen huomioimiseksi, ennakkoon, toiminnan aikana ja jälkikäteen. Kuinka paljon siitä viisastuisimme?

Mukaiillen Pawsonin ja Tilley'n (1997) esimerkkiä "vasaran laista" (alun perin Kaplan 1964¹⁶): "Jos annat lapselle vasaran, hän pian huomaa sen universaalien totuuden, että *kaikki tarvitsee paukuttamista*. Samalla tavoin on tullut itsestään selväksi, että *kaikki tarvitsee arviointia*." Ydinkysymyksiä ovat, minkä arvioiminen on arvokasta ja olennaista hyvän elämän tavoittelussa ja millä tavalla arviointi tekee elämästämme parempaa.

¹⁶ Kaplan, A. (1964): *The Conduct of Inquiry*. Chandler. New York.

Lähdeluettelo

Aaltio, Iiris (2006): Reflexivity in Research: The Role of the Researcher, the Research Process, and the Nature of "Facts" in the Study of Organizations. *Liiketaloustieteellinen Aikakauskirja* 4/06, s. 451-454.

Ahonen, Pertti – Virtanen, Petri (2005): Käsikirjoitus suomalaisen julkisen hallinnon arviointitoiminnasta (*julkaisematon*). Vaatii Ahosen ja Virtasen luvan siteerata, lupa saatu sähköpostitse 21.5.2007.

Ahonen, Pertti (2001): Evaluointi - evaluaatio - arviointi. Oppia evaluaattoreille, evaluoittajille, evaluoituttajille ja evaluoitaville. Teoksessa: Myllymäki, Arvo - Vakkuri, Jarmo (toim.): Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere University Press. Vammala.

Ahonen, Pertti (1986): Kuntien tuloksellisuuden arvioinnin näköaloja. *Suomen kunnallislehti* 16/86.

Alasuutari, Pertti (2001, 3. uudistettu painos): Laadullinen tutkimus. Vastapaino.

Anttiroiko, Ari-Veikko - Haveri, Arto - Karhu, Veli - Ryyänen, Aimo - Siitonen, Pentti (toim.) (2005): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden keskus. Tampere University Press.

Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (66/1991)

Asetus julkishallinnon ja –talouden tilintarkastajien tutkinnosta (926/91)

Barzelay, Michael (2001): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press.

Bouckaert, Geert - Ormond, Derry - Peters, Guy (2000): *A Potential Governance Agenda for Finland*. Research Reports. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Brommels, Mats (2004): Mitä ei voi mitata... arviointi johtamisen ja suunnittelun välineenä. Teoksessa: Mäntyranta, Taina – Elonheimo, Outi – Mattila, Jukka – Viitala, Juha (toim.): *Terveyspalveluiden suunnittelu*. Kustannus Oy Duodecim. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Chelimsky, Eleanor (1994): Evaluation: Where We Are. *Evaluation Practice*, Vol. 15, No. 3, s. 339-345.

Chen, Huey-Tsyh (1996a): A Comprehensive Typology for Program Evaluation. *Evaluation Practice*. Vol. 17, No. 2, s. 121-130.

Chen, Huey-Tsyh (1996b): Epilogue: Synthesizing Formative/Summative Evaluation Issues and Beyond. *Evaluation Practice*. Vol. 17, No. 2, s. 163-167.

Dahler-Larsen, Peter (1998): Beyond Non-utilization of Evaluations: An Institutional Perspective. *Knowledge, Technology, and Policy*, Spring/Summer 1998, Vol. 11, Numbers 1&2, s. 64-90.

Dahler-Larsen, Peter (2005): *Vaikuttavuuden arviointi. Hyvät käytännöt. Menetelmä-käsikirja*. Stakes, FinSoc.

Denhardt, Robert B. (2004): *Theories of public organization*. Fourth edition. Thomson Wadsworth. Canada.

Dent, Mike – Chandler, John – Barry Jim (ed.) (2004): *Questioning the New Public Management*. Ashgate.

Donaldson, Stewart I. (2001): Overcoming our Negative Reputation: Evaluation Becomes Known as a Helping Profession. *American Journal of Evaluation*. Vol. 22, No. 3, s. 355-361.

Eskola, Jari – Suoranta, Juha (6. painos 2003): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino. Tampere.

Etelä-Suomen lääninhallitus (2003). *Peruspalvelut Etelä-Suomen läänissä 2002*. Arviointiraportti. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 67. Hakapaino. Helsinki.

Feldman, Martha S. – March, James G. (1981): Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26 (1981), s. 171-186.

Ferlie, Ewan – Steane, Peter (2002): Changing Developments in NPM. *International Journal of Public Administration*. Vol. 25, No. 12, s. 1459-1469.

Guba, Egon G. – Lincoln, Yvonna S. (1989): *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications.

Gergen, Kenneth J.- Gergen, Mary M. – Barrett, Frank J. (2004): *Dialogue: Life and Death of the Organization*. Teoksessa: Grant, David – Hardy, Cynthia – Oswick, Cliff – Putnam, Linda (toim.): *The SAGE Handbook of Organizational Discourse*. Sage Publications.

Hallintovaliokunnan mietintö 18/1994 hallituksen esityksestä kuntalaiksi

Hallituksen esitys 192/1994 Eduskunnalle kuntalaiksi, yleisperustelut ja yksityiskohtaiset perustelut

Harisalo, Risto – Aarrevaara, Timo (2006): Keskustelu, väittely ja dialogi poliittisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2006.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (2001): Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (2007): Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat. Talentum Media Oy. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Harrinvirta, Markku – Uusikylä, Petri – Virtanen, Petri (1998): Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 7/98. Valtiovarainministeriö.

Haveri, Arto (2006): Complexity in local government change. Limits to rational reforming. Public Management Review, Vol. 8 Issue 1, s. 31-46.

Haveri, Arto (2002): Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon Tutkimus 1/2002, s. 4-19.

Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryytänen, Aimo (2001): Kunnallinen itsehallinto - kunnallisoikeuden perusteet. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula (1997): Tutki ja kirjoita. Tammi, Helsinki. Painopaikka: Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005 (11. painos).

Holopainen, Atte – Koivu, Eila – Kuuluvainen, Antero – Lappalainen, Keijo – Leppiniemi, Jarmo – Mikola, Matti – Vehmas, Keijo (2006): Sisäinen tarkastus. Tietosanoma Oy.

Hood, Christopher (1991): A public management for all seasons? Public Administration, 69, s. 3-19.

House, Ernest R. – Howe, Kenneth R. (1999): Values in evaluation and social research. Sage Publications.

House, Ernest R. (1993): Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences. Sage Publications.

Hyryläinen, Esa (2005): Rationaalinen yksilö byrokraattisessa organisaatiossa: Vertailevia huomioita Downsin, Niskasen ja Tullockin hallinnollisen päätöksenteon taloustieteellisistä tulkinnoista. *Hallinnon Tutkimus*, 24/3, s. 4-13.

Jeppesen, Kim Klarskov (1998): Reinventing auditing, redefining consulting and independence. *The European Accounting Review* 1998, 7:3, s. 517-539.

Johnsen, Åge - Meklin, Pentti – Oulasvirta, Lasse – Vakkuri, Jarmo (2001): Performance auditing in local government: an exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway. *European Accounting Review*, Volume 10, Issue 3, September 2001, s. 583 – 599.

Kaakinen, Juha (2004): Arvioinnin paikka. Arvioitsija intressien ristipaineessa. *Hallinnon Tutkimus*, vol. 23, no. 2, 2004, s. 94-99.

Kaasalainen, Silvo (1999): Kuntatarkastus: asukkaiden turvatakuu vai politiikan peliväline? *Tilintarkastus-Revision*, 2/1999, s. 116-119.

Kaksonen, Maija ja Kotonen, Ulla (2002a): Tarkastuslautakunnan asema kunnan organisaatiossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/2002, s. 22-31.

Kaksonen, Maija ja Kotonen, Ulla (2002b): Tarkastuslautakunnan tehtävät kunnan organisaatiossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2002, s. 107-121.

Kallio, Olavi – Martikainen, Juha-Pekka – Meklin, Pentti – Oulasvirta, Lasse (2005): Talusjohtamisen kehityspolkuja – Tutkimus kuntien talusjohtamisesta 1996-2003. *KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia* nro 53. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki. S. 126-167.

Kallio, Olavi - Manninen, Juhani - Meklin, Pentti - Oulasvirta, Lasse (2000): Kuntalaki muuttui - entä käytännön talusjohtaminen. *Acta* nro 122. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tilintarkastuslakityöryhmän raportti (2003). Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä ja toimikuntaraportteja 12/2003.

Keso, Heidi – Lehtimäki, Hanna – Pietiläinen, Tarja (2006): Engaging in Reflexive Acts – Sharing Experiences on Reflexivity in Empirical Qualitative Research. *Liiketaloustieteellinen Aikakauskirja* 4/06, s. 469-490.

Kettunen, Pertti (2003): Kuntien eloonjäämisen taito. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 35. Vammala.

Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336

Koivumäki, Jaakko (2005): Uusi julkisjohtaminen ja työelämän muutokset 1990-luvulla. Lähenivätkö julkisen ja yksityisen sektorin palkansaajien työelämäkokemukset? Hallinnon Tutkimus 24/3, s. 14-31.

Kotonen, Ulla – Tilli, Sanna (2003): Strategiasta talousarvioksi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2003, s. 189-197.

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus 15/2000.

Kunnalliskomitean mietintö: Kuntalaki. Komiteamietintö 1993:33, 15.9.1993.

Kuntalaki 17.3.1995/365

Kuusela, Pekka (2006): Kriittisen realismin keskeisiä käsitteitä. Teoksessa: Kuusela, Pekka – Niiranen, Vuokko (toim.) (2006): Realismin haaste sosiaalitieteissä. Oy UNIpress Ab.

Kyngäs, Helvi – Vanhanen, Liisa (1999): Sisällön analyysi. Hoitotiede Vol. 11, no 1/-99.

Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetun lain muuttamisesta. 3.6.2005/370

Laki kuntalain muuttamisesta. 27.4.2007/519

Latvala, Eila – Vanhanen-Nuutinen, Liisa (2001): Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: sisällönanalyysi. Teoksessa: Janhonen, Sirpa – Nikkonen, Merja (toim.): Laadulliset menetelmät hoitotieteessä. WSOY. Juva.

Lehtimäki, Hanna (2000): Strategiatarina kaupungista ja sen toimijoista. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 746. Tampereen yliopisto. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitos.

Lehtimäki, Hanna (1999): Strategia-asiantuntijuus kaupunkien johtamisessa – avauksia vastakkainasettelun purkamiseksi. Hallinnon Tutkimus 4/1999, s.286-300.

Leväsvirta, Leena (1999): Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Lumijärvi, Ismo (1990): Tuloksellisuuden arvioiminen julkisessa hallinnossa. Vaasan korkeakoulun julkaisu. Tutkimuksia No 133. Hallintotiede 6. 3. uudistettu painos.

Lähdesmäki, Kirsi (2003): New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia. No 113. Vaasan yliopisto.

Majoinen, Kaija (2001): Mitä virkaa valtuustolla? Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Manninen, Juhani (2000): Talousarviotavoitteet ja tarkastuslautakunnan asema toiminnan ohjauksessa. Teoksessa: Kallio, Olavi - Manninen, Juhani - Meklin, Pentti - Oulasvirta, Lasse (2000): Kuntalaki muuttui - entä käytännön talousjohtaminen. Acta nro 122. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Martikainen, Juha-Pekka (2005): Tarkastuslautakunnat paikkaansa etsimässä. Teoksessa: Kallio, Olavi – Martikainen, Juha-Pekka – Meklin, Pentti – Oulasvirta, Lasse (2005): Talousjohtamisen kehityspolkuja – Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996-2003. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 53. Tampereen yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki. S. 126-167.

Martikainen, Juha-Pekka – Meklin, Pentti – Oulasvirta, Lasse – Vakkuri, Jarmo (2002): Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen. Tampere University Press. Tampere.

Mathiasen, David G. (1999): The New Public Management and Its Critics. *International Public Management Journal*, 2 (1), s. 90-111.

McGraw, Kathleen M. (1990): Avoiding Blame: An Experimental Investigation of Political Excuses and Justifications. *British Journal of Political Science* 20, s. 119-131.

McLaughlin, Kate – Osborne, Stephen P. – Ferlie, Ewan (ed.) (2002): *New Public Management. Current trends and future prospects*. Routledge.

Meklin, Pentti – Oulasvirta, Lasse – Vakkuri, Jarmo (2005): Markkinat, tarkastus ja kontrolli: tarkastuksen muuttuva rooli julkisella sektorilla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2005, s. 203-214.

Meklin, Pentti (2005): Kunnallistalous. Teoksessa: Anttiroiko, Ari-Veikko - Haveri, Arto - Karhu, Veli - Ryyänen, Aimo - Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden keskus. Tampere University Press.

Meklin, Pentti (2001): Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa: Myllymäki, Arvo - Vakkuri, Jarmo (toim.): Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere University Press. Vammala.

Myllymäki, Arvo - Vakkuri, Jarmo (toim.) (2001): Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere University Press. Vammala.

Mäntysaari, Mikko (1999): Arviointitiedon taustaoletukset. Teoksessa: Eräsaari, Risto – Lindqvist, Tuija – Mäntysaari, Mikko – Rajavaara, Marketta (toim.): Arviointi ja asiantuntijuus. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Möttönen, Sakari (2002): Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa – johdatusta aiheeseen. *Hallinnon Tutkimus*, 2/2002, s. 178-188.

Möttönen, Sakari (1997): Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Niiranen; Vuokko (2007): Tarkastuksesta dialogiin. Tarkastuslautakunnat kunnallisten palvelujen tuloksellisuutta arvioimassa. KARTUKE- projektin julkaisuja.

Niiranen, Vuokko (2006): Johtamisen kausaaliset voimat ja mekanismit. Teoksessa: Kuusela, Pekka – Niiranen, Vuokko (toim.) (2006): Realismin haaste sosiaalitieteissä. Oy UNIpress Ab.

Niiranen, Vuokko - Meklin, Pentti (2005): Institutionalisoitu tuloksellisuusarviointi: Tarkastuslautakunnat tuloksellisuusarviointitiedon käyttäjinä. Teoksessa: Niiranen, Vuokko - Stenvall, Jari - Lumijärvi, Ismo (toim.) (2005): Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. S. 219-240.

Niiranen, Vuokko - Stenvall, Jari - Lumijärvi, Ismo - Meklin, Pentti ja Varila, Juha (2005): Miten arvioida kuntapalvelujen tuloksellisuutta? Kartuke-tutkimuksen lähtökohdat, metodologiset sitoumukset ja tavoitteet. Teoksessa: Niiranen, Vuokko - Stenvall, Jari - Lumijärvi, Ismo (toim.) (2005): Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. S. 11-47.

Niiranen, Vuokko - Stenvall, Jari - Lumijärvi, Ismo (toim.) (2005): Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. PS-kustannus. Otavan kirjapaino Oy. Keuruu.

OECD Principles of Corporate Governance (2004).

Paasio, Petteri (2006): Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. *Hallinnon Tutkimus* 25:3, s. 92-107.

Pakarinen, Terttu (2008): Realistinen arviointi ja organisaatiotutkimus – näkymätön näkyväksi? *Hallinnon Tutkimus*, 27:4, s. 104-111.

Patton, Michael Quinn (1996): *A World Larger than Formative and Summative. Evaluation Practice*. Vol. 17, No. 2, s. 131-144.

Pawson, Ray – Tilley, Nick (1997): *Realistic Evaluation*. Sage Publications.

Pikkala, Sari (2005): Kunta päättäjän perspektiivistä. *Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja vi-ranhaltijoista 1995-2003. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 54. Acta nro 176. Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto. Helsinki.*

Pollitt, Christopher (2002): *The New Public Management in international perspective. An analysis of impacts and effects*. Teoksessa: McLaughlin, Kate – Osborne, Stephen P. – Ferlie, Ewan (ed.) (2002): *New Public Management. Current trends and future prospects*. Routledge.

Pollitt, Christopher – Bouckaert, Geert (2003): *Evaluating public management reforms: An international perspective*. Teoksessa: Wollmann, Hellmut (ed.) (2003): *Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Edward Elgar. Cheltenham, UK ja Northampton, MA, USA

Pollitt, Christopher (1995): *Justification by Works or by Faith*. *Evaluation*, vol. 1(2), s. 133-154.

Power, Michael (2003a): *Evaluating the Audit Explosion*. *Law & Policy*, Vol. 25, No. 3, July 2003, s. 185-202.

Power, Michael K. (2003b): *Auditing and the production of legitimacy*. *Accounting, Organizations and Society* 28, s. 379-394.

Power, Michael (1997): *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford University Press.

Proeller, Isabella (2006): Trends in local government in Europe. *Public Management Review*, Vol. 8 Issue 1, s. 7-29.

Prättälä, Kari (1998): Tarkastuslautakuntien rooli muotoutuu käytännössä. *Kuntalehti* 5, s. 39-41.

Rajavaara, Marketta (1999): Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa: Eräsaari, Risto – Lindqvist, Tuija – Mäntysaari, Mikko – Rajavaara, Marketta (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Robson, Colin (2001): Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Tammi. Tammer-Paino Oy, Tampere.

Ruostetsaari, Ilkka – Holttinen, Jari (2004a): Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa. *Kunnallisan alan kehittämissäätö*. Vammala.

Ruostetsaari, Ilkka – Holttinen, Jari (2004b): Kunnallisten luottamushenkilöiden rooli ja professionalisoituminen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2004, s. 277-291.

Ruostetsaari, Ilkka – Holttinen, Jari (2001): Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. *Kunnallisan alan kehittämissäätö*. Vammala.

Ruuhela, Reijo - Laitinen, Teija (1997): Osakeyhtiön johtamisen valvonta (corporate governance) laskentatoimen tutkimuksen näkökulmasta. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja* 3, s. 311-327.

Ryynänen, Aimo (2005): Kuntapalveluhankkeelle reunaehdot itsehallintoperiaatteesta. *Hallinto* 4/2005, s. 18-19.

Ryynänen, Aimo (2001a): Kuntayhteisön johtaminen. *Kunnallisan alan kehittämissäätö* tutkimuskaisut, nro 28. Vammala.

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

Salminen, Ari (2004): *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Salminen, Ari (2002): Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Edita Publishing Oy. Helsinki.

Salonen, Inari (2004): Millaista on tulla arvioiduksi? Pohdintaa koulusta arvioinnin kohteena. Hallinnon Tutkimus, vol. 23, no. 2, 2004, s. 100-109.

Schein, Edgar H. (1993): On Dialogue, Culture and Organizational Learning. Organizational Dynamics, syyskuu 1993, Vol. 22, s. 40-51.

Schein, Edgar H. (1992): Organizational culture and leadership. Second edition. Jossey-Bass.

Scriven, Michael (1996): Types of Evaluation and Types of Evaluator. American Journal of Evaluation. Vol. 17, No. 2, s. 151-161.

Scriven, Michael (1991): Evaluation Thesaurus. 4th edition. Sage Publications.

Shadish, William R. (1998): Evaluation Theory is Who We Are. American Journal of Evaluation. Vol. 19, No. 1, s. 1-19.

Shadish, William R. (1994): Need-Based Evaluation Theory: What Do You Need To Know To Do Good Evaluation? Evaluation Practice. Vol. 15, No. 3, s. 347-358.

Seppänen-Järvelä, Riitta (1999): Kehittämistyö ja arviointi. Teoksessa: Eräsaari, Risto – Lindqvist, Tuija – Mäntysaari, Mikko – Rajavaara, Marketta (toim.): Arviointi ja asiantuntijuus. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Sigelman, Lee – Sigelman, Carol K., Walkosz, Barbara J. (1992): The Public and the Paradox of Leadership: An Experimental Analysis. American Journal of Political Science, Vol. 36, No. 2, s. 366-385.

Siltala, Juha (2008): Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2008, s. 435-456.

Sundquist, Salme – Lovio, Maisa (toim.) (2006): Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille. Perustelut ja täsmennykset. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Suomen Kuntaliiton yleiskirje 17/80/2006

Suomen Kuntaliiton yleiskirje 2/1996

Temmes, Markku (2004): Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta. *Hallinnon Tutkimus*. 23 (2004): 2, s. 86-93.

Temmes, Markku (2003): Hallintouudistusten epäonnistumiset – syyt ja seuraukset. *Hallinnon Tutkimus* 3/2003, s. 227-243.

Thoenig, Jean-Claude (2003): Learning from evaluation practice: The case of public-sector reforms. Teoksessa: Wollmann, Helmut (ed.): *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*. Edward Elgar Publishing Limited.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli (2002): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.

Tuominen, Risto (2004): Taloudellinen arviointi terveydenhuollossa. Teoksessa: Mäntyranta, Taina – Elonheimo, Outi – Mattila, Jukka – Viitala, Juha (toim.): *Terveyspalveluiden suunnittelu*. Kustannus Oy Duodecim. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Töttö, Pertti (2006): Kriittinen realismi ja sosiaalitieteiden menetelmät. Teoksessa: Kuusela, Pekka – Niiranen, Vuokko (toim.) (2006): *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. Oy UNIpress Ab.

Töttö, Pertti (2004): Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. *Vastapaino*. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi.

Uusikylä, Petri (1999): Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Teoksessa: Eräsaari, Risto – Lindqvist, Tuija – Mäntysaari, Mikko – Rajavaara, Marketta (toim.): *Arviointi ja asiantuntijuus*. Gaudeamus. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Vahermo, Martti (toim.) (2004): *Toimiva kunta*. Kuntakoulutus Oy. Sipoo.

Vakkuri, Jarmo – Meklin, Pentti – Oulasvirta, Lasse (2006). *Emergence of Markets – Institutional Change of Municipal Auditing in Finland*. *Nordic Organization Studies*, Vol. 8, No. 1, s. 31-56.

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

Valovirta, Ville – Hjelt, Mari (2005): Onnistumista punniten, tulevaa luodaten. Arviointi ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa. *Hallinnon Tutkimus* 24/3, s. 95-111.

- Valovirta, Ville (2002): Evaluation Utilization as Argumentation. *Evaluation*, Vol. 8 (1): s. 60-80.
- Valovirta, Ville (2000): Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 9/2000.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan, 23.9.1999.
- Valtiovarainministeriö (2007): JHTT-järjestelmän kehittämishankkeen loppuraportti. Työryhmämuisioita, 5/2007. Valtiovarainministeriö, budjettiosasto. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2001): Kohti julkisten palvelujen yhteistä arviointia. Keskustelualoite. Kansallinen tuottavuusohjelma. Tuottavuudella tulevaisuuteen. Erikoispaino Oy, Helsinki.
- Vartola, Juha (2005): Näkökulmia byrokraatiaan. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.
- Vataja, Katri (2005): Arvioijan monet roolit ja mahdollisuudet arviointiprosessin hyödyntämisessä. *Hallinnon Tutkimus*. Vol. 24, nro 3, s. 123-130.
- Vedung, Evert (2003): Arviointiaalto ja sen liikkeellepanevat voimat. *Stakes, FinSoc*. Työpapereita 2/2003, Helsinki.
- Virtanen, Petri (2005): Neljännen sukupolven evaluaation jälkeinen arviointitutkimus? *Hallinnon Tutkimus*. Vol. 24, Nro 1. s. 62-76.
- Virtanen, Petri (2003): Suomalaisen julkishallinnon johtamisen haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta. *Hallinnon Tutkimus* 4/2003, s. 298-309.
- Vuorela, Terho (1997): Arvioinnin tilaajan opas. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.
- Vuorinen, Erkki (2000): Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät. Oy Auditor Ab. Helsinki.
- Vuorinen, Erkki (1995): Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa. Vuoricon Oy. Turku.
- Weaver, R. Kent (1986): The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6, s. 371-398.

Wilskman, Kaarina – Heistaro, Sami – Ashorn, Per (2004): Poliittinen päätöksenteko kunnan terveyspalveluiden järjestämisessä. Teoksessa: Mäntyranta, Taina – Elonheimo, Outi – Mattila, Jukka – Viitala, Juha (toim.): Terveyspalveluiden suunnittelu. Kustannus Oy Duodecim. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Wollmann, Hellmut (2003a): Evaluation in public-sector reform: Towards a “third wave” of evaluation? Teoksessa: Wollmann, Hellmut (ed.) (2003): Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Edward Elgar. Cheltenham, UK ja Northampton, MA, USA

Wollmann, Hellmut (2003b): Evaluation in public-sector reform. Trends, potentials and limits in international perspective. Teoksessa: Wollmann, Hellmut (ed.): Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective. Edward Elgar Publishing Limited.

Painamattomat lähteet:

Imatran kaupunki. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Joutsenon kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Lappeenrannan kaupunki. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Lemin kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Luumäen kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Parikkalan kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Rautjärven kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Ruokolahden kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Saaren kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Savitaipaleen kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Suomenniemen kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Taipalsaaren kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Uukuniemen kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Ylämaan kunta. Tarkastuslautakunta. Arviointikertomukset 1997–2004.

Internet-lähteet:

Etelä-Karjalan liitto. Karttakuva Etelä-Karjalan kunnista [verkkodokumentti, viitattu 17.8.2008]. Saatavissa: <http://www.ekarjala.fi/ekliitto/>

FinSoc - Asiantuntevaa sosiaalipalvelujen arviointia [verkkodokumentti]. STAKES – Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus [viitattu 11.2.2008].

Saatavissa: (<http://groups.stakes.fi/FINSOC/FI/index.htm>)

Julkishallinnon ja –talouden tilitarkastajat ry:n suositus ”Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa [verkkodokumentti]. Hyväksytty 22.3.1999 [viitattu 2.3.2005]. [Http://netti.nic.fi/~jhttry/hyvatapa.html](http://netti.nic.fi/~jhttry/hyvatapa.html)

Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa [verkkodokumentti]. Edita Prima Oy, Helsinki 2006 [viitattu 11.8.2008]. Saatavissa: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/3659.pdf>

Kuntien vertailutietopankki [verkkodokumentti]. Suomen Kuntaliitto, lähde Tilastokeskus [viitattu 17.8.2008]. Saatavissa: http://hosted.kuntaliitto.fi/skriptit/tilastot/vertailutietopankki4_levea.asp

Pekola-Sjöblom, Marianne. 2008. Paras-arviointitutkimusohjelma ARTTU [verkkodokumentti]. Suomen Kuntaliitto [viitattu 7.8.2008].

Saatavissa: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;31540;129938

Suomen Kuntaliitto. 2009. Vuodenvaihteen jälkeen 348 kuntaa ja 69 seutukuntaa [verkkodokumentti, viitattu 1.1.2009]. Saatavissa: http://www.kunnat.net/k_etusivu.asp?path=1

Valtiovarainministeriö. 2008. Kunta-asiat [verkkodokumentti, viitattu 11.2.2008]. Saatavissa: http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/index.jsp.

Väestörekisterikeskus. Kunnat suuruusjärjestyksessä 2007–2008 [verkkodokumentti, viitattu 17.8.2008]. Saatavissa:

[http://www.vaestorekisterikeskus.fi/vrk/files.nsf/files/59AFDC7755B5DFC7C225740B004143A6/\\$file/Kunnat+suuruusjarjestyksessa+2007_2008.htm](http://www.vaestorekisterikeskus.fi/vrk/files.nsf/files/59AFDC7755B5DFC7C225740B004143A6/$file/Kunnat+suuruusjarjestyksessa+2007_2008.htm)

pvm

Nimi

Katuosoite

Postinumero ja -toimipaikka

VÄITÖSKIRJATUTKIMUS ETELÄKARJALAISISTA TARKASTUSLAUTAKUNNISTA

Hei!

Teen väitöskirjatutkimusta Lappeenrannan teknillisen yliopiston kauppatieteiden osaston johtamisen laitoksella. Tutkimusaiheenani ovat eteläkarjalaiset tarkastuslautakunnat valtuustokausina 1997–2000 ja 2001–2004. Aineistonani ovat mm. kuntien arviointikertomukset ja haluan myös haastatella näinä kausina toimineita tarkastuslautakuntien puheenjohtajia.

Pyydän saada haastatella Teitä kokemuksistanne XXX:n tarkastuslautakunnan puheenjohtajana vuosina 1998–2004. Haastattelukysymykset koskevat tarkastuslautakunnan toimintaa ja puheenjohtajana toimimista, arviointia ja tarkastuslautakunnan työn kehittämistä. Arvioin haastattelun kestävän 1½ - 2 tuntiin ja olen hyvin kiitollinen siihen uhraamastanne ajasta.

Toivon, että suostutte haastateltavakseni, koska haastattelut ovat väitöskirjani onnistumisen kannalta olennaisen tärkeitä. Otan Teihin yhteyttä puhelimitse ensi viikolla (vko 38 eli 18. – 22.9.2006) tiedustellakseni haastattelun ajankohtaa ja sopivaa paikkaa. Te voitte toki ottaa yhteyttä minuun jo aiemmin, jos teillä on jotain kysyttävää tutkimuksestani.

Aurinkoista alkusyksyä!

Ystävällisin terveisin

Anna-Leena (Anni) Laihanen
Tutkijakoulutettava, KTM

Lappeenrannan teknillinen yliopisto
Kauppatieteiden osasto
Johtaminen ja organisaatiot
PL 20
53851 Lappeenranta
Puh. (05) 621 7273 tai 040 846 1210
Fax (05) 621 7299
Sähköposti: anni.laihanen@lut.fi
<http://www.lut.fi/kati/>

Yhteystiedot on hankittu arviointikertomuksista, kuntien www-sivuilta ja/tai numeropalveluista.

HAASTATTELUKYSYMYKSIÄ PUHEENJOHTAJILLE

Taustaa:

- Nimi:
- Mies/nainen
- Ikä?
- Koulutustausta? Ammatti?
- Edustamasi puolue?
- Montako kautta tarkastuslautakunnassa? Missä tehtävässä/tehtävissä?
- Muut luottamustehtävät (entiset ja nykyiset)?

Tarkastuslautakunnan merkitys, tavoitteiden asettaminen ja arviointi:

1. Miksi kunnassa on olemassa tarkastuslautakunta? Mitä sillä tavoitellaan?
2. Onko sinulla kokemusta tai näkemystä aiemmasta luottamushenkilötilintarkastuksesta (ennen vuotta 1997)? Miten kuvaisit sitä?
3. Minkälainen rooli tarkastuslautakunnalla omassa kunnassasi on ollut? Onko se mielestäsi muuttunut, jos on niin miten? (Oman kautesi aikana ja/tai koko lautakunnan olemassaolon aikana)
4. Mikä on sinun käsityksesi tavoitteiden asettamisesta omassa kunnassasi?
5. Miten oma tarkastuslautakuntasi on suorittanut arviointinsa? Kuvaa toimintatapoja.
6. Miten lautakunta on toiminut ryhmänä? Miten päätökset on tehty? Mikä on ollut sinun roolisi puheenjohtajana päätöksenteossa?
7. Mihin arviointinne on perustunut? Mitä asioita olette pitäneet tärkeinä?
8. Miten sinun näkemyksesi mukaan arviointi on vaikuttanut kuntasi päätöksentekoon?

Puheenjohtaja itse:

9. Miten olet kokenut tarkastuslautakuntatyön?
10. Miten kuvailisit itseäsi ja toimintaasi tarkastuslautakunnan puheenjohtajana? Minkälainen puheenjohtaja olet ollut?

Yhteistyö/ongelmat/politiikka:

11. Kenen kanssa ja minkälaista yhteistyötä olette tehneet? Miten yhteistyö on toiminut?
12. Miten olette valmistelleet ja kirjoittaneet arviointikertomuksen? Oletteko saaneet siihen apua ja keneltä?
13. Minkälaisia ongelmia olette kohdanneet tarkastuslautakunnan työssä?
14. Näkyykö politiikka tarkastuslautakunnan työssä? Miten se näkyy tai miksi se ei näy?

Kehittäminen:

15. Onko näkemyksesi tarkastuslautakunnan työstä muuttunut?
16. Miten tarkastuslautakunnan työtä mielestäsi pitäisi kehittää?
17. Mikä mielestäsi on tarkastuslautakunnan ja sen jäsenten vastuu arvioinnista?
18. Miten olet tarkastuslautakunnan puheenjohtajana mielestäsi voinut vaikuttaa kuntasi toimintaan?

LITE 3

Vertailutietoja tutkimuskunnista. Vertailun laatimiseen on käytetty Suomen Kuntaliiton www-sivujen tilastojen vertailupankkia (Tilastojen vertailutietopankki). (Lähteet: pinta-ala Maanmittauslaitos; verotus Verohallitus; muut Tilastokeskus.)

Parikkala, Saari ja Uukuniemi yhdistyivät uudeksi Parikkalan kunnaksi vuoden 2005 alussa. Tutkimuksessa on haastateltu myös entisten Saaren ja Uukuniemen tarkastuslautakuntien puheenjohtajia. Tässä kuntien yleistietoja esittävässä vertailussa ei entisten kuntien aiemmilla tilastotiedoilla liene olennaisia merkitystä, koska tarkoituksena on esittää vain yleissilmäys kuntien koosta, asukasluvusta ja yleisestä taloustilanteesta.

Nimi	Koko pinta-ala 1.1.2006, km ²	Asukas-luku 31.12.2005	Tulo-vero% 2006	Verotulot yht.€/as. (TP 2005)	Valtion-osuudet yht.€/as. (TP 2005)	Toiminta-kate 2005, €/as.	Vuosi-kate 2005, €/as.	Tilikauden tulos 2005, €/as.	Lainakanta 31.12.2005, €/as.	Oma-varaisuus-aste 31.12.2005, %	Kertynyt yli-/alijäämä 31.12.2005, €/as.
Imatra	191	29385	18,75	2729	943	-3609	26	-324	2005	52	505
Joutseno	498	10851	19,00	2689	917	-3609	35	229	852	62	366
Lappeenranta	849	59118	18,75	2770	864	-3488	223	5	1602	59	385
Lemi	263	3052	19,00	2082	1434	-3615	-82	-253	0	84	-29
Luumäki	860	5216	17,00	2183	1591	-3561	349	129	0	92	1715
Parikkala	761	6151	17,50	1976	1998	-3733	277	107	137	81	1746
Rautjärvi	402	4221	18,00	2383	1576	-3747	221	1	181	80	767
Ruokolampi	1188	5882	17,00	2431	1121	-3386	147	-68	1091	65	623
Savitaipale	691	4132	18,50	2151	1923	-3819	275	85	138	81	751
Suomenniemi	363	814	19,00	2473	1635	-4247	-103	-240	717	75	713
Taipalsaari	762	4962	18,00	2473	776	-3198	36	-137	834	65	534
Ylämaa	409	1471	19,50	2248	1572	-3615	175	83	842	57	-436

ACTA UNIVERSITATIS LAPPEENRANTAENSIS

297. GRÖNLUND, TANJA. Development of advanced silicon radiation detectors for harsh radiation environment. 2007. Diss.
298. RUOKONEN, MIKA. Market orientation in rapidly internationalizing small companies – evidence from the software industry. 2008. Diss.
299. OIKARINEN, TUIJA. Organisatorinen oppiminen – tapaustutkimus oppimisprosessien jännitteistä teollisuusyrityksessä. 2008. Diss.
300. KARHULA, JUKKA. Cardan gear mechanism versus slider-crank mechanism in pumps and engines. 2008. Diss.
301. RAJAMÄKI, PEKKA. Fusion weld metal solidification: Continuum from weld interface to centerline. 2008. Diss.
302. KACHINA, ANNA. Gas-phase photocatalytic oxidation of volatile organic compounds. 2008. Diss.
303. VIRTANEN, PERTTU. Evolution, practice and theory of European database IP law. 2008.
304. TANNINEN, KATI. Diffusion of administrative innovation: TQM implementation and effectiveness in a global organization. 2008. Diss.
305. PUISTO, ANTTI. The initial oxidation of transition metal surfaces. 2008. Diss.
306. FELLMAN, ANNA. The effects of some variables on CO₂ laser-MAG hybrid welding. 2008. Diss.
307. KALLIOINEN, MARI. Regenerated cellulose ultrafiltration membranes in the treatment of pulp and paper mill process waters. 2008. Diss.
308. PELTOLA, SATU. Capability matrix – identifying and evaluating the key capabilities of purchasing and supply management. 2008. Diss.
309. HONKAPURO, SAMULI. Performance benchmarking and incentive regulation – considerations of directing signals for electricity distribution companies. 2008. Diss.
310. KORHONEN, KIRSI. Facilitating coordination improvement efforts in cross-functional process development programs. 2008. Diss.
311. RITVANEN, VIRPI. Purchasing and supply management capabilities in Finnish medium-sized enterprises. 2008. Diss.
312. PYNNÖNEN, MIKKO. Customer driven business model – connecting customer value to firm resources in ICT value networks. 2008. Diss.
313. AL NAZER, RAMI. Flexible multibody simulation approach in the dynamic analysis of bone strains during physical activity. 2008. Diss.
314. The Proceedings of the 7th MiNEMA Workshop. Middleware for Network Eccentric and Mobile Applications. Ed. by Pekka Jäppinen, Jouni Ikonen and Jari Porras. 2008.
315. VÄÄTÄNEN, JUHA. Russian enterprise restructuring – the effect of privatisation and market liberalisation on the performance of large enterprises. 2008. Diss.
316. DABAGHMESHIN, MAHSA. Modeling the transport phenomena within the arterial wall: porous media approach. 2008. Diss.
317. HAIMALA, JUHA. Supplier's position in project marketing networks. 2008. Diss.

318. UOTILA, TUOMO. The use of future-oriented knowledge in regional innovation processes: research on knowledge generation, transfer and conversion. 2008. Diss.
319. LAPPALAINEN, TOMMI. Validation of plant dynamic model by online and laboratory measurements – a tool to predict online COD loads out of production of mechanical printing papers. 2008. Diss.
320. KOSONEN, ANTTI. Power line communication in motor cables of variable-speed electric drives – analysis and implementation. 2008. Diss.
321. HANNUKAINEN, PETRI. Non-linear journal bearing model for analysis of superharmonic vibrations of rotor systems. 2008. Diss.
322. SAASTAMOINEN, KALLE. Many valued algebraic structures as measures of comparison. 2008. Diss.
323. PEUHU, LEENA. Liiketoimintastrategisten vaatimusten syntyminen ja niiden toteutumisen arviointi keskisuurten yritysten toiminnanohjausjärjestelmähankkeissa: Tapaustutkimus kolmesta teollisuusyrityksestä ja aineistolähtöinen teoria. 2008. Diss.
324. BANZUZI, KUKKA. Trigger and data link system for CMS resistive plate chambers at the LHC accelerator. 2008. Diss.
325. HIETANEN, HERKKO. The pursuit of efficient copyright licensing – How some rights reserved attempts to solve the problems of all rights reserved. 2008. Diss.
326. SINTONEN, SANNA. Older consumers adopting information and communication technology: Evaluating opportunities for health care applications. 2008. Diss.
327. KUPARINEN, TONI. Reconstruction and analysis of surface variation using photometric stereo. 2008. Diss.
328. SEPPÄNEN, RISTO. Trust in inter-organizational relationships. 2008. Diss.
329. VISKARI, KIRSI. Drivers and barriers of collaboration in the value chain of paperboard-packed consumer goods. 2008. Diss.
330. KOLEHMAINEN, EERO. Process intensification: From optimised flow patterns to microprocess technology. 2008. Diss.
331. KUOSA, MARKKU. Modeling reaction kinetics and mass transfer in ozonation in water solutions. 2008. Diss.
332. KYRKI, ANNA. Offshore sourcing in software development: Case studies of Finnish-Russian cooperation. 2008. Diss.
333. JAFARI, AREZOU. CFD simulation of complex phenomena containing suspensions and flow through porous media. 2008. Diss.
334. KOIVUNIEMI, JOUNI. Managing the front end of innovation in a networked company environment – Combining strategy, processes and systems of innovation. 2008. Diss.
335. KOSONEN, MIIA. Knowledge sharing in virtual communities. 2008. Diss.
336. NIEMI, PETRI. Improving the effectiveness of supply chain development work – an expert role perspective. 2008. Diss.
337. LEPISTÖ-JOHANSSON, PIIA. Making sense of women managers' identities through the constructions of managerial career and gender. 2009. Diss.
338. HYRKÄS, ELINA. Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa. 2009. Diss.