

**Tarkastuslautakunta
kunnan päätöksenteossa**

Ilkka Ruostetsaari • Jari Holttinen

Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA

Kunnallisalan kehittämissäätiön
tutkimusjulkaisu, nro 43

© Pole-Kuntatieto Oy
ja tekijät

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2004

ISBN 952-5514-10-2

ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE	7	
1	TUTKIMUKSEN TAUSTA JA KESKEISET LÄHTÖKOHDAT	9
2	KUNNAN VALVONTAJÄRJESTELMÄ	12
3	TARKASTUSLAUTAKUNNAN TEHTÄVÄT	16
4	TUTKIMUSTEHTÄVÄ, -MENETELMÄ JA -AINEISTO	19
5	TARKASTUSLAUTAKUNNAN NYKYINEN ASEMA JA TOIMINTAMAHDOLLISUUDET	23
5.1	Valtuuston tavoitteenasettelu ja sen operationalisointi	23
5.1.1	Strategisten tavoitteiden selkeys	23
5.1.2	Strategisten tavoitteiden operationalisointi	25
5.1.3	Valtuuston tavoitteenasettelun vaikuttavuus	26
5.2	Tavoitteiden arvioitavuus	27
5.2.1	Tavoitteiden toteutumisen arvioitavuus	27
5.2.2	Arviointikertomuksen merkitys	28
5.2.3	Tarkastuslautakunnan onnistuminen tehtävässään	29
5.2.4	Tarkastuslautakunnan työn hyödyntäminen	31
5.2.5	Tarkastuslautakunnan asema kuntaorganisaatiossa	32
5.3	Tiedon saaminen tavoitteiden toteutumisesta	34
5.3.1	Valtuutettujen informaation lähteet	34
5.3.2	Kuntalaisten tiedontarpeet	37
5.3.2.1	Kuntalaisten tiedon saaminen tavoitteista	37
5.3.2.2	Arviointikertomuksen hyöty kuntalaisille	38
5.4	Tarkastuslautakunnan toiminta ja siinä esiintyvät ongelmat	39
5.4.1	Raportoinnin vaikutus valtuuston päätöksentekoon	39
5.4.2	Resurssien riittävyys	39
5.4.3	Toiminnalliset ongelmat	40
5.5	Tarkastuslautakunnan riippumattomuus	44
5.6	Kuntademokratia	46
5.6.1	Valtuuston riippuvuus asiantuntijavalmistelusta	46
5.6.2	Valvonta valtuuston vallan vahvistajana	47
5.6.3	Valvonta kuntalaisten luottamuksen lisääjänä	49

- 6 TARKASTUSLAUTAKUNNAN TOIMINNAN KEHITTÄMIS-
MAHDOLLISUUDET 50
 - 6.1 Tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajuus 50
 - 6.1.1 Tarkastuslautakunnan osallistuminen tavoitteiden
asetteluun 50
 - 6.1.2 Tarkastuslautakunnan kuulemisen ja raportoinnin
lisääminen 52
 - 6.1.3 Vastuuvapauden epääminen 53
 - 6.2 Tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentaminen 53
 - 6.3 Tarkastuslautakunnan toimintamuotojen kehittäminen 55
 - 6.3.1 Profiilin kohottaminen ja palvelevan roolin vahvistaminen 55
 - 6.3.2 Huomiota suurempiin linjauksiin ja asiantuntemukseen 56
 - 6.3.3 Koulutuksen lisääminen 57
 - 6.3.4 Poliittisesti riippumaton vai valiokuntamalli? 58

- 7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET 61
 - 7.1 Tyytyväisyys tarkastuslautakunnan toimintaan 61
 - 7.2 Toimiiko strateginen johtaminen? 63
 - 7.3 Tarkastusjärjestelmän ongelmat 64
 - 7.4 Tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentaminen 65
 - 7.5 Kehittämistarpeet 68
 - 7.6 Sekamalli vai valiokuntamalli? 70

LÄHTEET 72

Esipuhe

Vuonna 1995 voimaan tullut uusi kuntalaki muutti kuntien talouden ja hallinnon ohjausjärjestelmää merkittävästi. Muutoksella pyrittiin vahvistamaan valtuuston asemaa ja kunnallista demokratiaa. Valtuustosta haluttiin tehdä tulosjohtamisen avulla strateginen johtaja, joka määrittelee kunnan kehittämisen tavoitteet. Näiden tavoitteiden toteutumisen arviointi ja valvonta annettiin uuden organisaation, tarkastuslautakunnan, vastuulle.

Huolimatta kuntalain tarkastuslautakunnille antamasta merkittävästä roolista niistä on olemassa hyvin vähän tutkittua tietoa. Julkisessa keskustelussakin kuva tarkastuslautakuntien roolista on jäänyt hajanaiseksi. Tässä tutkimuksessa selvitetään, minkälaiseksi tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät ovat tosiasiallisesti muotoutuneet kuntalain hallinnon ja talouden tarkastusjärjestelmän viiden ensimmäisen toimintavuoden aikana sekä mitä kehittämistarpeita niissä on havaittavissa. Tutkimuksessa kysytään, onko tarkastuslautakunta löytänyt paikkansa kuntaorganisaatiossa valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen aktiivisena valvojana vai onko se jäänyt näkymättömäksi ”pakkopullaksi”, joka on olemassa vain, koska se lain mukaan tulee asettaa.

Koska tarkastusjärjestelmä on organisoitu hyvin eri tavoin Suomen kunnissa, tutkimuksen kohteeksi valittiin 21 asukasluvultaan erikokoista ja eri puolilla maata sijaitsevaa kuntaa. Tutkimuskuntien valtuustojen ja tarkastuslautakuntien jäsenille tehtiin helmikuussa 2003 postikysely, jolla kerättiin kokemuksia tarkastuslautakuntien asemasta ja toiminnasta. Tutkimuksen suunnitteluvaiheessa Tampereen kaupungin kaupunginreviisori Erkki Eskola ja emeritusprofessori Olavi Borg ovat kommentoineet tutkimushanketta. Kiitämme heitä ja tutkimuskuntien luottamushenkilöitä hyvästä yhteistyöstä. Tutkimus on toteutettu Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksella.

Huhtikuussa 2004

Ilkka Ruostetsaari

Jari Holttinen

1 Tutkimuksen tausta ja keskeiset lähtökohdat

Vuonna 1995 voimaan tullut uusi kuntalaki muutti kunnan talouden ja hallinnon ohjausjärjestelmää merkittävästi. Uusi talousarviorakenne mahdollisti kuntien siirtymisen tavoite- ja tulosohtausajatteluun entisen määrärahasuorituksen sijaan. Kun kunnallisessa tilintarkastuksessa luottamushenkilöillä oli perinteisesti vahva asema, kuntalain hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien säädösten tavoitteena oli tilintarkastusjärjestelmän julkisen luotettavuuden lisäämisen ohella ammattiosaamisen vahvistaminen tilintarkastuksessa. Vuoden 1997 alusta voimaan tulleilla säädöksillä erotettiin uskottavuuden lisäämiseksi ammattitilintarkastus luottamushenkilöiden suorittamasta valvonnasta. (Ks. Harjula & Prättälä 2001, 441; Vuorinen 2000, 10.)

Tällä lainsäädännön muutoksella ei pyritty heikentämään luottamushenkilöiden roolia kuntien johtamisessa ja sen valvonnassa, vaan päinvastoin vahvistamaan valtuuston asemaa ja siten myös kunnallista demokratiaa. Valtuustosta haluttiin tehdä tulosjohtamisen käyttöönoton avulla strateginen johtaja, joka määrittelee kunnan kehittämisen tavoitteet. Näiden tavoitteiden toteutumisen arviointi ja valvonta annettiin kuntalailla luodun uuden organisaation, tarkastuslautakunnan, vastuulle. Kun aiemmin tarkastustointia pidettiin paljolti epäkohtien, laiminlyöntien ja väärinkäytösten etsimisenä, kuntalailla haluttiin luoda uutta tarkastuskulttuuria, joka myönteisenä toimintana varmistaa kuntalaisien luottamuksen kunnan hallinto-organisaatioon (Vuorinen 2000, 198).

Tarkastuslautakunnan keskeistä asemaa kuntalain mukaisessa päätöksentekojärjestelmässä korostaa se, että tarkastuslautakunta on kuntaorganisaatiossa ainoa kuntalain edellyttämä pakollinen orgaani kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen, kunnanjohtajan ja tilintarkastajan ohella. Tarkastuslautakunnalla on siten ainoana lakisäätöisenä lautakuntana – vaalilautakuntien ohella – erityisasema lautakuntien joukossa (emt., 22). *Käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on selvittää, minkälaiseksi tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät ovat tosiasiallisesti muotoutuneet kuntalain hallinnon ja talouden tarkastusjärjestelmän viiden ensimmäisen toimintavuoden aikana sekä mitä kehittämistarpeita niissä on havaittavissa.*

Aimo Rynnäsen tulkinnan mukaan uuden lakisääteisen lautakunnan asettamispakko on ristiriidassa sen kehityksen kanssa, joka käynnistyi 1980-luvun lopulla vapaakuntakokeilun myötä ja johti vähitellen lakisääteisten lautakuntien asettamisvelvollisuuden poistumiseen myös pysyvästä lainsäädännöstä. Tätä deregulaatiota Rynnäsen mukaan edellyttää myös vuonna 1991 Suomessa voimaan tullut Euroopan neuvoston itsehallinnon peruskirja. (Rynnänen 2001, 41–42.)

Sitä taustaa vasten, että tarkastuslautakunnan asettamisvelvollisuus merkitsi poikkeusta pyrkimyksestä vähentää kuntien toimintaa koskevaa sääätelyä, on yllättävää, miten vähäisin perustein sen asettamista kuntalain säätämismenettelyssä perusteltiin. Kuntalain valmistellut kunnalliskomitea ei mietinnössään (KM 1993:33) esittänyt tarkastuslautakuntajärjestelmää. Idea nousi esille vasta hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa. Ammattitilintarkastajien aseman vahvistamisvaatimus nousi esille lähinnä valtionhallinnon taholta, mikä liittyi samanaikaisesti esillä olleeseen pyrkimykseen vähentää valtion kuntiin kohdistamaa valvontaa. (Rynnänen 2001, 42.) Varsinkin vuonna 1993 toteutettu valtiosuus-uudistus korosti kunnan tarkastustoimen merkitystä, kun kuntien vastuu lisääntyi ja niihin kohdistuva valtion valvonta väheni (Martikainen ym. 2002, 30–31).

Idea tarkastuslautakunnasta lienee lähtöisin Suomen Kuntaliitossa tehdystä epävirallisesta valmistelutyöstä, johon Norjassa käydyllä tarkastusjärjestelmää koskevalla keskustelulla oli vaikutusta. Myös Suomessa tehdyt yleiset hallinnon uudistamislinjaukset tukivat tarkastuslautakuntajärjestelmän käyttöönottoa. Yksi hallinnonuudistamispolitiikan keskeisiä ideoita oli controlling-käsite, jolla ei viitattu kontrollointiin vaan ohjaamiseen ja säätelyyn. Controlling nähtiin yritysten ja hallinnon johtamista tukevana välineenä. (Vrt. Rynnänen 2001, 42–43.)

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 192/1994 vp.) tarkastuslautakunnan asettamisvelvollisuutta koskevat perustelut olivat luonteeltaan lähinnä teknisiä. Vasta eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 18/1994 vp.) tarkastuslautakunnan asemaa pohditaan yksityiskohtaisemmin. Valiokunnan mielestä uudistuksella voidaan arvioida olevan positiivisia vaikutuksia, kun selkeästi erotetaan toisistaan tehtävien hoitamiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä tarkoituksenmukaisuusarviointi (tarkastuslautakunta), varsinainen tilintarkastus (ammattitilintarkastus) ja mahdollinen sisäinen tarkastus (revisiotoimi). Hallintovaliokunta arvioi uudistuksen tekevän mahdolliseksi nimenomaan luottamushenkilöiden vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymisen. Valiokunta halusi myös selventää tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan välistä työnjakoa poistamalla tilintarkastuskertomusta koskevasta kohdasta kunnan edun vastaisen toiminnan tarkastuksen. Tässä oli valiokunnan tulkinnan mukaan kysymys tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista, joka ei kuulu tilintarkastajalle vaan tarkastuslautakunnalle. (Rynnänen 2001, 43–44.)

Kun kuntalain valmistelu kesti useita vuosia ja tarkastuslautakuntaidea nousi esille vasta sen loppuvaiheessa, ei Rynnäsen mukaan ole ihmeteltävää, että tarkastuslautakuntien alkutaipaleella on ollut ongelmia sekä niiden aseman että tehtävien suhteen. Esimerkiksi kunnanhallitusten ja tarkastuslautakuntien työnjaossa on ollut epäselvyyttä. Tarkastuslautakuntien työtä on myös vaikeuttanut se, että valtuustot eivät ole useinkaan asettaneet selkeitä tavoitteita, joiden toteutumista tarkastuslautakuntien tulisi voida arvioida. (Emt., 44.)

Tarkastuslautakunnasta on olemassa joitakin aiempia tutkimuksia ja opin-
näytetöitä (esim. Malmberg 1999, Westman 1999, Parkkonen 2001, Ryyänen
2001, Martikainen ym. 2002), mutta vasta nyt, kun kuntalain hallinnon ja ta-
louden säädösten voimaantulosta on kulunut runsaat viisi vuotta, on mahdolis-
ta käytännön kokemusten pohjalta arvioida tarkastuslautakunnan saamaa tosi-
asiallista asemaa erityyppisissä kunnissa ja pohtia sen kehittämistarpeita. Jo val-
tioneuvoston selonteossa (3/99) eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vai-
kutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan viitataan siihen, että ongelmia on
ilmennyt tarkastuslautakunnan aseman ja tehtävien määrittelyssä sekä valtuus-
ton tavoitteenasettelussa.

Silvo Kaasalaisen tulkinnan mukaan tarkastusorganisaation muutokseen liit-
tyy huomattava määrä valtapolitiikkaa. Kysymys on toimivan johdon ja rapor-
toivan tarkastusorganisaation välisestä valtasuhteesta tiedon jakamisessa: kenen
periaatteilla tietoa hankitaan, kenelle sitä jaetaan, kuka sitä käyttää ja missä tar-
koituksessa. Tällöin on aiheellista kysyä, antaako kuntalain mukainen tarkastus-
organisaatio resurssin omistajalle eli kuntalaiselle riittävästi oikeaa tietoa kun-
nan resurssien käytöstä. (Kaasalainen 1999, 117–118.)

2 Kunnan valvontajärjestelmä

Kuntalaki on antanut kunnille mahdollisuuden toteuttaa tarkastusjärjestelmänsä vaihtoehtoisilla tavoilla. Tarkastusjärjestelmän toteuttamisen tavat ja ongelmat vaihtelevat kunnan koon, tarkastushenkilöstön määrän ja kunnan tarkastuskulttuurin mukaan. Isommat kunnat ovat joutuneet organisoimaan uudelleen entisen revisiotoimensa tarkastuslautakunnan alaiseksi tarkastusyksiköksi ja kunnanjohtajan alaiseksi sisäisen tarkastuksen yksiköksi. (Westman 1999, 18.)

Kuntalain mukaan kunnan toiminnan valvontajärjestelmä jakautuu ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan. *Ulkoinen valvonta* on riippumaton toimivasta johdosta ja muusta organisaatiosta, ja sen tärkein osa on hallinnon ja talouden tarkastus eli tilintarkastus. Kuntalaki toi ulkoisen valvonnan toiseksi muodoksi tarkastuslautakunnan suorittaman tavoitteiden toteutumisen arvioinnin. Ulkoista valvontaa toteuttavat myös kunnan asukkaat (julkisuusperiaate, kunnallisvalitus) ja valtion sektoriviranomaiset. Kun tilintarkastus edustaa kuntalaisen, luottamushenkilön ja ulkopuolisen intressitahon näkökulmaa, *sisäinen valvonta* perustuu kuntaorganisaation ja sen johdon näkökulmaan. Sisäinen valvonta on johtamisen apuväline, jolla pyritään toiminnan tuloksellisuuden ja jatkuvuuden varmistamiseen, kirjanpidon ja informaatiojärjestelmien luotettavuuden varmistamiseen, virheiden tunnistamiseen ja ennaltaehkäisyyn ja riskien hallitsemiseen sekä huolelliseen taloudenhoitoon. (Harjula & Prättälä 2001, 441.)

Sisäinen valvonta jakautuu sisäiseen tarkkailuun, seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen. *Sisäinen tarkkailu* on jatkuvaa toimintaa, jolla pyritään varmistamaan tehtävien asianmukainen hoitaminen. Sen toimivuudesta vastaavat kuntaorganisaatiossa esimiesasemassa olevat. *Seurannan* keskeisiä tehtäviä ovat raportointivelvoitteiden asettaminen sekä tehtyjen päätösten ja raporteissa kuvattujen tulosten vertailu. Seuranta on erityisesti luottamushenkilöille kuuluvaa sisäistä valvontaa, esimerkiksi sen suhteen, miten viranhaltija käyttää hänelle delegoitua toimivaltaa. *Sisäinen tarkastus* on sisäisen valvonnan näkyvin osa, nimenomaisesti tarkastustarkoituksessa tapahtuvaa valvontaa. Sisäinen tarkastus tapahtuu

toimivan johdon johdolla, ja se voidaan organisoida systemaattisesti järjestelmäksi. Useissa keskikokoisissa ja suurissa kunnissa on sisäisen tarkastuksen yksikkö tai sisäinen tarkastaja (reviisori) (Westman 1999). Koska alan viranhaltijoita on yleensä vain suurissa kunnissa, etenkin pienet kunnat ostavat näitä palveluita JHTT-yhteisöiltä (Martikainen ym. 2002, 39).

Jo keskikokoisissa kunnissa sisäinen valvonta nojautuu pääsääntöisesti erilaisten tarkkailujärjestelmien varaan. Pienemmissä kunnissa kunnanhallitus ja johto pystyvät omakohtaisesti valvomaan organisaation toimintaa johtamistehtävän osana. Suuntana kunnissa on kuitenkin sisäisen tarkastuksen yleistyminen, joko oman viranhaltijan hoitamana tai ulkoistettuna ostopalveluna hankittuna. (Westman 1999, 7.) Perinteisiä tarkastuskohteita ovat mm. rahavarojen käyttö ja varastot. Koko sisäisen valvonnan järjestämistä vastuu on kunnanhallituksella, toteuttamis- ja valvontavastuu kunnanjohtajalla. Tilintarkastus ei voi korvata sisäistä valvontaa, mutta tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa, onko sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. (Emt., 442; Eskola 2002, 16.)

Kunta on kuntalain mukaan velvollinen hankkimaan JHTT-tarkastuksen joltakin JHTT-tarkastajalta tai -yhteisöltä. Valtuuston tulee valita toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten yksi tai useampi tilintarkastaja, jonka tulee olla julkishallinnon ja talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö. (Martikainen ym. 2002, 37.) Tilintarkastajien tehtävänä on tarkastaa kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on kuntalain (Kuntal 73 §) mukaan tarkastettava

- 1) onko kunnan hallinto hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti
- 2) onko kunnan tilinpäätös ja konsernitase 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 järjestetty asianmukaisesti.

Kuntalain mukaan tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, mikäli ne eivät ole ristiriidassa lain, kunnan johtosääntöjen tai hyvän tilintarkastustavan kanssa. Havaitsemistaan epäkohdista tilintarkastajien on ilmoitettava tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa myös kunnanhallitukselle.

Varsinaisen tilintarkastuksen lisäksi JHTT-yhteisöt tarjoavat kunnille myös muita palveluja, joista osa liittyy suoraan tarkastukseen ja osa muuntyyppiseen kunnan taloushallintoon ja kehittämiseen. Etenkin pienet kunnat, joissa omat henkilöstöresurssit ovat vähäiset, ostavat usein tarkastuslautakunnan sihteerin- ja valmistelupalveluita tarkastusyhteisöltä. Tosin valmistelu- ja sihteeripalveluja sisältyy jonkin verran myös lakisääteiseen tilintarkastukseen, koska JHTT-tarkastaja joutuu yleensä valmistelemaan omaa työtään koskevat asiat tarkastuslautakunnalle. (Martikainen ym. 2002, 38–39.) Tarkastuslautakunnan esittelijän tehtävät suurissa kunnissa hoitaa yleensä lautakunnan alainen viranhaltija, mutta pienissä kunnissa lautakunnan puheenjohtaja. Lautakunnan sihteerin tehtävistä suurissa kunnissa vastaa lautakunnan alainen viranhaltija, kun taas pienissä kunnissa järjestelyt poikkeavat jonkin verran toisistaan. Tavallisesti näistä tehtävistä

vastaa kunnanhallituksen alainen viranhaltija, joskin eräissä kunnissa sihteeripalveluita hankitaan ostopalveluna lähinnä tilintarkastajalta.

Tarkastuslautakunnalla on kuntalain 71 §:n mukaan kaksi päätehtävää. Ensinnäkin sen on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Toiseksi sen on arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Valtuusto siis asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tähän tehtävään kuuluvat mm. tilintarkastajien (JHTT) valintaa koskevan tarjouskilpailun järjestäminen ja tilintarkastuksen painopisteiden määrittely.

Heikki Harjulan ja Kari Prättälän mukaan (2001, 444) tarkastuslautakunnalla on poliittinen vastuu tilintarkastuksen asianmukaisesta toteutumisesta, vaikka se ei hyväksykään tilintarkastajan tarkastussuunnitelmaa ja työohjelmaa. Varsinaisen tilintarkastuksen suorittaminen ja tilintarkastuskertomuksen antaminen sekä oikeudellinen vastuu tarkastuksesta kuuluu ammattitilintarkastajalle. Tarkastuslautakunnan on kuitenkin huolehdittava, että tilintarkastajalla on käytössään riittävät voimavarat riippumattoman tilintarkastuksen suorittamiseen.

Tarkastuslautakunnan asemaa ja kiinteää yhteyttä valtuustoon kuntalaki korostaa ensinnäkin siten, että tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Yhteyttä voidaan edelleen korostaa siten, että johtosäännössä voidaan lautakunnan muidenkin jäsenten edellyttää olevan valtuutettuja tai varavaltuutettuja (ns. valiokuntamalli). Toiseksi tarkastuslautakunnan tehtävät ovat poikkeus siitä pääsäännöstä, että kunnanhallitus vastaa valtuustoasioiden valmistelusta. Tarkastuslautakunta valmistelee kunnanhallituksen sijasta valtuustolle hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Selkeästi tarkastuslautakunnalle kuuluvia valmistelutehtäviä ovat tilintarkastajien valinnan ja erottamisen valmistelu sekä tilintarkastuskertomukseen kuuluvien asioiden valmistelu, kuten vastuuvapauden myöntäminen. (Emt., 445.) Kunnanhallituksella ei ole yleisestä käytännöstä poiketen otto-oikeutta tarkastuslautakunnan päätöksiin eikä kunnanhallitus voi määrätä edustajaansa tarkastuslautakuntaan (esim. Eskola 1997).

Tarkastuslautakunnan tärkein tehtävä on kunnan toiminnan tuloksellisuuden arviointi. Lautakunnan on arvioitava, miten valtuuston tilikaudelle asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat toteutuneet. Tässä tehtävässä sen tulee kiinnittää huomiota toiminnan, toimintatapojen sekä palveluiden järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen. Kunnan tavoitteiden asettamisen ja seurannan prosessi lähtee liikkeelle siitä, että valtuuston on talousarvioissa ja -suunnitelmassa hyväksyttävä kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet (65 §). Kunnanhallitus puolestaan esittää toimintakertomuksessa selvityksen valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta (69 §). Tarkastuslautakunnan on puolestaan tehtävä valtuustolle oma arvionsa valtuuston tilikaudelle asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta (71.2 §). Tavallisimmin tämä arvio esitetään arviointikertomuksen muodossa. Kertomuksessaan tarkastuslautakunta kiinnittää huomiota siihen, miten kunnanhallitus ja kunnan viranomaiset ovat onnistuneet valtuuston tahdon toteuttamisessa.

Arviointitehtävässään tarkastuslautakunta edustaa kuntalaisten näkökulmaa. Aktiivinen tarkastuslautakunta antaa resurssin omistajille eli kuntalaisille ja val-

tuustolle tietoja resurssin käytöstä. Valtuusto voi puolestaan käyttää tätä tietoa kunnan ohjauksessa. Kuntalaiset saavat tällä tavalla tietoa verotulojen käytöstä, mikä saattaa vaikuttaa heidän äänestyskäyttäytymiseensä seuraavissa kunnallisvaaleissa. (Westman 1999, 28–29.) Tarkastuslautakunta voi siten omalta osaltaan edistää kunnallisen demokratian toimivuutta. Kaasalainen on tulkinnut asiakasnäkökulmaa jopa niin laajasti, että ulkoisen valvonnan lähtökohtana pitäisi olla ensisijaisesti kuntalaisen eikä valtuutetun näkökulma (Kaasalainen 1999, 116). Tällöin kysymys tarkastuslautakunnan roolista liittyy edustuksellisen kuntademokratian ja kuntalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen väliseen suhteeseen.

Suomen Kuntaliiton 11.1.1996 hyväksymässä tarkastussääntömallissa tarkastuslautakunnan tehtävät määritellään siten, että sen lisäksi, mitä kuntalain 71 §:ssä ja 75 §:ssä säädetään, 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, tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan tehtävien yhteensovittamiseksi mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastussääntömallin määrittelemät tehtävät korostavat siten lautakunnan roolia kunnan hallinnon kehittäjänä. Varsinkin viimeksi mainittua tehtävää onkin pidetty melko vaativana lautakunnalle, joka etenkin pienissä kunnissa toimii pelkästään luottamushenkilöiden voimin, varsinkin kun luottamushenkilöillä on jo melkoinen työ oman lautakunnan työskentelyn mahdollisimman tarkoituksenmukaisessa organisoinnissa. (Malmberg 1999, 40.)

3 Tarkastuslautakunnan tehtävät

Kuntalain tarkastuslautakunnalle antamien tehtävien sisällöstä on kaksi erilaista tulkintaa, jotka heijastavat erilaisia käsityksiä kuntademokratiasta. *Suppean tulkinnan* mukaan tarkastuslautakunnan tehtävä rajoittuu sen selvittämiseen, miten valtuuston asettamat tavoitteet ovat toteutuneet. Lautakunnan on syytä kiinnittää huomiota siihen, mitkä tavoitteet eivät ole toteutuneet, mutta sen ei ole syytä pyrkiä kertomaan kunnanhallitukselle ja -valtuustolle, miten kuntaa olisi johdettava ja mitä olisi pitänyt tehdä. Osallistumalla päiväkohtaiseen kunnallispolitiikkaan lautakunta menettää mahdollisuutensa esittää arvovaltaisesti arvionsa siitä, miten kunnan hallintoa on tarkastusvuoden aikana hoidettu. (Harjula & Prättälä 2001, 446). Eräissä maissa nimenomaisesti edellytetään, että tarkastusyksikkö ei saa arvioida poliittisten päättäjien tavoitteiden hyvyttä, sillä näin tehdessään tarkastajat asettuisivat päättäjien asemaan (Meklin 2000, 145).

Monissa kunnissa tarkastuslautakuntaa onkin kritisoitu siitä, että se puuttuu asioihin, jotka eivät kuulu sen tehtäväkenttään (Westman 1999, 87). Tämä viittaa siihen, että tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät eivät ole muotoutuneet selväpiirteisiksi. Vaikka tarkastuslautakunta ei voi pääsääntöisesti arvioida eikä arvostella valtuuston päätöksiä, tähän on olemassa poikkeus. Mikäli valtuuston asettamat tavoitteet ja niiden toteuttamiseen varatut määrärahat ovat siinä määrin epätasapainossa, että tavoitteita ei voida saavuttaa talousarvioon varatuilla määrärahoilla, voi tarkastuslautakunta kiinnittää valtuuston huomiota tähän. Useat tarkastuslautakunnat ovatkin kiinnittäneet huomiota kuntalain vastaiseen menettelyyn, että valtuustot tekevät tietoisesti sellaisia talousarvioita, joissa määrärahojen tiedetään loppuvan ennen vuoden päättymistä. (Vuorinen 2000, 81.)

Tarkastuslautakunnan tehtävien *laajan tulkinnan* mukaan lautakunnan ei ole syytä ottaa kantaa valtuuston asettamien tavoitteiden sisältöön, mutta se voi esittää näkemyksensä siitä prosessista, jonka pohjalta kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on asetettu. Tarkastuslautakunta voi tämän tulkinnan mukaan käsitellä tavoitteenasetantaa ja tavoitteiden arvioitavuutta ja arvioida

tavoitteiden toimeenpanon laatua ja tuloksellisuutta sekä toiminnan vaikuttavuutta (Eskola 2002, 14). Tämä tulkinta lähtee kuntalain hengestä siten, että valtuuston valtaa ja kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia tulee vahvistaa. Tämä puolestaan liittyy kunnissa käyttöön otettuihin strategisen johtamisen ja tulosjohtamisen oppeihin, joiden on katsottu päinvastaisista tavoitteista huolimatta kaventaneen luottamushenkilöiden vaikutusvaltaa tavoitteenasettelussa viranhaltijoiden hyväksi (ks. Heuru 2000 ja 2001; Möttönen 1997; Ruostetsaari & Holttinen 2001). Laajan tulkinnan mukaisesti tarkastuslautakunnalla voisi olla arvioitsijan rooli tulosjohtamisjärjestelmän ja sen välineiden rakentamisessa ja kehittämisessä (Eskola 1997, 303). Tarkastuslautakunta voidaan nähdä instrumenttina, jonka avulla on mahdollista tasapainottaa ja kontrolloida tulosjohtamisjärjestelmässä kunnan viranhaltijajohdon ja valtuuston välistä valanjakoa (Eskola 2002, 25).

Laajan tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan valtuustolle valmistelemiin asioihin kuuluvat kaikki kunnan hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, joita ovat mm. tarkastussääntö tai hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat hallintosäännön osat, talouden ja hallinnon tarkastusta koskevat resurssiasiat (esim. talousarvio) sekä tilintarkastajan valintaa ja erottamista koskevat asiat (Eskola 1997, 298). Suppean tulkinnan mukaan valmisteluvastuu johtosäännöstä, talousarviosta, henkilöstön asemasta ja palvelussuhteiden ehdoista kuuluu kunnanhallitukselle (Harjula & Prättälä 2001).

Kunnallisen demokratian näkökulmasta tarkastuslautakunnan tehtävien suppeaan ja laajaan tulkintaan liittyy tärkeä kysymys luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisestä suhteesta.

Tarkastuslautakuntien työtä ovatkin aiempien tutkimusten mukaan vaikeuttaneet juuri strategiseen johtamiseen liittyvät ongelmat. Valtuustoilla on ollut ongelmia tavoitteenasettelun opettelussa. Tavoitteet ovat usein jääneet siinä määrin epämääräisiksi, että niitä ei ole läheskään aina kyetty operationalisoimaan eli muotoilemaan mitattavissa oleviksi tulostavoitteiksi siten, että niiden saavuttamista olisi mahdollista yksiselitteisesti arvioida. (Ks. Vuorinen 2000, 66; Meklin 2000, 142.) Toisin sanoen ongelmana on, mistä kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet tulevat, miten ne ilmaistaan ja mitataan (Eskola 1997, 302). Tarkastuslautakunnan arviointityötä vaikeuttaa myös se, että tavoitteita on kahdenlaisia, määrällisiä ja laadullisia, joista viimeksi mainittuja ei useinkaan voida mitata, vaan niiden toteutuminen on arvioitava. Vaikka toiminta olisikin taloudellista ja tehokasta, ei se välttämättä merkitse asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tehokkuus ei ole sama asia kuin vaikuttavuus. Kun tehokkuudella tarkoitetaan tuotosten, esimerkiksi palveluiden, suhdetta niiden tuottamiseen käytettyihin panoksiin eli resursseihin, vaikuttavuudella tarkoitetaan tavoitteiden saavuttamisastetta. Toisin sanoen vaikuttavuudessa on kysymys siitä, että ei tehdä vääriä asioita. (Westman 1999, 21–22; ks. myös Meklin 2001.)

Toisena lautakunnan toiminnan ongelmana, varsinkin pienissä kunnissa, on nähty sitä avustavan viranhaltijakunnan vähäisyys tai puuttuminen kokonaan. Tämä koskee sekä asioiden valmistelua ja esittelyä että sihteerin tehtävien hoitamista. Tarkastuslautakunnan luonteen mukaisesti sitä avustavan henkilökunnan pitäisi olla mahdollisimman riippumaton kunnan tilivelvollisten toiminnasta.

Tämä tavoite ei ole läheskään aina toteutunut. Joissakin kunnissa sama tarkastushenkilöstö suorittaa sekä sisäistä tarkastusta että valmistelee asioita tarkastuslautakunnalle, jolloin viranhaltijalla on kaksi toimeksiantajaa, tarkastuslautakunta ja kunnanjohtaja. (Vuorinen 2000, 46.) Tämä tilanne on omiaan synnyttämään ristikkäisiä paineita ja jääviysongelmia samalla kun se vähentää tarkastuksen luotettavuutta kuntalaisten silmissä.

Ensimmäisen valtuustokauden tarkastuslautakunnissa, varsinkin pienissä kunnissa, valmistelijana toimi usein kunnan tilintarkastaja. Tätäkään järjestelyä ei ole pidetty asianmukaisena, koska lautakunnan käsiteltävänä on usein tilintarkastajaa itseään koskevia asioita. Lisäksi eduskunnan hallintovaliokunta korosti kuntalakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä lautakunnan ja tilintarkastuksen eroa todetessaan, että kunnan hallinnon ja talouden tarkoituksenmukaisuuden arviointi ei kuulu tilintarkastajille vaan tarkastuslautakunnalle. (Emt., 48.) Kuntien väliset resurssierot on huomattavia: kun pienissä kunnissa tarkastuslautakunnan alaisuudessa ei ole yhtään viranhaltijaa, suurissa kunnissa päätoimisia viranhaltijoita voi olla useita.

Kolmanneksi tarkastusjärjestelmän uutuuden vuoksi tarkastuslautakunnan ja muiden toimielinten välillä on katsottu esiintyneen kitkaa. Kuntalain mukaan hallinnon ja talouden tarkastuksen työnjako lähtee siitä, että tilintarkastus keskittyy laillisuusvalvontaan, sisäinen tarkastus tuloksellisuuteen ja tarkastuslautakunta tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. Käytännössä työnjako ei ole näin selvä, vaan toimijoiden välinen työnjako vaihtelee tilintarkastusprosessin eri vaiheissa tapauskohtaisesti. (Westman 1999, 48–49.) Kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan välisissä suhteissa ongelmia on ollut mm. valtuuston päätösten valmistelua koskevassa työnjaossa sekä menettelytavoissa silloin kun lautakunta arvioi kunnanhallituksen toimintaa (Prättälä 1998, 40).

Valtioneuvoston eduskunnalle vuonna 1999 antamassa selonteossa kuntalain soveltamisen vaikutuksista viitataan erityisesti kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan työnjaossa esiintyneisiin epäselvyyksiin. Eräissä kunnissa esimerkiksi tilinpäätöksen hyväksymistä on valtuustolle esittänyt kunnanhallitus, mutta toisissa kunnissa tarkastuslautakunta. Myöskään lautakunnan suhteet valtuustoon, tilintarkastajiin, sisäiseen tarkastukseen ja johtaviin viranhaltijoihin (kunnanjohtaja, kunnansihteeri) eivät ole aina olleet ongelmattomia. On korostettu tarvetta välttää keskeisten luottamuselinten roolien sekaantumista. Oleellisena onkin pidetty, että tarkastusjärjestelmässä kyetään välttämään eri toimijoiden töiden päällekkäisyys ja koordinoimaan niiden toimintaa samalla kuitenkin pitäen huolta toiminnan riippumattomuuden säilymisestä. (Engfelt 1998.)

4 Tutkimustehtävä, -menetelmä ja -aineisto

Käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa, minkälaiseksi tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät ovat tosiasiallisesti muotoutuneet kuntalain hallinnon ja talouden tarkastusjärjestelmän viiden ensimmäisen toimintavuoden aikana sekä mitä kehittämistarpeita niissä on havaittavissa. Lähtökohdiana on tarkastusjärjestelmän organisoinnissa ja sen toiminnassa esiintyvät suuret erot erikokoisten kuntien välillä. Kuntalain tavoitteena on nimenomaan valtuuston aseman vahvistaminen, ja tämän tavoitteen mukaisesti tämä tutkimus pyrkii selvittämään erityisesti valtuutettujen, mutta myös kunnanhallitusten ja tarkastuslautakuntien jäsenten käsityksiä kunnan tarkastusjärjestelmän ja varsinkin tarkastuslautakunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta. Tutkimus etsii vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten valtuutetut kokevat nykyisin tarkastuslautakunnan aseman ja tehtävät? Mieltävätkö luottamushenkilöt lautakunnan tehtävät ns. suppean vai laajan tulkinnan mukaisiksi?

2. Onko kunnanvaltuusto onnistunut tavoitteiden asettamisessa siten, että niiden toteutumista on mahdollista arvioida?

3. Ovatko tarkastuslautakunnan taloudelliset ja henkilöresurssit riittävät sen tehtävien menestykselliselle hoitamiselle?

4. Mikä on tarkastuslautakunnan suhde muihin kunnallisiin toimielimiin (riippumattomuus)?

5. Onko tarkastuslautakunta onnistunut kunnan taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen arvioinnissa?

6. Ovatko tarkastuslautakunnan nykyiset toimintamuodot tarkoituksenmukaiset sen tehtävää ajatellen? Miten niitä voitaisiin kehittää?

7. Palveleeko tarkastuslautakunnan nykyinen raportointikäytäntö kuntalaisten ja luottamushenkilöiden tiedonsaantia ja valtuuston päätöksentekoa?

8. Miten tarkastuslautakunnan roolia kehittämällä voitaisiin edistää kuntalain tavoitteenasettelun mukaisesti sekä valtuuston valtaa että kansalaisten tiedonsaantia kunnan toiminnasta?

Koska tarkastusjärjestelmän organisointi vaihtelee voimakkaasti kunnan koon mukaan, tutkimuksen kohteeksi on valittu asukasluvultaan erikokoisia ja eri puolilla maata sijaitsevia kuntia. Kysymyksessä ei siten ole satunnaisotos, vaan harkinnanvaraisesti valittu näyte. Tutkimuksella ei pyritä esittämään kaikkia Suomen kuntia koskevia yleistyksiä, vaan tuomaan esille tarkastuslautakuntien asemaan ja toimintaan liittyviä eroja erilaisissa kunnissa. Tutkimuskunnat on jaettu kolmeen kokoryhmään, joista kuhunkin kuuluu seitsemän kuntaa. Pienistä kunnista¹ tutkimuksessa ovat mukana Alavus, Elimäki, Kalvola, Karttula, Kiukainen, Pudasjärvi ja Sulkava, keskisuurista Imatra, Jämsä, Kuusamo, Rovaniemen maalaiskunta, Seinäjoki, Siilinjärvi ja Varkaus ja suurista Espoo, Helsinki, Lahti, Oulu, Tampere, Turku ja Vantaa. Pienten kuntien väestömäärä vaihteli vuoden 2001 lopussa 3 413:sta (Sulkava) 9 907:ään (Rovaniemen maalaiskunta) ja keskisuurten 15 455:stä (Jämsä) 30 702:een (Seinäjoki). Suurista kunnista pienin on 97 543 asukkaan Lahti.

Tutkimuskuntien valtuustojen ja tarkastuslautakuntien jäsenille lähetettiin helmikuussa 2003 postikyselylomake, jolla pyrittiin keräämään kokemuksia tarkastuslautakunnan asemasta ja toiminnasta. Lomakkeita lähetettiin yhteen yhteensä 1 054 kappaletta, joista yhden karhukierroksen jälkeen palautettiin 552. Vastausprosentiksi muodostui siten 52,4. Kunnittaiset vastausprosentit vaihtelivat Helsingin 32,6:sta Sulkavan 69,6:een. Pääosa kyselylomakkeessa esitetyistä kysymyksistä oli strukturoituja.

Kyselyyn vastanneiden luottamushenkilöiden puoluepoliittinen jakautuma vastaa varsin hyvin tutkimuskuntien valtuustojen poliittisia voimasuhteita, varsinkin kun tutkimusaineistoon sisältyvät myös valtuustoon kuulumattomat tarkastuslautakuntien jäsenet. Suurten poliittisten puolueiden edustus lisääntyy tutkimusaineistossa kuntakoon kasvaessa. Ainoan poikkeuksen muodostaa Suomen Keskusta, jonka osuus luottamushenkilöistä päinvastoin supistuu kuntakoon kasvaessa. Pienissä kunnissa Keskusta on selvästi valtapuolue 41 %:n osuudella kyselyyn vastanneista luottamushenkilöistä. Keskisuurissakin kunnissa Keskusta on selvästi vahvin 35 %:n osuudella, mutta suurissa kunnissa vahvimmat puolueet ovat Suomen Sosialidemokraattinen Puolue ja Kansallinen Kokoomus, molemmat 27 %:n osuudella luottamushenkilöistä. Keskustan kannatus jää suurimpien kuntien ryhmässä 10 %:iin. (Taulukko 1.)

Tutkimuskuntien *valtuutetuista* SDP:n osuus on suurin Imatralla (45,1 %) ja pienin Pudasjärvellä (2,9 %). Keskustalle vahvin kunta on Kuusamo (69,8 %) ja heikoin Tampere (4,5 %). Kokoomuksen osuus on suurin Espoossa (37,3 %) ja heikoin Karttulassa, jonka valtuustoon ei kuulu ainuttakaan kokoomuslaista. Pudasjärvi on Vasemmistoliitolle vahvin (17,1 %), kun taas Elimäen, Kalvolan

¹ Tässä tutkimuksessa pieniksi kutsuttavat kunnat ovat todellisuudessa pieniä vain suhteessa kahteen muuhun ryhmään, sillä ne edustavat varsin tyypillistä kuntakokoa. Kolmessa neljäsosassa kaikista kunnista on alle 10 000 asukasta ja 44 %:ssa asukasluku on tutkimuskuntien pienet-ryhmän tavoin 3 000–10 000. Suomen kuntien asukaslukujen mediaani vuoden 2001 lopussa oli 4 706 ja keskiarvo 11 596. Vielä pienempiä, alle 3 000 asukkaan kuntia, on kolmasosa kaikista kunnista.

Taulukko 1. Kyselyyn vastanneet luottamushenkilöt puolueittain ja puolueiden voimasuhteet valtuustoissa eri kuntakokoryhmissä (%).

Puolue	Kunnan koko							
	Pieni		Keskisuuri		Suuri		Kaikki	
	Paikat	Vast.	Paikat	Vast.	Paikat	Vast.	Paikat	Vast.
SDP	23	26	26	27	23	27	24	27
Kesk.	44	41	36	35	8	10	25	25
Kok.	18	19	18	20	28	27	22	23
Vas.	3	6	8	10	12	14	10	11
Vihr.	1	2	3	2	16	13	8	7
Muut	11	7	8	6	13	7	11	7
Yht.	100	100	100	100	100	100	100	100
N	189	108	266	182	522	231	977	521

ja Sulkavan valtuustossa sen edustajia ei ole ainuttakaan. Vihreän liiton kannatus painottuu voimakkaasti suuriin kaupunkeihin, varsinkin Helsinkiin (24,7 %), kun taas pääosassa pienistä ja keskisuurista tutkimuskunnista puolueella ei ole lainkaan valtuustoedustusta. Muiden puolueiden edustus on tutkimuskunnissa marginaalinen. Ruotsalainen Kansanpuolue on vahvin Espoossa (10,4 %), Suomen Kristillisdemokraatit Varkaudessa (18,6 %) ja Perussuomalaiset Pudasjärvellä (2,9 %).

Tarkastuslautakunnan jäsenmäärä vaihtelee tutkimuskunnissa Espoon 13:sta Karttulan 3:een. Niin ikään valtuutettujen osuus tarkastuslautakuntien jäsenistä vaihtelee verraten paljon: monissa kunnissa valtuutettuja on lakisääteiset 2, kun taas Vantaalla kaikki lautakunnan jäsenet ovat valtuutettuja (valiokuntamalli).

Tutkimusraportti jakautuu kahteen pääosaan. Ensimmäisessä osassa tehdään nykytilan analyysi tarkastuslautakuntien tosiasiallisesta asemasta ja niiden toiminnasta kunnallisessa päätöksenteossa. Liikkeelle lähdetään valtuustojen asettamista tavoitteista, niiden operationalisoinnista ja tarkastuslautakuntien mahdollisuuksista arvioida asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Toiseksi tarkastellaan sitä, missä määrin tarkastuslautakunnat ovat onnistuneet palvelemaan päämiestensä eli kunnallisten luottamushenkilöiden ja kuntalaisten tiedonsaantia. Kolmanneksi analyysin kohteena on tarkastuslautakuntien onnistuminen tehtävässään ottaen huomioon niiden käytettävissä olevien resurssien riittävyys. Erikseen tutkitaan niiden toiminnassa mahdollisesti esiintyneitä ongelmia. Neljänneksi tarkastellaan tarkastuslautakuntien aseman riippumattomuutta suhteessa muihin kunnallisiin toimielimiin. Viidentenä tarkastelun kohteena on tarkastuslautakuntien toiminnan vaikutus kunnalliseen demokratiaan. Kysymys on siitä, ovatko tarkastuslautakunnat kyenneet kuntalaisten hengessä vahvistamaan valtuuston asemaa ja parantamaan kuntalaisten luottamusta kunnalliseen päätöksentekoon.

Tutkimuksen toisessa pääosassa tarkastellaan tutkimuskuntien luottamushenkilöiden suhtautumista tarkastuslautakuntien toiminnan erilaisiin kehittämis-

mahdollisuuksiin. Tarkastelun kohteena on muun muassa lautakunnan raportoinnin ja arviointikertomuksen sisällön sekä valtuustoon suuntautuvan yhteydenpidon kehittäminen. Lopuksi kootaan tutkimuksen keskeiset havainnot yhteen ja tehdään johtopäätökset tarkastuslautakunnan asemasta ja roolista sekä pohditaan sen toiminnan kehittämismahdollisuuksia.

5 Tarkastuslautakunnan nykyinen asema ja toimintamahdollisuudet

5.1 Valtuuston tavoitteenasettelu ja sen operationalisointi

5.1.1 STRATEGISTEN TAVOITTEIDEN SELKEYS

Tarkastuslautakunnan työn lähtökohtana ovat valtuuston kunnan kehittämiseksi asettamat tavoitteet. Jotta lautakunta voisi hoitaa päätehtävänsä eli arvioida valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista, ensimmäinen edellytys on, että nämä tavoitteet on asetettu mitattavassa tai vähintäänkin arvioitavassa muodossa.

Yli neljä viidesosaa luottamushenkilöistä on samaa mieltä kyselylomakkeessa esitetyn väittämän kanssa, että *kunnanvaltuusto on kunnassani määritellyt riittävän selkeät strategiset tavoitteet*. Täysin samaa mieltä väittämän kanssa on 22 %, jokseenkin samaa mieltä 63 %, kun taas jokseenkin eri mieltä on 11 % ja täysin eri mieltä vain 4 %. On muistettava, että valtaosa kyselyyn vastanneista on valtuutettuja, jotka siten arvioivat omaa toimintaansa.

Tyytyväisyys strategisiin tavoitteisiin poikkeaa aiemmista tutkimuksista (esim. Heuru 2001; Möttönen 1997; Ryyänen 2001) ja asiasta käydyssä julkisessa keskustelussa esitetyistä näkemyksistä, joiden mukaan tarkastuslautakunnan toimintaa vaikeuttaa tavoitteenasettelun väljyys ja epämääräisyys. Aiemmassa kyselyssämme helmikuussa 2001 Pirkanmaan kuntien valtuutetuista ja kunnanhallitusten jäsenistä hieman yli puolet yhtyi väittämään, että valtuusto ei kykene käytännössä strategiseen johtamiseen eli määrittelemään riittävän hyvin kunnan kehittämisen suuria linjoja (Ruostetsaari & Holtinen 2001, 42). Käsillä olevan ja aiempien tutkimusten välisen eron selittäminen ei ole yksinkertaista. Tässä yhteydessä – ilmeisesti lisääntyntä – tyytyväisyyttä strategiaprosessiin voidaan tulkita monin eri tavoin. Viime vuosina kunnissa on puhuttu paljon strategioista ja käytetty paljon aikaa niiden laatimiseen, mikä on voinut vaikuttaa luottamushenkilöiden mielikuviin. Strategian käsite myös helposti jää epämääräiseksi

eri toimijoille.² Strategiat ovat monesti hyvin yleisluontoisia, jolloin melkein mikä tahansa asia tai toimenpide tavalla tai toisella voi edistää strategisen tavoitteen toteutumista. Voidaan kysyä, onko kunnissa strategioista tullut poliittis-hallinnollista retoriikkaa siten, että asia kuin asia voidaan perustella ja legitimoida viittaamalla strategiaan.

Tyytyväisyys valtuuston strategiatyöskentelyyn kasvaa hieman kuntakoon myötä. Pienissä kunnissa samaa mieltä olevia on 82 %, keskisuurissa 84 % ja suurissa kunnissa 87 %.³ Omakohtaisella kokemuksella tarkastuslautakunnan toiminnasta ei ole mainittavaa vaikutusta arviointiin, sillä valtuuston tavoitteenasettelua riittävän selkeänä pitää tarkastuslautakuntakokemusta vailla olevista 86 % ja nykyisistä jäsenistä tai aiemmin lautakunnan jäsenenä toimineistakin 83 %.

Puoluekanta ei juurikaan vaikuta käsityksiin kunnanvaltuuston määrittelemien strategisten tavoitteiden selkeydestä. Suuret puolueet ovat tosin hieman keskimääräistä tyytyväisempiä ja pienemmät puolueet keskimääräistä vähän tyytymättömpiä.⁴ Kun SDP:n, keskustan, kokoomuksen ja Vasemmistoliiton luottamushenkilöistä lähes yhdeksän kymmenestä on samaa mieltä väittämän kanssa, vihreistä samaa mieltä on vajaa kolme neljäsosaa ja muiden puolueiden luottamushenkilöistä runsas kolme neljäsosaa.

Vaikka luottamushenkilöiden koulutustaso nousee selvästi kuntakoon kasvaessa, koulutus lisää luottamushenkilöiden kriittisyyttä kuntakoosta riippumatta. Pienissä kunnissa yliopisto- tai korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus luottamushenkilöistä on 17 %, mutta keskisuurissa 31 % ja suurissa 59 %. Vastavasti enintään ammatillisen koulutuksen suorittaneita pienissä kunnissa on 36 %, keskisuurissa 27 % ja suurissa vain 14 %. Kriittisimpiä kunnan strategisen tavoitteenasettelun selkeyteen ovat korkeimmin koulutetut, joita on selvästi eniten suurissa kunnissa, joissa yleensä ollaan tyytyväisempiä valtuuston tavoitteenasetteluun kuin pienemmissä kunnissa.

² Kotosen ja Tillin (2003) mukaan eri ihmiset käsittävät sanan strategia eri tavalla. Toiset katsovat, että tärkeimmät strategiat ovat seuraavan vuoden talousarvio ja kaksi sitä seuraavaa suunnitteluvuotta. Toisten mielestä tällainen strateginen suunnittelu on riittämätöntä: strategioita tulisi laatia pidemmällä tähtäimellä ja katsoa yli vaalikauden ainakin kymmenen vuoden päähän.

³ Yleisemminkin koko tutkimuksessa monien väittämien suhteen vastaajaryhmien väliset erot ovat pieniä, joidenkin prosenttiyksiköiden luokkaa. Satunnaisotantaan perustuvassa survey-tutkimuksessa näin pienet erot eivät olisi tilastollisesti merkitseviä eivätkä siten yleistettävissä perusjoukkoon. Käsillä olevassa tutkimuksessa tätä ongelmaa ei kuitenkaan ole, koska tutkimus ei perustu satunnaisotokseen vaan harkinnanvaraiseen näytteeseen eikä havaintoja pyritä yleistämään kaikkiin Suomen kuntiin.

⁴ Suurilla puolueilla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan valtakunnalliselta vaalikannatukseltaan vahvimpia puolueita. Tosiasiassa tutkimuskunnissa puolueiden voimasuhteet poikkeavat merkittävästi toisistaan siten, että pienten kuntien valtapuolue Suomen Keskusta on pieni puolue suurissa kunnissa ja vastaavasti suurten kuntien valtapuolueet Suomen Sosialidemokraattinen Puolue ja Kansallinen Kokoomus ovat kannatukseltaan verraten heikkoja pienissä kunnissa.

Luottamushenkilöiden iällä on myös vaikutusta suhtautumiseen valtuuston tavoitteenasetteluun. Kriittisimpiä ovat nuorimmat, alle 35-vuotiaat, joista 71 % on samaa mieltä väittämän kanssa. Kaikkien tyytyväisimpiä ovat 35–44-vuotiaat (91 % samaa mieltä).⁵

5.1.2 STRATEGISTEN TAVOITTEIDEN OPERATIONALISOINTI

Valtuuston tavoitteenasettelua hieman vähäisempää tyytyväisyys on asetettujen tavoitteiden operationalisointiin. Kysymys voi olla siitä, että strategioiden työstämiseen on saatettu käyttää hyvinkin paljon aikaa, mutta niiden toteuttamiseen ei ole kiinnitetty yhtä paljon huomiota (Kotonen & Tilli 2003). Kuntakoolla ei ole vaikutusta, sillä kaikissa kuntaryhmissä kaksi kolmasosaa (68 %) yhtyy väittämään, että *valtuuston päättämät strategiset tavoitteet on kunnassani konkretisoitu selkeiksi toiminnallisiksi ja taloudellisiksi tavoitteiksi*. Puoluekannalla ja puolueen valta-asemalla kunnassa on kuitenkin vaikutusta. Suurten valtuustoryhmien, joilla on yli 15 % kunnan valtuustopaikoista, luottamushenkilöistä 72 % on tyytyväisiä valtuuston asettamien strategisten tavoitteiden operationalisointiin, kun taas pienten valtuustoryhmien eli puolueiden, joilla on alle 15 % valtuustopaikoista, luottamushenkilöistä tyytyväisiä on selvästi vähemmän, 61 %. Tyytyväisempiä ovat pienten ja keskisuurten kuntien valtuustopaikoiden keskuksen luottamushenkilöt, joista runsaat kolme neljäsosaa (77 %) yhtyy väittämään. Vasemmistoliiton kannattajat (67 %) ja muut-ryhmään kuuluvat (61 %) ovat keskimääräistä kriittisempiä. Selvästi vahvinta tyytymättömyys on kuitenkin Vihreässä liitossa, jonka luottamushenkilöistä yli puolet (54 %) on eri mieltä väittämän kanssa.

Tämänkin kysymyksen suhteen koulutus lisää kriittisyyttä, ei tosin suoraviivaisesti. Akateemisen tutkinnon suorittaneista vain kolme viidesosaa on väittämän kanssa samaa mieltä, kun samoin ajattelevia enintään ammatillisen koulutuksen ja opistotasaisen tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista on kolme neljäsosaa. Muita ikäryhmiä tyytyväisempiä valtuuston asettamien tavoitteiden konkretisoimiseen ovat vanhimpaan ikäryhmään, 55–64-vuotiaisiin kuuluvat, joista seitsemän kymmenestä on samaa mieltä väittämän kanssa. Sitä vastoin kunnanhallituksen jäsenten tai kokemusta tarkastuslautakuntatyöstä omaavien käsitykset tavoitteiden operationalisoinnista eivät poikkea muista.

Miten sitten valtuuston asettamien tavoitteiden operationalisointi käytännössä tapahtuu? Luottamushenkilöiltä tiedusteltiin strukturoidulla kysymyksellä, *mihin kuntanne talousarviossa asetetut toiminnalliset tavoitteet perustuvat*. Yleisimmin toiminnallisten tavoitteiden nähdään perustuvan toimielinten tarveanalyysiin ja muuhun valmisteluun nojautuviin kunnanhallituksen esityksiin. 83 % luottamushenkilöistä katsoo näillä esityksillä olevan paljon vaikutusta toimin-

⁵ Nuorimman ikäluokan vanhempia ikäluokkia suurempi kriittisyys tulee esille monien muidenkin väittämien kohdalla. Osittain tämä kriittisyys eli pieni samaa mieltä olevien osuus kuitenkin selittyy sillä, että nuorimmalle ikäluokalle on tuottanut eniten vaikeuksia tarkastustointa koskeviin väittämiin vastaaminen, toisin sanoen en osaa sanoa -vaihtoehdon valinneiden osuus on suurempi kuin muissa ikäryhmissä.

nallisten tavoitteiden asetteluun. 79 %:n mielestä vakiintuneilla budjettirutiineilla on paljon vaikutusta tavoitteenasetteluun. Sitä vastoin kolmen neljäsosan (75 %) mielestä kunnanhallituksen esityksillä ilman lautakuntavalmistelua ja kahden kolmasosan (64 %) mielestä kunnanhallituksen esitysten pohjalta tapahtuneella valtuuston itsenäisellä kannanmäärittelyllä on vain vähän vaikutusta toiminnallisiin tavoitteisiin.

Pienissä kunnissa toimielinten tarveanalyysiin ja muuhun valmisteluun nojautuvilla kunnanhallituksen esityksillä on vähemmän vaikutusta tavoitteenasettelussa kuin muissa kunnissa, mutta enemmän kuin muissa kunnissa kunnanhallituksen esityksillä ilman lautakuntavalmistelua sekä vakiintuneilla budjettirutiineilla. Keskiuurissa kunnissa valtuuston itsenäisellä kannanmäärittelyllä koetaan olevan enemmän vaikutusta toiminnallisiin tavoitteisiin kuin muissa kuntaryhmissä. Suurissa kunnissa samoin kuin yleensä vihreiden luottamushenkilöiden keskuudessa tällä valtuuston itsenäisellä kannanmäärittelyllä nähdään olevan vähiten vaikutusta.

5.1.3 VALTUUSTON TAVOITTEENASETTELUN VAIKUTTAVUUS

Tarkastuslautakunnan arviointitehtävän kannalta oleellinen kysymys on, missä määrin valtuuston asettamalla tavoitteilla on vaikutusta kunnan johtamiseen ja päätöksentekoon. Kolme neljäsosaa luottamushenkilöistä on samaa mieltä väittämän kanssa, että *talousarviossa ja -suunnitelmassa asetetut tavoitteet otetaan riittävässä määrin huomioon kunnan johtamisessa*. Tyytyväisimpiä tässä suhteessa ovat keskisuurten kuntien luottamushenkilöt, sillä heistä 81 % on samaa mieltä väittämän kanssa. Sekä pienissä että suurissa kunnissa näin ajattelevia on 72 %. Kuva kuitenkin muuttuu, kun otetaan huomioon tyytyväisyyden aste. Tavoitteiden huomioon ottamiseen päätöksenteossa hyvin tyytyväisten osuus vähenee selvästi kuntakoon kasvaessa. Pienissä kunnissa luottamushenkilöistä *täysin* samaa mieltä väittämän kanssa on 18 %, keskisuurissa 13 % ja suurissa kunnissa enää 8 %.

Oman puolueen asema kunnallisessa valtarakenteessa vaikuttaa tavoitteiden huomioon ottamista kunnallisessa päätöksenteossa koskevaan tyytyväisyyteen. Kun suurten kuntapuolueiden eli keskustan (82 %), SDP:n (79 %) ja kokoomuksen (79 %) luottamushenkilöistä neljä viidesosaa yhtyy väittämään, Vasemmistoliiton, vihreiden ja pienempien puolueiden luottamushenkilöistä vastaava osuus on vajaa kaksi kolmasosaa (64 %). Eri mieltä väittämän kanssa näiden pienempien kuntapuolueiden luottamushenkilöistä on 36 %, mutta suurimmassa kuntapuolueessa eli keskustassa vain 17 %.

Siinäkin mielessä asema kunnallisessa valtarakenteessa vaikuttaa suhtautumiseen, että lähempänä vallan ydintä olevista kunnanhallituksen jäsenistä runsas neljä viidesosaa katsoo talousarviossa ja -suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden tulevan riittävästi huomioon otetuiksi kunnan johtamisessa, kun taas kunnanhallitukseen kuulumattomista samaa mieltä on vajaa kolme neljäsosaa. Kokonaisuutena kuitenkin luottamushenkilöt ovat varsin tyytyväisiä tavoitteiden huomioon ottamiseen. Tarkastuslautakunnan jäsenenä toimivista tai aiemmin toimineista väittämään yhtyy 73 %, kun taas tätä kokemusta vailla olevista hie- man enemmän, 76 %.

Koulutus lisää lievästi kriittisyyttä, sillä enintään ammattikoulutuksen suorittaneista 79 % on tyytyväinen tavoitteiden huomioon ottamiseen johtamisessa, mutta akateemisen tutkinnon suorittaneista 73 %. Naiset ovat miehiä kriittisempiä: miehistä väittämän kanssa samaa mieltä on 79 %, mutta naisista 70 %.

Valtuustojen tavoitteenasettelu saa kuitenkin osakseen vahvaa kritiikkiä luottamushenkilöiltä siinä mielessä, että neljän viidesosan mielestä talousarviokäsittely painottuu kohtuuttomasti talousarviomäärärahoihin. Ongelma korostuu pienissä kunnissa. Toisin sanoen väittämän kanssa, jonka mukaan *talousarviokäsittelyssä päähuomio kohdistuu ensisijaisesti talousarviomäärärahoihin ja toiminnallisten tavoitteiden asettaminen jää liian vähäiselle huomiolle*, suurten ja keskisuurten kuntien luottamushenkilöistä samaa mieltä on 74 %, mutta pienten kuntien luottamushenkilöistä jo 83 %. Väittämän kanssa täysin samaa mieltä olevien osuus supistuu lievästi kuntakoon kasvaessa.

Toiminnallisten tavoitteiden talousarviokäsittelyssä saama liian vähäinen huomio huolettaa erityisesti vihreitä luottamushenkilöitä, joista 94 % yhtyy väittämään. Keskimääräistä enemmän taluspainotteisuus saa kritiikkiä myös muiden pienten puolueiden (81 %), Vasemmistoliiton (79 %) ja SDP:n (77 %) edustajilta, mutta keskimääräistä vähemmän keskustalaisilta (72 %). Kokoomuslaisilta talousarvion taluspainotteisuus saa vähiten kritiikkiä osakseen (66 %). Vaikka eri puolueita edustavien luottamushenkilöiden käsityksissä on eroa, talousarviokäsittelyn määrärahapainotteisuuden kritiikki ei selity puolueen valta-asemalla kunnassa eli valtuustopaikkojen osuudella.

Kunnanhallituksen jäsenten mielestä talousarviokäsittelyn talousarviomääräpainotteisuus on pienempi ongelma kuin muiden mielestä. Tosin heistäkin runsas neljä viidesosaa yhtyy väittämään, kun kunnanhallitukseen kuulumattomista samaa mieltä on seitsemän kymmenestä. Sitä vastoin tarkastuslautakunnassa toimineista hieman useampi kuin tätä kokemusta vailla olevista kokee toiminnallisten tavoitteiden asettamisen talousarviokäsittelyssä jääneen liian vähälle huomiolle. Tarkastuslautakunnassa toimineista 37 % on väittämän kanssa *täysin* samaa mieltä vastaavan osuuden muista luottamushenkilöistä ollessa 29 %.

Talousarviokäsittelyn määrärahapainotteisuuden kritiikki korostuu selvästi kunnallisten luottamustehtävien hoidon kannalta ehkä aktiivisimmassa elämänvaiheessa olevien eli 35–44-vuotiaiden ikäryhmässä. Naiset ovat tässä suhteessa miehiä hieman kriittisempiä.

5.2 Tavoitteiden arvioitavuus

5.2.1 TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN ARVIOITAVUUS

Tässä luvussa tutkitaan, miten tarkastuslautakunta on kyennyt arvioimaan valtuustojen asettamien strategisten tavoitteiden ja niiden pohjalta konkretisoitujen taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista ja mitä vaikutusta arvioinnilla on ollut.

Luottamushenkilöt suhtautuvat valtuuston asettamien tavoitteiden arvioitavuuteen selvästi epäilevämmiin kuin strategisten tavoitteiden selkeyteen ja ope-

rationalisointiin. Väittämään, että *talousarviossa ja -suunnitelmassa tavoitteet on asetettu siten, että niiden toteutuminen on helposti arvioitavissa*, tutkimuskuntien luottamushenkilöistä yhtyy lähes kolme viidesosaa (57 %). Strategisen tavoitteenasettelun ja tavoitteiden arvioitavuuden välisen suhteen ristiriitaisuus ilmenee siten, että niistäkin luottamushenkilöistä, jotka pitävät valtuuston strategista tavoitteenasettelua riittävän selkeänä, vain 63 % pitää tavoitteiden toteutumista helposti arvioitavissa olevana.

Usko tavoitteiden arvioitavuuteen karisee kuntakoon kasvaessa: kun pienten kuntien luottamushenkilöistä samaa mieltä väittämän kanssa on 62 %, samoin ajattelevia on keskisuurissa kunnissa 57 % ja suurissa kunnissa 54 %.

Pienissä kunnissa yleinen luottamus tavoitteiden arvioitavuuteen näkyy myös siinä, että keskustalaisista luottamushenkilöistä muita puolueita edustavia kollegoja suurempi osa (63 %) yhtyy väittämään. Sitä vastoin vihreitä ja muita pieniä puolueita edustavista yli puolet on väittämän kanssa eri mieltä. Kun yli 15 % valtuustopaikoista hallussaan pitäviä puolueita edustavista luottamushenkilöistä kaksi viidesosaa on eri mieltä väittämän kanssa, alle 15 %:n puolueissa samoin ajattelevia on lähes puolet.

Asema kunnallisessa valtarakenteessa vaikuttaa suhtautumiseen tavoitteiden arvioimismahdollisuuksiin myös siten, että kunnanhallitusten jäsenistä arvioinnin helppouteen uskoo kaksi kolmasosaa, mutta etäämpänä asioiden valmistelusta olevista eli kunnanhallitukseen kuulumattomista vain hieman yli puolet (54 %). Luottamus tavoitteiden arvioitavuuteen kuitenkin hieman karisee käytännön arviointityöstä saadun kokemuksen myötä, sillä tarkastuslautakuntaan kuuluvista tai siihen aiemmin kuuluneista 51 % pitää tavoitteita helposti arvioitavissa vastaavan osuuden lautakuntaan kuulumattomista ollessa 58 %. Koulutus vähentää mutta ikä lisää skeptisyyttä talousarviossa ja -suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden arvioitavuutta kohtaan. Akateemisesti koulutetuista puolet (52 %), mutta alemman ammatillisen tutkinnon suorittaneista lähes kaksi kolmasosaa (58 %) yhtyy väittämään. Kun alle 35-vuotiaista yli puolet (55 %) on eri mieltä väittämän kanssa, 55 vuotta täyttäneistä eri mieltä on vain kaksi viidesosaa.

5.2.2 ARVIOINTIKERTOMUKSEN MERKITYS

Tarkastuslautakunnan tärkein tuotos valtuuston palvelutehtävässä on arviointikertomus, jonka pohjalta valtuusto saa palautetta asettamiensa tavoitteiden toimeenpanon onnistumisesta. Tutkimuskuntien luottamushenkilöt ovat varsin tyytyväisiä tarkastuslautakunnan raportointiin menettelymuotona: 78 % on samaa mieltä väittämän kanssa, että *tarkastuslautakunnan arviointikertomus lisää merkittävästi valtuuston mahdollisuuksia arvioida kunnan toimintaa ja sen tuloksellisuutta*. Kunnan koon kasvaessa tyytyväisyys tarkastuskertomuksen rooliin lisääntyy merkittävästi. Pienissä kunnissa väittämän kanssa samaa mieltä on 66 % luottamushenkilöistä, mutta keskisuurissa 74 % ja suurissa peräti 86 %. On ilmeistä, että erot selittyvät pitkälti kuntien tarkastusorganisaatioiden kokoerolla: Pienissä kunnissa on vähän henkilöstöä ja taloudellisia resursseja käytettävissä arviointikertomuksen laadintaan. Toisaalta isossa kunnassa, jossa näitä resursseja on

enemmän, tarvitaan arviointikertomusta vastaavasti enemmän, kun asiat ovat mittakaavaltaan suurempia ja kunnallisen päätöksenteon ja hallinnon prosessit monimutkaisempia.

Vihreän liiton luottamushenkilöt uskovat muissa valtuustoryhmissä toimivia kollegojaan enemmän arviointikertomuksen valtuuston arviointimahdollisuuksia lisäävään vaikutukseen (89 % samaa mieltä). Muiden pienten puolueiden muodostamassa ryhmässä arviointikertomuksen merkitys koetaan sitä vastoin keskimääräistä vähäisemmäksi (75 %). Tämä on yllättävää, koska nimenomaan pienten ryhmien, joilla on vähän ”silmiä ja korvia” luottamuselimissä, voisi olettaa hyötyvän kertomuksen tarjoamasta kuntaa koskevasta informaatiosta. Tosin kokonaisuutena pienten valtuustoryhmien edustajat uskovat tarkastuskertomuksen palvelevan valtuustoa enemmän kuin suurten valtuustoryhmien edustajat. Kokoomuksessa arviointikertomuksen merkitys koetaan kuitenkin selvästi vähäisemmäksi (70 % samaa mieltä) kuin muissa puolueissa.

Kunnanhallitusten jäsenet suhtautuvat muita skeptisemmin arviointikertomuksen hyödyllisyyteen, sillä heistä 71 % ja kunnanhallitukseen kuulumattomista 80 % on samaa mieltä väittämän kanssa. Sitä vastoin arviointikertomuksen laadinnasta vastaavan tarkastuslautakunnan nykyiset tai entiset jäsenet uskovat muita enemmän kertomuksen valtuustoa palvelemaan merkitykseen. Tarkastuslautakuntakokemusta omaavista 88 % ja sitä vailla olevista 75 % katsoo arviointikertomuksen hyödyttävän merkittävästi valtuustoa. Vielä selvemmin ero tulee näkyviin tämän luottamuksen intensiteetissä, sillä lautakuntakokemusta hankkineista lähes puolet on *täysin* samaa mieltä väittämän kanssa, kun taas sitä vailla olevista vain viidesosa.

Yllättäen koulutus ei lisää suoraviivaisesti luottamusta selvitystyön vaikuttavuuteen: sekä akateemisesti koulutetuista eli yliopisto- tai korkeakoulututkinnon että enintään ammatillisen koulutuksen suorittaneista 79 % katsoo kertomuksen lisäävän merkittävästi valtuuston mahdollisuuksia arvioida kunnan toimintaa ja sen tuloksellisuutta. Keskimmaisessä koulutusryhmässä eli opistotasoisien tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneissa luottamus kertomuksen vaikuttavuuteen on vähäisempää (72 %). Ikäryhmistä kaikkein eniten (84 %) arviointikertomuksen valtuustoa palvelemaan rooliin luottavat nuorimmat luottamushenkilöt eli alle 35-vuotiaat, joiden oma kokemus kuntaorganisaation toiminnasta on yleensä lyhin. Hieman yllättävää on, että kaikkein vähiten arviointikertomusta arvostetaan toiseksi nuorimmassa eli 35–44-vuotiaiden ikäryhmässä. Ero selittyy sillä, että useampien luottamushenkilövuosien myötä he ovat päässeet sisälle kuntaorganisaatioon, jolloin arviointikertomuksen tapaista selvitystyötä ei ehkä pidetä yhtä välttämättömänä.

5.2.3 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ONNISTUMINEN TEHTÄVÄSSÄÄN

Miten tarkastuslautakunnat ovat onnistuneet päätehtävässään? Tutkimuskuntien luottamushenkilöiden arvion mukaan varsin hyvin, sillä runsaat kolme neljäsosaa on samaa mieltä väittämän kanssa, että *kuntani tarkastuslautakunta on kyennyt arvioimaan hyvin valtuuston asettamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita*. Väittämässä ei oteta kantaa siihen, onko tarkastuslautakunnan onnistuminen tai

epäonnistuminen tehtävässään johtunut sen omista toimintatavoista vai valtuuston asettamien tavoitteiden arvioitavuudesta. Täysin samaa mieltä väittämän kanssa on 21 % ja jokseenkin samaa mieltä 55 % vastanneista, kun taas jokseenkin eri mieltä olevia on 17 %, mutta täysin eri mieltä olevia vain 4 %.

Mitä suurempi kunta, sitä tyytyväisempiä luottamushenkilöt ovat tarkastuslautakunnan toimintaan. Pienten kuntien luottamushenkilöistä samaa mieltä väittämän kanssa on 65 %, mutta keskisuurten 77 % ja suurten kuntien 82 %. Todennäköistä on, että tarkastuslautakuntien resursseissa erikokoisten kuntien välillä olevat erot selittävät tyytyväisyseroja.

Tyytyväisyys tarkastuslautakunnan arviointityöhön eri juurikaan riipu luottamushenkilöiden puoluekannasta eikä puolueen valta-asemasta, sillä puolueiden väliset erot ovat vähäisiä. Tyytyväisimpiä ovat Vasemmistoliiton luottamushenkilöt (samaa mieltä 81 %) ja vähiten tyytyväisiä pienempien puolueiden edustajat (72 %). Vasemmistoliittoon kuuluvien suuri tyytyväisyys tarkastuslautakunnan toimintaan on yllättävää, koska he suhtautuvat keskimääräistä kriittisemmin strategisten tavoitteiden operationalisointiin ja huomioon ottamiseen kunnan johtamisessa. Myös kokoomuksen luottamushenkilöt ovat keskimääräistä vähemmän tyytyväisiä, sillä heistä samaa mieltä on 74 %. SDP:n, keskustan ja vihreiden luottamushenkilöistä noin 78 % on samaa mieltä väittämän kanssa.

Asema kuntaorganisaatiossa on sitä vastoin yhteydessä tyytyväisyyteen tarkastuslautakunnan arviointityöhön. Kunnanhallitukseen kuuluvista 74 % on samaa mieltä väittämän kanssa, kun taas siihen kuulumattomat ovat hieman tyytyväisempiä: 78 % on samaa mieltä. Tarkastuslautakunnan jäsenyys vaikuttaa vielä selvemmin suhtautumiseen arvioinnin onnistumiseen. Tarkastuslautakuntaan jossakin vaiheessa kuuluneista 87 % katsoo lautakunnan kyenneen arvioimaan hyvin valtuuston asettamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita, kun taas lautakuntaan koskaan kuulumattomista samaa mieltä on 74 %. Ero selittynee ainakin osittain sillä, että ensiksi mainittujen kohdalla kysymys on omaan toimintaan kohdistuvasta arvioinnista. Kolmasosa tarkastuslautakuntaan kuuluneista on *täysin* samaa mieltä väittämän kanssa, kun lautakuntaan kuulumattomista heitä on puolet vähemmän.

Kun tarkastuslautakunta luottamushenkilöiden käsityksen mukaan on onnistunut arvioimaan hyvin valtuuston asettamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita, voidaan kysyä, mikä toimielin kunnassa hyötyy eniten tarkastuslautakunnan toiminnasta. Luottamushenkilöiden käsityksen mukaan selvästi eniten tarkastuslautakunnasta hyötyy kunnanvaltuusto, jota ensisijaisena hyötyjänä pitää 53 % vastaajista. Mitä suurempi kunta, sitä yleisemmin valtuuston katsotaan olevan ensisijainen hyötyjä. Pienissä kunnissa valtuustoa ensisijaisena hyötyjänä pitää 44 %, keskisuurissa 50 % ja suurissa kunnissa 59 %.

Toiseksi yleisimmin tarkastuslautakunnan katsotaan palvelevan kunnanhallitusta, jota 25 % pitää ensisijaisena hyötyjänä. Eniten kunnanhallituksen hyötymiseen uskotaan keskikokoisissa kunnissa. Kolmanneksi yleisimpänä hyötyjänä nähdään kunnanjohtaja, jonka ensisijaiseksi hyötyjäksi nostaa 11 % tutkimuskuntien luottamushenkilöistä. Tarkastuslautakunnan koetaan palvelevan sitä paremmin kunnanjohtajaa, mitä pienemmästä kunnasta on kysymys. Suurissa kunnissa kunnanjohtajan ensisijaiseksi hyötyjäksi nimeää 7 %, keskisuurissa 14 % ja

pienissä 15 % luottamushenkilöistä. Kuntalaiset hyötyvät neljänneksi eniten lautakunnan arviointityöstä. Kuntalaiset arvioi ensisijaiseksi hyötyjäksi kuitenkin vain 8 % vastaajista. Yleisemmin tarkastuslautakunnan nähdään palvelevan kuntalaisia pienissä kunnissa. Muuta kunnallishallintoa pitää ensisijaisena hyötyjänä vain 3 %. Valtion viranomaisia käytännöllisesti katsoen kukaan ei pidä ensisijaisena hyötyjänä.

5.2.4 TARKASTUSLAUTAKUNNAN TYÖN HYÖDYNTÄMINEN

Jos tarkastuslautakunta palvelee eniten valtuustoa, miten valtuusto sitten hyödyntää tarkastuslautakuntaa? Luottamushenkilöille esitettiin väittämä, että *seuraavassa talousarviossa otetaan kunnassani riittävästi huomioon tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessaan tai muussa yhteydessä esittämät havainnot, esitykset ja kehittämisehdotukset*. Tarkastuslautakunnan hyödyntämisessä mitä ilmeisimmin on puutteita, sillä luottamushenkilöiden käsitykset jakautuvat selvästi. Samaa mieltä väittämän kanssa on 45 %, mutta eri mieltä lähes yhtä suuri osa, 43 %. Huomattava osa (13 %) ei osannut ottaa kantaa tähän kysymykseen epätietoisuuden tosin vähetessä kuntakoon kasvaessa. Tarkastuslautakunnan raportoinnin huomioon ottaminen ei kuitenkaan riipu suoraviivaisesti kuntakoosta: samaa mieltä väittämän kanssa on keskiuurissa kunnissa 47 % luottamushenkilöistä, suurissa kunnissa 44 % ja pienissä 42 %. Eri mieltä olevia on eniten suurissa kunnissa (44 %), toiseksi eniten pienissä (43 %) ja vähiten keskiuurissa (41 %).

Eri puolueita edustavien luottamushenkilöiden tyytyväisyydessä tarkastuslautakuntien raporttien huomioon ottamiseen valtuustossa on erittäin merkittäviä eroja. Kun suurissa valtuustoryhmissä tyytyväisiä tarkastuslautakunnan raporttien huomioon ottamiseen on lähes puolet luottamushenkilöistä, pienissä valtuustoryhmissä heitä on vain runsas kolmasosa. Yleisimmin raporttien huomioon ottamista riittävänä pitävät kokoomuslaiset (54 %) ja vähiten vihreät (32 %). Raporttien huomioon ottamista riittävänä pitää keskustalaisista 47 %, sosiaalidemokraateista 46 %, vasemmistoliittolaisista 35 % ja muut-ryhmään kuuluvista 37 %.

Puolueen asema kunnallisessa vallankäytössä on yhteydessä kritiikin voimakkuuteen. Jos puolueella on yli 15 % valtuustopaikoista, sitä edustavista luottamushenkilöistä vajaa puolet katsoo lautakunnan kertomuksia otettavan huomioon riittävästi, mutta alle 15 % valtuustopaikoista hallussaan pitävien puolueiden luottamushenkilöistä tyytyväisiä on vain runsas kolmannes. Pienempien kuntapuolueiden eli Vasemmistoliiton, vihreiden ja muiden puolueiden luottamushenkilöistä yli puolet pitää kertomusten huomioon ottamista talousarviokäsittelyssä riittämättömänä.

Puoluekannasta riippumatta asema kuntaorganisaatiossa vaikuttaa tyytyväisyyteen tarkastuslautakunnan raporttien vaikutukseen. Kun kunnanhallituksen jäsenistä huomioon ottamista pitää riittävänä yli puolet (52 %), kunnanhallitukseen kuulumattomista samaa mieltä on runsaat kaksi viidesosaa (43 %). Tarkastuslautakuntaan kuuluneista 55 %, mutta lautakuntaan kuulumattomista vain 43 % katsoo sen kertomuksia otetun huomioon riittävästi. Toisin sanoen tarkas-

tuslautakunnan jäsenet uskovat voittopuolisesti toimintansa vaikuttavuuteen, kun taas siihen kuulumattomat ovat selvästi epäilevämpiä vaikuttavuuden suhteen.

Luottamushenkilöiden koulutustasolla ja iällä on lievä yhteys arviointeihin kertomusten vaikuttavuudesta siten, että tyytyväisyys kertomusten huomioon ottamiseen valtuustossa vähenee koulutustason noustessa mutta lisääntyy iän myötä. Miehet (48 %) ovat naisia (41 %) tyytyväisempiä, joskin naisista kuudesosa ei osannut arvioida vaikutusta.

5.2.5 TARKASTUSLAUTAKUNNAN ASEMA KUNTAORGANISAATIOSSA

Kun tarkastuslautakunta on uusi, vuoden 1995 kuntalailla luotu kunnallinen toimielin, voidaan kysyä, minkälaiseksi sen asema on muotoutunut ensimmäisten toimintavuosien aikana. Kyselylomakkeessa kunnallisille luottamushenkilöille esitettiin avokysymys: *minkälaisena näette tarkastuslautakunnan nykyisen aseman ja roolin kunnassanne?* Luokitellut vastaukset käyvät ilmi taulukosta 2. Tosin vastausten luokittelua on vaikeuttanut se, että osa luottamushenkilöistä vastasi yleisesti – esimerkiksi hyvä, heikko – ja osa taas kuvasi hyvinkin yksityiskohtaisesti lautakunnan toimintaan liittyviä ongelmia.

Taulukko 2. Tarkastuslautakunnan asema kunnassa (%).

	Kunnan koko				N
	Pieni	Keskis.	Suuri	Yht.	
Hyvä	21	34	39	33	136
Heikko	25	18	14	18	72
Kehittyvä	13	18	16	16	66
Näkymätön	18	17	13	15	62
Kohtalainen	5	9	19	13	51
Epäitsenäinen ja kritiikitön	13	5	6	7	29
Ongelmia toiminnassa tai jäsenistössä	4	3	10	6	25
Turha	13	5	1	5	19
Valtuutetut eivät ymmärrä roolia	8	4	3	4	18
Yht.	100	100	100	100	406

Ensimmäisten toimintavuosiansa aikana tarkastuslautakunta on löytänyt asemansa ja roolinsa verraten hyvin, sillä kolmannes luottamushenkilöistä pitää sen asemaa hyvänä. Lautakunnan katsotaan olevan esimerkiksi uskottava, arvostettu ja luotettu sekä riippumaton ja itsenäinen. Mitä suurempi kunta, sitä merkittävämmäksi luottamushenkilöt arvioivat tarkastuslautakunnan aseman. Kun pienten kuntien luottamushenkilöistä viidesosa pitää lautakunnan asemaa hyvänä, suurissa kunnissa samoin ajattelevia on lähes kaksi kertaa niin paljon.

Kohtalaisena eli riittävänä, kuntalain tarkoittamalla tavalla toimivana tarkastuslautakuntaa pitää kahdeksasosa vastaajista. Kuudesosa pitää lautakunnan

asemaa *kehittyvänä* siten, että sen asema on vahvistunut ja selkeytynyt ja arvoitus kasvanut ensimmäisen kauden jälkeen, joskin lautakunta edelleen hakee rooliaan ja toimintamallejaan perinteisen tilintarkastuksen ja laaja-alaisen tarkastuksen välimaastossa. Erityisesti keskisuurissa kunnissa tarkastuslautakunnan roolin koetaan olevan vasta muotoutumassa. Monissa vastauksissa kaivattiin sen roolin terävöittämistä ja lisää rohkeutta puuttua epäkohtiin tai väärinkäytöksiin. Lautakunnan merkitystä ei ole vielä riittävästi ymmärretty kunnan kehittämisessä valtuuston, kunnanhallituksen eikä myöskään viranhaltijoiden keskuudessa. Työskentelyn katsottiin tukeutuvan liikaa virkamiesvalmisteluun.

Suoranaisesti *heikkona* tarkastuslautakunnan asemaa pitää runsas kuudesosa vastaajista. Sen nähdään harjoittavan lähinnä laillisuusvalvontaa eikä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa eli valvovan valtuuston tahdon toteutumista. Lautakunnan ”nuhtelut” katsotaan ohitettavan olankohautuksella, eikä mediakaan ole siitä kiinnostunut. Mitä pienempi kunta, sitä heikompana tarkastuslautakunta näyttäytyy. Pienissä kunnissa jopa neljäsosa kokee sen aseman heikoksi. Tarkastuslautakuntakokemusta omaavista 11 % ja tätä kokemusta vailla olevista 19 % pitää lautakunnan nykyistä asemaa heikkona. Kriittisimpiä ovat vihreät, joista lähes kolmasosa kokee sen aseman heikoksi. Päinvastaista kantaa edustaa Vasemmistoliitto, jonka luottamushenkilöistä vain kymmenesosa on samaa mieltä. Pienten valtuustoryhmien, joilla on alle 15 % valtuustopaikoista, jäsenistä viidesosa, mutta suurten ryhmien jäsenistä kuudesosa kokee tarkastuslautakunnan nykyisen aseman heikoksi. Tarkastuslautakunnan asemaa pidettiin jopa ”teatraalisena”, koska kuntatarkastajan katsottiin kirjoittavan arviointikertomuksen.

Runsas seitsemäsosa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä pitää tarkastuslautakuntaa *näkymättömänä* toimielimenä. Yhden vastaajan sanoin ”tarkastuslautakunta on olemassa, mutta se näkyy ainoastaan talousarvion käsittelyvaiheessa ohimennen”. Mitä pienempi kunta, sitä näkymättömämpi lautakunta on. Sen koetaan jäävän tuntemattomaksi sekä valtuutetuille että kuntalaisille ja olevan liian passiivinen. Kaikkein näkymättömin lautakunta on pienten kuntien valtuustoluonon eli keskustan luottamushenkilöille (20 %). Vähiten tätä ongelmaa ovat kokeneet pienten kuntapuolueiden ja Vasemmistoliiton luottamushenkilöt.

Pienissä kunnissa kahdeksasosa pitää tarkastuslautakuntaa jopa *turbana* eli tarpeettomana ”välttämättömänä pahana” ja ”pakkopullana”, joka valitaan, koska se lain mukaan pitää valita. Niin ikään kahdeksasosa pienten kuntien luottamushenkilöistä pitää lautakuntaa *epäitsenäisenä ja kritiikittömänä* siten, että se myötäilee virkamieskuntaa, on epäitsenäinen ja varovainen, politisoitunut ja poliittisten järjestöjen ohjaama. Viimeksi mainittu viittaa siihen, että pienissä kunnissa, joissa tarkastuslautakunta on kooltaan pieni, sen kokoonpano voi olla poliittisesti yksipuolinen. Yhden näkemyksen mukaan pienissä kunnissa on liikaa ”herran pelkoa” eikä riittävästi resursseja (henkilökuntaa) itsenäiseen tarkastustoimintaan.

Suurissa kunnissa *tarkastuslautakunnan jäseniin tai toimintaan liittyvät ongelmat* ovat yleisempiä kuin pienemmissä kunnissa. Lautakunnan jäseniltä katsotaan puuttuvan kompetenssia, lautakunnan katsotaan puuttuvan vääriin asioihin ja sen toiminnan katsotaan olevan liikaa riippuvainen puheenjohtajan ky-

vyistä ja yleensä puheenjohtajan ja jäsenten asenteesta. Eräiden vastaajien mukaan muiden lautakuntien jäsenyys on tarkastuslautakuntaa suositumpaa, jolloin tarkastuslautakuntaan joudutaan valitsemaan jäseniä, joilla ei ehkä ole parasta mahdollista pätevyyttä hoitaa tehtävää. Toisin sanoen lautakunnan toiminta riippuu hyvin pitkälle sen jäsenistä, varsinkin puheenjohtajasta, sekä heidän nauttimastaan arvostuksesta kunnassa.

Luottamushenkilöiden suhtautuminen tarkastuslautakunnan asemaan ei riipu suoraviivaisesti heidän puolueensa valta-asemasta valtuustossa. Toisin sanoen pienet ja suuret valtuustoryhmät kokevat lautakunnan aseman keskimäärin hyvin samanlaisena. Hyvänä lautakunnan asemaa pitää Vasemmistoliiton luottamushenkilöistä jopa lähes puolet (48 %), kun taas vastakkaista näkemystä vahvimmin edustavat vihreiden luottamushenkilöt, joista vain 16 % pitää asemaa hyvänä ja lähes puolet, 47 %, heikkona. Keskustalaisista tarkastuslautakunnan asemaa hyvänä pitää 35 %, kokoomuslaisista 33 %, sosiaalidemokraateista 30 % ja muiden puolueiden edustajista 31 %. Kokoomuslaiset kokevat muita enemmän (13 %) ongelmia esiintyvän tarkastuslautakunnan toiminnassa ja jäsenistössä, kun taas muiden puolueiden ryhmässä korostetaan keskimäärin enemmän lautakunnan epäitsenäistä ja kritiikitöntä asemaa (17 %) ja sitä, että valtuutetut eivät ymmärrä lautakunnan roolia (10 %).

Kunnanhallituksen jäsenet ja tarkastuslautakuntaan itse kuuluneet kokevat tarkastuslautakunnan aseman paremmaksi kuin muut. Kunnanhallituksen jäsenistä tarkastuslautakunnan asemaa pitää hyvänä 36 % ja siihen kuulumattomista 33 %. Heikoksi sen näkee kunnanhallituksen jäsenistä 31 % ja siihen kuulumattomista 34 %. Kunnanhallituksen jäsenet katsovat muita yleisemmin ongelmia liittyvän tarkastuslautakunnan toimintaan ja jäsenistöön. Tarkastuslautakuntaan jossakin vaiheessa kuuluneista lautakunnan aseman määrittelee hyväksi selvästi suurempi osa (41 %) kuin siihen kuulumattomista (32 %). Vielä selvemmin oma-kohtainen kokemus tarkastuslautakunnan toiminnasta näkyy siinä, että siihen kuulumattomista 37 % näkee sen aseman heikoksi, mutta siihen kuuluneista vain 19 %. Tarkastuslautakuntaan kuulumattomat katsovat lautakuntakokemusta omaavia enemmän ongelmia liittyvän lautakunnan toimintaan ja jäsenistöön, kun taas lautakuntaan kuuluneet pitävät muita selvästi yleisemmin ongelmana sitä, että valtuutetut eivät ymmärrä sen roolia.

5.3 Tiedon saaminen tavoitteiden toteutumisesta

5.3.1 VALTUUTETTUJEN INFORMAATION LÄHTEET

Tarkastuslautakunnan päätehtävä on seurata valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Valtuusto voi puolestaan tarkastuslautakunnalta saamansa palautteen avulla tarkentaa ja määritellä uudelleen tavoitteitaan. Tarkastuslautakunnan arviointikertomus ei kuitenkaan ole ainoa lähde, josta valtuusto voi saada palautetta kunnan toiminnan tuloksellisuudesta ja asettamiensa tavoitteiden saavuttamisesta. Seuraavassa tarkastuslautakunnan arviointikertomus suhteutetaan muihin valtuuston tietolähteisiin (taulukko 3).

Taulukko 3. Lähteet, joista valtuutetut saavat paljon tietoa kunnan toiminnan tuloksellisuudesta ja valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta (%).

	Kunnan koko				N
	Pieni	Keskis.	Suuri	Yht.	
Kunnanhallituksen laatimasta tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta	94	95	93	94	506
Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksesta	71	78	89	81	439
Tiedotusvälineistä	56	70	78	70	374
Kuntia koskevista tilastotiedoista	61	68	66	65	350
Lautakuntien omista vuosikertomuksista	57	64	70	65	347
Valtuutettujen omakohtaisista ja heidän lähipiirinsä kokemuksista ja havainnoista	61	65	64	64	344

Kunnanhallituksen laatima tilinpäätös ja toimintakertomus toimivat luottamushenkilöille selvästi tärkeimpänä tietolähteenä kunnan tuloksellisuuden ja valtuuston asettamien tavoitteiden arvioimiseksi. Yli yhdeksän kymmenestä pitää niitä merkittävinä tiedon lähteitä. Toiseksi tärkein tietolähde kaiken kokoisissa kunnissa on tarkastuslautakunnan arviointikertomus, josta kahdeksan kymmenestä katsoo saatavan paljon tietoa. Tosin sen merkitystä pidetään sitä suurempana, mitä suurempien kuntien ryhmästä on kysymys. Kun pienissä kunnissa seitsemän kymmenestä vastaajasta näkee tarkastuskertomuksesta saatavan paljon tietoa, suurissa kunnissa näin ajattelevia on yhdeksän kymmenestä. Kolmanneksi tärkeimmän tietolähteen muodostavat tiedotusvälineet, joiden merkitys korostuu kuntakoon kasvaessa. Kun pienissä kunnissa 56 % luottamushenkilöistä katsoo saavansa paljon tietoa tiedotusvälineistä, samaa mieltä suurten kuntien luottamushenkilöistä on 78 %. Pienissä kunnissa tiedotusvälineet ovatkin vasta seitsemänneksi tärkein valtuutettujen tietolähde.

Neljänneksi tärkein tietolähde on ryhmä ”muut”, josta kaksi kolmasosaa vastaajista katsoo saatavan paljon tietoa toiminnan tuloksellisuudesta ja tavoitteiden toteutumisesta. Suurissa kunnissa se on jopa neljänneksi tärkein tietolähderyhmä. Viidenneksi tärkeimpänä tiedon lähteenä pidetään kuntia koskevia tilastoja, joista vajaat kaksi kolmasosaa luottamushenkilöistä katsoo saatavan paljon tietoa. Tilastotiedon merkitys on suurin keskikokoisissa kunnissa. Suurissa kunnissa tilastotiedon merkitystä korostetaan vähemmän suhteessa muihin taulukossa 3 esitettyihin vaihtoehtoisiin lähteisiin. Jaetulle viidennelle sijalle sijoittuvat tietolähteenä myös lautakuntien omat vuosikertomukset. Niiden merkitys koetaan sitä suuremmaksi, mitä suurempien kuntien ryhmästä on kysymys. Kun pienten kuntien luottamushenkilöistä 57 % pitää lautakuntien vuosikertomuksia tärkeänä tietolähteenä, suurissa kunnissa samoin ajattelevien osuus on jo 70 %.

Seitsemänneksi tärkein tietolähde ovat valtuutettujen omakohtaiset ja heidän lähipiirinsä kokemukset ja havainnot, joista vajaa kaksi kolmasosaa luottamushenkilöistä katsoo saatavan paljon tietoa. Eri kuntaryhmien väliset erot ovat pienet, joskin suurissa kunnissa luottamushenkilöt painottavat eniten omia kokemuksia tärkeänä tiedon lähteenä. Mutta jos suhteutetaan eri kuntaryhmien sisällä tietolähteitä keskenään, omakohtaisten kokemusten merkitys korostuu pienissä kunnissa. Pienissä kunnissa omakohtaiset kokemukset ovat jopa kolmanneksi tärkein tiedonsaantikanava, kun keskisuurissa kunnissa ne ovat viidenneksi ja suurissa kunnissa seitsemänneksi tärkein. Tämä selittyy sillä, että pienissä kunnissa kuntaorganisaatio on vähemmän kompleksinen kuin suurissa kunnissa samalla kun pienissä kunnissa äänestäjien ja heidän edustajiensa välinen etäisyys on lyhyempi. Kuntalaisten ja heidän järjestöjensä antama informaatio sijoittuu vasta kahdeksannelle sijalle. Sitä pitää tärkeänä tiedon lähteenä enää vain runsas neljännes luottamushenkilöistä. Tätä informaatiolähdettä tärkeänä pitävien osuus kasvaa kuntakoon kasvaessa.

Puolueen asema kunnan vallankäytössä vaikuttaa jossakin määrin sen edustajien suhtautumiseen eri tietolähteiden merkittävyyteen. Pienten valtuustoryhmien edustajat korostavat suurten valtuustoryhmien edustajia enemmän tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen ja tiedotusvälineiden painoarvoa tiedon lähteenä. Vihreiden ja muiden pienten ryhmien edustajat painottavat muita enemmän kunnanhallituksen tilinpäätöstä ja toimintakertomusta sekä kuntalaisten ja järjestöjen antamaa informaatiota ja vastaavasti muita vähemmän muiden lautakuntien vuosikertomuksia. Muut puolueet -ryhmässä korostuu erityisesti tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen ja tilastotietojen merkitys kunnan tuloksellisuuden ja valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen tiedon lähteenä. Vihreät sitä vastoin painottavat selvästi muita enemmän tiedotusvälineiden merkitystä. Keskustalaisille tarkastuslautakunnan arviointikertomuksella ja kokoomuslaisille valtuutettujen omakohtaisilla kokemuksilla on keskimääräistä vähemmän merkitystä.

Kunnanhallituksen jäsenet korostavat siihen kuulumattomia enemmän yhtäältä tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen (83 % / 78 %) ja toisaalta valtuutettujen omakohtaisten kokemusten merkitystä (67 % / 55 %) tiedon lähteenä. Yllättävää ei ole, että tarkastuslautakuntaan kuuluneet pitävät lautakunnan arviointikertomusta tärkeämpänä tiedon lähteenä kuin siihen kuulumattomat (91 % / 79 %). Eroa korostaa se, että lautakuntaan kuuluneista jopa puolet pitää arviointikertomusta erittäin tärkeänä tiedon lähteenä. Sitä vastoin he painottavat muita vähemmän tiedotusvälineiden informaatioarvoa.

Koulutuksen vaikutus on havaittavissa siten, että koulutustason noustessa monien tiedon lähteiden merkitys korostuu. Tästä on kuitenkin eräitä poikkeuksia. Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen merkitystä painottavat eniten yliopistotutkinnon suorittaneet (84 %). Enintään ammatillisen koulutuksen suorittaneista paljon tietoa arviointikertomuksesta katsoo saatavan 81 % ja opisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista 78 %. Lautakuntien omia arviointikertomuksia pidetään sitä hyödyllisempinä, mitä vähemmän vastaajalla on koulutusta. Valtuutettujen omakohtaisiin kokemuksiin luottavat yhtä paljon alimpaan ja ylimpään koulutusryhmään kuuluvat luottamushenkilöt.

Sukupuolten väliset erot ovat erittäin merkitseviä. Naiset uskovat miehiä selvästi yleisemmin kaikista edellä mainituista lähteistä saatavan paljon tietoa kunnan toiminnan tuloksellisuudesta ja valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisesta. Esimerkiksi tarkastuslautakunnan arviointikertomuksista naisista 88 % katsoo saatavan paljon tietoa, kun miehistä samaa mieltä on 78 %. Lautakuntien omien vuosikertomusten (73 % /61 %) sekä kuntalaisten ja järjestöjen antaman informaation (34 %/21 %) kohdalla sukupuolten väliset erot ovat vielä suurempia.

5.3.2 KUNTALAISTEN TIEDONTARPEET

5.3.2.1 KUNTALAISTEN TIEDON SAAMINEN TAVOITTEISTA

Vaikka kunnallinen demokratia perustuu pääosin edustuksellisuuteen, tarkastusjärjestelmän ei tule palvella pelkästään valtuutettuja. Tärkeää on myös, että kuntalaiset saavat tietoa edustuksellisten elinten asettamista tavoitteista, niiden saavuttamisesta ja ylipäänsä kunnan toiminnan tuloksellisuudesta suhteessa maksamiinsa veroihin. Tämän tiedon pohjalta kuntalaiset voivat antaa edustajilleen palautetta kunnallisvaaleissa sekä ottamalla heihin tai viranhaltijoihin yhteyttä vaalien välilläkin. Monissa kunnissa on otettu käyttöön erilaisia suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia.

Tutkimuskuntien luottamushenkilöt ovat varsin tyytymättömiä kuntalaisten tiedonsaantiin. Lähes kaksi kolmasosaa (64 %) vastanneista on eri mieltä väittämän kanssa, että *kuntalaiset saavat riittävästi tietoa kunnanvaltuuston asettamista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista*. Heikoimpana kuntalaisten tiedonsaantia kunnan tavoitteista pidetään keskiuurissa kunnissa, joissa luottamushenkilöistä 68 % on eri mieltä väittämän kanssa. Pienissä kunnissa vastaava osuus on 64 % ja suurissa kunnissa 59 %. Tyytymättömyyden syvyyttä kuvaa se, että *täysin* eri mieltä väittämän kanssa olevia on pienissä kunnissa neljäsosa, suurissa kunnissa viidesosa ja keskiuurissa kunnissa kuudesosa luottamushenkilöistä.

Pienissä valtuustoryhmissä (eri mieltä 69 %) tyytymättömyys kuntalaisten tiedonsaantiin on suurempaa kuin suuremmissa valtuustoryhmissä (61 %). Kun vihreiden, Vasemmistoliiton ja muiden pienten ryhmien luottamushenkilöistä noin kolme neljäsosaa pitää kuntalaisten tiedonsaantia riittämättömänä, sosiaalidemokraateista näin ajattelevia on vajaat kaksi kolmasosaa, keskustalaisista kolme viidesosaa ja kokoomuslaisista vajaat kolme viidesosaa.

Kunnanhallitusten jäsenten käsitykset eivät juurikaan poikkea muista, joskin he ovat muita epätietoisempia kuntalaisten kunnan tavoitteita koskevan tiedonsaannin riittävydestä. Sitä vastoin tarkastuslautakuntaan kuuluneet ovat siihen kuulumattomia kriittisempiä (eri mieltä 68 % / 62 %).

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, miten tarkastuslautakunnan tekemä arviointikertomus palvelee kuntalaisten tiedonsaantia. Ensinnäkin luottamushenkilöille esitettiin väittämä, että *tarkastuslautakunnan arviointikertomuksesta ei tiedoteta riittävästi kuntalaisille*. Luottamushenkilöiden kritiikki on kovaa, sillä 77 % heistä pitää tiedottamista liian vähäisenä. Keskiuurissa kunnissa näin ajattelevia on 82 % ja pienissä kunnissa 80 %, mutta suurissa kunnissa selvästi vähemmän, 72 %.

Arviointikertomusta koskeva tiedottamisongelma kärjistyy kuntakoon pienessä siinä mielessä, että suurissa kunnissa viidesosa, keskisuurissa runsas kolmasosa mutta pienissä kunnissa jo lähes puolet luottamushenkilöistä on *täysin* samaa mieltä väittämän kanssa.

Arviointikertomuksesta tiedottamisen vähäisyyden kokevat ongelmaksi erityisesti vihreiden ja Vasemmistoliiton luottamushenkilöt, joista lähes yhdeksän kymmenestä pitää tiedottamista riittämättömänä. Tyytyväisimpiä ovat kokoomuslaiset, mutta heistäkin kaksi kolmasosaa pitää tiedottamista liian vähäisenä. Kunnanhallituksen jäsenyys lisää merkittävästi tyytyväisyyttä, sillä heistä kaksi kolmasosaa pitää arviointikertomusta koskevaa tiedottamista riittämättömänä, mutta kunnanhallitukseen kuulumattomista neljä viidesosaa. Sitä vastoin tarkastuslautakuntaan kuuluneet eivät ole juurikaan muita kriittisempiä. Korkeasti koulutetut eli yliopistollisen tutkinnon suorittaneet ovat kuitenkin muita selvästi vähemmän kriittisiä. Ikäryhmittäin tarkasteltuna tyytyväisimpiä arviointikertomusta koskevaan tiedottamiseen ovat kaikkein nuorimmat, alle 35-vuotiaat luottamushenkilöt. Naiset ovat miehiä selvästi kriittisempiä (samaa mieltä 82 % / 75 %).

5.3.2.2 ARVIOINTIKERTOMUKSEN HYÖTY KUNTALAISILLE

Kun tarkastuslautakunnan arviointikertomuksesta kuntalaisille tiedottaminen koetaan heikoksi, luottamushenkilöt eivät myöskään ole kovin vakuuttuneita itse kertomuksen hyödyllisyydestä. Samaa mieltä väittämän kanssa, jonka mukaan *tarkastuslautakunnan arviointikertomus antaa myös kuntalaisille selkeän käsityksen kunnan tavoitteista ja johtamisen tuloksellisuudesta*, on 47 % luottamushenkilöistä, mutta lähes yhtä moni (43 %) on eri mieltä. Vahvimmin kertomuksen kuntalaisia palvelevaan rooliin luotetaan suurissa kunnissa, joiden luottamushenkilöistä puolet yhtyy väittämään. Pienissä kunnissa samoin ajattelevia on 45 % ja keskisuurissa 44 % luottamushenkilöistä. Huomionarvoista kuitenkin on, että pienten kuntien luottamushenkilöistä lähes puolet ei katso arviointikertomuksen antavan selkeää käsitystä kunnan tavoitteista ja johtamisen tuloksellisuudesta.

Puolueen voimasuhteilla valtuustossa sen enempää kuin vastaajan puoluekannalla ja kunnanhallitukseen kuulumisella ei ole juurikaan vaikutusta. Arviointikertomus näyttää kuitenkin palvelevan erityisesti pieniä valtuustoryhmiä, koska niitä edustavista luottamushenkilöistä muita suurempi osa (50 %) uskoo sen antavan kuntalaisille selkeän kuvan kunnan tilasta. Kokoomuslaiset näkevät kertomuksen muita vähemmässä määrin palvelevan kuntalaisia (42 %). Tarkastuslautakuntaan itse kuuluneet uskovat muita selvästi enemmän (60 % / 43 %) arviointikertomuksen palvelevan kuntalaisia. Koulutus puolestaan vähentää uskoa tarkastuskertomuksen hyötyarvoon. Enintään ammatillisen koulutuksen suorittaneista puolet (53 %), mutta yliopistollisen tutkinnon suorittaneista kaksi viidesosaa (43 %) katsoo tarkastuskertomuksen antavan kuntalaisille selkeän kuvan kunnan tavoitteista ja johtamisen tuloksellisuudesta. Arviointikertomuksen hyödyllisyyttä epäilevät erityisesti nuorimmat ikäluokat, sillä alle 55-vuotiaista enemmistö, noin puolet, on eri mieltä väittämän kanssa. Naiset ovat miehiä kriittisempiä mutta myös epätietoisempia.

5.4 Tarkastuslautakunnan toiminta ja siinä esiintyvät ongelmat

5.4.1 RAPORTOINNIN VAIKUTUS VALTUUSTON PÄÄTÖKSENTEKOON

Luottamushenkilöt eivät siis ole kovin vakuuttuneita siitä, että tarkastuslautakunnan arviointikertomus antaisi kuntalaisille selkeän käsityksen kunnan tavoitteista ja johtamisen tuloksellisuudesta. Nyt voidaan kysyä, missä määrin arviointikertomus palvelee valtuuston päätöksentekoa. Tämä asia esitettiin vastaajille käänteisessä muodossa siten, että väittämän mukaan *tarkastuslautakunnan nykyinen raportointikäytäntö palvelee heikosti valtuuston päätöksentekoa*.

Enemmistö luottamushenkilöistä katsoo tarkastuslautakunnan raportin palvelevan valtuustoa, koska eri mieltä väittämän kanssa on lähes kolme viidesosaa (57 %) ja samaa mieltä vain kaksi viidesosaa (42 %). Tyytyväisyys nykyiseen raportointikäytäntöön on erittäin merkitsevästi riippuvainen kuntakoosta: kuntakoon kasvaessa myös tyytyväisyys lisääntyy selvästi. Kun pienissä kunnissa tyytymättömiä raportointikäytäntöön on 62 %, keskisuurissa heitä on 43 % ja suurissa kunnissa enää 31 % luottamushenkilöistä. Raportointikäytännön ongelmallisuutta pienissä kunnissa korostaa se, että peräti 21 % pienten kuntien luottamushenkilöistä on *täysin* samaa mieltä väittämän kanssa.

Suurissa valtuustoryhmissä tarkastuslautakunnan raportointikäytännön nähdään palvelevan valtuustoa paremmin kuin pienissä valtuustoryhmissä. Puolueittain tarkasteltuna vahvan kuntapuolueen, Suomen Keskustan luottamushenkilöt ovat kaikkein tyytymättömiä nykyiseen raportointikäytäntöön (49 % samaa mieltä). Tämä liittyy siihen, että puolue on vahva nimenomaan pienissä kunnissa, joissa ylipäänsä ollaan tyytymättömiä nykykäytäntöön. Edes vahva asema kunnallisessa vallankäytössä ei siten poista tyytymättömyyttä tarkastuslautakunnan raportointikäytäntöön. Kaikkein tyytyväisimpiä ovat suurissa kunnissa vahvimmillaan olevaa kokoomusta edustavat luottamushenkilöt (36 %). Kunnanhallituksen jäsenet ovat selvästi muita kriittisempiä (samaa mieltä 48 % /40 %) ja tarkastuslautakuntaan kuuluneet muita vähemmän kriittisiä (36 % /43 %). Yliopistotutkinnon suorittaneet ovat vähemmän koulutettuja selvästi tyytyväisempiä nykyiseen raportointikäytäntöön, sillä heistä vain kolmannes, mutta vähemmän koulutetuista puolet näkee sen palvelevan heikosti valtuuston päätöksentekoa. Nuorimmat eli alle 35-vuotiaat ovat vanhempia selvästi tyytyväisempiä valitsemaan raportointikäytäntöön.

5.4.2 RESURSSIEN RIITTÄVYYS

Jos tarkastuslautakunnan toiminta palvelee verraten heikosti kuntalaisia eikä erityisen hyvin valtuustoonkaan päätöksentekoa, voidaan kysyä, liittyykö sen toimintaan joitakin ongelmia. Seuraavassa tarkastellaan ensin lautakunnan resursointia ja sen jälkeen sen toiminnassa esiintyviä ongelmia.

Tutkimuskuntien luottamushenkilöt ovat verraten tyytyväisiä tarkastuslautakuntien toimintaedellytyksiin. Kaksi kolmasosaa (67 %) on samaa mieltä väittämän kanssa, jonka mukaan *kuntani tarkastuslautakunnalla on käytössään riittävästi resursseja (henkilökuntaa, varoja yms.) huolehtiakseen kunnan hallinnon ja ta-*

louden tarkastuksen järjestämistehtävästä sekä valtuuston asettamien tavoitteiden kokonaisarviointista. Kuntakoon vaikutus on pieni. Vaikka tyytyväisimpiä ovat suurten kuntien luottamushenkilöt (70 %), pienissäkin kunnissa 67 % pitää resursseja riittävinä. Hieman yllättäen vähiten tyytyväisiä tarkastuslautakunnan voimavaroihin ovat keskisuurten kuntien luottamushenkilöt (64 %). Väittämän kanssa *täysin* samaa mieltä olevien osuus jopa kasvaa kuntakoon pienetessä.

Suurten valtuustoryhmien edustajat ovat selvästi pienten ryhmien edustajia tyytyväisempiä tarkastuslautakunnan resursseihin (70 % /57 %). Tosin vihreät ovat keskustalaisten ja kokoomuslaisten kanssa yhtä tyytyväisiä resursseihin, kun taas vähiten tyytyväisiä ovat pienten puolueiden (51 %) ja Vasemmistoliiton (55 %) edustajat. Kunnanhallituksen jäsenet pitävät muita selvästi yleisemmin tarkastuslautakunnan resursseja riittävinä, mutta yllättäen myös tarkastuslautakunnan jäsenenä toimineet. Tosin tarkastuslautakuntaan kuuluneiden kuva resurssien riittävydestä on kaksijakoinen. Lautakuntaan kuuluneista 72 % ja siihen kuulumattomista 65 % pitää resursseja riittävinä. Toisaalta lautakuntaan kuuluneista muita suurempi osa on sekä täysin samaa mieltä väittämän kanssa (34 % /21 %) että täysin eri mieltä (28 %/ 21 %) sen kanssa. Lautakuntaan kuulumattomille sen resurssien riittävyden arviointi tuotti vaikeuksia (13 % ei osaa sanoa). Koulutustason noustessa tyytyväisyys resurssien riittävyteen vähennee selvästi.

5.4.3 TOIMINNALLISET ONGELMAT

Tarkastuslautakunnan mahdollisia toiminnallisia ongelmia kartoitettiin strukturoidulla kysymyksellä. Taulukossa 4 on yhdistetty kyselylomakkeen vastausvaihtoehtoina olleet ”paljon” ja ”jonkin verran” luottavuuden parantamiseksi luokaksi ”esiintyy”, koska luottamushenkilöt eivät nähneet tarkastuslautakunnan toimintaan liittyvän minkään teeman suhteen paria poikkeusta lukuun ottamatta suuria ongelmia.

Kyselylomakkeessa esitetyistä teemoista suurimpana ongelmana pidettiin tarkastuslautakunnan vähäistä valmiutta arvioida kunnan johdon toimintaa. Puolet luottamushenkilöistä pitää kunnan johdon toiminnan arvioimista puutteellisenä, kun taas kolmasosa ei näe siinä ongelmaa. Ongelma kärjistyy kuntakoon pienetessä, sillä pienissä kunnissa kolme viidesosaa pitää ongelmana heikkoa valmiutta johdon arviointiin. Johdon arvioinnin puutteen kärjistymisestä nimenomaan pienissä kunnissa kertoo se, että niiden luottamushenkilöistä viidesosan mielestä tätä ongelmaa on omassa kunnassa paljon. Tosin pienissä kunnissa tätäkin suhteellisesti suurempi ongelma on vastaajien mielestä se, että koko arviointi nojautuu pääasiassa tilintarkastajan suorittamaan arviointiin. Kunnan johdon arvioinnin puutteellisuus pienissä kunnissa voi osaltaan selittyä ”piirien pienuudella”: kun poliitikkojen ja viranhaltijoiden määrä on pieni, he tuntevat henkilökohtaisesti toisensa, jolloin toisen toiminnan arviointi voi olla kiusallista. Lisäksi pienissä kunnissa kunnanjohtaja ja tarkastuslautakunnan enemmistö voivat edustaa samaa poliittista kantaa, mikä voi osaltaan vähentää valmiutta johdon kirjalliseen arviointiin. Tähän viittaa se, että jopa pienten kuntien valtuustoluokan keskustan luottamushenkilöt kokevat tämän ongelman keskimääräistä suu-

Taulukko 4: Tarkastuslautakunnan toimintaan omassa kunnassa liittyvät ongelmat (%).

		Kunnan koko				N
		Pieni	Keskis.	Suuri	Yht.	
Tarkastuslautakunta ei ole valmis arvioimaan kunnan johdon toimintaa.	Esiintyy	59	57	46	52	279
	Ei esiinny	26	28	41	33	178
	Eos	15	15	13	14	76
	Yht.	100	100	100	100	533
Koko arviointi nojautuu pääasiassa tilintarkastajan suorittamaan tarkastukseen.	Esiintyy	66	52	42	51	270
	Ei esiinny	19	31	38	32	169
	Eos	15	17	19	18	95
	Yht.	100	100	100	100	534
Sisäisen valvonnan, tilintarkastuksen ja tarkastusltk:n arviointitehtävän päällekkäisyys aiheuttaa ongelmia valvonnan, tilintark. ja arvioinnin velvollisuus- ja vastuusuhteissa.	Esiintyy	39	37	39	38	202
	Ei esiinny	39	36	39	38	202
	Eos	23	27	22	24	128
	Yht.	100	100	100	100	532
Tarkastuslautakunta pyrkii liiaksi ottamaan kantaa päätöksentekoon ja hallintoon kuuluviin asioihin.	Esiintyy	21	35	27	28	151
	Ei esiinny	64	56	63	61	324
	Eos	15	9	10	11	58
	Yht.	100	100	100	100	533
Tarkastuslautakunta hoitaa liiaksi tilintarkastajalle kuuluvia tehtäviä.	Esiintyy	29	25	27	27	142
	Ei esiinny	46	44	50	47	253
	Eos	25	31	23	26	140
	Yht.	100	100	100	100	535
Tilintarkastaja käyttää tarkastamisen sijasta liikaa aikaa tarkastuslautakunnan avustamiseen.	Esiintyy	33	32	17	26	135
	Ei esiinny	26	27	39	32	170
	Eos	41	41	44	42	224
	Yht.	100	100	100	100	529

remmaksi (esiintyy 55 %). Tosin selvästi suurimpana ongelmana kunnan johdon valvonnan puutteellisuutta pidetään pienissä valtuustoryhmissä, joiden edustajista lähes kaksi kolmasosaa tunnistaa tämän ongelman omassa kunnassaan. Vasemmistolittolaisista ongelman on havainnut kaikkein pienin osa, kaksi viidennestä.

Kunnanhallituksen jäsenet pitävät kunnan johdon toiminnan arvioinnin vähäisyyttä muita yleisemmin ongelmana (57 % /51 %). Ilmeistä on, että kunnanhallituksen jäsenet ovat ymmärtäneet kunnan johdon tarkoittavan nimenomaan kunnanjohtajaa. Yllättävää ei ole, että tarkastuslautakuntaan itse kuuluneet eivät koe ongelmaksi sitä, että lautakunta ei olisi valmis arvioimaan kun-

nan johdon toimintaa. Tarkastuslautakuntaan kuuluneista alle puolet, 40 %, tunnistaa tämän ongelman, mutta lautakuntaan kuulumattomista 56 %. Lautakuntaan kuuluneista puolet ei ole havainnut kyseistä ongelmaa lainkaan omassa kunnassaan. Tosin ei kaikille lautakuntaan kuuluneillekaan tämä ongelma ole tuntematon, sillä heistä 11 % katsoo ongelmaa esiintyvän jopa paljon.

Toiseksi yleisin tarkastuslautakunnan toiminnan ongelma koskee sitä, että koko arviointi nojautuu pääasiassa tilintarkastajan suorittamaan tarkastukseen. Puolet luottamushenkilöistä on havainnut tämän ongelman omassa kunnassaan. Ongelman esiintyminen riippuu erittäin merkitsevästi kuntakoosta: suurissa kunnissa ongelman on havainnut 42 % ja keskiuurissa 52 %, mutta pienissä kunnissa jo 66 % luottamushenkilöistä. Pienissä kunnissa jopa neljäsosa pitää tätä ongelmaa suurena, jopa suurempana kuin tarkastuslautakunnan puutteellista valmiutta arvioida kunnan johdon toimintaa. Ilmeistä on, että pienissä kunnissa ongelman syynä ovat tarkastustoimen pienet henkilö- ja taloudelliset resurssit. Peräti seitsemäsosa luottamushenkilöistä ei osannut arvioida tilintarkastajan roolia tarkastustoimen kokonaisuudessa. Sitä taustaa vasten, että suurissa kaupungeissa tilintarkastaja ei yleensä osallistu lainkaan tarkastuslautakunnan arviointityöhön, yllättävän moni tämän kuntaryhmän vastaaja koki arvioinnin tilintarkastajakeskeiseksi.

Tarkastustoimen kokeminen tilintarkastajakeskeiseksi ei riipu valtuustoryhmän koosta. Kuitenkin vihreiden ja muiden pienten valtuustoryhmien edustajat pitävät tätä selvästi pienempänä ongelmana kuin heidän isommissa valtuustoryhmissä toimivat kollegansa. Kun vihreistä ja pienten ryhmien edustajista 41 % on kokenut tarkastustoimen tilintarkastajakeskeisyyden ongelmaksi omassa kunnassaan, keskustalaisista ja vasemmistoliittolaisista näin ajattelevia on 54 %. Onkin ilmeistä, että tämän ongelman kokeminen riippuu enemmän kuntakoosta kuin puoluekannasta: keskustalaiset luottamushenkilöt edustavat etupäässä pieniä ja vihreät suuria kuntia.

Kunnanhallituksen tai tarkastuslautakunnan jäsenet eivät pidä tätä ongelmaa sen yleisempänä kuin muutkaan. Tosin tarkastuslautakuntaan kuuluneista puolet ei ole lainkaan havainnut tätä ongelmaa, kun taas vastaava osuus tarkastuslautakuntakokemusta vailla olevista on neljäsosa. Runsas viidesosa lautakuntaan kuulumattomista ei osaa arvioida asiaa.

Kahta edellä mainittua selvästi pienempi ongelma on tarkastustoimen eri elinten tehtävien ja vastuusuhteiden epäselvyys. Tutkimuskuntien luottamushenkilöistä 38 % katsoo, että johtamiseen liittyvän sisäisen valvonnan, tilintarkastuksen ja tarkastuslautakunnan arviointitehtävän päällekkäisyys aiheuttaa ongelmia valvonnan, tilintarkastuksen ja arvioinnin velvollisuus- ja vastuusuhteissa. Täsmälleen yhtä suuri osa ei ole havainnut tätä ongelmaa lainkaan. Neljäsosa katsoo olevansa kykenemätön arvioimaan asiaa, esimerkiksi tarkastustoimen vähäisen tuntemuksensa vuoksi.

Kuntakoolla ei ole mainittavaa vaikutusta tämän ongelman esiintymiseen. Sitä vastoin suurissa valtuustoryhmissä ongelma on hieman yleisempi kuin pienissä. Puolueiden väliset erot ovat varsin suuret: kokoomuslaisista tarkastustoimen tehtävien ja vastuusuhteiden epäselvyyden on havainnut 43 %, mutta vasemmistoliittolaisista ja vihreistä vain 32 %. Kunnanhallituksen jäsenten vastauk-

set hajautuvat: 39 % ei ole havainnut ongelmaa, kun taas 32 % on sen tunnistanut. Huomionarvoista on, että runsas viidesosa kunnanhallituksen jäsenistä, samoin kuin tarkastuslautakuntaan kuuluneista, ei kykene ottamaan kantaa asiaa. Kunnanhallitukseen kuulumattomat ovat siihen kuuluvia yleisemmin havainneet ongelman (39 %). Tosin kunnanhallitukseen kuulumattomistakin yhtä suuri osa myöntää ongelman olemassaolon kuin kieltää sen. Tarkastuslautakuntaan kuuluneista 55 % ja siihen kuulumattomista 33 % ei ole havainnut tarkastustoimen tehtävä- ja vastuusuhteiden epäselvyydestä ja päällekkäisyydestä johtuvaa ongelmaa.

Edellä on jo viitattu siihen, että tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajuudesta on olemassa erilaisia käsityksiä. Tutkimuskunnissa tarkastuslautakunnan roolia ei koeta liian dominoivaksi siinä suhteessa, että se pyrkisi liiaksi ottamaan kantaa päätöksentekoon ja hallintoon kuuluviin asioihin. Vastaajista 61 %:n mielestä tätä ongelmaa ei ole olemassa, 28 %:n mielestä se on havaittavissa. Vähiten ongelmia tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajuus tuottaa pienissä kunnissa, joissa ongelman on havainnut 21 % luottamushenkilöistä. Toiseksi vähiten ongelmaa esiintyy suurissa kunnissa (27 %) ja selvästi eniten keskisuurissa kunnissa (35 %).

Tarkastuslautakunnan liiallinen puuttuminen päätöksentekoon ja hallintoon koetaan suurissa valtuustoryhmissä selvästi suuremmaksi ongelmaksi kuin pienissä valtuustoryhmissä. Ongelmaa ei ole lainkaan havainnut kokoomuslaisista 56 %, keskustalaisista ja vasemmistoliittolaisista 57 %, sosiaalidemokraateista ja pienten ryhmien edustajista 64 % ja vihreistä 78 %.

Kunnanhallituksen jäsenille tarkastuslautakunnan liiallinen puuttuminen päätöksentekoon ja hallintoon on selvästi suurempi ongelma kuin muille. Tosin heistäkin 53 % ei ole havainnut lainkaan tätä ongelmaa, muista vielä useampi, 63 %. Yllättävää ei ole, että tarkastuslautakuntaan kuuluneista muita suurempi osa katsoo, ettei lautakunta ole liikaa puuttunut päätöksentekoon ja hallintoon (69 % / 58 %). Tosin lautakuntaan kuuluneistakin 26 % katsoo näin tapahtuneen, siihen koskaan kuulumattomista 29 %. Naisista ongelman on havainnut neljäsosa, miehistä kolmasosa.

Yksi tarkastustoimen tehtävien päällekkäisyyden muoto on se, että tarkastuslautakunta hoitaa liiaksi tilintarkastajille kuuluvia tehtäviä. Tämä ei kuitenkaan näytä olevan suuri ongelma tutkimuskunnissa. Lähes puolet vastanneista ei havainnut sitä lainkaan, kun taas neljäsosa on havainnut sen kunnassaan. Pienissä kunnissa tämä on hieman yleisempi ongelma kuin suuremmissa kunnissa. Kysymykseen vastaaminen oli luottamushenkilöille huomattavan vaikeaa, koska neljäsosa ei osannut lainkaan arvioida tämän ongelman yleisyyttä. Tarkastuslautakuntaan kuuluneista neljä viidesosaa ja siihen kuulumattomista runsas kolmasosa ei ole havainnut lautakunnan hoitavan liiaksi tilintarkastajien tehtäviä, kun taas lautakuntiin kuuluneista ongelman on havainnut vain 12 %, muista 31 %.

Se, käyttääkö tilintarkastaja tilintarkastamisen sijasta liikaa aikaa tarkastuslautakunnan avustamiseen, on monille luottamushenkilöille epäselvä kysymys, koska peräti kaksi viidesosaa ei osannut ottaa kantaa asiaan. Kolmasosan mielestä tätä ongelmaa ei esiinny, ja viidesosa on päinvastaista mieltä. Kuntakoon pienetessä tilintarkastajan ajankäytön kokeminen ongelmalliseksi yleistyy. Huo-

mionarvoista on, että pienissä ja keskisuurissa kunnissa tilintarkastajan liiallinen ajankäyttö tarkastuslautakunnan avustamiseen on kaksi kertaa niin yleinen ongelma kuin suurissa kunnissa. Ero selittyy sillä, että suurten kuntien tarkastustoimella on siinä määrin henkilökuntaa käytettävissään, että tilintarkastajaa ei tarvitse käyttää suoranaisesti lautakuntaa avustavissa tehtävissä päinvastoin kuin pienemmissä kunnissa. Sama ilmiö näkyy myös puoluekohtaisessa tarkastelussa: eniten tilintarkastajan ajankäyttö huolestuttaa pienten kuntien valtuutetun keskuksen edustajia (esiintyy 31 %) ja vähiten kannatukseltaan suuriin kuntiin keskittyvän Vihreän liiton luottamushenkilöitä (8 %).

Hieman yllättävää on, että kunnanhallituksen jäsenistä puolet, mutta siihen kuulumattomista vain kaksi viidesosaa ei osaa ottaa kantaa tilintarkastajan ajankäyttöön. Kunnanhallituksen jäsenistä tätä ongelmaa ei ole havainnut neljäsosa, muista kolmasosa. Tarkastuslautakuntaan kuuluneista ongelmaa ei ole havainnut lainkaan runsaat kolme viidesosaa, muista vajaa neljäsosa.

5.5 Tarkastuslautakunnan riippumattomuus

Kuntalain hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien säädösten tavoitteena on tilintarkastusjärjestelmän julkisen luotettavuuden lisääminen ja ammattiosaamisen vahvistaminen tilintarkastuksessa. Vuoden 1997 alusta voimaan tulleilla säädöksillä erotettiin uskottavuuden lisäämiseksi ammattitilintarkastus luottamushenkilöiden suorittamasta valvonnasta. Miten näissä tavoitteissa on onnistuttu?

Tutkimuskuntien luottamushenkilöille esitettiin väittämä, että *90-luvun puolivälissä käyttöön otettu tarkastusjärjestelmä on lisännyt hallinnon ja talouden tarkastuksen asiantuntemusta ja riippumattomuutta*. Tässä yhteydessä riippumattomuus viittaa koko tarkastusjärjestelmän ja muun kuntaorganisaation väliseen suhteeseen. Luottamushenkilöt ovat varsin tyytyväisiä nykyiseen tarkastusjärjestelmään, sillä 73 % on samaa mieltä väittämän kanssa ja eri mieltä siitä on vain 17 %. Tyytyväisyys tarkastusjärjestelmään riippuu erittäin voimakkaasti kunkoosta, sillä pienissä kunnissa 60 %, keskisuurissa kunnissa 69 % ja suurissa kunnissa jopa 83 % katsoo tarkastusjärjestelmän asiantuntemuksen ja riippumattomuuden lisääntyneen. Eri mieltä on pienissä kunnissa neljäsosa ja keskisuurissa viidesosa, mutta suurissa enää kymmenesosa luottamushenkilöistä.

Valtuustoryhmän koolla ja puoluekannalla ei ole juurikaan vaikutusta. Kriittikkiä esittävät lähinnä pienten puolueiden edustajat, joista vajaa kolmannes ei katso tarkastusjärjestelmän asiantuntemuksen ja riippumattomuuden lisääntyneen. Silti heistäkin kaksi kolmasosaa on samaa mieltä suurempien puolueiden edustajien kanssa uudistuksen positiivisesta vaikutuksesta.

Kunnanhallitukseen kuuluvat ovat muita hieman tyytymättömämpiä uudistukseen (75 % / 71 %). Sitä vastoin tarkastuslautakuntaan kuuluvat tai aiemmin kuuluneet pitävät uudistusta selvästi onnistuneempana kuin tarkastuslautakuntakokemusta vailla olevat. Kun ensiksi mainituista 86 % katsoo hallinnon ja talouden tarkastuksen asiantuntemuksen ja riippumattomuuden lisääntyneen, viimeksi mainituista osuus on 70 %. Lautakuntaan kuuluneista eri mieltä on 10 %, siihen kuulumattomista 18 %.

Kun edellä on tarkasteltu luottamushenkilöiden tyytyväisyyttä uuteen tarkastusjärjestelmään kokonaisuutena, seuraavassa analysoidaan erikseen kokemuksia tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan riippumattomuudesta kunnan muista toimielimistä.

Luottamushenkilöistä 77 % on samaa mieltä väittämän kanssa, jonka mukaan *tarkastuslautakunta on kunnassani muusta kuntaorganisaatiosta riittävän riippumaton ja itsenäinen*. Eri mieltä on 20 %. Pienissä kunnissa tarkastuslautakunta koetaan vähäisemmässä määrin riippumattomaksi kuin isommissa kunnissa. Kun tarkastuslautakuntaa pitää riippumattomana keskiuurten ja suurten kuntien luottamushenkilöistä noin 78 %, pienissä kunnissa samaa mieltä olevia on 71 %. Pienten kuntien luottamushenkilöistä neljäsosa ei pidä tarkastuslautakuntaa riittävän riippumattomana, suuremmissa kunnissa vajaa viidesosa.

Vaikka tyytyväisyys koko tarkastusjärjestelmään ei juurikaan riipu valtuustoryhmän koosta tai puoluekannasta, käsitykset tarkastuslautakunnan riippumattomuudesta jakautuvat selvemmin. Kun suuriin valtuustoryhmiin kuuluvista neljä viidesosaa pitää tarkastuslautakuntaa riittävän riippumattomana, pieniin valtuustoryhmiin kuuluvista tähän näkemykseen yhtyy kaksi kolmasosaa. Pienten puolueiden luottamushenkilöistä näin ajattelevia on vähiten, 58 %, kun taas vahvimmin tarkastuslautakunnan riippumattomuuteen uskovat keskustalaiset (82 %). Sosiaalidemokraateista 75 %, vihreistä 76 %, vasemmistoliittolaisista 79 % ja koomuslaisista 80 % on samaa mieltä.

Lähempänä kunnallispoliittista vallan ydintä olevat eli kunnanhallitukseen kuuluvat eivät juurikaan pidä tarkastuslautakuntaa riippumattomampana kuin muut. Sitä vastoin tarkastuslautakuntaan itse kuuluneista 90 % pitää sitä riittävän riippumattomana, kun taas tätä lautakuntakokemusta vailla olevista 73 %. Eroa korostaa se, että kun lautakuntaan kuuluneista yli puolet on *täysin* samaa mieltä väittämän kanssa, mutta siihen kuulumattomista neljäsosa.

Tutkimuskuntien luottamushenkilöt arvioivat tilintarkastajan tarkastuslautakuntaa suuremmissa määrin riippumattomaksi muista kunnallista toimielimistä. Väittämään, että *tilintarkastajan toimittama tilintarkastustehtävä on järjestetty ja toimii käytännössä kunnassani kunnan johdosta ja muusta hallinnosta riippumattomalla tavalla* yhtyy jopa 87 % vastaajista. Kuntakoolla ei ole lainkaan vaikutusta, mutta suurissa valtuustoryhmissä luotetaan pieniä valtuustoryhmiä enemmän tilintarkastuksen riippumattomuuteen (89 % / 83 %). Vähäisintä usko tilintarkastuksen riippumattomuuteen ei kuitenkaan ole pienten puolueiden muodostamassa ryhmässä, vaan vihreiden (78 %) ja Vasemmistoliiton (81 %) valtuustoryhmissä. Keskustalaiset ovat jälleen tyytyväisempiä nykytilaan (93 %).

Kaikkein vahvinta usko tilintarkastajan riippumattomuuteen kunnan muista toimielimistä on tarkastuslautakuntaan kuuluneilla. Heistä väittämän kanssa samaa mieltä on 95 %, tarkastuslautakuntakokemusta vailla olevista 85 %. Kuvaaavaa on, että lautakuntaan kuuluneista kaksi kolmasosaa on *täysin* samaa mieltä väittämän kanssa, muista vain vajaa kolmasosa.

5.6 Kuntademokratia

5.6.1 VALTUUSTON RIIPPUVUUS ASiantuntijavalmistelusta

Vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain ja uuden tarkastusjärjestelmän yksi keskeisimpiä tavoitteita oli valtuuston aseman vahvistaminen strategisen johtamisen käyttöönoton avulla. Valtuuston tehtävänä on kunnan kehittämisen keskeisten tavoitteiden määrittely. Toisin sanoen uudistuksella pyrittiin vahvistamaan kunnallista demokratiaa. Nyt voidaan kysyä, miten tässä tavoitteessa on onnistuttu.

Vaikka tutkimuskuntien luottamushenkilöistä valtaosa, runsaat neljä viidesosaa, katsoo valtuuston määritelleen riittävän selkeästi strategiset tavoitteet, strategiseen johtamiseen liittyy demokratiaongelmia. Ongelmia liittyy ensinnäkin siihen, että valtuusto joutuu käytännössä pitkälti nojautumaan asiantuntijavalmisteluun asettaessaan kunnan kehittämistavoitteita. Väittämästä, että *valtuusto on liian riippuvainen kunnanhallituksen ja viranhaltijoiden valmistelutyöstä asettaessaan kuntaorganisaatiolle toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita*, on samaa mieltä on kaksi kolmasosaa luottamushenkilöistä (67 %). Suurimmaksi valmistelu- ja asiantuntijavalta arvioidaan pienissä kunnissa, sillä niiden luottamushenkilöistä riippuvuutta liian vahvana pitäviä on 70 %, mutta keskiuurissa kunnissa 64 % ja suurissa kunnissa 68 %. Kuntakoon lineaarinen vaikutus näkyy siten, että *täysin* samaa mieltä olevien osuus kasvaa kuntakoon pienetessä.

Luottamushenkilön asemalla kuntaorganisaatiossa on vaikutusta siten, että pieniin valtuustoryhmiin kuuluvista 70 %, mutta suurten valtuustoryhmien jäsenistä 65 % kokee valtuuston liian riippuvaiseksi asiantuntijavalmistelusta. Puolueiden väliset erot ovat suuria: kokoomuslaisista puolet (51 %), mutta vihreistä yhdeksän kymmenestä (89 %) kokee valtuuston liian riippuvaiseksi kunnanhallituksesta ja viranhaltijoista. Hieman yllättäen muissa pienissä valtuustoryhmissä näin ajattelevia on vähemmän (69 %) kuin Vasemmistoliitossa (79 %), joskin enemmän kuin keskustassa (66 %) ja SDP:ssä (67 %).

Yllättävää ei ole, että kunnanhallitukseen kuuluvista riippuvuutta liian vahvana pitää vajaa kolme viidesosaa, mutta siihen kuulumattomista vajaa kolme neljäsosaa. Tarkastuslautakuntakokemusta omaavista riippuvuutta liian vahvana pitää 71 % ja tätä taustaa vailla olevista 66 %. Koulutus lisää, joskaan ei aivan suoraviivaisesti, kansalaispätevyyttä eli uskoa omiin vaikutusmahdollisuuksiin: kun enintään ammatillisen koulutuksen suorittaneista 70 % katsoo valtuuston olevan liian riippuvainen kunnanhallituksen ja viranhaltijoiden valmistelutyöstä, opisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista samoin ajattelevia on 71 %, mutta akateemisesti koulutetuista vain 61 %. Ikä vaikuttaa valtuuston asemaa koskeviin arviointeihin siten, että iän myötä usko valtuuston valtaan kariesee. Kun 35–44-vuotiaista 59 % pitää sen riippuvuutta liian vahvana, 65 vuotta täyttäneistä heitä on jo 80 %. Nuorin ikäluokka, alle 35-vuotiaat (65 %) on kuitenkin keski-ikäisiä skeptisempi valtuuston vallan suhteen. Miehet arvioivat valtuuston aseman heikommaksi kuin naiset (69/62 %).

Edellä kävi ilmi, että valmisteluvallan korostuminen on yhteydessä kuntakokoon. Tämä yhteys tulee esille myös tarkasteltaessa tutkimuskuntien luotta-

mushenkilöiden käsityksiä eri toimijoiden vaikutusvallasta yleisesti kunnan asioista päätettäessä kytkemättä sitä toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettamiseen. Taulukosta 5 käy ilmi, että valtuuston valta koetaan selvästi sitä vahvemmaksi, mitä suuremmasta kunnasta on kysymys. Tosin sama trendi tulee esille myös useimpien muiden kunnallisten toimielinten kohdalla. Selvästi eniten vaikutusvaltaa tutkimuskuntia kokonaisuutena tarkasteltaessa on kunnanhallituksella ja johtavilla viranhaltijoilla. Lautakunnilla nähdään olevan jopa enemmän vaikutusvaltaa kuin kaupunginvaltuustolla ja valtuustoryhmillä kunnan asioista päätettäessä, mikä poikkeaa aiemmista tutkimustuloksista (ks. esim. Ruostetsaari & Holttinen 2001, 23). Puolueiden kunnallisjärjestöillä on jo kunnallisia toimielimiä merkittävästi vähemmän valtaa, joskin suurissa kunnissa niillä on huomattavasti enemmän vaikutusta kunnallisten asioiden päättämisessä kuin pienemmissä kunnissa.

5.6.2 VALVONTA VALTUUSTON VALLAN VAHVISTAJANA

Uuden kuntalain ja tarkastusjärjestelmän vaikutusta kunnalliseen demokratiaan voidaan tarkastella myös sitä kautta, miten tarkastuslautakunta on kyennyt palvelemaan valtuuston päätöksentekoa. Tutkimuskuntien luottamushenkilöille esitettiin väittämä, että *tarkastuslautakunnan suorittama valvonta on lisännyt valtuuston valtaa viranhaltijoihin nähden*. Valtuuston riippuvuus viranhaltijavalmistelusta on siinäkin mielessä vahvaa, että vain 46 % luottamushenkilöistä katsoo valtuuston vallan lisääntyneen, mutta lähes yhtä suuri osa on eri mieltä (43 %). Kuntakoolla on kuitenkin merkittävä vaikutus, ja tarkastuslautakunnan ”hyöty-arvo” kasvaa voimakkaasti kuntakoon kasvaessa. Pienissä kunnissa on 36 %, keskisuurissa kunnissa 43 % (eri mieltä 45 %) ja suurissa 53 % luottamushenkilöistä on väittämän kanssa samaa mieltä.

Yleisimmin tarkastuslautakunnan nähdään vahvistaneen valtuuston valtaa viranhaltijoihin nähden Vasemmistoliitossa, jota edustavista luottamushenkilöistä väittämän kanssa samaa mieltä on 54 %. Vähiten tarkastuslautakunnan merkitykseen virkamiesvallan kaventajana uskotaan Vihreässä liitossa, jonka luottamushenkilöistä yli puolet on väittämän kanssa eri mieltä (samaa mieltä 35 %). SDP:n ja pienryhmien luottamushenkilöistä 50 %, kokoomuslaisista 45 % ja keskustalaisista 43 % katsoo tarkastuslautakunnan vahvistaneen valtuuston valtaa suhteessa viranhaltijoihin. Kunnanhallitukseen kuuluvat (48 %) uskovat selvästi kunnallisen vallankäytön ulommalla kehällä olevia eli kunnanhallitukseen kuulumattomia (40 %) yleisemmin tarkastuslautakunnan valvonnan vahvistaneen valtuuston valtaa. Tarkastuslautakuntakokemusta omaavista samaa mieltä on 54 %, mutta sitä vailla olevista enää 44 %.

Iän myötä usko tarkastuslautakunnan valtuuston valtaa lisäävään vaikutukseen vahvistuu aina eläkeikään (65 vuotta) saakka, jonka saavuttamisen jälkeen se alkaa hiipua. Nuorimmasta ikäluokasta eli alle 35-vuotiaista vain neljäsosa katsoo valtuuston vallan vahvistuneen, kun heitä 55–64-vuotiaista on yli puolet. Tosin nuorimmasta ikäluokasta kolmasosa ei osaa arvioida lainkaan vaikutusta. Miehet uskovat naisia yleisemmin valtuuston aseman vahvistumiseen suhteessa viranhaltijoihin (48 % / 43 %).

Taulukko 5: Toimijoiden valta kunnan asioista päätettäessä (%).

		Kunnan koko				N
		Pieni	Keskis.	Suuri	Yht.	
Kunnan-/kaupungin- valtuusto	Erittäin paljon	21	20	20	20	107
	Melko paljon	43	49	54	50	267
	Vaikea sanoa	13	11	11	12	62
	Melko vähän	20	18	13	16	87
	Erittäin vähän	3	2	2	2	11
	Yht.	100	100	100	100	534
Kunnan-/kaupungin- hallitus	Erittäin paljon	54	58	59	57	307
	Melko paljon	42	41	39	40	216
	Vaikea sanoa	4	1	0	1	6
	Melko vähän	0	1	1	1	5
	Erittäin vähän	0	0	0	0	1
	Yht.	100	100	100	100	535
Lautakunnat	Erittäin paljon	18	8	13	12	66
	Melko paljon	53	63	61	60	321
	Vaikea sanoa	15	12	11	13	67
	Melko vähän	13	16	13	14	75
	Erittäin vähän	1	1	1	1	6
	Yht.	100	100	100	100	535
Johtavat viranhaltijat	Erittäin paljon	45	39	48	45	239
	Melko paljon	46	49	44	46	248
	Vaikea sanoa	4	11	6	7	38
	Melko vähän	5	1	2	2	11
	Yht.	100	100	100	100	536
Puolueiden kunnallis- järjestöt	Erittäin paljon	10	4	4	5	28
	Melko paljon	14	16	23	19	100
	Vaikea sanoa	25	25	23	24	129
	Melko vähän	37	42	42	41	221
	Erittäin vähän	14	13	8	11	60
	Yht.	100	100	100	100	538
Valtuustoryhmät	Erittäin paljon	12	12	17	14	74
	Melko paljon	55	50	60	55	294
	Vaikea sanoa	14	16	10	13	68
	Melko vähän	19	21	13	17	91
	Erittäin vähän	0	2	0	1	4
	Yht.	100	100	100	100	531

5.6.3 VALVONTA KUNTALAISTEN LUOTTAMUKSEN LISÄÄJÄNÄ

Uuden kuntalain luoman tarkastusjärjestelmän demokratiavaikutuksia tarkasteltaessa voidaan edelleen kysyä, onko se vahvistanut kuntalaisten luottamusta kunnalliseen päätöksentekoon. Jos uudistus ei ole kovin hyvin palvellut valtuuston vallan vahvistamista, kuten edellä kävi ilmi, vielä vähemmän se on vahvistanut kuntalaisten luottamusta. Tutkimuskuntien luottamushenkilöille esitettiin väittämä, jonka mukaan *tarkastuslautakunnan suorittama valvonta on parantanut kuntalaisten luottamusta kunnallista päätöksentekoa kohtaan*. Väittämän kanssa samaa mieltä on 37 % vastaajista ja eri mieltä hieman suurempi osa, 39 %. Vaikutusten arviointi osoittautui vaikeaksi tehtäväksi, koska lähes neljäsosa luottamushenkilöistä, suurissa kunnissa jopa runsas neljäsosa, ei kyennyt esittämään arviota asiasta.

Mitä suurempi kunta, sitä yleisemmin kuntalaisten luottamuksen kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään nähdään parantuneen. Pienissä kunnissa 33 % ja keskisuurissa ja suurissa kunnissa 39 % luottamushenkilöistä on samaa mieltä väittämän kanssa. Eri mieltä olevien osuus kasvaa kuntakoon pienetessä: kun pienissä kunnissa eri mieltä olevia on puolet (50 %), keskisuurissa kunnissa samoin ajattelevia on lähes kaksi viidesosaa (38 %) ja suurissa kunnissa kolmasosa (34 %).

Valtuustoryhmän koolla ei ole mainittavaa vaikutusta: Pienissä valtuustoryhmissä 40 % ei katso kuntalaisten luottamuksen parantuneen. Vastaava osuus on suurissa valtuustoryhmissä 37 %. Epäilevimmin kuntalaisten luottamuksen parantumiseen suhtautuvat Vihreän liiton luottamushenkilöt, joista vain 22 % on samaa mieltä väittämän kanssa ja 47 % on eri mieltä. Kuntalaisten luottamuksen vahvistumiseen uskovia on vasemmistoliittolaisista 44 %, pienempien puolueiden edustajista 42 %, kokoomuslaisista 39 %, keskustalaisista 38 % ja sosiaalidemokraateista 37 %.

Kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan jäsenyydellä on merkittävä vaikutus. Kunnanhallitukseen kuuluvista vain 28 % mutta sen ulkopuolella olevista 41 % arvioi kuntalaisten luottamuksen vahvistuneen. Tarkastuslautakuntakokemuksista omaavista puolet (51 %) ja sitä vailla olevista vain kolmasosa (34 %) arvioi kuntalaisten luottamuksen lisääntyneen tarkastuslautakunnan suorittaman valvonnan ansiosta. Koulutus vähentää uskoa kuntalaisten luottamuksen parantumiseen, sillä enintään ammatillisen koulutuksen suorittaneista 40 % ja opistotason tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista 36 % katsoo kuntalaisten luottamuksen kunnalliseen päätöksentekoon parantuneen, mutta yliopistotutkinnon suorittaneista vain 33 % on tätä mieltä. Toisaalta koulutus lisää myös arvioinnin tuskaa: kolmasosa akateemisesti koulutetuista luottamushenkilöistä ei osaa arvioida vaikutuksen suuntaa. Sitä vastoin iän lisääntyessä usko kuntalaisten luottamuksen vahvistumiseen kasvaa lineaarisesti eri ikäryhmien välillä. Miehet arvioivat tarkastuslautakunnan suorittaman arvioinnin naisia selvästi positiivisemmin: miehistä 44 % katsoo kuntalaisten luottamuksen lisääntyneen, naisista 27 %. Toisaalta naisista lähes kolmasosa, miehistä viidesosa ei osaa arvioida vaikutusta.

6 Tarkastuslautakunnan toiminnan kehittämismahdollisuudet

6.1 Tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajuus

6.1.1 TARKASTUSLAUTAKUNNAN OSALLISTUMINEN TAVOITTEIDEN ASETTELUUN

Edellä on tarkasteltu luottamushenkilöiden käsityksiä tarkastuslautakunnan tosiasiallisesta asemasta ja sen toimintamuotojen tarkoituksenmukaisuudesta. Tämän jälkeen on mahdollista siirtyä pohtimaan sen toimintamuotojen kehittämistä. Ensimmäiseksi tarkastelun kohteeksi otetaan tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajuus, josta on esitetty julkisuudessakin erilaisia näkemyksiä. Toisena analyysin kohteena on lautakunnan keskeisen tuotoksen eli arviointikertomuksen sisällön ja muun raportoinnin kehittäminen. Lopuksi tarkastellaan valtuuston ja tarkastuslautakunnan välisen vuorovaikutuksen kehittämismahdollisuuksia. Esille nostetaan muun muassa kysymys valiokuntamallista eli tarkastuslautakunnan miehittämisestä pelkästään valtuuston jäsenillä. Mallin hyödyllisyydestä on esitetty toisistaan poikkeavia käsityksiä.

Seuraavassa lähdetään liikkeelle tarkastuslautakunnan nykyisestä roolista, minkä jälkeen tarkastellaan lautakunnan toimenkuvan mahdollisen laajentamisen saamaa kannatusta luottamushenkilöiden keskuudessa. Tarkastuslautakunnan nykyisen aseman voidaan katsoa kiteytyvän väittämään, jonka mukaan *tarkastuslautakunnan tulee pitäytyä valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa puuttumatta itse tavoitteiden asetteluun*. Tarkastuslautakunnan nykyinen toimenkuva eli suppea tulkinta saa tukea tutkimuskunnissa, sillä luottamushenkilöistä 70 % on samaa mieltä väittämän kanssa. Mitä suurempi kunta, sitä tyytyväisempiä nykytilaan ollaan. Pienissä kunnissa tämän suppean tulkinnan kannattajia on 65 %, keskisuurissa kunnissa 71 % ja suurissa 73 % luottamushenkilöistä.

Puolueen kunnallispoliittisella valta-asemalla on selvästi vaikutusta, sillä pienten, alle 15 % valtuustopaikoista hallussaan pitävien valtuustoryhmien luot-

tamushenkilöistä 62 % kannattaa tarkastuslautakunnan toimenkuvan suppeaa tulkintaa, mutta suurissa valtuustoryhmissä tuntuvasti suurempi osa, 73 %. Puolueittain tarkasteltuna vihreät erottuvat selvästi muista puolueista: puolet (51 %) kannattaa tarkastuslautakunnan pitäytymistä valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointiin toisen puolen kannattaessa laajempaa roolia. Sosiaalidemokraateista suppean tulkinnan kannalla on 74 %, vasemmistoliittolaisista 73 %, kokoomuslaisista 71 %, muiden pienten ryhmien luottamushenkilöistä 69 % ja keskustalaisista 68 %. Kunnanhallituksen jäsenyydellä ei juurikaan ole vaikutusta, mutta tarkastuslautakuntakokemusta omaavat haluavat lautakunnan toimenkuvasta laajemman kuin muut (64 % / 71 %). Akateemisesti koulutetut ovat muita vähemmän halukkaita pitäytymään toimenkuvan suppeaan tulkintaan.

Tutkimuskuntien luottamushenkilöt ovat näin ollen yleisellä tasolla verraten tyytyväisiä tarkastuslautakunnan nykyiseen rooliin eli sen toimenkuvan suppeaan tulkintaan. Toisaalta edellä kävi ilmi, että tarkastuslautakunnan roolia ei myöskään pidetä liian vahvana siinä mielessä, että se pyrkisi liiaksi ottamaan kantaa päätöksentekoon ja hallintoon kuuluviin asioihin. Itse asiassa tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentaminen saa tukea tarkasteltaessa luottamushenkilöiden suhtautumista tarkastuslautakunnan ja koko tarkastusjärjestelmän konkreettisiin kehittämisvaihtoehtoihin.

Tutkimuskuntien luottamushenkilöille esitettiin väittämä, että *tilintarkastajan pitäisi osallistua kunnassani nykyistä enemmän tavoiteasetannan kehittämiseen ja tavoitteiden toteutumisen arviointiin*. Vastaajista puolet (51 %) on väittämän kanssa samaa mieltä, kaksi viidesosaa (42 %) eri mieltä. Kuntakoko kuitenkin vaikuttaa erittäin merkitsevästi suhtautumiseen tilintarkastajan rooliin, sillä pienten kuntien luottamushenkilöistä 63 % ja keskisuurten kuntien luottamushenkilöistä 55 % on valmis laajentamaan tilintarkastajan roolia tavoiteasettelun kehittämiseen ja tavoitteiden toteutumisen arviointiin, mutta suurten kuntien luottamushenkilöistä vain 41 %. Eri kuntaryhmien väliset suuret erot selittyvät sillä, että pienissä kunnissa tarkastuslautakunnan resurssit ovat niukat ja koko tarkastusjärjestelmä rakentuu jo nykyisin varsin pitkälle tilintarkastajan varaan.

Myös pienissä valtuustoryhmissä on hieman enemmän valmiutta tilintarkastajan toimenkuvan laajentamiseen kuin suurissa. Puolueiden väliset erot ovat suuria: vasemmistoliittolaisista 61 %, pienten puolueiden tai valtuustoryhmien luottamushenkilöistä 57 % ja keskustankin luottamushenkilöistä 55 % kannattaa tilintarkastajan toimenkuvan laajentamista, mutta kokoomuslaisista (50 %) ja vihreistä (54 %) enemmistö vastustaa sitä. Kunnanhallituksen jäsenistä muita suurempi osa tukee ajatusta toimenkuvan laajentamisesta (57 % / 48 %). Sitä vastoin niistä vastaajista, joilla on tarkastuslautakuntakokemusta, enemmistö (52 %) vastustaa ajatusta, kun taas tätä kokemusta vailla olevien (52 %) enemmistö kannattaa tilintarkastajan toimenkuvan laajentamista ”tarkastuslautakunnan tontille”. Koulutusryhmittäin tarkasteltuna akateemisesti koulutetut kannattavat vähemmän koulutettuja yleisemmin tilintarkastajan toimenkuvan laajentamista.

6.1.2 TARKASTUSLAUTAKUNNAN KUULEMISEN JA RAPORTOINNIN LISÄÄMINEN

Vaikka tutkimuskuntien luottamushenkilöt suhtautuvat varauksellisesti tarkastuslautakunnan toimenkuvan *yleiseen* laajentamiseen tavoitteenasettelun alueelle, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että heillä ei olisi valmiutta tarkastuslautakunnan toiminnan kehittämiseen, jopa laajentamiseen. Luottamushenkilöistä peräti 82 % pitää *suotavana, että tarkastuslautakunta valmistelisi talousarviovuoden aikana useamminkin valtuustolle raportteja tavoitteiden toteuttamiseksi tehdyistä toimenpiteistä*. Vain 16 % on eri mieltä. Erot kuntakokoryhmien välillä ovat pienet: ajatusta kannattaa pienissä kunnissa 83 %, keskiuurissa 84 % ja suurissa kunnissa 79 % luottamushenkilöistä. Tosin pienten kuntien muita suurempi valmius tarkastuslautakunnan toiminnan vahvistamiseen tulee esille siinä, että pienissä kunnissa jopa puolet (51 %) on *täysin* samaa mieltä väittämän kanssa, kun samoin ajattelevia keskiuurissa kunnissa on 36 % ja suurissa kunnissa 34 %.

Myös puolueen valta-asema on yhteydessä tarkastuslautakunnan toiminnan aktivoimiseen, sillä pienissä valtuustoryhmistä 88 % mutta suurissa valtuustoryhmissä 80 % kannattaa raportointikertojen lisäämistä. Puolueista muita enemmän valmiutta tähän on Vasemmistoliitossa (95 %) ja ryhmässä muut (86 %), muita vähemmän kokoomuksessa (77 %). Tarkastuslautakuntaan kuuluneet eivät ole muita juurikaan innokkaampia lisäämään raportointikertojen määrää, toisin sanoen omaa työmääräänsä. Koulutus vähentää erittäin merkitsevästi halukkuutta laajentaa raportointikertoja: enintään ammatillisen koulutuksen suorittaneista 90 % ja opisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista 83 % kaipaa tarkastuslautakunnalta useampia raportointikertoja, mutta akateemisesti koulutetuista enää 74 %.

Myös siltä osin tutkimuskunnissa on valmiutta laajentaa tarkastuslautakunnan toimenkuvaa, että kolme neljäsosaa on samaa mieltä väittämän kanssa, jonka mukaan *valtuuston tulisi kuulla talousarviokäsittelyn yhteydessä tarkastuslautakuntaa kunnanhallituksen esitykseen sisältyvistä toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista*. Eri mieltä on 23 % vastaajista. Vahvinta kannatusta tarkastuslautakunnan kuuleminen saa keskiuurista kunnista (81 %) ja vähäisintä suurista kunnista (69 %). Pienissä kunnissa asiaa kannattaa 77 % luottamushenkilöistä, joskin pienissä kunnissa on enemmän kuin muissa kuntaryhmissä niitä, jotka ovat *täysin* samaa mieltä väittämän kanssa (35 % / 27 % / 27 %).

Valtuustoryhmän koolla on merkittävästi vaikutusta, sillä pieniin valtuustoryhmiin kuuluvista luottamushenkilöistä 83 % mutta suurten valtuustoryhmien jäsenistä 72 % kannattaa tarkastuslautakunnan kuulemistä valtuustossa. Niin ikään puolueiden väliset erot ovat suuret. Kun vihreistä ja muihin pieniin puolueisiin kuuluvista 92 % kannattaa tarkastuslautakunnan kuulemistä, Vasemmistoliitossa vastaava osuus on 83 % ja SDP:ssä 75 %, mutta keskustassa ja kokoomuksessa enää 68 %.

Kunnallispoliittisella institutionaalisella valta-asemallakin on vaikutusta, sillä kunnanhallitusten jäsenet (67 %) ovat muita (77 %) vähemmän innokkaita kuulemaan valtuustossa tarkastuslautakuntaa talousarviokäsittelyn yhteydessä. Yllättävää on, että vahvimmin asianosaiset eli tarkastuslautakuntakokemusta omaa-

vat eivät ole innokkaampia lisäämään lautakunnan kuulemista kuin tätä koke-
musta vailla olevat (76 % / 75 %). Tosin tarkastuslautakuntakokemusta hankki-
neista muita hieman suurempi osa on *täysin* samaa mieltä väittämän kanssa (32 %
/ 27 %). Valmius lautakunnan kuulemiseen vähenee selvästi vastaajan koulutus-
tason nousun myötä. Sukupuolella on vaikutusta, sillä naisista tarkastuslauta-
kunnan kuulemista valtuustossa kannattaa 82 % mutta miehistä 70 %.

6.1.3 VASTUUVAPAUDEN EPÄÄMINEN

Vielä radikaalimpaankin tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamiseen on
valmiutta. Väittämän, että *jos kunnan toimielin on jättänyt toteuttamatta talousar-
viossa asetetut tavoitteet, tarkastuslautakunnan tulisi esittää valtuustolle vastuuva-
pauuden epäämistä ao. toimielimen osalta*, hyväksyy luottamushenkilöistä 60 %. Eri
mieltä sen kanssa on 32 % vastaajista. Pienissä kunnissa (68 %) on keskiuuria
(57 %) ja suuria (59 %) kuntia enemmän samaa mieltä olevia. Myös pienissä
valtuustoryhmissä ajatuksella on enemmän kannatusta kuin suurissa valtuusto-
ryhmissä (68 % / 57 %). Vasemmistoliitosta ja pienistä valtuustopuolueista vas-
tuuvapauden epääminen saa keskimääräistä selvästi enemmän kannatusta (71 %),
sosiaalidemokraateilta vähiten (54 %). Muissa puolueissa vajaa kolme viidesosaa
on samaa mieltä.

Huomionarvoista on, että tarkastuslautakokemusta omaavat itse ovat mui-
ta haluttomampia laajentamaan tässä suhteessa lautakunnan toimenkuvaa: heis-
tä 57 % ja lautakuntakokemusta vailla olevista 61 % on samaa mieltä väittämän
kanssa. Vastuuvapauden epäämisen ongelmallisuutta lautakunnassa toimineille
kuvastaa se, että heistä muita suurempi osa ei osaa ottaa kantaa asiaa. Valmius
vastuuvapauden epäämiseen vähenee merkittävästi koulutustason nousun myö-
tä: enintään ammatillisen koulutuksen suorittaneista kaksi kolmasosaa, mutta
akateemisesti koulutetuista enää puolet on samaa mieltä väittämän kanssa. Myös
ikäryhmittäin tarkasteltuna valmius vastuuvapauden epäämiseen kasvaa voimak-
kaasti iän myötä: Kun nuorimmasta ikäryhmästä, alle 35-vuotiaista, vajaa kol-
masosa on samaa mieltä väittämän kanssa, niin vanhimmasta, 65 vuotta täyttä-
neiden ikäryhmästä, jo kaksi kolmasosaa. Naiset ovat miehiä hieman valmiim-
pia vastuuvapauden epäämiseen (63 % / 58 %), joskin naisille kannan ottaminen
tähän asiaan tuottaa enemmän vaikeuksia.

6.2 Tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentaminen

Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin tarkastuslautakunnan arviointi-
kertomuksen ja muun raportoinnin kehittämismahdollisuuksia. Kysymys ei ole
pelkästään tarkastuslautakunnan työn teknisestä toteuttamisesta, vaan sen toi-
menkuvan laajuudesta ja siten koko tarkastusjärjestelmän kehittämisen kannalta
olennaisesta kysymyksestä.

Vaikka tutkimuskuntien luottamushenkilöt suhtautuvat varauksellisesti tar-
kastuslautakunnan *yleiseen* puuttumiseen toiminnallisten ja taloudellisten tavoit-
teiden asettamiseen, tarkastuslautakunnalle ollaan kuitenkin valmiita antamaan

nykyistä suurempi rooli tavoitteenasettelussa. Vastajille esitettiin väittämä, että *tarkastuslautakunnan tulee esittää arviointikertomuksessaan kannanottoja myös siitä valmistelutyöstä, jonka pohjalta kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on asetettu*. Vastajista 74 % on samaa mieltä, 21 % eri mieltä väittämän kanssa. Kunnan koolla on erittäin merkittävä vaikutus, sillä suurissa kunnissa 66 %, keski-suurissa 78 % ja pienissä kunnissa 81 % on valmis antamaan tarkastuslautakunnalle oikeuden tavoitteenasettelua koskevan valmistelutyön kommentointiin.

Pienissä valtuustoryhmissä on suuria ryhmiä enemmän valmiutta hyväksyä tarkastuslautakunnan tavoitteiden valmistelutyötä koskevat kannanotot (77 % / 73 %). Puolueittain tarkasteltuna tämä tarkastuslautakunnan toimenkuvan laaja tulkinta saa eniten kannatusta pienistä kuntapuolueista (81 %), kun taas sen kannatus on selvästi heikointa kokoomuksessa (67 %). Sosiaalidemokraateista 73 %, vasemmistoliittolaisista ja vihreistä 76 % ja keskustalaisista 77 % on samaa mieltä väittämän kanssa. Kunnallispoliittisen aseman vaikutus on yllätyksetön: kunnanhallituksen jäsenet suhtautuvat muita varauksellisemmin ja tarkastuslautakokemusta omaavat muita myönteisemmin tarkastuslautakunnan tämääntyyppiseen toimenkuvaan. Kunnanhallituksen jäsenistä 75 %, siihen kulumattomista 70 %, tarkastuslautakuntakokemusta omaavista 79 % ja sitä vailla olevista 72 % on samaa mieltä väittämän kanssa.

Tavoitteita koskevan valmistelutyön kommentointia laajempaa roolia tarkastuslautakunnalle merkitsisi se, että sen *tulee esittää arviointikertomuksessaan tai muussa yhteydessä myös havaintoja ja näkemyksiä kunnan toiminnan ja johtamisjärjestelmän kehittämistä*. Väittämän kanssa samaa mieltä on luottamushenkilöistä peräti 90 %, eri mieltä 9 %. Keskipokoisissa kunnissa samaa mieltä olevien osuus on 93 %, suurissa kunnissa 90 % ja pienissä kunnissa 84 %. Tosin *täysin* samaa mieltä olevien osuus kasvaa kuntakoon pienetessä. Vihreistä luottamushenkilöistä jokainen on väittämän kanssa samaa mieltä, kun taas kokoomuksessa sen kannatus on vähäisintä (80 %). Tarkastuslautakuntakokemusta omaavista samaa mieltä on 93 %, muista 88 %. Eroa korostaa kuitenkin se, että *täysin* samaa mieltä tarkastuslautakunnan jäsenistä on puolet, tätä kokemusta vailla olevista runsas kolmasosa. Koulutus ja naissukupuoli lisäävät sen kannatusta, että tarkastuslautakunta voisi ottaa kantaa kunnan toiminnan ja johtamisjärjestelmän kehittämiseen.

Seuraavassa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin tarkastuslautakunnan raportoinnin kehittämismahdollisuuksia (taulukko 6). Luottamushenkilöiden käsitykset viittaavat siihen, että tarkastuslautakunnan raportointia tulisi kehittää nykyistä luettavammaksi, laaja-alaisemmaksi sekä kriittisemmäksi ja kantaaottavammaksi. Sen tulisi sisältää myös nykyistä enemmän vertailuaineistoa, ehdotuksia ja aloitteita sekä painottua vahvemmin toiminnan kehittämiseen. Selvästikään ei haluta, että raportointi olisi nykyistä pelkistetympää ja yleispiirteisempää, pelkästään tarkastustehtävään keskittyvää. Mitä pienempien kuntien ryhmästä on kysymys, sitä laaja-alaisempaa, kriittisempää ja kantaaottavampaa sekä enemmän toiminnan kehittämiseen suuntautuvaa raportointia kaivataan. Toisin sanoen pienissä kunnissa, joissa tarkastuslautakuntien resurssit ovat vähäisimmät, on eniten painetta laajentaa raportointikäytäntöä nykyisestä.

Taulukko 6: Kuntani tarkastuslautakunnan arviointikertomusta ja muuta raportointia tulisi kehittää siten, että se olisi nykyistä –. (Samaa mieltä olevien prosenttiosuudet.)

	Kunnan koko				N
	Pieni	Keskis.	Suuri	Yht.	
Kriittisempi ja kantaaottavampi	84	79	78	79	417
Sisältäisi enemmän vertailuaineistoa	79	83	74	78	414
Enemmän toiminnan kehittämiseen suuntautuva	81	79	71	76	396
Luettavampi (enemmän tilastoja ja kuvia)	70	69	70	69	364
Sisältäisi enemmän ehdotuksia ja aloitteita	68	71	68	69	364
Laaja-alaisempi	73	60	52	59	312
Pelkistetympi	39	44	40	41	213
Enemmän pelkästään tarkastustehtävään keskittyvä	25	34	27	29	150
Yleispiirteisempi	20	11	14	14	74

6.3 Tarkastuslautakunnan toimintamuotojen kehittäminen

6.3.1 PROFIILIN KOHOTTAMINEN JA PALVELEVAN ROOLIN VAHVISTAMINEN

Tutkimuskuntien luottamushenkilöiltä tiedusteltiin avokysymyksellä heidän käsityksiään siitä, miten tarkastuslautakuntien toimintaa tulisi yleensä kehittää Suomen kunnissa. Keskeisin kehittämistavoite koskee tarkastuslautakunnan *profiilin kohottamista*, minkä toi esille neljäsosa vastaajista. Tarkastuslautakunnan halutaan olevan aloitteellinen ja kantaaottava, sen valtaa ja painoarvoa on vahvistettava. Avoimuutta ja tiedottamista sen toiminnasta on lisättävä. Mitä suurempien kuntien ryhmä, sitä enemmän tarkastuslautakunnan profiilin kohottamista kaivataan. Esille tuli näkemyksiä, että lautakunnan tulisi näkyä koko vuoden ajan, ei vain tilinpäätöstä tehtäessä. Päinvastaista kehittämistavoitetta eli profiilin madaltamista vaatii ainoastaan muutama tutkimuskuntien luottamushenkilö.

Toiseksi yleisin kehittämistavoite koskee tarkastuslautakunnan *kunnan muita toimielimiä palvelevan roolin vahvistamista*. Kuudesosa vastaajista nosti esille tämän kehittämistavoitteen. Tarkastuslautakuntaa tulee hyödyntää valmistelutyön aikana, sen tulee avustaa valtuuston päätöksentekoa, tuottaa enemmän raportteja (esim. neljännesvuosittain), vieläpä reaaliaikaisia, ja tehdä ehdotuksia toiminnan kehittämisestä. Suurissa kunnissa on pienempiä kuntia hieman vähemmän valmiutta tarkastuslautakunnan palvelevamman roolin vahvistamiseen. Esille tuli muun muassa näkemyksiä, että kunnanhallitus ja kunnan virkamiesjohto voisivat hyödyntää tarkastuslautakuntaa jo valmistelutyön aikana, jolloin asioihin perehtyminen ja jälkiarviointikin olisivat täsmällisempää. Tarkastuskertomuksen toivottiin valmistuvan jo seuraavan vuoden talousarvioraamien ja painopistealueiden määrittelyyn mennessä ja lautakunnan asiantuntemusta hyödynnettävän myös

valtuustotason arvioissa ja erillisten valtuuston valitsemien arviointihankkeiden toteuttamisessa. Lautakunnalta kaivattiin esimerkiksi puolivuositista valtuuston informointia niin toiminnasta kuin taloudellisten resurssien riittävydestä suhteessa tavoitteisiin, jolloin valtuusto voisi raportin pohjalta päättää, karsitaanko toimintaa vai myönnetäänkö siihen lisäresursseja.

Valmiutta tarkastuslautakunnan tehtäväkuvan laajentamiseen testattiin myös strukturoidulla väittämällä, jonka mukaan *tarkastuslautakunnalle tulisi lisätä lausunnonantotehtäviä valtuustossa esillä olevissa tavoitteita ja niiden asettamista koskevissa asioissa*. Samaa mieltä väittämän kanssa on 70 % ja eri mieltä 26 % vastaajista. Eniten halukkuutta tämänsuuntaiseen kehittämiseen on keskisuurissa kunnissa, joissa luottamushenkilöistä 80 % on samaa mieltä väittämän kanssa. Pienissä kunnissa 71 % ja suurissa kunnissa 63 % on samaa mieltä. Pienet valtuustoryhmät (78 %) kaipaavat suuria (68 %) enemmän lisää lausunnonantotehtäviä tarkastuslautakunnalle. Tämä näkyy myös puolueittain tarkasteluna siten, että muita enemmän lausunnonantotehtävien lisäämisestä ovat kiinnostuneita Vasemmistoliiton (77 %), vihreiden (81 %) ja pienten ryhmien (86 %) luottamushenkilöt. Huomionarvoista on, että kunnanhallituksen jäsenyys ja tarkastuslautakuntakokemus eivät juuri vaikuta halukkuuteen antaa tarkastuslautakunnalle lisää lausunnonantotehtäviä. Sitä vastoin koulutustason nousu vähentää valmiutta tämänsuuntaiseen muutokseen.

6.3.2 HUOMIOTA SUUREMPIIN LINJAUKSIIN JA ASIANTUNTEMUKSEEN

Kolmanneksi keskeisin kehittämistavoite liittyy tarkastuslautakunnan *toiminnan tehostamiseen*, jonka toi esille seitsemäsosa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä. Tehokkuutta kaivataan lisää erityisesti keskisuurissa ja suurissa kunnissa. Toisin sanoen tarkastuslautakunnan halutaan keskittyvän sisäiselle tarkastukselle kuuluvien yksityiskohtien sijasta enemmän suurempiin linjauksiin. Yhden näkemyksen mukaan valtuuston pitäisi velvoittaa kunnanhallitus esittämään kannanottonsa sen suhteen, mitä toimenpiteitä arviointikertomuksessa esille nostetut epäkohdat ja puutteet edellyttävät, eikä vain merkitä kertomusta tiedoksi. Valtuusto voisi sitten päättää, miten kunnanhallituksen on toimittava epäkohtien suhteen. Toisaalta tarkastuslautakunnalta kaivattiin selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin ja minkälaisin tuloksin on ryhdytty edellisessä selvityksessä todettujen korjausta vaativien asioiden suhteen. Tarkastuslautakunnalle kaivattiin laajempia valtuuksia koko kuntakonsernin ja myös kunnan tytäryhtiöiden toimintojen tarkkailemiseen.

Neljänneksi yleisin kehittämistavoite koskee tarkastuslautakunnan *rekrytointia*. Tarkastuslautakuntaan kaivataan lisää (varsinkin taloudellista) asiantuntemusta, alan riittävän koulutuksen saaneita ihmisiä, jotka ovat itsenäisesti ajattelevia ja joilla on kompetenssia ja kykyä arvioida kunnan toimintaa. Kahdeksasosa luottamushenkilöistä kaipaa rekrytointia koskevia kehittämistoimia. Mitä pienempi kunta, sitä enemmän nykyisen rekrytointikäytännön koetaan tuottavan ongelmia ja edellyttävän kehittämistoimia. Kuntakoon vaikutus selittyy sillä, että pienissä kunnissa tarkastuslautakunnan rekrytointipohja on kapeampi kuin suuremmissa kunnissa.

Osittain tarkastuslautakunnan rekrytointiongelmien liittyvät myös sen arvostukseen: uutena lautakuntana tarkastuslautakunta ei kiinnosta kokeneimpia kunnallispolitiikkoja, vaikka sen kautta on mahdollista saada näköalapaikka koko kunnallishallintoon. Yksi vastaaja toi tämän esille todeten, että lautakunnan jäsenyys ei saa olla ”palkkiopaikka” kunnallispolitiikasta luopujalle eikä myöskään ”koulutuspaikka” kunnallispoliittista uraa aloittelevalla, ja vaati lisää arvostusta tarkastuslautakunnalle. Toisen vastaajan mukaan ”ryhmien pitäisi nostaa tarkastuslautakuntaan enemmän aktiivikaartin luottamushenkilöitä eikä liikaa ’untu-vikkoja’ tai uraansa lopettelevia ’lämmittelijöitä’, koska kiinteä side valtuustoon ja ryhmiin on tärkeä”. Toisaalta kunnallishallinnon kokonaisvaltainen tarkastelu merkitsee sitä, että lautakunnan kautta kunnallispolitiikkojen ei ole mahdollista vaikuttaa suoraan suurta joukkoa kuntalaisia koskevien ja suurien määriä verovaroja sitovien asioiden hoitoon, kuten sosiaali- ja terveystoimen ja koulutoimen alueella toimivien lautakuntien kautta.

6.3.3 KOULUTUKSEN LISÄÄMINEN

Rekrytointia lähelle sijoittuu viidenneksi yleisimmin mainittu kehittämistavoite, joka koskee *koulutusta*. Kymmenesosa vastaajista haluaa lisätä lautakunnan jäsenten koulutusta ja tietotaitoa, esimerkiksi seminaarien muodossa. Koulutus-tarve on suurissa kunnissa vähäisempää kuin pienissä kunnissa. Yhden vastaajan mielestä tarkastuslautakuntien pitää yhteistyössä tilintarkastajien kanssa järjestää johtaville viranhaltijoille, kunnanhallitukselle ja lautakuntien puheenjohtajille koulutusta selkeiden toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden asettelusta, jolloin kouluttajat voisivat olla esimerkiksi yrityselämän puolelta. Koska kuntien väliset erot ovat suuret, yksi vastaaja edellytti koulutuksen eriyttämistä isojen kaupunkien ja maalaiskuntien välillä.

Suhtautumista koulutukseen testattiin myös kahdella strukturoidulla väittämällä. Ensimmäisen väittämän mukaan *tarkastuslautakunnan osallistumista valtuustolle järjestettävään seminaareihin ja koulutuspäiviin tulisi lisätä*. Tutkimuskuntien luottamushenkilöistä samaa mieltä on jopa 84 % ja eri mieltä 11 %. Eniten valmiutta tämän tyyppistä koulutusta kohtaan on keskiuurissa kunnissa, joiden luottamushenkilöistä 90 % on samaa mieltä. Hieman yllättävää on, että pienissä kunnissa (80 %), joissa tarkastustoimen resurssit ovat pienet, on vähemmän kiinnostusta tarkastuslautakunnan tämän tyyppistä koulutusta kohtaan kuin suurissa kunnissa (82 %). Koulutus kiinnostaa erityisesti vasemmistolittolaisia ja naisia. Sen sijaan akateemisesti koulutetut ovat vähemmän koulutettuja vähäisemmässä määrin valmiita ottamaan tarkastuslautakunnan mukaan valtuustolle järjestettävään koulutukseen. Yllättävää on myös, että tarkastuslautakuntakokemuksista omaavat (81 %) ovat tätä kokemusta vailla olevia (85 %) hieman vähemmän kiinnostuneita koulutuksesta. Yksi selitys voi löytyä siitä, että valtuustolle suunnattuihin seminaareihin ja koulutustilaisuuksiin osallistumisen saatetaan tulkita voivan vähentää tarkastuslautakunnan jäsenten riippumattomuutta. Eräissä kunnissa tarkastuslautakunnan jäsenet jo osallistuvat valtuuston koulutukseen ja seminaareihin, minkä vuoksi koulutuksen lisäämistä ei pidetä tarpeellisenä.

Toisen väittämän mukaan *valtuuston seminaareissa ja koulutuksessa tulisi käsitellä enemmän valtuustotason arviointia ja tarkastuslautakunnan tehtäviä*. Tutkimuskuntien luottamushenkilöistä väittämän kanssa on samaa mieltä 82 % ja eri mieltä 14 %. Valmius tämänsuuntaiseen muutokseen hieman vähenee kuntakoon kasvaessa. Pienissä kunnissa 86 % ja keskiuurissa kunnissa 82 %, mutta suurissa kunnissa 80 % luottamushenkilöistä on samaa mieltä. Puolueiden väliset erot ovat verraten suuret. Kun vasemmistoliittolaisista ajatusta kannattaa 93 %, kokoomuksessa kannattajia on 77 %. Yllättäen pienissä valtuustoryhmissä tämäntyyppisen koulutuksen kannatus jää keskimääräistä vähäisemmäksi (79 %). Tarkastuslautakuntakokemusta omaavat toki kannattavat tätä kokemusta vailla olevia yleisemmin valtuustotason arvioinnin ja lautakunnan tehtävien käsittelemistä valtuustolle suunnatussa koulutuksessa (87 % / 81 %). Ikä, miessukupuoli ja erityisesti koulutus vähentävät tämäntyyppisen koulutuksen kannatusta.

6.3.4 POLIITTISESTI RIIPPUMATON VAI VALIOKUNTAMALLI?

Koulutuksen kanssa yhtä tärkeäksi koettu kehittämistavoite liittyy tarkastuslautakunnan *poliittiseen riippumattomuuteen*. Tarkastuslautakuntaan kohdistuu itse asiassa ristiriitaisia vaatimuksia: yhtäältä sen tulisi olla ”epäpoliittinen” ja riippumaton, mutta toisaalta kaivataan sen ja valtuuston tiiviimpää vuorovaikutusta. Tarkastuslautakunnan halutaan toimivan ulkopuolisena asiantuntijaelimenä, joka puoluejärjestöistä riippumattomana kykenee arvioimaan kriittisesti kunnan toimintaa. Mikäli tarkastuslautakunta koostuisi pelkästään valtuutetuista, he toimisivat arvioijina omassa asiassaan. Esille tuotiin jopa näkemys, että lautakunta olisi valittava alan ammattilaisista, jotka eivät ole kunnallisia luottamushenkilöitä eivätkä viranhaltijoita. Riippumattomuusongelma kärjistyy pienissä kunnissa, sillä runsas viidesosa pienten kuntien luottamushenkilöistä toi tämän ongelman esille. Toisaalta avovastauksissa tuli esille näkemyksiä, että kaikilla puolueilla tulisi olla edustus tarkastuslautakunnassa. Pienissä kunnissa tarkastuslautakunnan jäsenmäärä on yleensä pieni, usein kolme jäsentä, jolloin kaikki valtuustopuolueet eivät saa edustajaansa tarkastuslautakuntaan.

Poliittisen riippumattomuuden kanssa päinvastaista kehittämistavoitetta edustaa valiokuntamalli, jossa kaikki tarkastuslautakunnan jäsenet ovat valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Mallin etu on sen tarjoamassa kuntakonsernia koskevassa asiantuntemuksessa. Malli myös kytkee tarkastuslautakunnan tiiviimmin valtuustoon kuin sekamalli, jossa tarkastuslautakuntaan kuuluu sekä valtuutettuja että valtuustoon kuulumattomia. Tarkastuslautakunnan vahva poliittinen selkänoja voi vahvistaa sen riippumattomuutta kunnan hallinnosta, muusta tarkastustoimesta ja koko kuntaorganisaatiosta.

Mitattuna avokysymyksellä, jossa vastaajat saattoivat nostaa esille mitä tahansa tarkastuslautakuntaa koskevia kehittämistavoitteita, valiokuntamallin kannatus on marginaalinen, tosin kuntakoon myötä kasvava. Kuva kuitenkin muuttuu, kun asiaa tarkastellaan strukturoituun kysymykseen annettujen vastausten pohjalta. Tutkimuskuntien luottamushenkilöille esitettiin väittäminen, että *tarkastuslautakunnan tulisi olla valiokuntamallinen, jossa lautakunnan jäsenet olisivat kaikki valtuutettuja*. Nyt valiokuntamallia kannattaa puolet (54 %) ja vastustaa kaksi

viidesosaa (42 %) luottamushenkilöistä. Vahvimmillaan valiokuntamallin kannatus on keskisuurissa kunnissa, joissa sitä kannattaa 67 % ja vastustaa 30 %. Pienissäkin kunnissa suurempi osa kannattaa (49 %) kuin vastustaa (47 %). Sitä vastoin suurissa kunnissa on jo enemmän vastustajia (49 %) kuin kannattajia (46 %).

Valiokuntamallin kannatus on suurissa valtuustoryhmissä (55 %) hieman suurempaa kuin pienissä (51 %). Poliittisista puolueista mallin kannatus on vahvinta keskustassa (59 %), jonka jälkeen tulevat kokoomus ja Vasemmistoliitto (56 %), vihreät (54 %), muut pienryhmät (50 %) ja SDP (49 %). Tarkastuslautakuntakokemusta omaavista enemmistö, lähes kolme viidesosaa (57 %), vastustaa mallia 43 %:n kannattaessa sitä. Sitä vastoin tarkastuslautakuntakokemusta vailla olevista enemmistö (57 %) kannattaa ja 38 % vastustaa mallia. Valiokuntamalli on selvästikin miesten mieleen, sillä miehistä sitä kannattaa 58 %, mutta naisista 48 %. Naisista enemmistö eli puolet vastustaa valiokuntamallia.

Edellä viitattiin siihen, että valiokuntamalli tiivistää tarkastuslautakunnan ja valtuuston välistä vuorovaikutusta. Kaksijakoista suhtautumista valiokuntamalliin voi selittää se, että jo nykyisellään tarkastuslautakunnan ja valtuuston välinen vuorovaikutus on toimiva. Luottamushenkilöille esitettiin väittämä, että *tarkastuslautakunnan ja valtuuston yhteistyö toimii nykyisellään riittävän hyvin*. Väittämä jakaa luottamushenkilöitä, sillä siihen yhtyy 56 % ja eri mieltä sen kanssa on 39 %. Yhteistyön toimivuus paranee kuntakoon kasvaessa, sillä pienissä kunnissa 49 % (kuitenkin enemmistö), keskisuurissa kunnissa 53 % ja suurissa kunnissa 62 % luottamushenkilöistä pitää tarkastuslautakunnan ja valtuuston yhteistyötä riittävän toimivana.

Pieniin valtuustoryhmiin kuuluvista 49 % ja suurten valtuustoryhmien jäsenistä 59 % kokee yhteistyön toimivaksi. Kriittisimpiä yhteistyön toimivuuden suhteen ovat vihreät, joista yli puolet (57 %) on eri mieltä väittämän kanssa ja kolmasosa (32 %) on samaa mieltä. Kokoomuslaiset ovat puolestaan tyytyväisimpiä (64 %). Sosiaalidemokraateista 50 %, vasemmistoliittolaisista ja pienten kuntapuolueiden edustajista 58 % ja keskustalaisista 60 % on väittämän kanssa samaa mieltä. Tarkastuslautakuntakokemusta omaavista 60 % ja sitä vailla olevista 55 % pitää lautakunnan ja valtuuston nykyistä yhteistyötä riittävän toimivana. Koulutus ja naissukupuoli vähentävät tyytyväisyyttä. Sukupuolten väliset erot huomattavia, sillä naisista enemmistö eli 48 % ei pidä nykyistä yhteistyötä riittävän toimivana, kun taas miesten selvä enemmistö eli 61 % kokee sen toimivaksi.

Yllättävää on, että tarkastustoimen *resurssien lisääminen* ei nouse merkittäväksi kehittämistavoitteeksi. Tämän kehittämistavoitteen kannatus jopa hieman lisääntyy kuntakoon kasvaessa, vaikka lisäresurssien tarpeen voisi kuvitella olevan suurin pienissä kunnissa. Tosin tarkastustoimen professionaalisuuden lisäämistäkin kaivattiin. Yhden vastaajan mielestä tarkastuslautakunnan tehtävien hoidon tulisi olla kokopäivätyötä. Isoissa kunnissa on osaava ja iso revisiotoimisto, jolloin tarkastus ei ole pelkästään luottamushenkilöiden harteilla. Myös pienten kuntien revisiotoimeen kaivattiin paria palkattua henkilöä.

Tarkastuslautakunnan *tehtävien selkeys* (selkeät toimintaohjeet, säännöt, pe-lisäännöt) enempiä kuin sen *aseman selkeys* (lautakunnan roolin selkeys val-

tuustolle, valta- ja vastuusuhteiden selkiyttäminen, yhteistyö valtuuston ja hallituksen kanssa) eivät nouse keskeisimpien kehittämistavoitteiden joukkoon. Tarkastuslautakunnan aseman selkiyttämistä kaipaavien osuus hieman lisääntyy kuntakoon kasvaessa. Tehtävien selkeyttä kaivataan kirkastettavan erityisesti pienissä kunnissa. Selkeämpiä toimintaohjeita ja pelisääntöjä kaivattiin, koska kuntien väliset erot suuria, jolloin jokainen kunta toimii omalla tavallaan. Tavoitteita ja mittareita haluttaisiin selkiyttää muun muassa siten, että ei pelkästään arvioida toiminnan taloudellisuutta vaan myös sen laatua. Tarkastuslautakunnan aseman vakiinnuttamista kaivattiin ja sen korostamista, että lautakunta toimii hierarkiassa suoraan valtuuston alapuolella.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

7.1 Tyytyväisyys tarkastuslautakunnan toimintaan

Vuonna 1995 voimaan tullut uusi kuntalaki muutti kunnan talouden ja hallinnon ohjausjärjestelmää merkittävästi. Uusi talousarviorakenne mahdollisti kuntien siirtymisen tavoite- ja tulosohjaukselle entisen määrärahasuorituksen sijaan. Kun kunnallisessa tilintarkastuksessa luottamushenkilöillä oli perinteisesti vahva asema, kuntalain hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien säädösten tavoitteena oli tilintarkastusjärjestelmän julkisen luotettavuuden lisäämisen ohella ammattiosaamisen vahvistaminen tilintarkastuksessa. Vuoden 1997 alusta voimaan tulleilla säädöksillä erotettiin uskottavuuden lisäämiseksi ammattitilintarkastus luottamushenkilöiden suorittamasta valvonnasta. Käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on ollut selvittää, minkälaiseksi tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät ovat tosiasiallisesti muotoutuneet kuntalain hallinnon ja talouden tarkastusjärjestelmän viiden ensimmäisen toimintavuoden aikana sekä mitä kehittämistarpeita niissä on havaittavissa.

Tutkimus perustuu postikyselyyn, joka tehtiin vuoden 2003 helmikuussa 21 kunnan valtuutetuille ja tarkastuslautakuntien jäsenille. Tutkimuskuntia ei valittu satunnaisotoksella, vaan kysymyksessä on näyte pienistä, keskisuurista ja suurista kunnista. Taustalla on oletus kuntakoon vaikutuksesta tarkastusjärjestelmän organisointiin. Oletus sai vahvasti tukea tutkimusaineistosta.

Seuraavassa tarkastellaan tutkimuskuntien luottamushenkilöiden tyytyväisyyttä tarkastuslautakuntien toimintaan. Analyysi perustuu indeksiin eli summamuuttujaan, johon on yhdistetty 7 tutkimuskuntien luottamushenkilöille esitettyä väittämää.⁶ Nykytilan analyysin jälkeen pohditaan tarkastuslautakunnan toiminnan kehittämismahdollisuuksia.

⁶ Summamuuttujaan sisältyvät väittämät ovat seuraavat: 90-luvun puolivälissä käyttöön otettu tarkastusjärjestelmä on lisännyt hallinnon ja talouden tarkastuksen asiantuntemusta ja riippumattomuutta. Kuntani tarkastuslautakunta on kyennyt arvioimaan hyvin

Luottamushenkilöiden tyytyväisyys tarkastuslautakunnan toimintaan riippuu erittäin merkittävästi kuntakoosta: mitä suurempi kunta, sitä tyytyväisempiä luottamushenkilöt ovat. Kun tyytyväisyysindeksin maksimiarvo on 10, pienissä kunnissa luottamushenkilöiden tyytyväisyysindeksi saa arvon 3,82, keski suurissa kunnissa 4,61 ja suurissa kunnissa 5,15. Tyytyväisyysindeksin arvot vaihtelevat Lahden 5,90:stä Pudasjärven 2,88:aan keskiarvon ollessa 4,69.⁷

Luottamushenkilön asema kunnallisessa valtarakenteessa on yhteydessä tyytyväisyyteen tarkastuslautakunnan toimintaan. Suurten valtuustoryhmien, joilla on yli 15 % valtuustopaikoista, luottamushenkilöt (4,80) ovat selvästi pieniin valtuustoryhmiin (alle 15 % valtuustopaikoista) kuuluvia (4,39) tyytyväisempiä. Kunnanhallitukset jäsenet, joiden toiminta on tarkastuslautakunnan valvonnan kohteena, ovat kunnanhallitukseen kuulumattomia tyytymättömmämpiä tarkastuslautakunnan toimintaan (4,27/4,83). Yllättävää ei ole, että itse tarkastuslautakuntaan kuuluvat tai edellisellä vaalikaudella kuuluneet ovat tarkastuslautakuntakokemusta vailla olevia selvästi tyytyväisempiä sen toimintaan (6,38/4,36). Muihin kunnallisiin lautakuntiin kuuluvat ovat lautakuntiin kuulumattomia vähemmän tyytyväisiä (4,33/5,01).

Puolueittain tarkasteltuna tyytyväisimpiä tarkastuslautakunnan toimintaan ovat sosiaalidemokraatit (4,88) ja vähiten tyytyväisiä kokoomuslaiset (4,47). Toisin sanoen hieman paradoksaalisesti sekä tyytyväisimmät että vähiten tyytyväiset löytyvät puolueista, jotka ovat vahvimmillaan suurissa kunnissa, joissa taas ollaan yleensä tyytyväisempiä tarkastuslautakunnan toimintaan kuin pienissä kunnissa. Summamuuttuja lisää selvästikin informaatiota, koska yksittäisten väittämien kohdalla sosiaalidemokraatit ja kokoomuslaiset eivät profiloituneet selvästi suuntaan eivätkä toiseen. Sosiaalidemokraattien jälkeen tyytyväisimpiä ovat keskustalaiset ja vasemmistoliittolaiset (4,77), vihreät (4,53) ja muiden puolueiden edustajat (4,50).

Iän myötä tyytyväisyys tarkastuslautakunnan toimintaan lisääntyy. Nuorimassa ikäluokassa eli alle 35-vuotiaiden ryhmässä tyytyväisyysindeksi saa selvästi alhaisimman arvon (4,29). Osittain nuorten tyytymättömyys johtuu siitä, että koko tarkastusjärjestelmä on nuorille verraten tuntematon instituutio. Tämä näkyy esitettyihin väittämiin muita yleisemmin annettuina en osaa sanoa -vas-

valtuuston asettamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Tarkastuslautakunta on kunnassani muusta kuntaorganisaatiosta riittävän riippumaton ja itsenäinen. Tilintarkastajan toimittama tilintarkastustehtävä on järjestetty ja toimii käytännössä kunnassani kunnan johdosta ja muusta hallinnosta riippumattomalla tavalla. Tarkastuslautakunnan nykyinen raportointikäytäntö palvelee heikosti valtuuston päätöksentekoa (asteikko käännetty). Tarkastuslautakunnan suorittama valvonta on lisännyt valtuuston valtaa viranhaltijoihin nähden. Tarkastuslautakunnan arviointikertomus lisää merkittävästi valtuuston mahdollisuuksia arvioida kunnan toimintaa ja sen tuloksellisuutta. Cronbachin Alpha = 0,79.

⁷ Tarkastuslautakunnan toimintaa koskevan tyytyväisyysindeksin arvot ovat kunnittain seuraavat: Alavus 4,09, Elimäki 4,33, Espoo 5,13, Helsinki 4,86, Imatra 4,46, Jämsä 4,42, Kalvola 3,31, Karttula 3,75, Kiukainen 4,00, Kuusamo 3,37, Lahti 5,90, Oulu 5,66, Pudasjärvi 2,88, Rovaniemen maalaiskunta 5,63, Seinäjoki 5,22, Siilinjärvi 4,71, Sulkava 4,06, Tampere 4,85, Turku 5,66, Vantaa 4,14 ja Varkaus 3,92.

tauksina. Tyytyväisyysindeksi saa 35–44-vuotiaiden ryhmässä arvon 4,46, 45–54-vuotiaiden ryhmässä 4,48, 55–64-vuotiaiden ryhmässä 4,88 ja 65 vuotta täytäneiden ryhmässä arvon 5,07.

Koulutus ei lisää suoraviivaisesti tyytyväisyyttä tarkastuslautakunnan toimintaan. Tyytyväisimpiä ovat korkeimmin koulutetut eli akateemisen tutkinnon suorittaneet (4,84), mutta toiseksi tyytyväisimpiä vähiten koulutetut eli enintään ammatillisen koulutuksen suorittaneet (4,74). Kriittisimpiä ovat opistotasoisien tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet (4,37). Sukupuolella ei ole vaikutusta, sillä miehet ja naiset ovat täsmälleen yhtä tyytyväisiä (4,69).

7.2 Toimiiko strateginen johtaminen?

Tyytyväisyys tarkastuslautakunnan toimintaan koskee erityisesti valtuuston asettamia taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita sekä niiden operationalisointia. Neljä viidesosaa katsoo, että valtuusto on määritellyt selkeät strategiset tavoitteet kunnan kehittämiseksi. Tutkimuskuntien luottamushenkilöistä kahden kolmasosan mielestä toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on konkretisoitu selkeiksi toiminnallisiksi tavoitteiksi. Kolme neljäsosaa katsoo, että talousarviossa ja -suunnitelmassa asetetut tavoitteet otetaan myös riittävän hyvin huomioon kunnan johtamisessa.

Tulokset poikkeavat selvästi aiemmista tutkimustuloksista ja strategisesta johtamisesta käydystä keskustelusta, joissa valtuustojen kykyä strategiseen johtamiseen on kritisoitu painokkaasti. Käsillä olevan ja aiempien tutkimusten välisen eron selittäminen ei ole yksinkertaista. Tässä yhteydessä – ilmeisesti lisääntyneelle – tyytyväisyydelle strategiaprosessiin voidaan tarjota neljä tulkintaa.

Ensinnäkin kyselytutkimukseen vastanneet valtuutetut ja tarkastuslautakuntien jäsenet ovat arvioineet pitkälti omaa toimintaansa. Tällöin vastaukset voivat heijastella normatiivista ideaalitilaa eli strategiselle johtamisprosessille määritettyä tavoitetilaa. Toiseksi viime vuosina monissa kunnissa on puhuttu paljon strategioista ja käytetty runsaasti aikaa niiden laadintaan, mikä on voinut vaikuttaa luottamushenkilöiden mielikuviin. Kolmanneksi strategian käsite on voinut jäädä epämääräiseksi eri toimijoille. Neljänneksi strategiat ovat monesti hyvin yleisluontoisia, jolloin melkein mikä tahansa asia tai toimenpide tavalla tai toisella voi edistää strategisen tavoitteen toteutumista. Voidaan kysyä, onko myös kunnissa strategioista tullut poliittis-hallinnollista retoriikkaa siten, että asia kuin asia voidaan perustella ja legitimoida viittaamalla strategiaan. Lisätutkimustarve on ilmeinen. Tarvitaan tietoa siitä, mitä eri asemassa olevat kunnalliset toimijat eli kuntalaiset, lautakuntien jäsenet, valtuutetut, kunnanhallitusten jäsenet, eri toimialoilla palvelutuotannosta vastaavat viranhaltijat ja johtavat viranhaltijat ymmärtävät strategialla ja koko strategisella johtamisella. Kuntien strategioista yritysstrategioiden⁸ tavoin on voinut tulla eräänlaisia ”unelmapaketteja”, joiden toteutumiseen ei itsekään uskota (ks. Polemiikki 4/2003, 12).

⁸ Aamulehden päätoimittaja Matti Apunen (2003) on – ilmeisesti ainakin puolittain vakavissaan – todennut yritysten strategioiden epämääräisyyteen viitaten, että ”strategia-

Ilmeistä on, että koko tarkastusjärjestelmä on jäänyt verraten tuntemattomaksi instituutioksi monille luottamushenkilöille. Tällöin on mahdollista, että tyytyväisyys valtuuston strategiseen tavoitteenasetteluun ja tavoitteiden toteutumisen valvontaan heijastaa enemmänkin suurten ongelmien puuttumista kuin sitä, että tarkastuslautakunta olisi vakiinnuttanut sen keskeisen roolin, joka sille kuntalaissa annetaan.

Kritiikin aihehtakin löytyy. Neljä viidesosaa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä katsoo, että talousarviokäsittelyssä päähuomio kohdistuu ensisijaisesti talousarviomäärärahoihin toiminnallisten tavoitteiden asettamisen jäädessä liian vähälle huomiolle. Kotosen ja Tillin tutkimuksen (2003) mukaan talouden tasapaino menee käytännössä strategian edelle. Kunnan heikko taloudellinen tilanne vie huomiota strategisesta suunnittelusta, suuntaa huomiota korostetusti taloudellisiin asioihin ja vaikeuttaa strategian huomioon ottamista. Vaikeasti ennustettavissa olevat verotulot ja valtionosuudet vaikuttavat keskeisesti siihen, missä määrin strategioita pystytään toteuttamaan.

Lähes kolme viidesosaa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä kuitenkin pitää asetettuja tavoitteita helposti arvioitavissa olevina. Tarkastustoimen vaikuttavuudessa on kuitenkin puutteita, sillä alle puolet luottamushenkilöistä on sitä mieltä, että tarkastuslautakunnan esittämät havainnot, esitykset ja kehittämisehdotukset otetaan riittävästi huomioon seuraavassa talousarviossa. Lähes yhtä suuri osa on päinvastaista mieltä. Tarkastuslautakuntakokemusta omaavista enemmistö, mutta tätä kokemusta vailla olevista vähemmistö uskoo lautakunnan raportoinnin vaikuttavuuteen. Tästä huolimatta kolme neljäsosaa katsoo tarkastuslautakunnan onnistuneen hyvin päätehtävässään eli valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden arvioinnissa.

Neljän viidesosan mielestä arviointikertomus lisää merkittävästi valtuuston mahdollisuuksia arvioida kunnan toimintaa ja sen tuloksellisuutta. Tässä suhteessa kuntakoon vaikutus on suuri: pienten kuntien luottamushenkilöistä kaksi kolmasosaa mutta suurten kuntien lähes yhdeksän kymmenestä katsoo arviointikertomuksen hyödyttävän valtuustoa. Mitä suurempi kunta, sitä merkittävämpi rooli tarkastuslautakunnalla koetaan olevan. Tarkastuslautakunnan laatima arviointikertomus ei kuitenkaan ole ainoa informaatiolähde, jonka avulla kunnan tavoitteiden toteutumista arvioidaan. Sitä merkittävämpi informaation lähde ovat kunnanhallituksen laatima tilinpäätös ja toimintakertomus.

7.3 Tarkastusjärjestelmän ongelmat

Tarkastusjärjestelmän suurimmiksi ongelmiksi koetaan yhtäältä tarkastuslautakunnilta puuttuva valmius arvioida kunnan johdon toimintaa ja toisaalta koko arvioinnin perustuminen pääasiassa tilintarkastajan suorittamaan arviointiin. Viimeksi mainittu on erityisesti pienten kuntien ongelma. Hieman yllättäen resurs-

prosessien tuottamat lauseet ovat niin ympäröiväisiä, että 88 % yrityksistä voisi vaihtaa strategioita keskenään eikä kukaan suuremmin hätkähtäisi”.

sien puutetta ei eksplisiittisesti tuotu esiin tarkastuslautakunnan toimintaan liittyvänä ongelmana, vaan päinvastoin kahden kolmasosan mielestä tarkastuslautakunnalla on riittävästi resursseja. Arvioinnin tilintarkastajakeskeisyys viittaa kuitenkin juuri resurssipulaan. Vähäinen kriittisyys kunnan johtoa kohtaan ei kuitenkaan selity tarkastuslautakunnan riippumattomuuden puutteella. Päinvastoin runsas kolme neljäsosaa luottamushenkilöistä pitää tarkastuslautakuntaa muusta kuntaorganisaatiosta riittävän riippumattomana ja itsenäisenä. Vajaan kolmen neljäsosan mielestä uusi tarkastusjärjestelmä on lisännyt hallinnon ja talouden tarkastuksen asiantuntemusta ja riippumattomuutta. Yhdeksän kymmenestä katsoo tilintarkastuksen toimivan kunnan johdosta ja muusta hallinnosta riippumattomalla tavalla.

Onkin ilmeistä, että tarkastuslautakuntaa enemmän riippuvuusongelma koskee valtuustoa. Itse asiassa kuntalaisten puutteellisen palvelun ohella nykyisen tarkastusjärjestelmän merkittävimmät ongelmat koskevat juuri sille kunnallaisissa asetetun demokratiatavoitteen edistämistä. Kaksi kolmasosaa katsoo valtuuston olevan liian riippuvainen kunnanhallituksen ja viranhaltijoiden valmistelutyöstä asettaessaan toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita. Toisin sanoen asiantuntijavalta kaventaa demokraattisesti valittujen elinten valtaa. Mitä pienempi kunta, sitä heikommaksi valtuuston valta koetaan ja sitä merkittävämpinä vallankäyttäjinä pidetään viranhaltijoita.

Vajaat kolme viidesosaa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä katsoo tarkastuslautakunnan raportointikäytännön palvelleen hyvin valtuuston päätöksentekoa. Sitä vastoin suhteessa kuntalaisiin ja siten myös kunnalliseen demokratioon tarkastusjärjestelmän toimintaan liittyy ongelmia. Kaksi kolmasosaa luottamushenkilöistä on sitä mieltä, että kuntalaiset eivät saa riittävästi tietoa valtuuston asettamista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Neljän viidesosan mielestä tarkastuslautakunnan arviointikertomuksesta ei tiedoteta riittävästi kuntalaisille. Alle puolet on sitä mieltä, että arviointikertomus antaa kuntalaisille selkeän käsityksen kunnan tavoitteista ja johtamisen tuloksellisuudesta.

Luottamushenkilöitä jakaa kysymys siitä, onko tarkastuslautakunnan suorittama valvonta lisännyt valtuuston valtaa viranhaltijoihin nähden. Kun lähes puolet katsoo, että valtuuston valta on lisääntynyt, melkein yhtä moni on päinvastaista mieltä. Sama kaksijakoinen suhtautuminen koskee myös sitä, onko tarkastuslautakunnan suorittama valvonta lisännyt kuntalaisten luottamusta kunnalliseen päätöksentekoon.

7.4 Tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentaminen

Kun tarkastuslautakuntien toimintaan liittyy vahvuuksien ohella myös ongelmia, mihin suuntaan sitä tulisi kehittää? Kuntalain tarkastuslautakunnalle antamien tehtävien sisällöstä on esiintynyt kaksi erilaista tulkintaa. Suppeaksi tässä tutkimuksessa määritellyn tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan tehtävä rajoittu sen selvittämiseen, miten valtuuston asettamat tavoitteet ovat toteutuneet. Lautakunnan tulee kiinnittää huomiota siihen, mitkä tavoitteet eivät ole toteutu-

neet, mutta sen ei ole syytä ottaa kantaa siihen, miten kunnanvaltuuston, -hallituksen ja virkamiesjohdon olisi johdettava kuntaa ja mitä niiden olisi pitänyt tehdä. Laajaksi kutsutun tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan ei ole syytä ottaa kantaa valtuuston asettamien tavoitteiden sisältöön, mutta se voi esittää näkemyksensä siitä prosessista, jonka pohjalta kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on asetettu. Toisin sanoen tarkastuslautakunta voisi käsitellä tavoitteenasettelua ja tavoitteiden arvioitavuutta sekä arvioida tavoitteiden toimeenpanon laatua sekä toiminnan vaikuttavuutta.

Vain siltä osin tarkastuslautakunnan toimenkuvan suppea tulkinta saa tukea, että tutkimuskuntien luottamushenkilöistä 70 % kannattaa tarkastuslautakunnan pitäytymistä valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa puuttumatta itse tavoitteenasetteluun. Enemmistö kuitenkin kannattaa sellaisia tehtävämuutoksia, jotka merkitsevät tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamista. Kokonaiskuva tarkastuslautakunnan nykyisen toimenkuvan laajentamisen kannatuksesta muodostetaan seuraavassa summamuuttujan avulla, johon on laskettu yhteen 8 väittämää.⁹ Summamuuttujan eli laajuusindeksin maksimiarvo on 10.

Luottamushenkilöiden suhtautuminen tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamiseen riippuu erittäin merkittävästi kuntakoosta. Mitä pienempi kunta, sitä enemmän on valmiutta tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamiseen. Tämä ei ole yllättävää, koska tyytyväisyys tarkastuslautakunnan nykyiseen toimintaan vähenee kuntakoon pienetessä. Suurissa kunnissa laajuusindeksi saa arvon 4,67, keskisuurissa kunnissa 5,26 ja pienissä kunnissa 5,48. Kunnittain laajuusindeksi vaihtelee Helsingin 4,23:sta Pudasjärven 7,75:een keskiarvon ollessa 5,04.¹⁰ Kuntakoon vaikutus selittyy sillä, että pienissä kunnissa tarkastuslautakunnan resurssit ovat yleensä vähäiset, jolloin koko tarkastustoimi raken-

⁹ Summamuuttujassa mukana olevat väittämät ovat seuraavat: Olisi suotavaa, että tarkastuslautakunta valmistelisi talousarviovuoden aikana useamminkin valtuustolle raportteja tavoitteiden toteuttamiseksi tehdyistä toimenpiteistä. Tilintarkastajan pitäisi osallistua kunnassani nykyistä enemmän tavoiteasetannan kehittämiseen ja tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Valtuuston tulisi kuulla talousarviokäsittelyn yhteydessä tarkastuslautakuntaa kunnanhallituksen esitykseen sisältyvistä toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Tarkastuslautakunnan tulee esittää arviointikertomuksessaan tai muussa yhteydessä myös havaintoja ja näkemyksiä kunnan toiminnan ja johtamisjärjestelmän kehittamisestä. Tarkastuslautakunnan tulee esittää arviointikertomuksessaan kannanottoja myös siitä valmistelutyöstä, jonka pohjalta kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on asetettu. Tarkastuslautakunnalle tulisi lisätä lausunnonantotehtäviä valtuustossa esillä olevista tavoitteista ja niiden asettamista koskevissa asioissa. Tarkastuslautakunnan osallistumista valtuustolle järjestettäviin seminaareihin ja koulutuspäiviin tulisi lisätä. Valtuuston seminaareissa ja koulutuksessa tulisi käsitellä enemmän valtuustotason arviointia ja tarkastuslautakunnan tehtäviä. Cronbachin Alpha = 0,76.

¹⁰ Tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamisen kannatusta merkitsevät indeksiarvot olivat kunnittain seuraavat: Alavus 4,52, Elimäki 5,30, Espoo 4,28, Helsinki 4,23, Imatra 5,42, Jämsä 5,53, Kalvola 5,31, Karttula 5,27, Kiukainen 4,36, Kuusamo 5,67, Lahti 4,93, Oulu 4,51, Pudasjärvi 7,75, Rovaniemen maalaiskunta 4,78, Seinäjoki 4,89, Siilinjärvi 5,24, Sulkava 5,75, Tampere 5,08, Turku 4,74, Vantaa 4,77 ja Varkaus 5,52.

tuu enemmän tilintarkastajalta tai tilintarkastusyhteisöltä hankittujen palveluiden varaan kuin suurissa kunnissa.

Luottamushenkilön asemalla kunnallisessa valtarakenteessa on vaikutusta myös suhtautumiseen tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamiseen. Pieniin valtuustoryhmiin kuuluvat (5,30) ovat suuriin valtuustoryhmiin kuuluvia (4,93) valmiimpia laajentamaan toimenkuvaa. Se että tarkastuslautakunta voi vahvistaa juuri lukumääräisesti pienten valtuustoryhmien tiedollisia resursseja seurata kuntaorganisaation toimintaa, näkyy myös siinä, että erityisesti pienissä kuntapuolueissa kannatetaan tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamista. Eniten kannatusta toimenkuvan laajentaminen saa Vasemmistoliiton (5,73) ja vähiten kokoomuksen (4,44) luottamushenkilöiltä. Muiden puolueiden osalta laajuusindeksit ovat keskusta 4,99, SDP 5,02, vihreät ja muut pienet kuntapuolueet 5,58. Tutkimuskuntien luottamushenkilöiden muodostamassa aineistossa tyytyväisyys tarkastuslautakunnan toimintaan ei kuitenkaan korreloi merkittävästi (-0,079) sen toimenkuvan laajentamisvalmiuden kanssa pienintä kuntakoryhmää lukuun ottamatta. Pienissä kunnissa tarkastuslautakunnan nykyistä toimintaa koskevan tyytyväisyyden ja sen toimenkuvan laajentamisvalmiuden välinen korrelaatio on selvästi suurempi (-0,251), joten tässä kuntaryhmässä tarkastuslautakunnan toimintaan tyytymättömät kannattavat tyytyväisiä enemmän toimenkuvan laajentamista. Tosin luottamushenkilöiden osaryhmissä tyytyväisyyden ja laajentamisvalmiuden väliltä löytyy yhteyksiä. Esimerkiksi kokoomuslaiset ovat tyytyväisimpiä ja vähiten halukkaita laajentamaan toimenkuvaa. Toisaalta vasemmistoliittolaiset ovat toiseksi tyytyväisimpiä yhdessä keskustalaisten kanssa, mutta kaikkein valmiimpia laajentamaan tarkastuslautakunnan toimenkuvaa. Keskustalaiset ovat toiseksi vähiten kiinnostuneita toimenkuvan laajentamisesta.

Kunnanhallituksen jäsenet ovat muita (4,76/5,13) haluttomampia laajentamaan tarkastuslautakunnan toimenkuvaa nykyisestä, kun taas tarkastuslautakuntakokemusta omaavat ovat tätä kokemusta vailla olevia valmiimpia (5,17/5,02) siihen. Johonkin muuhun lautakuntaan kuuluvat ovat myös lautakuntiin kuulumattomia selvästi valmiimpia laajentamaan tarkastuslautakunnan toimenkuvaa (5,36/4,76).

Ikä ei ole suorassa yhteydessä toimenkuvan laajentamisen kannatukseen. Vaikka nuorin ikäluokka, alle 35-vuotiaat, on selvästi tyytymättömin tarkastuslautakuntien nykyiseen toimintaan, samanaikaisesti se kannattaa vähiten (4,90) lautakunnan toimenkuvan laajentamista. Suurinta kannatusta toimenkuvan laajentaminen nauttii vanhimman ikäluokan eli 65-vuotiaiden keskuudessa (5,31), joka oli tyytyväisin tarkastuslautakunnan toimintaan. Muissa ikäryhmissä laajuusindeksin arvot ovat 35–44-vuotiaiden ikäryhmässä 5,05, 45–54-vuotiaiden ryhmässä 5,12 ja 55–64-vuotiaiden ikäryhmässä 4,88.

Sitä vastoin koulutustason noustessa tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamisen kannatus hiipuu suoraviivaisesti. Enintään ammatillisen koulutuksen suorittaneiden ryhmässä laajuusindeksin arvo on 5,43, opistotasaisen tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden ryhmässä 5,27 ja akateemisesti koulutettujen keskuudessa 4,49. Sukupuolella ei ole vaikutusta tarkastuslautakunnan toimintaa koskevaan tyytyväisyyteen, mutta sillä on erittäin merkitsevä

vaikutus lautakunnan toimenkuvan laajentamisen kannatukseen. Naiset (5,46) ovat miehiä (4,80) selvästi nykyistä laajemman toimenkuvan kannalla.¹¹

7.5 Kehittämistarpeet

Tutkimuskuntien luottamushenkilöiden vastaukset viittaavat siihen, että tarkastuslautakunnan toimenkuvaa ja toimintatapaa olisi syytä tarkistaa. Tarkastuslautakunnan toiminnan tärkein kehittämistavoite koskee lautakunnan profiilin kohottamista, minkä mainitsi avovastauksessaan neljäsosa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä. Tarkastuslautakunnan halutaan olevan nykyistä aloitteellisempi ja kantaaottavampi samoin kuin sen painoarvoa halutaan vahvistaa. Tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamisen varsin vahva kannatus tulee esille myös luottamushenkilöiden suhtautumisessa heille esitettyihin väittämiin. Yhdeksän kymmenestä katsoo, että tarkastuslautakunnan tulee arviointikertomuksessaan ottaa kantaa myös kunnan toiminnan ja johtamisjärjestelmän kehittämiseen. Tilintarkastajan toimenkuvan laajentamiseen suhtaudutaan sitä vastoin pidättyväisemmin: puolet kannattaa, mutta kaksi viidesosaa vastustaa tilintarkastajan nykyistä laajempaa osallistumista tavoitteenasettelun kehittämiseen ja tavoitteiden toteutumisen arviointiin. Erityisesti pienissä kunnissa tilintarkastajan toimenkuvan laajentaminen saa kannatusta, mikä selittyy pienten kuntien tarkastus-

¹¹ Tarkasteltaessa varianssianalyysin avulla tyytyväisyyttä tarkastuslautakunnan toimintaan tilastollisesti merkitseviksi taustamuuttujiksi nousevat kunnan koko ja tarkastuslautakunnan jäsenyys. Muista taustamuuttujista koulutuksella, iällä, sukupuolella ja kunnanhallituksen tai jonkin muun lautakunnan jäsenyydellä ei näytä olevan ainakaan selvää tilastollista yhteyttä vastaajien tyytyväisyyteen tai tyytymättömyyteen tarkastuslautakunnan toimintaan.

Tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamista kannattavien taustalta löytyy tilastollisesti merkitsevinä taustamuuttujina kunnan koko, sukupuoli ja vastaajan puolueen asema kunnassa. Jonkin verran vaikutusta on myös jonkin muun lautakunnan jäsenyydellä ja ammatillisella koulutuksella. Sen sijaan vastaajan ikä ja kunnanhallituksen tai tarkastuslautakunnan jäsenyys eivät juurikaan vaikututa vastaajan halukkuuteen laajentaa tarkastuslautakunnan toimintaa. Yleisesti ottaen käytettävissä olevilla taustamuuttujilla on voidaan selittää vain pieni osa vastausten vaihtelusta. Selvin vaikutus vastauksiin on vastaajan kotikunnalla muiden taustamuuttujien merkityksen jäädessä selvästi vähäisemmäksi.

Tarkasteltaessa tyytyväisyyttä tarkastuslautakunnan toimintaan eri kuntakokoryhmien sisällä keskikokoisten ja suurten kuntien ryhmissä kuntien väliset erot ovat tilastollisesti melko merkitseviä eli kuntien välillä voidaan sanoa olevan jonkin verran eroja. Pienten kuntien väliset erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä, vaikka tässä kuntaryhmässä vastausten hajonta on suhteellisen suurta. Pienissä kunnissa on kuitenkin vastaajia niin vähän, että kohtalaisen suuretkaan erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä. Sen sijaan tarkastuslautakunnan toimenkuvan laajentamista koskevan summamuuttujan erot eri kuntien välillä ovat tilastollisesti merkitseviä ainoastaan pienten kuntien ryhmässä. Keski- ja suurten kuntien ryhmissä eri kuntien vastaukset eivät juurikaan tässä suhteessa poikkea toisistaan.

lautakuntien vähäisillä henkilöresursseilla ja sillä, että jo nykyisin niissä tarkastustoimi rakentuu pitkälti tilintarkastajan panoksen varaan.

Toiseksi yleisimmin luottamushenkilöiden esille nostama tarkastuslautakunnan toiminnan kehittämistavoite koskee sen muita kunnallisia toimielimiä palvelevan roolin vahvistamista. Tarkastuslautakuntaa halutaan muun muassa hyödynnettävän valmistelun aikana, sen halutaan tuottavan nykyistä useammin raportteja ja esittävän ehdotuksia kunnan toiminnan kehittämisestä. Kolme neljäsosaa luottamushenkilöistä yhtyy väittämään, että tarkastuslautakunnan tulee arviointikertomuksessaan esittää kannanottoja myös siitä valmistelutyöstä, jonka pohjalta kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on asetettu. Niin ikään kolme neljäsosaa katsoo, että valtuuston tulisi kuulla talousarvion yhteydessä tarkastuslautakuntaa kunnanhallituksen esitykseen sisältyvistä tavoitteista. Peräti neljä viidesosaa pitää suotavana, että se valmistelisi talousarviovuoden aikana useamminkin valtuustolle raportteja tavoitteiden toteuttamisesta tehdyistä toimenpiteistä. Tosin vajaa kolme viidesosaa katsoo valtuuston ja tarkastuslautakunnan yhteistyön toimivan jo nykyisellään riittävän hyvin. Kaksi viidesosaa on eri mieltä.

Kolmanneksi yleisimmin esille noussut kehittämistavoite koskee tarkastuslautakunnan toiminnan tehokkuuden lisäämistä. Tarkastuslautakunnan halutaan keskittyvän yksityiskohtien sijasta suurempiin linjakysymyksiin. Esille tuli muun muassa näkemys, jonka mukaan kunnanhallitus pitäisi velvoittaa määrittelemään, mitä toimenpiteitä tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa esille nostetut epäkohdat ja puutteet edellyttävät, eikä sen tulisi vain merkitä niitä tiedoksi. Valtuuston tulisi tämän jälkeen päättää, miten kunnanhallituksen on toimittava havaittujen puutteiden ja epäkohtien suhteen. Toisaalta tarkastuslautakunnalta kaivattiin selvitystä siitä, mihin toimiin ja minkälaisin tuloksin kunnassa on ryhtytty edellisessä raportissa todettujen korjausta vaativien asioiden suhteen. Kolme viidesosaa kannattaa tarkastuslautakunnan aseman vahvistamista siten, että jos kunnan toimielin on jättänyt toteuttamatta talousarviossa esitetyt tavoitteet, tarkastuslautakunnan tulisi esittää valtuustolle vastuuvapauden epäämistä kyseisen toimielimen osalta.

Neljänneksi yleisimmin esille tuotu kehittämistavoite koskee tarkastuslautakunnan jäsenten pätevyyttä. Tarkastuslautakuntaan halutaan lisätä asiantuntemusta, varsinkin taloudellista. Toisin sanoen lautakuntaan halutaan nykyistä enemmän jäseniä, jotka ovat kykeneviä arvioimaan monimutkaisen kuntaorganisaation toimintaa. Kysymys tarkastuslautakunnan jäsenten pätevyydestä kytkeytyy sen arvostukseen: mikäli lautakunnan arvovaltaa ja painoarvoa kuntaorganisaatiossa kyettäisiin nostamaan, se vetäisi nykyistä paremmin puoleensa kokeneita kunnallispolitiikkoja. Lautakunnasta ei haluta uusien luottamushenkilöiden ”sisäänajofoorumia” kunnallispolitiikkaan eikä myöskään kunnallispoliittista uraansa lopettelevien ”jähdyttelypaikkaa”. Tarkastuslautakunnan jäsenten pätevyyttä halutaan vahvistaa lisäämällä koulutusta. Koulutustarve ei koske pelkästään tarkastuslautakunnan jäseniä, vaan yleisemminkin valtuutettuja ja viranhaltijoita halutaan koulutettavan ymmärtämään tarkastuslautakunnan rooli ja toimenkuva verraten uutena kunnallisena toimielimenä.

7.6 *Sekamalli vai valiokuntamalli?*

Tarkastuslautakunnan jäsenten pätevyyteen vaikuttaa myös kysymys siitä, missä määrin sen jäsenten tulisi olla valtuutettuja. Nykyisin Suomen kuntien väliset erot ovat varsin suuria osan soveltaessa valiokuntamallia, jossa kaikki tarkastuslautakunnan jäsenet ovat valtuutettuja tai vähintään varavaltuutettuja ja osan tyytyessä lakisääteiseen kahteen valtuutettujäseneen. Tutkimuskuntien luottamushenkilöiden suhtautumisesta valiokuntamalliin syntyy ristiriitainen kuva. Tiedusteltaessa tarkastuslautakuntaa koskevia kehittämistavoitteita valiokuntamalli ei juuri noussut esille. Toisin sanoen valtuutettujen osuuden lisäämiseen ei koeta olevan akuuttia tarvetta eikä toisaalta sen vastustamiseen koeta olevan välitöntä tarvetta. Sitä vastoin tiedusteltaessa samaa asiaa väittämällä valiokuntamallia kannattaa puolet tutkimuskuntien luottamushenkilöistä ja sitä vastustaa kaksi viidesosaa.

Valiokuntamallin vahvuus on siinä, että se vahvistaa kuntaorganisaation tuntemusta tarkastuslautakunnassa ja kytkee sen kunnallisvaalien kautta kuntalaisiin. Valtuuston tavoitteenasettelun ja sen toteutumisen valvonnan yksi keskeinen ongelma on juuri se, että järjestelmä ei palvele kovin hyvin toiminnan rahoittajia eli kuntalaisia. Kun kaikki tarkastuslautakunnan jäsenet ovat valtuutettuja, sen painoarvo kuntaorganisaatiossa on todennäköisesti suurempi kuin mallissa, jossa pääosa jäsenistä ei ole valtuutettuja. Niin ikään valiokuntamalli kytkee tarkastuslautakunnan toiminnan valtuustoryhmiin. Tarkastuslautakunnan puolueettomuus voi toisaalta vaarantua, jos siitä tulee puoluepoliittisen kamppailun arena.

Varsinkin pienissä kunnissa, joissa tarkastuslautakunta on jäsenmäärältään pieni (yleensä 3 jäsentä), sen legitimitettä voi heikentää puoluepoliittisen kokoonpanon suppeus. Olisikin syytä pohtia tarkastuslautakunnan jäsenmäärän lisäämistä siten, että kaikki usean valtuutetun muodostamat valtuustoryhmät saisivat siihen edustuksensa. Koska valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen valvonnassa on kysymys luonteeltaan poliittisesta arvioinnista, tehtävää ei voida delegoida puhtaille asiantuntijoille, joskin kuntatalouden tuntemuksesta on hyötyä arviointitehtävässä. Parasta mahdollista kuntatalouden asiantuntemusta ei kuitenkaan aina löydy valtuustoryhmistä. Valiokuntamallilla ja nykyisellä sekamallilla on siten sekä vahvuutensa että heikkoutensa.

Tutkimuskuntien luottamushenkilöiden käsitykset tarkastuslautakunnan nykyisestä toiminnasta ja sen kehittämisestä vahvistavat käsillä olevan tutkimuksen lähtökohtana ollutta oletusta tarkastusjärjestelmän suurista kuntakohtaisista eroista. Tarkastusjärjestelmä poikkeaa organisoinniltaan ja toimintatavoiltaan toisistaan pienissä, keskisuurissa ja suurissa kunnissa. Tämän vuoksi tarkastuslautakunnan ja koko tarkastusjärjestelmän toimintaa kehitettäessä kuntia ei ole syytä pakottaa samaan muottiin, vaan kunnille on syytä sallia vapaus valita omiin lähtökohtiinsa parhaiten sopivat toimintamuodot. Mikä sopii Helsingille, ei välttämättä sovi Sulkavalle ja päinvastoin. Kun luottamushenkilöiden tyytyväisyys tarkastuslautakunnan nykyiseen toimintaan kasvaa kuntakoon myötä ja kun taas valmius sen toimenkuvan laajentamiseen kasvaa kuntakoon pienetessä, on ilmeistä, että tarkastus- ja valvontajärjestelmän kehittämistarpeet ovat suurimmat pie-

nissä kunnissa. Kun pienissä kunnissa koko tarkastus- ja valvontajärjestelmä perustuu pääasiassa tilintarkastajan työhön, on ilmeistä, että valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen valvonta ei toimi niissä täysin kuntalain edellyttämällä tavalla. Erityisesti pienissä kunnissa olisikin syytä vahvistaa tarkastuslautakunnan valmistelutehtäviä varten käytettävissä olevia henkilöresursseja.

Lähteet

- Apunen, Matti (2003): Pyöreiden lauseiden miehet. Kronikka Aamulehdessä 15.11.2003.
- Engfelt, Leif (1998): Tarkastuslautakunnan ja kunnanhallituksen tehtäväjako. *Kuntalehti* 22, 51.
- Eskola, Erkki (1997): Kunnan tarkastuslautakunnan käytännön työskentely. *Tilintarkastus-Revision* 4, 297–303.
- Eskola, Erkki (2002): Tarkastuslautakunnan käytännön työskentely. Luentomoniste 8.2.2002. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2001): *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. 4. uudistettu p. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Heuru, Kauko (2000): *Kunnan päätösvallan siirtyminen*. Acta Universitatis Tampensis, Ser A, Vol 760. Tampereen yliopisto. Tampere.
- Heuru, Kauko (2001): *Itsehallinnon aika*. Kunnallisan kehittämissäätiö. Helsinki.
- Kaasalainen, Silvo (1999): Kuntatarkastus: asukkaiden turvatakuu vai politiikan peliväline? *Tilintarkastus-Revision* 43, 116–119.
- Kotonen, Ulla & Tilli, Sanna (2003): Strategiasta talousarvioksi. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, nro 3. 189–197.
- Malmberg, Jaakko (1999): *Tarkastuslautakunnan rooli kunnan hallinnossa*. Kunnallistalouden kandidaatintutkielma. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos: Tampere.
- Martikainen, Juha-Pekka, Meklin, Pentti, Oulasvirta, Lasse & Vakkuri, Jarmo (2002): *Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen*. Tampere University Press: Tampere.
- Meklin, Pentti (2000): Tarkastuksen tehtävä kunnan tulosohejauksessa – pohdintaa agenttiteorian lähtökohdista. Teoksessa *Kunnallisen itsehallinnon renessanssi*. Finnpublishers: Tampere.
- Meklin, Pentti (2001), Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.): *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere University Press: Tampere.
- Möttönen, Sakari (1997): *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Parkkonen, Päivi (2001): *Tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät kunnallisessa itsehallinnossa*. Kandidaatintutkielma. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos: Tampere.
- Polemiikki (2003). Unelmia kuilun reunalta, nro 4.
- Prättälä, Kari (1998): Tarkastuslautakuntien rooli muotoutuu käytännössä. *Kuntalehti* 5, 39–41.

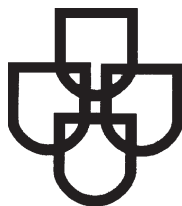
- Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari (2001): *Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet*. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.
- Ryynänen, Aimo (2001): Tarkastuslautakunta valtuuston apuelimenä. Valtuuston aseman vahvistamista vai kuntien valtionvalvonnan kunnallistamista? Teoksessa Myllymäki, Arvo & Vakkuri, Jarmo (toim.): *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere University Press: Tampere.
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan. 3/99, 23.9.1999.
- Westman, Jarkko (1999): *Kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestäminen. Toimijoiden yhteistyö ja työnjako*. Kunnallistalouden pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Tampere.
- Vuorinen, Erkki (2000): *Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät*. Helsinki. Auditor.

*Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryynänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPÄLVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOLLISUUS (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT JA
KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonon
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluultonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan teki-jätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiames	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5730
Viestintäassistentti	Mari Pelander, (09) 6226 5750

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

