

TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTIPERIAATTEET 2025 - 2029

Sisällys

1. TARKASTUSLAUTAKUNNAN TEHTÄVÄ JA TOIMINTA	3
Tarkastuslautakunnan tehtävät.....	3
Tarkastuslautakunta	4
Tarkastuslautakunnan jaostot.....	4
Ulkoinen tarkastus ja arviointi	4
Tarkastuslautakunnan kokoukset ja asioiden käsittelyjärjestys	5
2. TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTITOIMINTAA OHJAAVAT PERIAATTEET	6
Yleistä arviointitoiminnasta	6
Vastuullisuus.....	7
Riippumattomuus	7
Objektiivisuus	7
Luotettavuus	7
3. ARVIOINTITEHTÄVÄT.....	9
Valtuuston asettamien tavoitteiden arviointi.....	9
Talouden arviointi	9
Tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi	10
Lähestymistapoja muuhun toiminnan arviointiin.....	12
4. ARVIOINTITYÖN SUUNNITELMALLISUUS JA TOTEUTTAMINEN.....	14
Arvioinnin toteutusprosessi ja vastuut valmistelussa	14
Arvioinnin tietolähteet	14
5. ARVIOINNIN TULOKSET JA TIEDOTTAMINEN	16
Tarkastuslautakunnan toiminnan julkisuus ja tiedottaminen	16
Arviointikertomus ja väliraportit	16
6. ARVIOINTITIEDON HYÖDYNTÄMINEN JA SEURANTA	18
Arvioinnin hyödyntäminen	18
Vastaukset tarkastuslautakunnan suosituksiin ja suositusten seuranta	20
Arvioinnin kehittäminen	21
LÄHTEET JA KIRJALLISUUTTA.....	22

I. TARKASTUSLAUTAKUNNAN TEHTÄVÄ JA TOIMINTA

Tarkastuslautakunnan tehtävät

Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

- 1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;
- 2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakon-
sernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
- 3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan talous-
suunnitelman riittävyyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää;
- 4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta;
- 5) valvoa 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saat-
taa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi;
- 6) valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä
arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Tarkastuslautakunta laatii arviointisuunnitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointi-
kertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa ti-
linpäätyksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisia pitämiään sel-
vityksiä arvioinnin tuloksista.

Arviointi käsittää myös osallistumisen kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistoimintaan sekä muun
omistukseen, sopimukseen tai rahoittamiseen perustuvan toiminnan (Kuntal 6 §).

Tarkastuslautakunnan tekemällä arvioinnilla tulee tuottaa lisäarvoa valtuuston päätöksenteolle
hankkimalla uutta tietoa taloudesta ja palveluiden järjestämisestä. Lisäarvoa tuottava arviointi
sisältää toimenpidesuosituksia tai kehittämis ehdotuksia.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus on oltava saatavilla yleisessä tietoverkossa (Kuntal
109 §). Jyväskylän kaupungin arviointikertomukset ja muut lautakunnan arvioinnit julkaistaan
kaupungin kotisivulla: <https://www.jyvaskyla.fi/arviointikertomus>.

Tarkastuslautakunta noudattaa arvioinneissaan julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa <https://tilintarkastajat.fi/wp-content/uploads/2020/08/julkishallinnon-hyva-tilintarkastustapa-final-01062020-2.pdf> ja näitä arviointiperiaatteita.

Tarkastuslautakunta

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. (KuntaL 121.1 §)

Jyväskylän kaupungin tarkastuslautakunnassa on valtuuston toimikaudekseen valitsemat 9 jäsentä ja yhtä monta henkilökohtaista varajäsentä. Valtuusto valitsee jäsenistä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, joiden tulee olla valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan varsinaiset jäsenet ja varajäsenet valitaan valtuutetuista ja varavaltuutetuista. (Hallintosääntö 11 §)

Tarkastuslautakunnan jaostot

Tarkastuslautakunta voi asettaa keskuudestaan enintään kolme jaostoa ja päättää niiden tehtävistä. Tarkastuslautakunnan jaostoihin valitaan vain tarkastuslautakunnan jäseniä ja heidän henkilökohtaiset varajäsenensä toimivat henkilökohtaisina varajäseninä myös jaostoissa. Tarkastuslautakunta valitsee jäseniksi valituista jaoston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä päättää jaoston toimikaudesta. (Hallintosääntö 11 §)

Jaostoihin jakautuminen harkitaan vuosittain työohjelman hyväksymisen yhteydessä. Työohjelmassa päätetään myös lautakunnan ja jaostojen vastuualueet. Jaostojen työ on valmistelevaa, sillä lautakunta päättää valtuustokauden arviointisuunnitelmasta, vuosittaisesta työohjelmasta ja arviointikertomuksen sisällöstä. Tarkastuslautakunnan kaikki jäsenet voivat osallistua kaikkien jaostojen kokouksiin.

Ulkoisen tarkastus ja arviointi

Ulkoisen tarkastus ja arviointi (hallinnon ja talouden tarkastus) on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta.

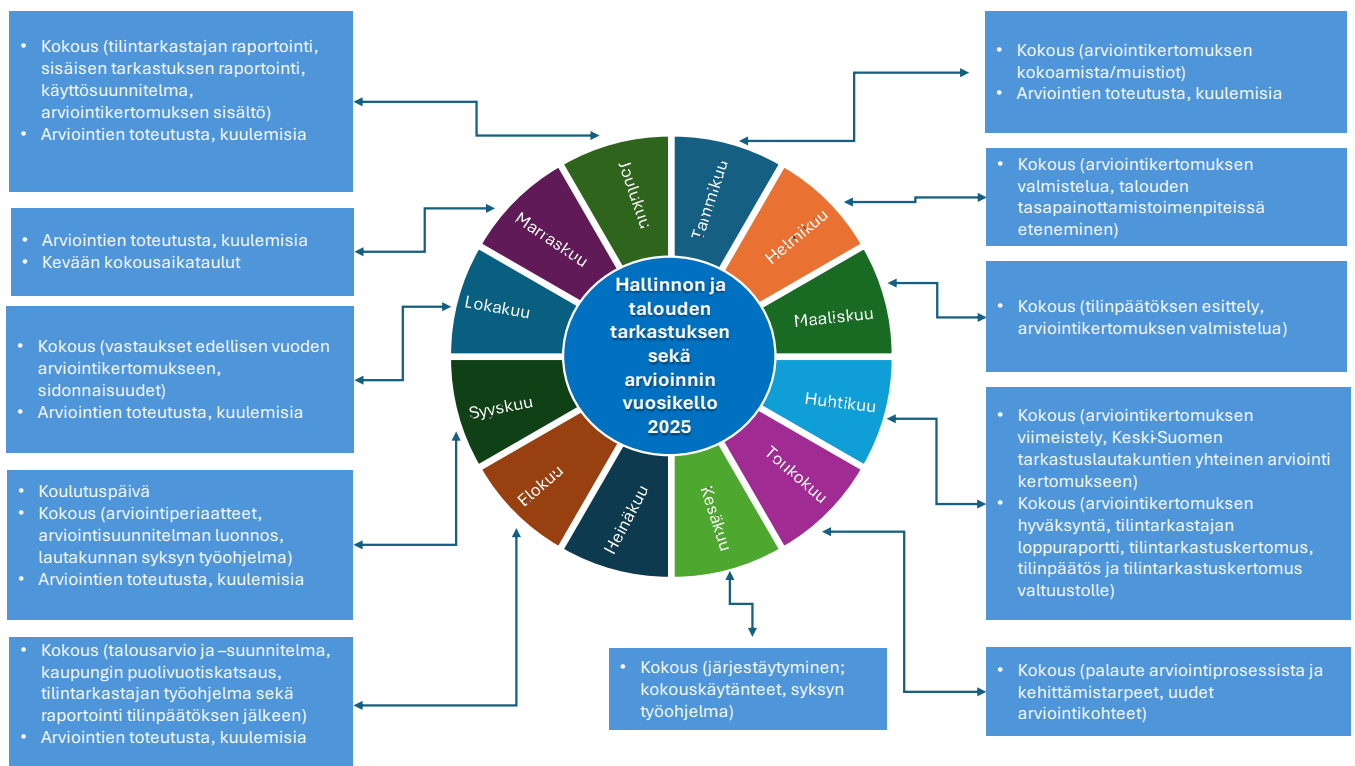
Ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin muodostavat tarkastuslautakunta, ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö sekä tilintarkastaja. Ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö on tarkastuslautakunnan alaisuudessa.

Yksikön tehtävänä on valmistella tarkastuslautakunnan käsiteltäväksi tulevat asiat. Yksikkö on oikeutettu tarkastamaan ja arvioimaan kaupungin hallintoa ja taloutta. Yksiköllä on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada käyttöönsä tarkastus- ja arviointityönsä suorittamisen kannalta tarvittavat tiedot ja asiakirjat. (Hallintosääntö 79 §)

Tarkastuslautakunnan kokoukset ja asioiden käsittelyjärjestys

Tarkastuslautakunta päättää hallintosäännön 94 §:n mukaisesti kokoustensa ajan ja paikan.

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta on suunnitelmallista ja keskeisten asioiden käsittelyjärjestys kuvataan vuosikellossa:



2. TARKASTUSLAUTAKUNNAN ARVIOINTITOIMINTAA OHJAAVAT PERIAATTEET

Yleistä arviointitoiminnasta

Tarkastuslautakunnan arviointi on osa demokraattiseen päätöksentekoon sisältyvää valvonta-tehtävää kuntalaisten ja valtuutettujen puolesta. Lautakunta työskentelee muista lautakunnista poiketen suoraan valtuuston alaisuudessa, mikä korostaa lautakunnan riippumattomuutta kunnanhallituksesta ja muusta toimivasta johdosta. Arviointi lisää hallinnon avoimuutta ja luotettavuutta sekä kokonaiskuvan muodostamista kunnan järjestämien palvelujen vaikuttavuudesta. Arviointi tuottaa konkreettista ja käytännöllistä tietoa palvelujen kehittämiseen.

Arvioinnin ja demokratian yhteys on merkittävä, kun arvioinnin tulokset voidaan yhdistää resurs-sien jakamiseen. Valtuusto jakaa vuosittain talousarviossa resurssit kaupungin toiminnoille ja päättää kaupungin keskeiset vuositavoitteet. Tarkastuslautakunta arvioi tavoitteiden toteutu-mista ja saattaa arviointinsa tulokset valtuustolle. Valtuusto voi halutessaan tehdä päätöksiä ar-viointitulosten pohjalta. Arvioinnilla edistetään ja vahvistetaan palveluiden tuottamista kau-punkilaisille kuntalaislähtöisesti ja tuloksellisesti.

Arviointikohteet valitaan siten, että ne ovat kaupungin toiminnan ja talouden kannalta merkittä-viä ja toiminnan vaikutukset ulottuvat laajasti asukkaisiin tai palveluiden käyttäjiin ja asiakkaisiin. Keskeinen arvioinnin kohde on kaupunginhallitus. Tarkastuslautakunnan eettinen velvollisuus on ymmärtää arvioinnin kohdetta kokonaisvaltaisesti. Siksi arvioinnin kriteerit tuodaan avoi-mesti esille ja ne johdetaan lainsäädännöstä, kaupungin ohjeista, kaupunkistrategiasta, talous-arvion, hyvinvointikertomuksen ja muiden poikkihallinnollisten ohjelmien tavoitteista ja/tai toi-mintaa ohjaavista hyvistä käytännöistä.

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toi-minnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjes-tetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kunta-konsernin. Kunnan toiminta käsittää (KuntaL 6.2 §) kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittami-seen perustuvan toiminnan. Tarkastuslautakunnan arvioinnin kohde on näin ollen kaikki kunnan toiminta riippumatta sen järjestämistavasta.

Vastuullisuus

Arviointikohteiden valinnassa huomioidaan kaupungin strategiset, toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Lisäksi arvioinnissa kiinnitetään huomiota arviointitiedon hyödynnettävyyteen. Siten arviointikohteiden valinnalla ja arvioinnilla voidaan tukea organisaation tavoitteiden saavuttamista.

Riippumattomuus

Riippumattomuudella tarkoitetaan arviointimenetelmien, organisoinnin, tulosten, johtopäätösten ja suositusten vapautta tarkastuslautakunnan ulkopuolisten tahojen vaikutuksesta. Riippumattomuus tarkastuskohteesta on tarkastus- ja arviointityön uskottavuuden ja työn luotettavuuden lähtökohta.

Tarkastuslautakunta toimii kuntalain mukaan muista lautakunnista poiketen suoraan valtuuston alaisena, mikä korostaa lautakunnan riippumattomuutta kunnanhallituksesta ja muusta toimivasta johdosta. Kiinteää yhteyttä kaupunginvaltuustoon korostaa myös se, että lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Tarkastuslautakunnan vaalikelpoisuuden sääntelyllä kuntalaissa on haluttu turvata riippumattomuus muun muassa hallituksesta ja kuntakonsernin johdosta jo jäsenten valintavaiheessa. Jyväskylän hallintosäännön 79 §:n mukaan ulkoinen tarkastus ja arviointi on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta.

Tarkastuslautakunta arvioi riippumattomuuttaan säännöllisesti. Riippumattomuuden uhkia ovat muun muassa oman intressin uhka, oman työn tarkastamisen, asianajamisen, läheisyyden ja painostuksen uhka. Tarvittaessa tarkastuslautakunta ryhtyy riippumattomuutta turvaaviin toimiin.

Objektiivisuus

Objektiivisuusperiaatteen tavoitteena on varmistaa, että arvioija ei vaikuta arvioinnin kohteeseen, vaan lopputulos perustuu aineistosta nouseviin havaintoihin ja faktoihin. Objektiivisuus on mahdollista vain silloin, kun riippumattomuus toteutuu.

Lähtökohtana on, että tarkastuslautakunnan arviointitoiminta tuottaa kaupunginvaltuustolle objektiivista tietoa toiminnan ja talouden ohjausta, kehittämistä ja päätöksentekoa varten. Arvioinnin objektiivisuutta varmistaa myös esteellisyysäännösten noudattaminen arviointien valmistelussa. Tuotettu tieto on myös konsernin johdon käytettävissä.

Luotettavuus

Tarkastuslautakunta käyttää arvioinneissaan monipuolisesti eri tietolähteitä. Monipuolisella tietojen keruulla tarkastuslautakunta varmistaa riittävän laajan ja objektiivisen käsityksen arviointikohteesta. Mikäli arviointikohteessa havaitaan ristiriitoja tai eriäviä näkökulmia, niin riippumattomuuden ja objektiivisuuden varmistamiseksi tarkastuslautakunta kuulee eri osapuolia.

Havainnot perustuvat arviointikohteesta kerättyyn monipuoliseen aineistoon ja arvioinnit raportoidaan valittuihin kriteereihin perustuen.

Arvioinnin toteuttamisen kuvaaminen lisää tarkastuslautakunnan työn luotettavuutta, läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

Tarkastuslautakunnan arviointityön onnistumisen edellytyksenä on avoimuus arviointikohteen johdon ja ulkoisen tarkastuksen välillä. Siten varmistetaan kaikkien arviointikohteesta tarvittavien tietojen saaminen ja arviointitulosten luotettavuus.

Tarkastuslautakunta kehittää työ- ja toimintatapojaan sekä osaamistaan riittävillä koulutuksilla.

3. ARVIOINTITEHTÄVÄT

Valtuuston asettamien tavoitteiden arviointi

Tarkastuslautakunnan lakisääteinen tehtävä on arvioida vuosittain kaupunginvaltuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Valtuusto asettaa tavoitteita talousarvion lisäksi erityisesti strategiassa sekä muissa toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa. Tarkastuslautakunnan tulee arvioinnissaan kiinnittää huomiota strategiassa asetettujen pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumiseen.

Valtuuston asettamien tavoitteiden arviointi perustuu pääosin tilinpäätöksessä annettuihin tietoihin. Mikäli tavoite ei ole toteutunut, pyritään selvittämään syy siihen. Toteutuneiden tavoitteiden osalta voidaan arvioida muun muassa sitä, minkälaisin toimenpitein tavoite on saavutettu ja minkälainen ohjausvaikutus tavoitteella on saatu aikaan.

Tarkastuslautakunnan tehtävä ei ole ottaa kantaa siihen, mitä valtuusto on asettanut tavoitteeksi. Sen sijaan tarkastuslautakunta voi arvioida tavoitteiden ymmärrettävyyttä ja mitattavuutta. Lisäksi tarkastuslautakunta arvioi harkitsemassaan laajuudessa kaupunkistrategiassa asetettujen tavoitteiden toteutumista ja sitä, toteuttavatko talousarviossa asetetut tavoitteet strategiaa.

Talouden arviointi

Kaupungin ja kaupunkikonsernin taloutta ja talouden tilaa arvioidaan vuosittain. Talouden osalta tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuntalain mukaan: "Arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä talouden tasapainotuksen kannalta, mikäli kaupungin taseessa on kattamatonta alijäämää (KuntaL 121 §).

Kuntalain 110 §:n mukaan taloussuunnitelma on laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan toisen vuoden päättyessä. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioidulla ylijäämällä tarkoitetaan edellisen tilinpäätöksen ylijäämää, josta on vähennetty talousarvion laadintavuoden alijäämä.

Taloussuunnitelma voi siten olla alijäämäinen, mutta vain enintään siihen määrään kuin laadintavuoden lopussa arvioidaan kertyvän ylijäämää. Ylijäämän määrän arvioinnissa otetaan huomioon edellisen vuoden tilinpäätöksen lisäksi laadintavuoden talousarvio ja siihen tehdyt muutokset sekä muut tiedossa olevat laadintavuoden tulokseen vaikuttavat tekijät. Tällä tavoin otetaan

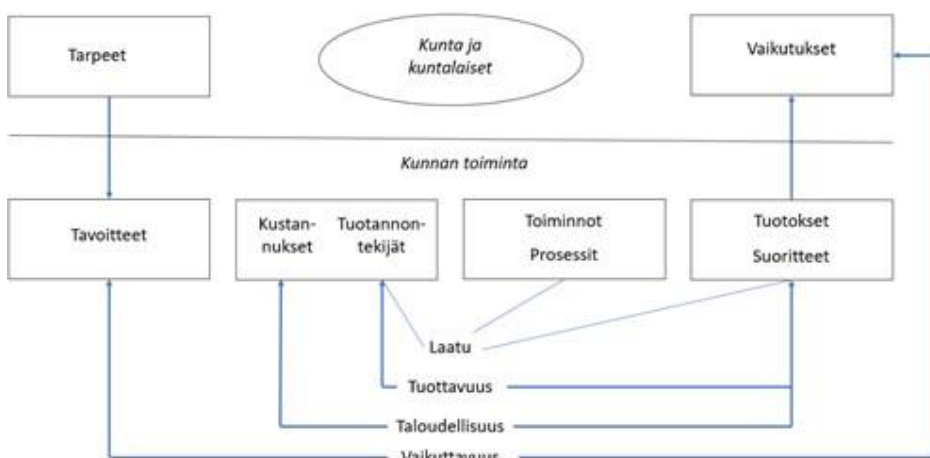
huomioon edellisen vuoden tilinpäätökseen sisältyneen ylijäämän käyttö alijäämän kattamiseen jo talousarvion laadintavuonna. Esimerkiksi, jos vuoden 2024 tilinpäätöksessä on ollut kertynyttä ylijäämää 300, ja vuoden 2025 arvioitu alijäämän määrä on 100, vuosia 2026–2028 koskeva taloussuunnitelma voi olla 200 alijäämäinen.

Tarkastuslautakunta voi antaa arviointikertomuksen lisäksi valtuustolle muitakin tarpeellisenä pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista. Usein tarkastuslautakunnat antavat valtuustolle väliarvioinnin talouden toteumaennusteesta kaupungin puolivuotis- ja neljännesvuosikatsauksiin perustuen.

Tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi

Kaupunginvaltuusto ohjaa kaupungin toimintaa asettamalla tavoitteita, joiden saavuttaminen edistää asukkaiden hyvinvointia. Tuloksellisuuden arvioinnissa kerrotaan, millaisia palveluja asukkaat saavat ja millaista arvoa ne tuovat asukkaiden ja asiakkaiden palveluihin eli millaisia myönteisiä vaikutuksia palveluilla on asukkaiden elämään.

Tarkastuslautakunnan tulee arvioinnissaan keskittyä palvelukokonaisuuksiin ja palveluiden keskinäisriippuvuuksiin; miten kaupungin toiminnassa ja palveluissa onnistutaan. Toiminnan voidaan sanoa olevan tuloksellista silloin, kun asiakkaiden tarpeisiin vastataan taloudellisesti, tehokkaasti, laadukkaasti ja työntekijöiden työssä jaksaminen on hyvällä tasolla. Asukkaat saavat tarpeidensa mukaisesti kaupungin järjestämiä palveluja, joista syntyy myönteisiä vaikutuksia heidän hyvinvointiinsa. Kaupungin kirjanpidollinen ja rahoituksellinen talous voi olla tasapainossa, mutta tuloksellisuus ei ole kunnossa. Toisin sanoen talous voi olla ylijäämäinen, mutta kuntalaiset eivät saa riittäviä tai laadukkaita palveluja tai palvelujen vaikuttavuus on heikko.



Kuvio 1: Tuloksellisuuskäsitteistö. (Kuvio on muokattu lähteestä Valtiovarainministeriö Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman loppuraportti 19/2015).

Yllä oleva kuvio on laadittu yhden organisaation tai palveluyksikön tuloksellisuuden arviointiin. Hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa 1.1.2023 muodostuu kuntien ja hyvinvointialueiden välille yhdyspintoja, joiden toimivuus tai tuloksellisuus vaikuttaa asukkaiden hyvinvointiin ja pitkällä aikavälillä myös kaupungin ja hyvinvointialueen rahoituspohjaan.

Keskinäisriippuvuuksien avaaminen ja arviointi julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä on tärkeä osa tarkastuslautakunnan arviointitoimintaa.

Tarkastuslautakunnan tehtävä on kiinnittää huomiota toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi kohdistuu siihen, että kaupungin varoja käytetään taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Tuloksellisuuden arviointi kohdistetaan tuloksellisuuden kannalta keskeisiin tavoitteisiin. Tuloksellisuuden arviointi voi kohdistua esimerkiksi toiminnan suunnitteluun, organisaatorakenteisiin, toiminnan ohjaukseen ja johtamiseen, toiminnan tuloksiin ja vaikutuksiin sekä toiminnan taloudellisuuteen ja tehokkuuteen. Tuloksellisuuden arviointi sisältää taloudellisuuden/tuottavuuden, palvelun ja työelämän laadun sekä vaikuttavuuden mittaamisen. Kaikkia palveluun vaikuttavia tekijöitä ei pystytä mittaamaan ja sisällyttämään mukaan arviointiin, joten myös tehtyjen rajausten esittäminen on olennaista arvioinnin onnistumisessa.

Tuloksellisuuden arvioinnissa voidaan käyttää valtiovarainministeriön laatimaa Kestävän kunta-tuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirjaa (2014) ja Kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden käsitteitä (2012). Arvioinnissa voidaan soveltaa käsikirjassa olevaa viitekehystä, joka koostuu neljästä näkökulmasta: Tuottavuus ja taloudellisuus, palvelujen vaikuttavuus, laatu ja työelämän laatu. Tuloksellisuuden osatekijöiden mittareina käytetään keskeisiä, yleisesti kyseisessä toiminnassa käytettäviä mittareita. Mittareiden tuloksia voidaan verrata ajallisesti sekä muihin toimijoihin nähden.

Tuottavuus ja taloudellisuus

Tuottavuuden ja taloudellisuuden arvioinnissa tarkastellaan kunkin arviointikohteen tunnuslukuja, jotka saadaan suoraan tai jotka voidaan johtaa tilinpäätöstiedoista. Lisäksi käytetään saatavilla olevia tuottavuuden mittareita, jotka kuvaavat tuotosten ja panosten välistä suhdetta, kuten euroa per hoitopäivä.

Palvelujen vaikuttavuus

Palvelujen ja toiminnan vaikuttavuutta arvioidaan tarkastelemalla palveluille ja toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Palvelujen ja toiminnan vaikuttavuuden muutosta voidaan kuvata muutoksena suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Palvelujen laatu

Palvelujen laatu kuvaa asiakaspalvelun toimivuutta ja asiakkaan kokemusta laadusta. Palvelujen laatua voidaan arvioida esimerkiksi asiakastyytyväisyyskyselyjen tulosten avulla, hoito- ja palvelutakuun toteutumisena tai haittatapahtumien perusteella.

Palvelujen laatua voidaan tarkastella myös omavalvonnan toimivuuden sekä ulkoisten valvontaviranomaisten muistutusten ja määräysten perusteella.

Työelämän laatu

Työelämän laatu kuvaa työyhteisön ja henkilöstön kykyä aikaansaada tuloksellisuutta. Tuloksellisuuden edistämistä kuvaavat muun muassa aikaansaannoskyky ja palvelukyky. Aikaansaannoskykyyn sisältyy muun muassa osaaminen ja sen kehittäminen, uudistaminen, innovatiivisuus, työyhteisön toimivuus, työmotivaatio ja työn imu sekä johtaminen ja työyhteisön vuorovaikutus. Palvelukykyyn sisältyy muun muassa palvelujen saatavuus ja riittävyys, palvelujen oikea kohdentuminen, ratkaisujen ja toimenpiteiden oikeellisuus, palvelujen laadun osa-alueet sekä hallinnollinen taakka.

Tyypillinen työelämän laadun kuvaaja on työhyvinvointi, jota voidaan tarkastella henkilöstökyselyjen ja sairauspoissaolotilastojen avulla. Työelämän laatua voidaan tarkastella myös henkilöstön kokemusten perusteella.

Toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointi

Tarkoituksenmukaisuuden arviointi voidaan liittää kaikkiin arviointikohteisiin. Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunta arvioi, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa annetaan selitys sille, miksi jokin toiminta tai palvelu arvotetaan hyväksi; millaista harkintaa arvioinnissa on käytetty. Tarkoituksenmukaisuuden arviointiin voi sisältyä myös päätöksenteon perusteena olevan informaation riittävyys, hyvän hallinnon toteutuminen tai kuntalaisten tasa-arvoisuus ja oikeudenmukaisuus.

Toiminnan tarkoituksenmukaisuus vastaa kysymykseen, saavatko alueen asukkaat sitä hyötyä, mitä palveluilla tavoitellaan.

Lähestymistapoja muuhun toiminnan arviointiin

Tarkastuslautakunnan lähtökohtana voi olla vastaaminen tiettyä palvelua ja toimintaa koskevaan yksittäiseen kysymykseen. Arviointikysymys voi liittyä esimerkiksi palvelun saatavuuteen, palvelussa ilmenneeseen ongelmaan, palvelun kustannuksiin tai asiakaskokemukseen.

Arviointi voidaan toteuttaa toiminnan tai palvelun järjestämisen näkökulmasta. Ostopalveluiden arvioinneissa voidaan arvioida esimerkiksi palvelun laatua tai vertailla eri tuottajien palveluita.

Tarkastuslautakunnan on suotavaa toteuttaa arviointia myös ilmiölähtöisesti. Tällöin tarkastelu lähtee jostakin yhteiskunnallisesta ilmiöstä, kuten palvelujen sähköistämisestä, työttömyydestä tai syrjäytymisestä. Ilmiöön liittyviä palveluita ja palvelujen järjestäjiä voi olla useita. Ilmiötä tarkastellaan mahdollisten palvelujen puutteiden tai päällekkäisyyksien näkökulmasta. Lisäksi voidaan arvioida, vastaavatko palvelut niihin kohdistuvaan tarpeeseen ja onko niille asetetut tavoitteet saavutettu.

Tarkastuslautakunta voi tarkastella esimerkiksi hankkeita ennakoidusti. Tällöin tarkastellaan esimerkiksi hanke- tai kehittämissuunnitelmaa ja arvioidaan, onko toiminnan kehittämisessä huomioitu strategianmukaisuus, asiakaslähtöisyys ja tuloksellisuus. Arvioinnissa voidaan lisäksi tarkastella, onko hankkeen tulosten mittaamiseen valmistauduttu.

4. ARVIOINTITYÖN SUUNNITELMALLISUUS JA TO- TEUTTAMINEN

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta on suunnitelmallista. Tarkastuslautakunta laatii toimikaudelleen arviointisuunnitelman. Arviointisuunnitelmaan voidaan ottaa tarkastuslautakunnan päätöksellä uusia arviointikohteita tarvittaessa myös kesken kauden, mikäli erityisiä tarpeita tähän ilmenee.

Valtuustokauden arviointisuunnitelman perusteella laaditaan tarkastuslautakunnan vuosittainen arvioinnin työohjelma, joka sisältää tarkennetut arviointikohteet. Arviointikohteiden valinnassa huomioidaan keskeiset strategiset, toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Arviointikohteen valinnan yhteydessä määritellään arviointikysymys ja arvioinnin rajaukset. Näin tarkastuslautakunta ohjaa arviointia haluamaansa suuntaan.

Arvioinnin toteutusprosessi ja vastuut valmistelussa

Tarkastuslautakunnan arviointi perustuu tiedon järjestelmälliseen keräämiseen, analysointiin ja tulkintaan sekä tiedon hyödyntämiseen. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää, onko edetty tavoitteiden suuntaisesti ja onko ryhdytty toimenpiteisiin tavoitteiden saavuttamiseksi.

Arvioinneilla pyritään tuottamaan tarpeellista ja hyödynnettävissä olevaa tietoa mahdollisimman ajantasaisesti. Arviointitietoa tuotetaan myös seurannan näkökulmasta yhtä vuotta pidemmiltä aikajaksoilta.

Hallintosäännön 79 §:n mukaan tarkastuslautakunnan alaisuudessa toimii ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö, joka valmistelee tarkastuslautakunnan käsiteltäväksi tulevat asiat, valmistelee ja toteuttaa tarkastus- ja arviointitehtäviä tarkastuslautakunnan hyväksymän arviointisuunnitelman mukaisesti ja on oikeutettu tekemään toiminnan ja talouden tarkastuksia tilintarkastajan kanssa sovittavalla tavalla.

Arvioinnin tietolähteet

Tarkastuslautakunta käyttää arvioinneissaan monipuolisesti eri tietolähteitä. Lautakunnan merkittävä tietolähde on arviointitilaisuudet, joita järjestetään lautakunnan harkinnan mukaan kaikista tai osasta arviointisuunnitelman mukaisista arviointiaiheista. Tietoa saadaan myös arviointitilaisuuksiin kutsutuilta asiantuntijoilta.

Tarkastuslautakunta voi tehdä haastatteluja, kyselyitä ja tutustumiskäyntejä arvioinnin tietopu-
rustan laajentamiseksi. Kuntalain 124 §:n mukaan tarkastuslautakunnalla on salassapitoa koske-
vien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta ne tiedot ja nähtäväkseen ne
asiakirjat, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi.

Tarkastuslautakunnan keskeisiä tietolähteitä ovat:

- Kaupunkistrategia
- Tilinpäätös ja toimintakertomus
- Talousarvio ja taloussuunnitelma
- Investointisuunnitelma
- Toimielinten pöytäkirjat, johtoryhmän muistiot
- Viranhaltijapäätökset
- Kaupungin raportit, esimerkiksi henkilöstökertomus, laaturaportit, riskiarviot
- Kyselyt, haastattelut ja kirjalliset tietopyynnöt
- Selvitykset ja tutkimukset
- Kansalliset ja kansainväliset tilastot ja julkaisut sekä ohjeistukset ja suositukset
- Tilintarkastajan ja sisäisen tarkastuksen raportit

5. ARVIOINNIN TULOKSET JA TIEDOTTAMINEN

Tarkastuslautakunnan toiminnan julkisuus ja tiedottaminen

Tarkastuslautakunnan toiminta on lähtökohtaisesti julkista. Tarkastuslautakunnan julkisia raportteja ovat arviointikertomus ja väliraportti. Tarkastuslautakunnan julkiset materiaalit ovat saatavilla kaupungin verkkosivuilla. Tarkastuslautakunnan kokouksiin liittyvät esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kaupungin verkkosivuilla. Tarkastuslautakunnan valmistelumuistiot ovat ei-julkisia asiakirjoja (JulKL 6 §), koska ne on laadittu asian valmistelemiseksi ja ovat tarkastuslautakunnan sisäistä työskentelyä varten.

Arviointitilaisuuksissa tai kuulemisissa saatuja tietoja ja laadittuja muistiinpanoja ei luovuteta tarkastuslautakunnan ulkopuolisille tahoille. Tarkastuslautakunnan päätöksestä valmistelumuistiot voidaan muuttaa arviointimuistioiksi, jotka julkaistaan arviointikertomuksen valtuustokäsittelyn jälkeen tai arviointikertomuksen julkaisun yhteydessä.

Kun tarkastuslautakunta on päättänyt lähettää valtuustolle arviointikertomuksen, siitä annetaan kaupungin viestinnän kautta mediatiedote. Arviointikertomuksen julkaiseminen ja siitä tiedottaminen edistävät arvioinnin vaikuttavuutta ja toteuttavat kuntain 29 §:n mukaista viestintävelvoitetta.

Tarkastuslautakunnan kokoukset ovat suljettuja kokouksia.

Arviointikertomus ja väliraportit

Tarkastuslautakunnan tulee raportoida vuosittain kaupunginvaltuustolle arvioinnin tuloksista. Lisäksi lautakunta voi antaa valtuustolle muitakin tarpeellisina pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista, esimerkiksi väliraportteja tarpeen mukaan.

Kuntalaissa ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä arviointikertomuksen sisällöstä tai laatimisprosessista. Tarkastuslautakunta laatii arviointikertomuksen arviointisuunnitelman ja työohjelman pohjalta.

Tarkastuslautakunta nostaa arviointikertomuksessa esiin arviointikriteereihin ja havaintoihin perustuvia kehittämiskohteita ja epäkohtia sekä antaa toimenpidesuosituksia, mutta tuo esiin myös havaitsemiaan hyviä toimintatapoja ja onnistumisia. Tarkastuslautakunnan arviointien tarkoituksena on tuottaa valtuustolle tietoa toiminnan ja talouden ohjausta ja päätöksentekoa varten. Tämän vuoksi arviointikertomuksessa kiinnitetään huomiota arviointitiedon raportointiin mahdollisimman helposti hyödynnettävässä muodossa.

Arviointikertomus on objektiivinen, selkeä ja tiivis kokonaisuus, jonka tavoitteena on toiminnan kehittäminen. Annettujen suositusten tulee olla johdettuja keskeisistä havainnoista.

Arviointikertomus käsitellään kaupunginvaltuustossa tilinpäätöksen yhteydessä.

6. ARVIOINTITIEDON HYÖDYNTÄMINEN JA SEURANTA

Arvioinnin hyödyntäminen

Tarkastuslautakunnan arviointien tarkoituksena on tuottaa valtuustolle tietoa toiminnan ja talouden ohjausta ja päätöksentekoa varten. Arviointikertomus on yksi tietolähde kaupungin toimintojen kehittämisessä.

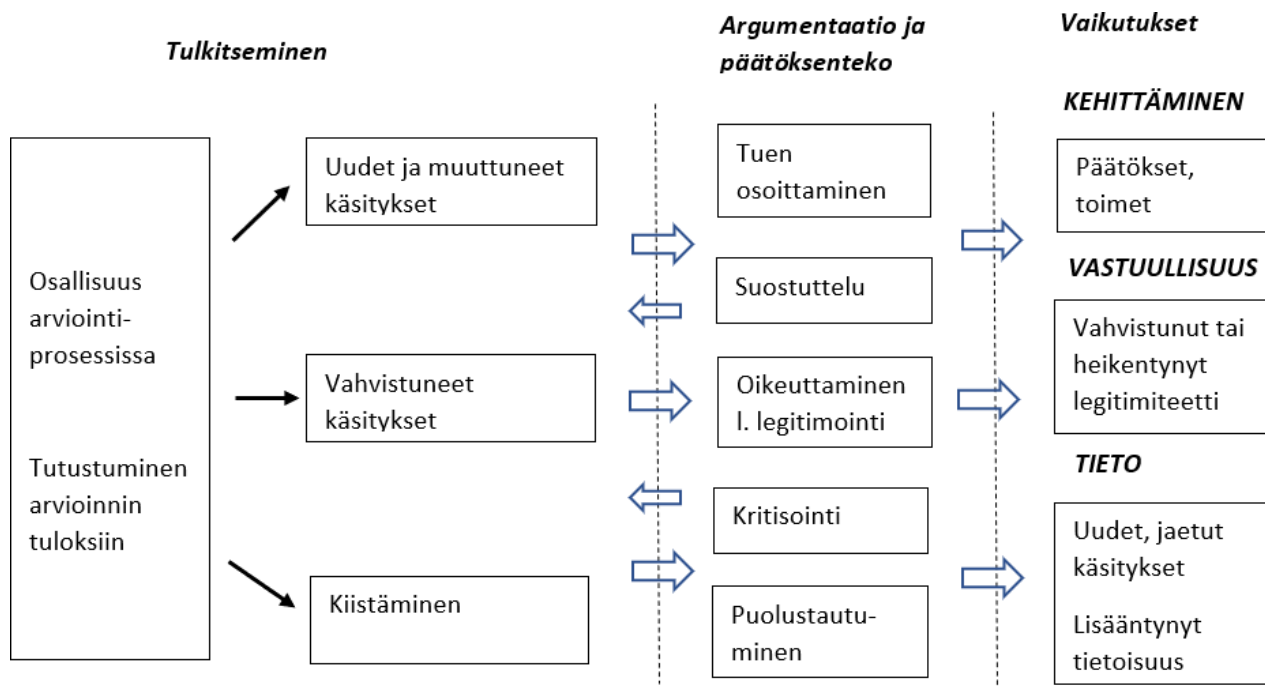
Kuntalain mukaan kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. Lainsäädäntö ohjaa vuoropuheluun valtuuston, tarkastuslautakunnan ja kaupunginhallituksen kesken. On tärkeää, että tarkastuslautakunnan arvioinnin tuloksia tulkitaan yhdessä esitetyt arvioinnin näkökulmat ja perustelut huomioden. Vasta yhteisessä keskustelussa ja tulkinnessa voidaan tehdä päätelmiä toimintaa ja palveluja parantavista toimenpiteistä. Tarkastuslautakunnan jäsenillä ja valmistelevilla viranhaltijoilla on arvioinnin tekijöinä tiedonvälittäjän rooli päätöksentekijöiden ja kaupungin asukkaiden välillä. Kaupungin arviointikertomus edustaa yhtä tiedonvälittäjää ja vahvistaa asukkaiden tiedonsaantia kaupungin toiminnasta.

Kuntalain 121 §:n mukaan kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. Kaupunginhallituksen lausunnon toimenpiteistä ei ole säädetty käsittelyaikataulua, mutta kaikissa suuremmissa kaupungeissa kaupunginhallituksen toimenpiteet ovat valtuustossa syksyllä tai loppuvuodesta.

Arviointitiedon hyödynnettävyyttä parantaa tiedon ajantasaisuus. Tarkastuslautakunnan arviointit palvelevat valtuuston lisäksi myös johtoa, henkilöstöä sekä alueen asukkaita ja palvelujen käyttäjiä sekä muita sidosryhmiä.

Arviointi on päätöksenteon palautemekanismi, jonka avulla arvioidaan tehtyjen päätösten ja päätöksenteon toimeenpanoa, tuloksia, seurauksia ja vaikutuksia. Arviointikertomus lisää valtuuston mahdollisuuksia arvioida organisaation toimintaa ja tuloksellisuutta.

Kuviossa 2 esitetään arvioinnin hyödyntämisprosessi. Parhaimmillaan arviointituloksiin tutustuminen auttaa niiden asioiden ja näkökulmien havaitsemista, joista on tärkeää käydä yhteistä keskustelua esimerkiksi valtuutettujen ja viranhaltijoiden kesken. Yhteisen keskustelun pohjalta on mahdollista rakentaa yhteistä jaettua käsitystä asiantilasta ja valmistella tarvittavia päätöksiä tai toimenpiteitä toiminnan kehittämiseksi.

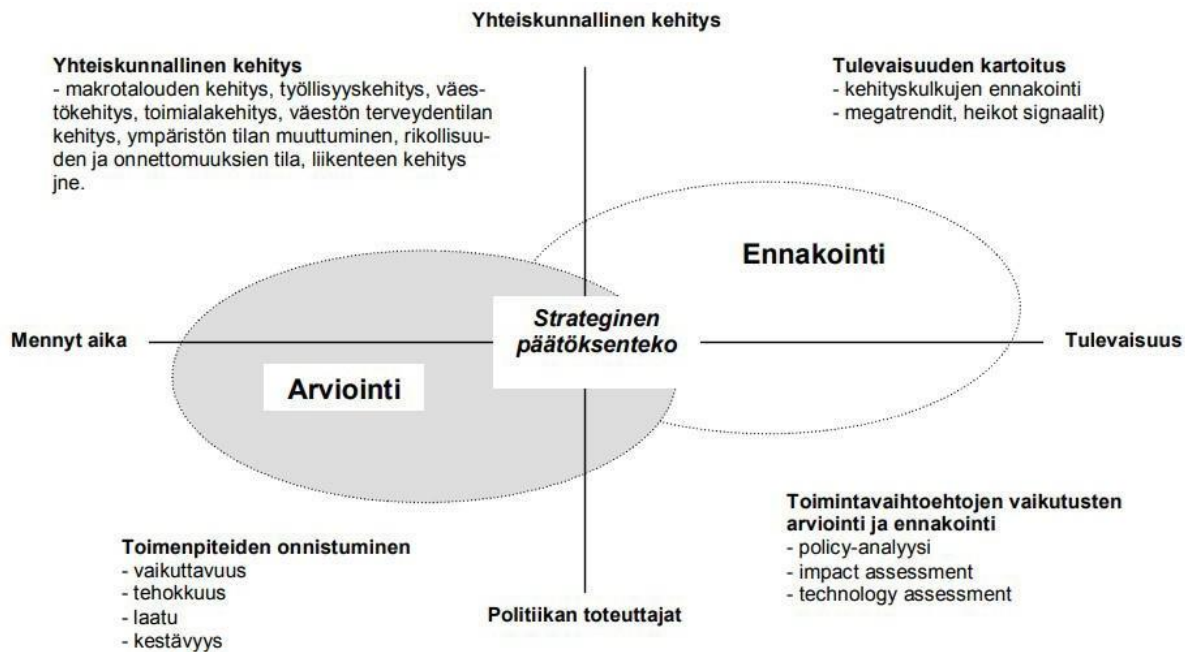


Kuvio 2. Arvioinnin hyödyntämisprosessi (Valovirta 2002 ja Laihanen 2009)

Arvioinnin hyödyntämisprosessi alkaa joko osallistumalla itse arviointiprosessiin tai tutustumalla arvioinnin tuloksiin, esimerkiksi arviointikertomukseen.

Arvioinnin tulosten hyödyntäminen tapahtuu ennen kaikkea sosiaalisena vuorovaikutuksena. Keskustelu koostuu asian esittelemisestä, sitä tukevista, puolustavista ja haastavista argumenteista, joista osa liittyy itse arviointiin, osa voi nousta muista yhteyksistä.

Kuviossa 3 esitetään arviointi ja ennakointi tiedon tuottamisen muotoina. Tyypillisesti arviointi kohdistuu menneeseen ja ennakointi tulevaan. Kuva havainnollistaa, että arviointi ja ennakointi osin limittyvät toisiinsa. Arviointi kohdistuu pääosin menneeseen ja arvioinnilla voidaan tuottaa tietoa toteutettujen toimenpiteiden onnistumisesta. Arviointi ei kuitenkaan rajoitu tarkastelemaan vain mennyttä, vaan sillä on myös tehtävä tulevaisuuden näkymien luotaamisessa. Esimerkiksi toimenpidesuosituksen osalta arviointi toimii myös tulevaisuuden kentällä esittäessään tiettyjen toimenpiteiden toteuttamista.



Kuvio 3. Arviointi ja ennakointi tiedon tuottamisen muotoina (Valovirta ja Hjelt 2005)

Vastaukset tarkastuslautakunnan suosituksiin ja suositusten seuranta

Kuntalain 121.5 §:n mukaan hallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta. Valtuusto lähettää arviointikertomuksen käsittelystään hallitukselle toimenpiteitä varten ja määrittää kokouksen, jolloin asia palaa valtuuston käsittelyyn. Kaupunginhallituksen tehtävänä on koota toimialojen vastaukset sekä huolehtia siitä, että kaupunginhallituksen lausunto annetaan valtuustolle annetussa aikataulussa.

Kaupunginhallituksen vastaukset tulevat tarkastuslautakunnalle tiedoksi. Tarkastuslautakunta seuraa suositusten vaikuttavuutta ja valitsee määrittelemillään kriteereillä suositukset jatkoseurantaan. Tarkastuslautakunnan väliarvioinnissa kommentoidaan tarpeen mukaan kaupunginhallituksen vastausten riittävyyttä.

Ulkoisen tarkastuksen ja arvioinnin yksikkö kerää kaupunginhallituksen vastauksista ja muista tietolähteistä seurantatiedot. Seuraavassa arviointikertomuksessa raportoidaan havaituista toimenpiteistä, joilla suosituksia on viety käytäntöön.

Arvioinnin kehittäminen

Tarkastuslautakunta kehittää työ- ja toimintatapojaan jatkuvan kehittämisen periaatteella. Lautakunta kerää ja seuraa palautetta, jota se saa muun muassa arviointikertomuksista valtuutetuilta. Tarkastuslautakunta toteuttaa vuosittain lautakuntatyöskentelyyn liittyvän itsearvioinnin.

Tarkastuslautakunta tekee yhteistyötä myös kuntien ja hyvinvointialueiden tarkastuslautakuntien kanssa.

Tarkastuslautakunta hyödyntää etenevissä määrin digitalisaation ja tekoälyn mahdollisuuksia työskentelynsä tukena. Tarkastuslautakunnalla on käytössään yhteinen Teams-kanava, joka mahdollistaa ajasta ja paikasta riippumattoman lautakunnan jäsenten ja viranhaltijoiden vuorovaikutuksen sekä tietojen tarkastelun ja tekstien muokkauksen. Tällöin tarkastuslautakunnan jäsenet voivat esimerkiksi täydentää arviointimuistioita sekä esittää kysymyksiä kuulemisiin. Digitalisaation ja tekoälyn hyödyntämisellä edistetään lautakunnan kaikkien jäsenten tehokasta osallistumista arviointitoimintaan ja varmistetaan arviointitoiminnan objektiivisuutta sekä lautakunnan voimavarojen tehokasta käyttöä. Työkalujen käytössä tunnistetaan ja tunnustetaan myös tekoälyn ja digitalisaation riskit, jolloin kiinnitetään erityishuomiota tietoturvaan ja yksityisyyden suojaan, mallien puolueellisuuteen, luotettavuuteen, läpinäkyvyyteen sekä eettisiin kysymyksiin. Tekoäly ja digitaaliset työkalut toimivat työskentelyn tukena, eivät korvaavina elementteinä.

LÄHTEET JA KIRJALLISUUTTA

Ala-aho, Leppänen & Oulasvirta, 2019. Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä.

Korento, Mehtonen & Salenius, 2018. Kehittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioijana. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1946-kehittyva-tarkastuslautakunta-tavoitteiden-toteutumisen-ja-tuloksellisuuden>

Valovirta & Hjelt, 2005. Onnistumista punniten, tulevaa luodaten. Arviointi ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa. Hallinnon Tutkimus 24/3. Saatavilla: <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/101517/59023>

Valovirta, 2000. Evaluation Utilization as Argumentation. Evaluation, Vol. 8 (1).

Valtiovarainministeriö, 2014. Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirja. Saatavilla: https://vm.fi/documents/10623/307649/mittaamisen_kasikirja_FIN.pdf/

Valtiovarainministeriö, 2012. Kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden käsitteet. Saatavilla: https://vm.fi/documents/10623/9444692/kuntatuottavuus_tuloksellisuus_k%C3%A4sitteet_2012.pdf/

Valtiovarainministeriö, 2015. Yhdessä, uudistuen, tasapainoisesti – Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman loppuraportti. Saatavilla: <https://vm.fi/documents/10623/1252073/VATU+raportti+netti.pdf/3138b5a0-b57d-4b66-80be-0471c7244a72/VATU+raportti+netti.pdf.pdf>