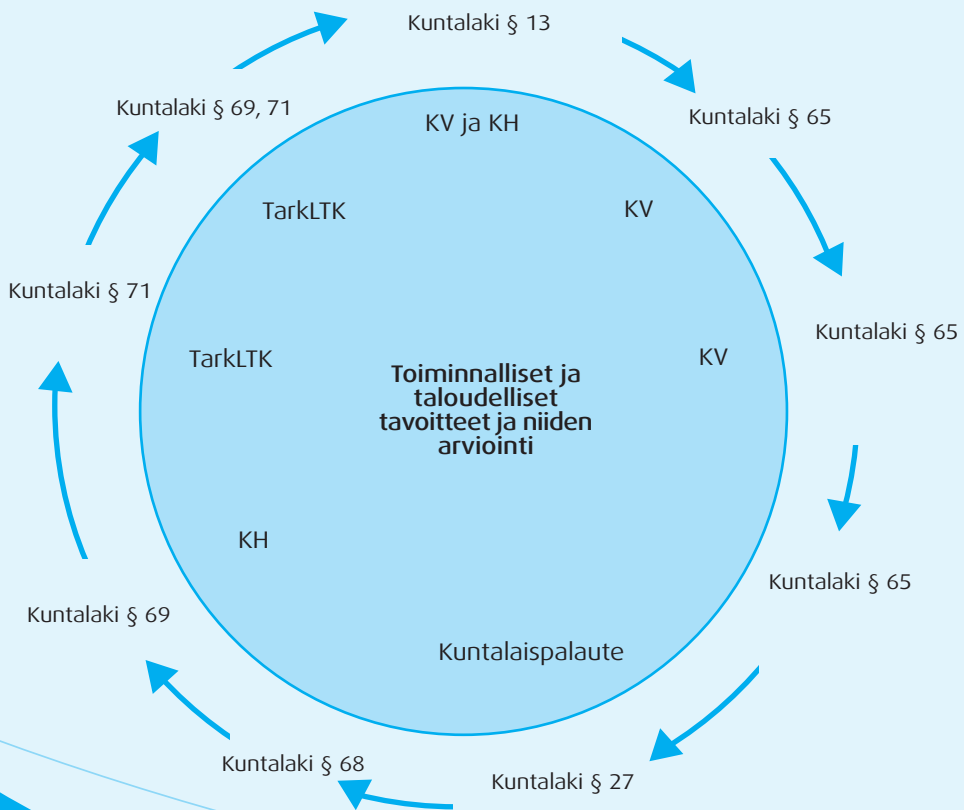


Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille



TOIMITTANUT

Salme Sundquist

Maisa Lovio

TAITTO

Nina Palmu-Pietilä

1. painos

ISBN 952-213-159-8

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2006

Suomen Kuntaliitto

Toinen linja 14

PL 200

00101 Helsinki

Puh. (09) 7711

Faksi (09) 771 2291

www.kunnat.net

Kunnan- ja kaupunginvaltuustoille
Kunnan- ja kaupunginhallituksille
Kuntayhtymien valtuustoille ja hallituksille



Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille

Kuntaliiton hallitus on 26.10.2006 pitämässään kokouksessa hyväksynyt kuntien valtuustoille tarkoitetun suosituksen "Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille". Suositus saattaa ajan tasalle Kuntaliiton vuonna 2000 antaman "Suositus valtuustotason arvioinnista" (31/80/2000) suosituksen ja yleiskirjeen.

Suosituksen tarkoitus on, että valtuutetut voisivat hyödyntää arviointia päätöksenteon välineenä entistä paremmin. Arviointi on myös oleellinen osa valtion informaatio-ohjausta. Arviointia koskevalla suosituksella halutaan vahvistaa kuntien kokonaisvaltaista itsearviointia, mikä vähentää valtakunnallisen erillisen sektorikohtaisen kuntien toiminnan ja palvelujen arvioinnin tarvetta.

Suositus on tuotettu yhteistyössä kuntakentän kanssa ja perustuu mittavaan määrään aineistoa, jota on tuotettu työn aikana.

Lisätiedot:

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, varatoimitusjohtaja,
puh. (09) 771 2007

Salme Sundquist, kehityspäällikkö, puh. (09) 771 2278

Rolf Eriksson, johtaja, sosiaali ja terveysasiat,
puh. (09) 771 2272

Tuula Holma, erityisasiantuntija, sosiaali ja terveysasiat,
puh. (09) 771 2641

Anneli Kangasvieri, johtaja, opetus ja kulttuuriasiat,
puh. (09) 771 2028

Maisa Lovio, erityisasiantuntija, opetus ja kulttuuriasiat,
puh. (09) 771 2039

Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille

Arvioinnilla tarkoitetaan tässä kunnanvaltuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointia sekä muuta kunnanvaltuuston johtamaa arviointia. Tämä yleiskirje ja siihen liittyvä suositus saattaa ajan tasalle Kuntaliiton vuonna 2000 antaman "Suositus valtuustotason arvioinnista" (31/80/2000) suosituksen ja yleiskirjeen. Yleiskirjeellä halutaan vahvistaa kuntien kokonaisvaltaista itsearviointia, mikä vähentää valtakunnallisen erillisen sektorikohtaisen kuntien toiminnan ja palvelujen arvioinnin tarvetta.

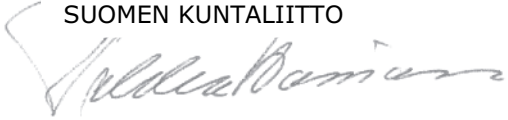
Arviointi on oleellinen osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä toiminnan ja palvelujen kehittämisen väline. Arviointi kytketään kiinteästi kuntien käytettävissä oleviin voimavaroihin. Arvioinnin merkitys kunnallisessa päätöksenteossa on selvästi kasvanut. Kuntien muuttunut toimintaympäristö ja palvelujen uudet, vaihtoehtoiset järjestämistavat tekevät arvioinnista yhä vaativampaa ja laaja-alaisempaa. Suosituksen tarkoitus on, että valtuutetut voisivat hyödyntää arviointia päätöksenteon välineenä entistä paremmin.

Suositus esittää, että

- 1 Valtuusto hyväksyy valtuustokauden kattavan kuvauksen arviointijärjestelmäksi osana kunnan strategista johtamista. Kuvauksen tarkoituksena on selvittää eri toimijoiden roolit arviointitiedon tuottajana, käyttäjänä ja päätöksentekijänä.
- 2 Kunnan arviointijärjestelmä kattaa valtuuston ja lautakuntien arvioinnin ohella kytkennät toimintayksiköissä toteutettuun arviointiin sekä tilintarkastukseen, sisäiseen valvontaan ja mahdolliseen controller-toimintoon. Arvioinnin ketju alkaa valtuustosta ja kunnanhallituksesta ulottuen toiminnan eri tasojen kautta yksittäisen työntekijän kanssa käytyihin kehityskeskusteluihin tai kuntalaispalautteeseen asti.
- 3 Valtuusto huolehtii, että sen asettamat tavoitteet ovat kunnan toiminnan ja palvelujen kehittämisen näkökulmasta strategisia.
- 4 Valtuusto ja kunnanhallitus tarkentavat kuntakonsernin ohjaus- ja arviointiprosessin.
- 5 Valtuusto edellyttää, että asettamiensa tavoitteiden toteutumisen seuranta varten kunnassa on kokoava arviointiasiakirja, tarvittavat mittarit tai arviointikriteerit (arviointisuunnitelma). Näissä sovitaan kunnan arvioinnin raportointijärjestelmästä ja siitä, miten se hyödyntää kunnan organisaatiota.
- 6 Valtuusto ja kunnanhallitus huolehtivat, että toiminnan ja palvelujen arviointia varten on käytettävissä myös kuntalaisten palaute.
- 7 Valtuuston niin päättyessä tarkastuslautakunta voi kuntalain 71 § mukaan asettamien tavoitteiden toteutumisen lisäksi kiinnittää huomiota toiminnan, toimintatapojen sekä palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen.
- 8 Kunnanhallituksen toimintakertomus palvelee myös tarkastuslautakunnan kokonaisarviointia. Valtuusto käyttää tarkastuslautakunnan laatimaa arviointikertomusta talousarvion ohella keskeisenä ohjauksen ja toiminnan kehittämisen välineenä.
- 9 Valtuusto ja kunnanhallitus huolehtivat tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen sekä muiden arviointiraporttien aikataulua suunniteltaessa siitä, että niitä voidaan hyödyntää uuden suunnittelukierroksen tavoitteiden asettamisessa.

- 10 Valtuusto ja kunnanhallitus varmistavat, että kunnan omistajapolitiikan arvioinnissa kunnan maaomaisuuden, palvelujen tuotantovälineiden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten hankinta-, luovutus- ja säilyttämispäätökset ovat perusteltuja kunnan toimintaympäristössä tapahtuneiden ja ennustettavissa olevien muutosten kannalta.
- 11 Valtuusto ja kunnanhallitus arvioivat, miten palvelujen hankinta- ja laatupolitiikka sekä kunnan hankintaosaaminen vastaavat palvelustrategian linjauksia.

SUOMEN KUNTALIITTO



Pekka Nousiainen
hallituksen puheenjohtaja



Risto Parjanne
toimitusjohtaja

Lukijalle

Tämä julkaisu perustelee ja täydentää arviointia koskevaa suositusta, jonka Suomen Kuntaliitto antoi kuntien valtuustoille yleiskirjeessään 26.10.2006. Yleiskirje, johon suositus sisältyy, saattaa ajan tasalle Kuntaliiton vuonna 2000 antaman ”Suositus valtuustotason arvioinnista” (31/80/2000) suosituksen ja yleiskirjeen.

Julkaisu perustuu mittavaan määrään aineistoa, jota on tuotettu vuoden 2006 yleiskirjettä ja suositusta valmisteltaessa. Valmistelua ohjasi kuntien ja Kuntaliiton asiantuntijaryhmä, joka työskenteli neljässä työryhmässä. Kuntakonsernin johtaminen, omistajaohjaus ja tavoitteiden asetanta, kuntalain mukainen tavoitteiden asetanta ja arviointi sekä osto- ja sopimusperusteinen palvelutuotanto olivat työryhmien aiheina. Pienryhmien aineistot löytyvät www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Arviointi ja laatu.

Arvioinnilla tarkoitetaan tässä valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointia sekä muuta valtuuston johtamaa arviointia. Arviointi on oleellinen osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä toiminnan ja palvelujen kehittämisen väline. Arvioinnin merkitys kunnallisessa päätöksenteossa on selvästi kasvanut. Kuntien muuttunut toimintaympäristö ja palvelujen uudet, vaihtoehtoiset järjestämistavat tekevät arvioinnista yhä vaativampaa ja laaja-alaisempaa.

Toivomme, että julkaisu antaa valtuutetuille ja muille arvioinnin parissa työskenteleville syventävää tietoa arvioinnista ja auttaa hyödyntämään arviointia tehokkaasti ja monipuolisesti kunnan päätöksenteossa. Kunnan palvelutoiminnan kehittäminen ja arviointi on keskeinen osatekijä kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn edistämässä ja ylläpitämisessä. Arviointi myös vahvistaa demokratian ja kansalaisyhteiskunnan toimivuutta.

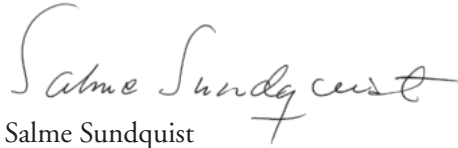
Kunta- ja palvelurakennemuutoksen linjauksissa sekä peruspalveluohjelmassa vuosille 2007–2011 korostetaan peruspalvelujen tuottavuuden kohottamista, palveluiden laadun ja vaikuttavuuden, saavutettavuuden ja tehokkuuden sekä teknologisen kehittämisen huomioimista. Tämä edellyttää, että kunnat arvioivat paikallisesti ja seudullisesti palvelurakenteitaan ja palvelujen saatavuutta, kehittävät palveluiden sisältöä ja asiakaslähtöisyyttä ja tarvittaessa korjaavat palveluissa olevia puutteita. Arvioinnin ja kehittämisen perustana ovat kunnanvaltuuston hyväksymät toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.

Palvelutoiminnan hallinto- ja tuotantorakenteet ovat kunnissa muuttumassa kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä. Lisäksi todennäköistä on, että kuntalaki aivan lähivuosina uudistetaan konsernisäännösten osalta sekä uudet kunnalliset

liikelaitokset mahdollistavalla uudella säännöksellä. Uudistukset eivät kuitenkaan vähennä, vaan pikemminkin lisäävät arvioinnin merkitystä. Mainitut esimerkit kertovat, kuinka tärkeää kunnissa on jatkuvasti päivittää myös arviointia koskevaa tietämystä ja osaamista. Toimiva arviointi on myös keskeinen osa kuntarakenteen muutosprosessissa.



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma



Salme Sundquist



Sisältö

KUNTALIITON YLEISKIRJE 17/80/2006	3
LUKIJALLE	6
1 ARVIOINTI KUNTIEN PÄÄTÖKSENTEOSSA	10
1.1 Arviointi ja kuntien muuttuva toimintaympäristö	10
1.2 Luottamuselinohjaus ja arviointitiedon käyttö	12
1.3 Valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointi	13
1.4 Tuottavuuden arviointi sekä kuntalaispalautteen käyttö arvioinnissa	14
1.5 Tarkastuslautakunnat ja arviointi	15
1.6 Kunnan arviointiprosessi kuntalain mukaan	16
1.7 Arvioinnin osapuolet kunnassa	18
1.8 Arvioinnin suorittajat kunnassa	19
1.9 Valtuuston itsearviointi	20
1.10 Informaatio-ohjaus ja arviointi	20
1.11 Lääninhallitusten suorittama arviointi ja sosiaali- ja terveyspalvelujen arviointi	20
1.12 Koulutus- ja kirjastopalvelujen kansallinen arviointi	23
1.13 Opetuspalveluiden kunnallinen arviointi	24
1.14 Valtakunnallinen arviointisuunnitelma	25
1.15 Euroopan unionin arviointijärjestelmät	26
1.16 Valtakunnallisen, alueellisen ja kunnallisen arvioinnin kytkennät	28
1.17 Arvioinnin tarkoitus ja muodot	28
1.18 Arviointi eri näkökulmista	29
1.19 Arvioinnin eettiset periaatteet	30
1.20 Koulutuksen arviointitulosten julkistaminen	30

2	SUOSITUKSEN PERUSTELUT JA TÄSMENNYKSET	31
2.1	Kunnan arviointijärjestelmä	31
2.2	Arvioinnin toimijat	31
2.3	Valtuuston strategiset tavoitteet	32
2.4	Kuntakonsernin ohjaus- ja arviointiprosessi	33
2.5	Kunnan arviointisuunnitelma	34
2.6	Kuntalaisnäkökulma ja palaute	35
2.7	Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä	36
2.8	Kunnanhallituksen toimintakertomus ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus	36
2.9	Arviointikertomuksen käsittely- ja laatimisaikataulu	38
2.10	Kunnan omistajapolitiikka ja sopimusperusteinen yhteistyö	38
2.11	Kunnan palvelustrategiat ja hankintaosaaminen	39
3	SUOSITUKSEN UUDISTAMISTYÖN ORGANISOINTI JA TOTEUTUS	40

LIITTEET

Liite 1. Arvioinnin eri muodot – käsitteistö	43
Liite 2. Koulutuksen arviointia koskeva lainsäädäntö	45
Liite 3. Arvioinnin eettiset periaatteet	46
Liite 4. Arviointiin liittyviä www-osoitteita	48

Arviointi kuntien päätöksenteossa

Arviointi on oleellinen osa kunnan johtamisjärjestelmää ja kunnan toiminnan ja palvelujen kehittämisen väline. Arvioinnin tuloksena tehtävät johtopäätökset ohjaavat toimintaa, vaikuttavat uusien tavoitteiden asettamiseen tai entisten tarkistamiseen. Arvioinnin tehtävänä valtuustotasolla on osoittaa strategioiden tarkistamisen tarpeet ja kehittämisen kohteet. Arviointi on osa kunnan jatkuvaa kehittämisprosessia.

Kunnallisen arvioinnin tärkein osa on kunnanvaltuuston asettamat tavoitteet ja niiden arviointi. Tavoitteiden lähtökohtana ovat kunnan strategiat. Kuntalaki korostaa nimenomaan valtuuston asemaa toiminnan ja talouden tavoitteiden ja pitkän tähtäimen päämäärien asettajana. Tämä on keskeinen osa tulosohjauksen ja -johtamisen käytäntöä, johon kunnissa on siirrytty aiemmasta resurssiohjauksesta. Valtuuston on myös pidettävä huolta kuntalaisten suorista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Kuntaliiton hallituksen 25.10.2000 antama valtuustotason arviointia kunnassa käsittelevä suositus (yleiskirje 31/80/2000) määrittelee arvioinnin seuraavasti: *”Arvioinnin ydin on arvottaminen eli sen osoittaminen, onko jokin asia hyvin vai huonosti, arvokas vai arvoton, hyödyllinen vai hyödytön. Kunnallisessa palvelutoiminnassa koko järjestelmän olemassaolon tarkoitus on kansalaisten peruspalveluista huolehtiminen ja hyvinvointiyhteiskunnan rakenteiden tuloksellinen toiminta. Peruskysymys kunnallisen toiminnan ja tuotettujen palveluiden arvioinnissa on, kuinka hyvin kunta onnistuu tehtäviensä hoitamisessa ja järjestämisessä”*.

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

Kunnan arviointijärjestelmä kattaa valtuuston ja lautakuntien arvioinnin ohella kytkennät toimintayksiköissä toteutettuun arviointiin sekä tilintarkastukseen, sisäiseen valvontaan ja mahdolliseen controller-toimintoon. Arvioinnin ketju alkaa valtuustosta ja ulottuu toiminnan eri tasojen kautta yksittäisen työntekijän kanssa käytyihin kehityskeskusteluihin asti.

1.1

Arviointi ja kuntien muuttuva toimintaympäristö

Valtuustolla ja sen alaisilla toimielimillä on päätösvalta ja vastuu kunnalle kuuluvista tehtävistä myös muuttuvassa toimintaympäristössä. Kuntalaki lähtee siitä, että kunta

voi hoitaa sille säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien siirtyessä myös päätösvaltaa siirtyy seudulliselle tai muulle yhteistoiminta-organisaatiolle ja se saattaa etäännyttää tehtävien hoidon kuntalaisista. Kunnan toiminnalle asettamien tavoitteiden toteutumisen sekä palvelujen laadun ja saatavuuden arviointi on tällöin entistäkin tärkeämpää.

Arvioinnin avulla voidaan selvittää, toteutuuko valtuuston tahto niin kunnan omana työnä, kuntien sopimusyhteistyönä, ostopalveluina kuin konsernin avulla tuotettavissa palveluissa. Arvioinnille lähtökohdan antaa kunnan palvelustrategia tai seudullinen palvelustrategia, jolloin arviointia tehdään myös seudullisesti. Kuntaliiton hallitus on 8.6.2005 antanut kuntien konserniohjeista sekä omistajapolitiikasta suositukset. Suositukset ovat Kuntaliiton nettisivuilla osoitteessa (www.kunnat.net > Kuntatalous > Taloudenohjaus, laskentatoimi ja tarkastus > Konserniohjaus ja omistajapolitiikka). Kuntaliiton kuntatalouden [www](http://www.kunnat.net)-sivuilla on myös ”Työryhmä esittää kuntakonserni- ja liikelaitossäännösten ottamista kuntalakiin” -niminen muistio.

Ulkopuolisten palveluntuottajien tuottaessa palveluja kunnalle kunta ei pysty ohjaamaan palveluntuotantoa hallinnollisin tai työnjohdollisin määräyksiin. Palvelun tarpeen muuttuessa kunta ei voi ohjata ulkopuolisen palveluntuottajan toimintaa samalla tavoin kuin oman organisaation ja henkilöstön ollessa kyseessä. Palveluntuottaja johtaa ja harjoittaa toimintaa parhaaksi näkemällään tavalla. Kunnan ja palveluntuottajan suhde määrittyy palvelua koskevan sopimuksen kautta. Sopimuksessa ostajan tulee mahdollisuuksien mukaan varautua muutoksiin palveluiden kysynnässä ja sopia siitä, kuinka tuottaja huomioi palvelutarpeiden muutokset.

Kunnat ovat omistajina lukuisissa osakeyhtiöissä ja valtuuston tulee päättää, kuinka yhtiöitä ja omaisuutta hallitaan. Tytäryhtiöille ja liikelaitoksille ei useinkaan ole asetettu riittävän selkeitä kunnan omistajaintressistä lähteviä vuosittaisia tulostavoitteita tai muita tavoitteita puhumattakaan yhtiöiden raporttoimisvastuusta omistajalle.

Kunnat ovat yhä useammin siirtäneet palvelutuotantoaan yhteisöille, jotka ne omistavat yksin tai yhdessä toisten kuntien tai muiden tahojen kanssa. Yleensä kysymys on osakeyhtiöistä tai kuntayhtymistä. Perinteinen, johtosäännöllä rakennettu linjaorganisaatio on muuttunut julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kokonaisuudeksi. Kunnat ovat ottaneet käyttöön kuntakonsernin käsitteen ja kuntien palvelutuotanto-organisaatiota tarkastellaan ja pyritään johtamaan konsernina. Kunnat ovat myös hyväksyneet konserniohjeita, joissa määritellään esimerkiksi toimielinten ja viranhaltijoiden toimivaltaa ja konserniohjausta.

Kuntalain mukaiset, kunnan oman organisaation ohjauksessa käytettävät hallinnolliset keinot eivät ole käytettävissä tytäryhteisöjen ohjauksessa. Valtuusto tai kunnanhallitus ei voi antaa omistamansa osakeyhtiön toimielimille oikeudellisesti sitovia määräyksiä. Esimerkiksi osakeyhtiö toimii osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksensä mukaisesti. Kunnan viranomaiset voivat päättää siitä, kuinka kunta käyttää omistukseen tai jäsenyyteen perustuvaa määräysvaltaa esimerkiksi yhtiökokouksessa tai yhtymäkokouksessa.

Erityisesti kuntakonsernia ja kunnallisia liikelaitoksia koskevassa lainsäädännössä on nähty kehittämistarpeita. Konserniohjauksen ongelmaksi on koettu erityisesti kunnan sisäinen toimivallan jako ja valtuuston asema konsernin ohjauksessa sekä se, ettei konsernijohtoa ja sen vastuuta ole määritelty.

Konserniohjauksen ja liikelaitosten osalta on valmisteilla muutoksia kuntalakiin. Muutokset täsmäntäisivät muun muassa kunnan konserniohjauksen järjestämistä (Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö, Sisäasiainministeriön julkaisu 9/2006).

Isäntäkuntamalli eli vastuukuntamalli

Yhteinen toimielin, josta käytetään myös nimitystä isäntäkuntamalli tai vastuukuntamalli, on yksi kuntalain 76–77 §:ien tarjoamista mahdollisuuksista kuntien yhteistoininnan organisoimiseksi. Kun jokin kunta hoitaa sopimukseen perustuen yhden tai useamman kunnan puolesta jonkin palvelutehtävän, kunnat voivat sopia, että muut sopimuskunnat valitsevat osan jäsenistä tehtävistä vastaavan kunnan toimielimeen. Yhteislautakunta ei ole jäsenkunnista erillinen oikeushenkilö, joka voisi toimia työntantajana. Näin ollen yhteislautakunnan hallinnonalaan kuuluvat virat ovat yhden sopimuskunnan virkoja ja niiden haltijat ovat tuon kunnan viranhaltijoita. Isäntäkuntamalliin siirtyminen ei poista kuntalaispalautteen ja arvioinnin tarvetta.

Tilaaaja–tuottaja -toimintatapa

Tilaaaja–tuottaja -toimintatavalla tarkoitetaan toiminnan ohjauksen vaihtoehtoa, jossa palvelujen järjestämistä vastuu ja tuotantovastuu erotetaan toisistaan. Tilaaaja–tuottaja -toimintatavassa tilaajina ovat kunnan organisaatiot ja tuottajina sen omat tai ulkopuoliset organisaatiot. Toimintaa ohjataan sopimuksilla. Mallia voidaan siis soveltaa kuntakonsernin sisällä, palvelujen kilpailuttamiseksi yksityisillä palvelumarkkinoilla sekä kuntien yhteisessä palvelutuotannossa ja yhteishankinnoissa. Mallin käytön perusedellytyksenä on palvelujen tuotteistus, kustannuslaskennan kehittäminen sekä prosessien näkyväksi tekeminen. Lisäksi se edellyttää tilaajalta vahvaa asiantunteumusta tilaamiensa hyödykkeiden tai palveluiden tarpeista sekä kykyä priorisoida palvelutarpeita. Tämä tehtävä kuuluu luottamushenkilöille. Malli kannustaa tuottajaa tehokkuuteen, mikä osaltaan ohjaa kustannuskehitystä maltillisempaan suuntaan ja edesauttaa kuntia siirtymään tuotantolähtöisestä toimintatavasta kysyntä- ja asiakaslähtöisempään toimintatapaan. Toimiva arviointijärjestelmä on kiinteä osa tilaaja–tuottaja -toimintatapaa.

1.2 Luottamuselinohjaus ja arviointitiedon käyttö

Uuden kuntalain mukainen tavoitteiden käyttö kunnan toiminnan ohjauksessa on ohittamassa palvelutuotannossa yleisesti käytössä ollutta määrärahaohjausta. Määrärahaohjauksessa palvelutuotannossa on huomattava, että kunnan tilintarkastajilla on vuodesta 1995 ollut mahdollisuus kiinnittää määrärahojen käytön laillisuuden lisäksi

huomiota myös palvelutuotannon tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Tämä on antanut mahdollisuuden arvioida muun muassa sitä, kuinka tehokkaasti myönnettyjä määrärahoja on käytetty palvelujen tuottamisessa (Pentti Siitonen, Juha-Pekka Martikainen: Kunnat perusrakenteita turvaamassa. Acta nro 180. 2005).

Palvelutuotannon ohjausta toteutetaan nykyisin enenevässä määrin tavoitteiden kautta ja perinteinen resurssiohjaus on väistymässä. Tosin Siitonen ja Martikainen toteavat (mt.), että ”sellainen tilanne, jossa kunnan budjetin perustana olisivat palvelutuotannolle asetetut tavoitteet, lienee melko harvinainen Suomen kuntasektorilla. Tavallisimmin kunnan talousarvio lähtee menojen ja tulojen selvittelystä ja tavoitteet liitetään mukaan vasta näiden jälkeen”.

Nettobudjetoinnin ja liikelaitosmuotoisen organisaatiomuodon laajempi käyttö vievät kehitystä resurssiohjauksesta kohti tavoiteohjausta. Vuonna 1995 toteutetun kuntalain uudistuksen myötä kuntalakiin tuli erityinen maininta siitä, että valtuuston tehtävänä on tulo- ja menoarvioiden hyväksymisen lisäksi hyväksyä kunnalle toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Tavoiteohjauksen voidaan katsoa korostuvan kuntalain 65.3 §:ssä, jossa sanotaan, että ”talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat...”. Lause viittaa vahvasti tulosohjausajattelun suuntaan, koska lähtökohtana siinä ovat tavoitteet, joiden pohjalta resursseja koskevat päätökset tulisi tehdä (Pentti Siitonen, Juha-Pekka Martikainen, mt.).

Arvioinnin merkitys ja hyödyt ovat kunnan toiminnalle huomattavasti laajemmat kuin mitä yksinomaan kuntalain tai erityislainsäädännön lakivelvoitteiden sanamuotoa kapeasti tulkiten voitaisiin ajatella. Arviointi on keskeinen osa kunnan tulossuuntautunutta ohjausta ja johtamista. Tämä edellyttää kuitenkin, että arviointitietoa myös käytetään hyväksi kunnallisessa päätöksenteossa ja kehittämistyössä.

Koska strategiset kunnallispoliittiset päätökset ovat arvosidonnaisia, arviointitiedon käyttäminen on erilaista poliittisessa päätöksenteossa kuin kunnan palveluyksiköiden kehittämisessä ja hallinnollisessa työssä. Luottamushenkilöille tieto myös välittyy toisinaan heikommin kuin viranhaltijajohdolle. Nykyinen informaatioteknologia antaa kuitenkin aikaisempaa paremmat edellytykset siirtää ja käyttää esimerkiksi arviointiraportteja ja muuta arviointitietoa.

1.3

Valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen arviointi

Kunnassa ylin päätösvalta on kuntalaisten valitsemalla valtuustolla. Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista (Kuntalaki 13 §). Kunnallisessa toiminnassa arvottaminen ilmenee parhaiten valtuuston asettamasta visiosta, strategisista tavoitteista ja painoalueista sekä erilaisista ohjelmista (esim. elinkeinopoliittinen, lapsipoliittinen, vanhuspoliittinen ohjelma). Talousarviossa ja suunnitelmassa asetettavien yksityiskohtaisempien tavoitteiden tulee olla näistä johdettuja. Yksittäisille toiminnoille johdettavat yksityiskohdaisemmat tavoitteet jäävät lautakuntien tai operatiivisen johdon tehtäväksi talousarviovuoden käyttösuunnitelmien laadinnan yhteydessä. Arvioinnin tarkoituksena

on tuottaa tietoa kuntalaisille siitä, miten valtuuston asettamat visiot, strategiat ja painoalueista ja palvelun käyttäjien tavoitteista johdetut tavoitteet ovat toteutuneet ja mitä vaikutuksia niillä on kuntalaisten elämään.

Strategisen johtamisen näkökulmat, tasapainotettu mittaristo ja laadun kehittäminen tulivat voimakkaasti mukaan kunnallisten palvelujen ohjaukseen vuosituhanen vaihteen molemmin puolin. Tasapainotetun mittariston idea tuloksellisuuden arviointimallina antoi keskeisen suunnan uudelle tuloksellisuuden arvioinnille. Tasapainotetussa mittaristossa kaiken arvioinnin lähtökohtana ovat visio ja strategia. Niiden ympärille rakennetaan taloudellisuuden, asiakkaiden/kuntalaisten, prosessien sekä henkilöstön innovatiivisuuden ja oppimisen näkökulmien kenttä, josta käsin tuloksellisuutta arvioidaan. Tasapainotettu mittaristo korostaa kunnan eri toimijatahojen keskinäistä vuorovaikutusta. Johtamisen kannalta tasapainotetun tulostittariston mallia voidaan pitää jatkeena sille kehittämistyölle, jota laatuajattelu ja laatujohtaminen edustavat. Organisaatiolla, joka on läpikäynyt esimerkiksi laatupalkintomenettelyn kysymyspatteriston, tehnyt asianomaiset arviot ja saanut näistä hyvän arvosanan, on mitä todennäköisimmin myös toimiva tuloksellisuuden arviointijärjestelmä (Niiranen, Stenvall, Lumijärvi: Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. 2005).

Kunta-alalle sovitettu tasapainotetun mittariston malli tuo selkeitä etuja perinteiseen panos-tuotos -tuloksellisuusarviointiin. Mittarit konkretisoivat vision ja strategian mitattaviksi indikaattoreiksi. Tarkastuslautakuntaa mittaristo voi palvella siinä, että sen tuoma informaatio tarjoaa välineen, jolla voidaan kuvata toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista.

1.4

Tuottavuuden arviointi sekä kuntalaispalautteen käyttö arvioinnissa

Kun palvelutarpeet kasvavat ja muuttuvat eikä julkista rahoitusta voida lisätä, painopiste palvelujen järjestämisessä on yhä selvemmin käytössä olevien voimavarojen entistä tehokkaammassa käytössä. Tällöin tuottavuuden arviointi, toiminnan ja rakenteiden tarkastelu ja parantaminen on kaikilla sektoreilla tarpeen. Tuottavuustarkastelut merkitsevät lähinnä sitä, että palvelujärjestelmän toimivuuden ja taloudellisuuden arviointiin otetaan yhdeksi merkittäväksi arviointikriteeriksi tuottavuus. Sillä tarkoitetaan panosten ja tuotosten suhdetta. Tuottavuuden parantaminen edesauttaa muun muassa kustannuskehityksen parempaa hallintaa ja vaikuttavampien toimintatapojen käyttöönottoa.

Tuottavuuden arviointi on vain osa toimintayksiköiden onnistumisen ja menestymisen kokonaisvaltaista arviointia. Palvelujen laatua tai vaikuttavuutta ei voida kuitenkaan kokonaan sivuuttaa, kun toimintaa tarkastellaan tuottavuuden näkökulmasta. Esimerkiksi perusopetuksen laadussa ja tuottavuudessa on sekä laadullisia että määrällisiä puolia. On arvioitava sekä yksilöiden oppimista, ajattelua ja toimintaa, että kouluorganisaatioiden toimintaa ja kehittymistä.

Tarve parantaa tuottavuutta nähdään myös valtion peruspalveluohjelmassa

vuosille 2007–2011 keskeisimpänä keinona peruspalvelujen saatavuuden ja laadun parantamisen turvaamiseksi kaikille kansalaisille. Julkisen sektorin tuottavuuden toimenpideohjelmassa peruspalvelujen tuottavuutta parannetaan muun muassa hyvien käytäntöjen ja vertailutiedon systemaattisella levittämällä ja käytöllä.

Kuntalais- ja asiakaskyselyt arvioinnin välineinä kunnissa

Kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen on kirjattu kuntalain 27 §:ään. Kuntalais- ja asiakaskyselyt voivat paitsi edistää osallistumista myös välittää kunnan toiminnan ja kehittämisen kannalta tärkeitä tietoja kuntalaisten mielipiteistä esimerkiksi kunnan palvelujen osalta. Kuntalais- ja asiakaskyselyissä kartoitetaan tavallisesti kunnan palvelujen toimivuutta ja laatua. Tällainen tieto on tarpeellista päättäjille niin toiminnan suunnitteluvaiheessa kuin myös jälkikäteisarvioinnissa.

Asiakaskyselyjen/käyttäjäkyselyjen avulla selvitetään lähinnä asiakastyytyväisyyttä, asiakkaan subjektiivista käsitystä saadusta palvelusta eli odotusten ja kokemusten välistä suhdetta. Asiakaskyselyissä voidaan kartoittaa myös palveluodotuksia, jotka ovat yleensä tarpeellinen osa laadunarviointia. Kartoitukset tuottavat tietoa palvelujen vaikutuksista käyttäjien tarpeisiin ja palvelujen koetusta laadusta, mitä voidaan pitää perinteisten tuottavuus- ja taloudellisuuslaskelmien lisäksi keskeisinä toimintojen arvioinnin elementteinä. Yhdessä tuottavuutta ja taloudellisuutta selvittävien mittareiden kanssa on mahdollista mitata kustannusvaikuttavuutta – palvelujen vaikuttavuuden kustannuksia sekä osana laajempaa kehikkoa myös tuloksellisuutta.

Kuntalaiskyselyjen avulla tehtävillä palvelutytyytyväisyysmittauksilla kartoitetaan lähinnä palvelukuvaa, jolla tarkoitetaan ihmisten mielikuvaa palvelujen tasokkuudesta ja toimivuudesta. Palvelukuva on epämääräisempi ilmaisun kuin asiakaskokemukset, eikä sen mittareita voida pitää tuloksellisuuden varsinaisina kuvaajina. Kuitenkin myös palvelukuvan kehittäminen on paikallaan, koska palvelujen hyvän imagon voidaan katsoa antavan huonoa imagoa paremman perustan laatukokemuksille.

Lisää asiasta Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman www-sivuilta osoitteesta <http://www.om.fi/20440.htm>

1.5 Tarkastuslautakunnat ja arviointi

Vuoden 1995 kuntalaki (385/1995, 9. luku) modernisoi monella tavalla kuntien hallintoa ja uudisti myös kunnallista tarkastustointia. Kuntalaki toi mukanaan kuntiin tarkastuslautakunnat. Tarkastuslautakuntien keskeiseksi tehtäväksi asetettiin valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Käytännöt kuitenkin uudistuvat hitaasti ja arviointi on kunnissa vielä epäyhtenäistä.

Kuntalaki osoittaa tarkastuslautakunnan suorittamalle arvioinnille näennäisesti varsin selvän tehtävän: tarkastuslautakunnan on arvioitava jälkikäteen (Ex post -arviointi), ovatko valtuuston asettamat tavoitteet toteutuneet. Arviointi kietoutuu tiukasti tavoitteiden asettamiseen, ja tästä syystä tavoitteiden asettamisongelmat hei-

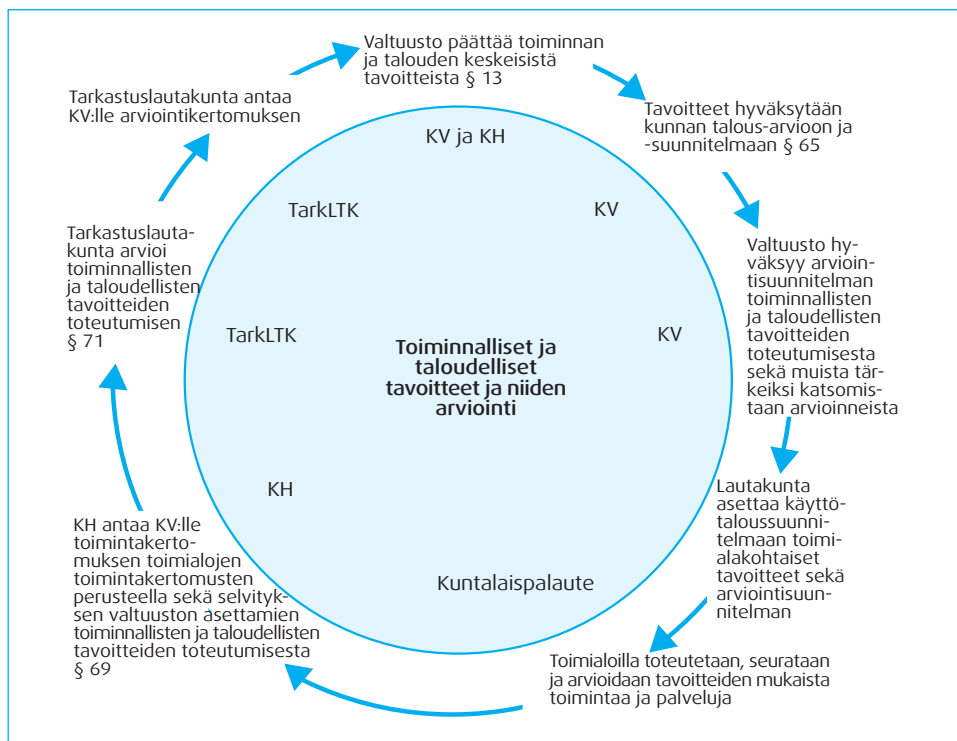
jastuvat myös arvioinnin sisältöön. Kyse on tilivelvollisuutta palvelevasta arvioinnista (Evaluation for accountability) (Niiranen, Stenvall, Lumijärvi 2005).

Kuntalain arviointia koskevassa vuoden 1995 uudistuksessa korostuu kaksi näkökulmaa. Ensiksikin lain henki korostaa toiminnan arviointia päätöksenteon rinnalla. Perinteisessä ajattelutavassa päätöksenteko on ollut etummaisena: päätöksien tekeminen on ollut kiinnostavaa ja tärkeää, mutta päätöksien seurausten arviointi on jäänyt taka-alalle. Toiseksi kuntalaki täsmensi kunnan tarkastustoiminnan sisältöä erottamalla ammattitilintarkastuksen (JHTT-tilintarkastus) ja tarkastuslautakunnan suorittaman arvioinnin (Niiranen, Stenvall, Lumijärvi 2005). Tarkastuslautakunnan tehtävä on suorittaa valtuustotason arviointia, ja tarkastuslautakuntien jäsenet ovat usein itse myös tavoitteita asettavia kunnan luottamushenkilöitä (Valtuustotason arviointi, Kuntaliiton yleiskirje 31/80/2000).

1.6

Kunnan arviointiprosessi kuntalain mukaan

Kuntalaissa korostetaan valtuuston vahvaa asemaa ja kokonaisvastuuta toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto vastaa strategisesta päätöksenteosta ja koko kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta sekä toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä. Arvioinnin ketju alkaa valtuustosta ja ulottuu toiminnan eri tasojen kautta yksittäisen työntekijän kanssa käytyihin kehityskeskusteluihin asti.



Kuva 1. Kunnan arviointiprosessin perusmalli.

Kunnanvaltuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden keskeiset tavoitteet (Kuntalaki 1995, 13 §) ja hyväksyy ne talousarviossa ja -suunnitelmassa (Kuntalaki 65 §). Hyväksyessään toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet valtuusto ottaa talousarvioon niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Valtuuston on siis huolehdittava siitä, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan (Kuntalaki 1995, 65 §). Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta (69 §). Tarkastuslautakunta valmistele valtuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tarkastuslautakunnan on arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet (71 §). Esimerkiksi suurten kaupunkien tarkastuslautakunnat tekevät myös toiminnan toimintatapojen sekä palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on antaa valtuustolle arviointikertomus, jossa se esittää käsityksensä siitä, kuinka kunnan tilivelvolliset ja kunnanhallitus ovat onnistuneet tehtävissään (Harjula & Prättälä 2001, 446). Kunnallisten palvelujen tuottajana kunta ja sen luottamushenkilöt ovat tilivelvollisia kuntalaisilleen. Valtuuston on pidettävä huolta osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksistä ja tehtävä nimenomaisia päätöksiä suoran demokratian toteutumisesta (27 §).

Yhteenveto kuntalain arviointia koskevista pykälistä:

- 13 § Valtuuston tehtävät
- 27 § Kuntalaispalaute
- 65 § Talousarvio ja -suunnitelma
- 68 § Tilinpäätös
- 69 § Toimintakertomus
- 71 § Tarkastuslautakunta

Opetus- ja kirjastotoimen arviointivelvoite

Kuntalain lisäksi opetus- ja kirjastotoimen erityislainsäädäntö velvoittaa kuntia arvioimaan palvelujaan. Opetustoimen lainsäädännön mukaan kuntien tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Arviointivelvoite koskee myös kirjasto- ja tietopalveluja. Kunnan päätettäväksi jäävät aina arviointikohteiden rajaukset, arvioinnin muodot ja käytettävät menetelmät.

Suoran demokratian keinoja

Kuntalain mukaan kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

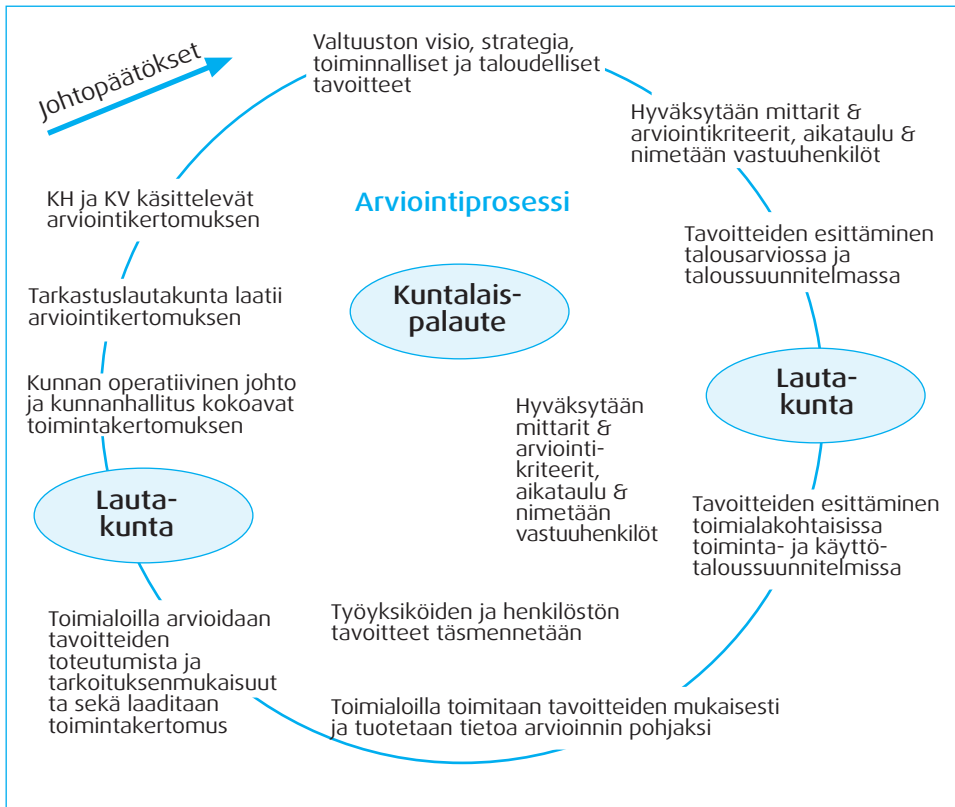
- 1 valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin
- 2 järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa
- 3 tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia
- 4 selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa
- 5 järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa

- 6 avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
- 7 järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

1.7

Arvioinnin osapuolet kunnassa

Kunnan arviointijärjestelmä kattaa valtuuston ja lautakuntien arvioinnin ohella kytkenyt toimintayksiköissä toteutettuun, myös erityislainsäädännön sisältämien arviointivelvoitteiden mukaiseen arviointiin. Paikallinen arviointi on laaja tehtäväkenttä, joka läpäisee kunnan eri toiminnot ja kaikki kunnalliset toimijat: valtuuston, kunnanhallituksen, lautakunnat, viranhaltijajohdon, yksittäiset yksiköt aina viran- tai toimenhaltijaan ja kuntalaiseen saakka. Sen tulee vastata niin politiikan (valtion ja kunnan), hallinnon (valtion ja kunnan), eri toimialojen, henkilöstön kuin kuntalais-tenkin arviointitiedon tarpeisiin. Valtuuston vaikutusvallan näkökulmasta oleellista on, millaisen prosessin tuloksena kunnan strategiat hyväksytään.



Kuva 2. Arvioinnin osapuolet kunnassa.

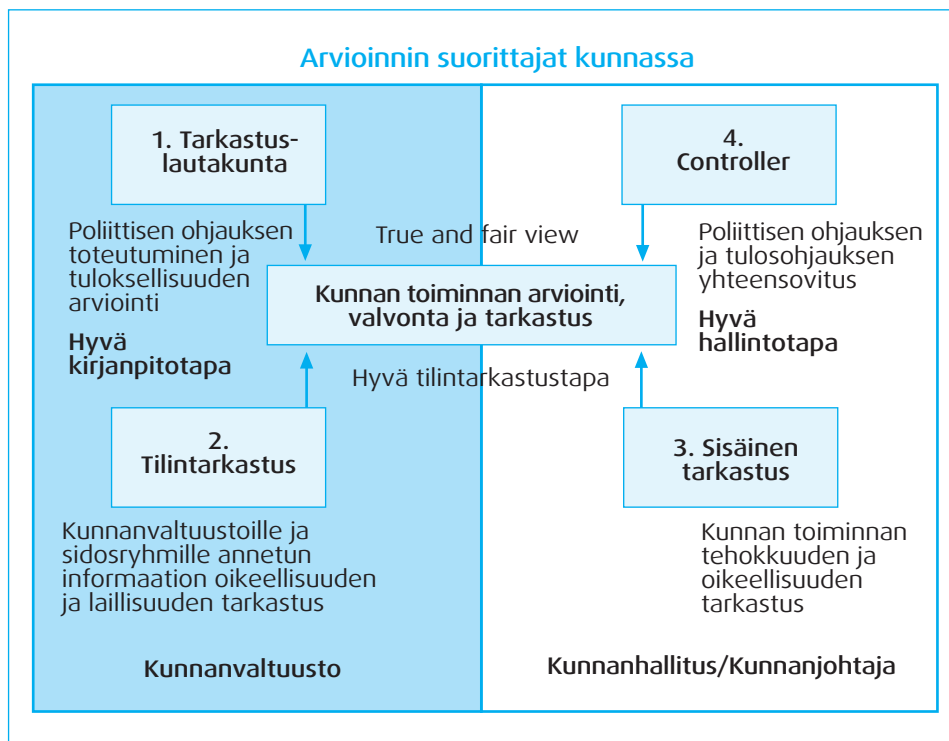
1.8

Arvioinnin suorittajat kunnassa

Valtuusto valitsee toimikaudekseen tavoitteiden toteutumista arvioivan tarkastuslautakunnan sekä laillisuuden tarkastusta varten tilintarkastajan. Tavoitteiden toteutumista arvioidessaan tarkastuslautakunta voi valtuuston niin päättäessä ottaa kantaa myös poliittisen ohjauksen ja tuloksellisuuden toteutumiseen kunnan toiminnassa ja palvelutuotannossa. Tilintarkastajan tehtävänä on varmistaa valtuustolle ja sidosryhmille tuotetun tiedon oikeellisuus ja toiminnan laillisuus.

Sisäinen tarkastus tukee kunnan toimivaa johtoa tavoitteiden saavuttamisen varmistamisessa ja mahdollinen controller-toiminto toiminnan ja talouden ohjauksessa. Sisäinen tarkastus tarjoaa järjestelmällisen lähestymistavan kunnan eri toimintojen ja prosessien arviointiin ja kehittämiseen. Controller-toiminto puolestaan kehittää kunnan tuloksellisuutta analysoivan tiedon tuotantoa ja sillä tavoin yhteen sovittaa kunnan poliittisen johdon ja ammattijohdon toiminnan ja talouden ohjauksen perusteita. Toistaiseksi erillinen controller-toiminto on vain harvoissa kunnissa.

Kuntalaki ei suoraan määrää, että kunnalla on oltava *sisäinen valvonta*, mutta kuntalaki edellyttää välillisesti sisäisen valvonnan olemassaoloa. Tämä käy ilmi tilintarkastajan tehtävistä, sillä tilintarkastajan on annettava lausunto siitä, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Sisäisen valvonnan järjestäminen on kunnanhallituksen ja kunnan virkamiesjohdon vastuulla.



Kuva 3. Arvioinnin suorittajat kunnassa

1.9 Valtuuston itsearviointi

Valtuuston tulisi ulottaa arviointi myös omaan toimintaansa. Esimerkiksi valtuustokauden viimeisenä vuonna se voi suorittaa itsearviointin. Valtuuston itsearviointin avulla valtuutetut voivat ammattijohdon avustamana arvioida valtuuston toimintaa, saavutettuja tuloksia, käytettyjä työskentelytapoja sekä toiminnan kehittämistarpeita. Itsearviointin avulla valtuutetut voivat määrittää myös näkemyksiä tulevan valtuustokauden tärkeistä kunnallispoliittisista kysymyksistä.

Itsearviointi voidaan toteuttaa esimerkiksi yksinkertaisella kyselykaavakkeella, johon kaikki valtuutetut vastaavat henkilökohtaisesti. Koska valtuustojen sisäinen arviointityö ei ole vielä kovin yleistä, Kuntaliitossa on laadittu kaksi esimerkinomaista mallilomaketta (www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Demokratian kehittämisen työvälineitä > Valtuuston itsearviointi). Kunnat voivat käyttää niitä oman valtuustotyönsä arviointiin joko sellaisenaan tai muokata niitä omia tarpeitaan vastavaksi. Valtuustokauden päätteeksi tehty valtuuston itsearviointi ja siitä saadut tulokset toimivat myös uuden valtuustokauden suunnittelun apuna.

Valtuusto voi suorittaa itsearviointin myös kuntalaispalautteen perusteella ja arvioida ovatko sen asettamat tavoitteet olleet kuntalaisilta saadun suoran palautteen mukaisia.

1.10 Informaatio-ohjaus ja arviointi

Informaatio-ohjaus tarkoittaa sellaista tiedon jakamista ja välittämistä, jolla pyritään vaikuttamaan ohjauksen kohteena olevaan toimijaan, esimerkiksi valtio kuntaan. Siihen ei liity määräyksiä, eikä pakottavia velvoitteita tai sanktioita, vaan se on luonteeltaan ei-sitovaa. Informaatio-ohjausta voidaan parantaa vuorovaikutteisuuksella ja yhteisesti sovituilla tavoitteilla (Stenvall–Syväjärvi, Onks tietoo?. 2006). Sosiaali- ja terveydenhuollon laatusuosituksen ovat esimerkki valtion informaatio-ohjauksen muodosta.

Myös arviointi voidaan luokitella yhdeksi ei-sitovaksi informaatio-ohjauksen muodoksi, jota voidaan käyttää myös muihin ohjauskeinoihin, kuten resurssiohjaukseen liittyvänä. Arvioinnin ohjausvaikutus voi olla myös kielteistä. Näin on silloin, jos esimerkiksi palveluorganisaatio alkaa yksipuolisesti kehittää vain niitä toiminnan osa-alueita, joita vaikkapa ulkopuolisissa arvioinneissa mitataan.

1.11 Lääninhallitusten suorittama arviointi ja sosiaali- ja terveystalvelujen arviointi

Lääninhallitusten suorittama perustalvelujen arviointi

Lääninhallitukset arvioivat sosiaali- ja terveystalveluja sekä opetus- ja kulttuuripalveluja osana lääninhallituslain (348/2000) mukaista perustalvelujen arviointia. Kun

läänihallitusten tehtäväksi säädettiin peruspalvelujen arviointi, eduskunta katsoi että arvioinnin lähtökohtana tulee olla kansalaisnäkökulma, mikä tarkoittaa keskeisesti palvelujen saatavuuden ja tason selvittämistä. Tarkoitus on ollut, että saatava arviointitieto palvelisi myös yksittäisiä kuntia.

Läänihallituslain 2 §:n mukaan ”läänihallitus arvioi asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja”. Läänihallituksilla ei siis ole itsenäistä arviointitehtävää, vaan sen tulee tapahtua ministeriöiden ohjauksessa. Lisäksi eduskunnan hallintovaliokunta painotti mietinnössään (8/2000), että peruspalvelujen arviointi on pidettävä selkeästi erillään läänihallitusten suorittamasta valvonnasta.

Läänihallituslaki ei sisällä peruspalvelujen käsitteen yksiselitteistä juridista määritelmää, minkä vuoksi käsitteessä on tulkinnanvaraisuutta. Peruspalveluarviointien kohteeksi on otettu myös esimerkiksi liikunta- ja nuorisopalvelut. Läänihallituksilla ei ole läänihallituslain arviointitehtävän nojalla kuntiin kohdistuvaa tietojensaanti-oikeutta, vaan arvioinnin tulisi perustua lähtökohtaisesti olemassa olevaan tilastotietoon ja muuhun käytettävissä olevaan aineistoon. Esimerkiksi Tilastokeskus, Stakes ja Opetushallitus ovat tilastoviranomaisia, joiden tietoja läänihallitukset voivat käyttää. Sosiaali- ja terveystieteiden osalta keskeinen tilastolähde on valtakunnallinen tilastotietokanta SOTKA.

Läänihallitukset toteuttavat peruspalvelujen arvioinnissa jatkuvaa palvelujen saavutettavuuden arviointia ja useiden hallinnonalojen yhteistyötä edellyttäviä poikkihallinnollisia arviointeja. Näistä kohteista sovitaan yhteisin menettelytavoimin ministeriöiden ja läänihallitusten kesken.

Sosiaali- ja terveystoimen valtakunnallinen ja alueellinen arviointi

Sosiaali- ja terveystoimen kansallinen ja alueellinen arviointi ei suoraan perustu sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön vaatimukseen eikä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista arviointijärjestelmää ole. Toimialaa koskevaa arviointia sisältyy kuitenkin moniin kuntien sosiaali- ja terveystoimen toteutusta ohjaaviin kansallisiin ohjaukeinoihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (SVOL 733/1992) 5 §:n mukaan valtioneuvosto hyväksyy nelivuotiskaudeksi kerrallaan sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (TATO), joka täydentää eduskuntakauden hallitusohjelmaa. Ohjelma sisältää sosiaali- ja terveydenhuollolle asetettavat tavoitteet ja toimenpidesuosituksukset sekä ohjeet kunnille. TATOa täydentää vuosittain valtion tulo- ja menoarvion yhteydessä vahvistettava sosiaali- ja terveydenhuollon voimavarapäätös, jotka yhdessä linjaavat näin palvelujen kehittämisen painopisteet kunnissa. Kehittämisrahoitusta saaneet kunnat raportoivat kehittämistyönsä tulokset rahoittavalle taholle (läänihallitus tai ministeriö). Viimeisin TATO on laadittu vuosille 2004–2007 (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:20).

Sosiaali- ja terveysministeriö laatii valtioneuvostolle nelivuotiskauden päättyessä arvioinnin TATOn toteutumisesta. Viimeisin seurantajulkaisu on ilmestynyt vuon-

na 2003 (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:12). Arvioinnin pohjalta valmistaudutaan seuraavan eduskuntakauden sosiaali- ja terveystoimen tavoite- ja toimintaohjelman laadintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö voi SVOL 35 § mukaan saattaa kunnan palvelujärjestelmän asianmukaisuuden sosiaali- ja terveysministeriön perusturvalautakunnan arvioitavaksi, jos kunta ei ole järjestänyt asukkaalleen erityislaeissa tarkoitettuja palveluja siten, että välittömät peruspalvelut vastaavat maassa yleisesti hyväksyttyä tasoa. Perusturvalautakunnan on selvitettävä kunnan palvelujärjestelmän asianmukaisuus. Jos lautakunta toteaa, että palvelujärjestelmässä on kunnasta johtuvasta syystä vakavia puutteita, voi lautakunta antaa kunnalle suosituksen siitä, miten ja missä ajassa palvelujärjestelmässä olevat puutteet tulee korjata.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee vuosittain koko hallinnonalan toimintasuunnitelman ja talousarvion ja raportoi toimintakertomuksessa tavoitteiden saavuttamisesta. STM raportoi eduskunnalle säännöllisesti mm. kansanterveyden ja sosiaaliturvan kehityssuunnista sosiaali- ja terveystietämällä. STM valmistelee myös oman sektorinsa selonteot suurten lainsäädäntöhankkeiden seuranta varten tai niistä yhteiskunnallisesti merkittävistä kokonaisuuksista, joista maan hallitus haluaa raportoida kansanedustuslaitokselle. Tällaisia selontekoja ovat olleet muun muassa lastensuojelulain uudistamisen yhteydessä annettu lapsipoliittinen selonteko, kuntoutuslonteko, valtionosuuslonteko ja sosiaaliturvalonteko.

Näiden lisäksi kuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjataan monin erillisohjelmin. Tällaisia ovat esimerkiksi Kansallinen terveyshanke sekä Sosiaalialan tulevaisuuden turvaamisen hanke. Näiden hankkeiden toteutumista arvioidaan myös kansallisesti sen ohella, että kukin ohjelman toteutukseen rahoitusta saanut kunta ja kuntayhtymä arvioi hankkeidensa tuloksia. Kansallista sosiaali- ja terveystietämää linjataan myös erillisellä strategia-asiakirjalla. Viimeisin sosiaali- ja terveystietämää strategia ulottuu vuoteen 2015 (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:14).

Sosiaali- ja terveydenhuollon laatusuositukset ja oppaat

Kuntien sosiaali- ja terveystoiminta ohjataan lisäksi erilaisilla laatusuosituksilla, joista vanhin on vuonna 1999 ilmestynyt sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallintaa koskeva valtakunnallinen suositus.

Laatusuositusten tarkoituksena on kehittää ja ohjata kuntien toimintoja ja palveluita niin, että ne toimisivat samoin perustein kaikkialla maassa. Suositukset tukeutuvat lainsäädäntöön, mutta eivät ole sitovia normeja vaan suuntaa-antavaa tietto-ohjausta. Suosituksia voidaan soveltaa paikallisesti kunkin kunnan ja kuntalaisten tarpeisiin

Kunnille on annettu laatusuosituksia kouluterveydenhuoltoon, päihdepalveluihin, ikäihmisten hoitoon ja palveluun, mielenterveyspalveluihin, apuvälinepalveluihin sekä vammaisten asumispalveluihin. Näiden suositusten toimeenpanoa kunnissa arvioidaan erikseen sovittavilla tavoilla. Suositusten tueksi tai niiden sijasta kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutusta ohjataan erilaisin oppain, esimerkiksi kuntien

lastenneuvolatoiminnan opas, ikäihmisten hyvää hoitoa ja palveluja koskeva opas sekä valtioneuvoston linjauspäätöksin, esimerkiksi kuntien varhaiskasvatuksen suunnitelman kansalliset perusteet.

Tietoa kuntien sosiaali- ja terveystoimesta tuottavat sosiaali- ja terveysministeriön ohella Tilastokeskus ja Stakes. Stakes myös tuottaa vuosittain tietojen pohjalta lukuisia erilaisia arviointeja kuntien sosiaali- ja terveystoimesta ja -palveluista. Myös sisäasiainministeriö kokoaa mm. peruspalvelujen arviointia varten tietoja kunnissa ns. Kuntakortille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon arviointijärjestelmän kehittäminen

Sosiaali- ja terveydenhuoltoon olisi – ottaen huomioon palvelualan toiminnan laajuus ja merkittävyys – tarpeen saada monipuolinen, jäsentynyt ja koordinoitu arviointijärjestelmä. Arviointijärjestelmän tuottama tieto hyödyttää eri hallinnon tasoja; kuntia, kuntien ja valtion aluehallintoa sekä kansallista tarvetta. Nykyisen pirstaleisen, sekavan ja osin päällekkäisenkin tiedonkeruun ja epäsystemaattisen arvioinnin johdosta kuntien on vaikea saada vertailukelpoista tietoa oman toimintansa kehittämisen tueksi. Lakisäätöisen peruspalveluohjelman hyväksymisen yhteydessä tulisi ottaa kantaa myös kansallisen sosiaali- ja terveystoimen arviointijärjestelmän kehittämisen tarpeeseen.

1.12

Koulutus- ja kirjastopalvelujen kansallinen arviointi

Opetustoimen kansallinen arviointijärjestelmä uusittiin lainmuutoksella ja valtioneuvoston asetuksella vuonna 2003. Tuolloin perustettiin erillinen Koulutuksen arviointineuvosto, joka vastaa koulutuksen ulkopuolisesta arvioinnista yhdessä opetusministeriön kanssa. Asetuksen mukaan paikallisesta arvioinnista ja sen kehittämisestä vastaavat ensisijaisesti koulutuksen järjestäjät, useimmissa tapauksissa kunnat ja kuntayhtymät. Lain mukaan koulutuksen paikallinen arviointi on siis koulutuksen järjestäjän oikeus ja velvollisuus. Koulutuksen järjestäjä on myös taho, johon arvioinnin osallistumisvelvollisuus on kohdistettu. Näin ollen opetustoimen lainsäädännön mukaisessa ulkopuolisessa arvioinnissa ja tiedonkeruussa tulee toimia koulutuksen järjestäjätahon, ei suoraan esimerkiksi koulujen ja oppilaitosten tai opettajien kanssa.

Valtuusto vastaa myös opetuspalvelujen arvioinnista kunnassa. Arviointi on osa kunnan suunnittelu-, johtamis- ja seurantajärjestelmää. Paikallisesti päätetään, miten eri arvioinnit nivotaan toisiinsa ottaen huomioon eri säädöksistä aiheutuvat velvoitteet. Lähtökohtana on kuntalain mukainen tehtävä asettaa paikalliset toiminnan ja palvelujen tavoitteet ja myös osoittaa niiden toteuttamiseen tarvittavat määrärahat.

Koulut ja oppilaitokset ovat osa kuntaorganisaatiota ja kunnan opetuspalvelujen arviointi kattaa myös oppilaitos- ja koulukohtaisen arvioinnin. Paikallista arviointia ei voi erottaa opetuspalvelujen järjestämisestä ja kehittämisestä. Näin ollen myös laadunvarmistusjärjestelmistä tulee voida päättää paikallisesti. Kunnan arviointi on

itsenäistä ja kansallisesta arvioinnista riippumatonta.

Koulutuksen arviointineuvosto koordinoi koulutuksen kansallisen arviointitoiminnan arviointiverkostonsa avulla ja toimii itse asiantuntijaelimenä. Varsinaiset arvoinnit toteutetaan hankintaperiaatteella käyttäen hyväksi kansallista ja kansainvälistä asiantuntemusta. Ammattikorkeakoulujen arvioinnista vastaa Korkeakoulujen arviointineuvosto.

Kirjastolain mukaan valtakunnallisesta arvioinnista sekä osallistumisesta kansainväliseen arviointiin päättää opetusministeriö, joka vastaa arvioinnin toteutuksesta yhdessä lääninhallitusten kanssa. Myös kunnan tulee arvioida järjestämäänsä kirjasto- ja tietopalvelua.

1.13

Opetuspalveluiden kunnallinen arviointi

Kunnilla on koulutuksen järjestäjinä, opetustoimen lainsäädännön puitteissa, päätösvalta ja vastuu koulutuksen kehittämisestä alueellisten ja paikallisten tarpeiden mukaan. Paikallisen arvioinnin tulee palvella ensisijaisesti tätä tarkoitusta.

Kunnan valtuusto vastaa palvelujen arvioinnista kunnassa. Arviointi on osa kunnan suunnittelu-, johtamis- ja seurantajärjestelmää. Paikallisesti päätetään, miten eri arvoinnit nivotaan toisiinsa ottaen huomioon eri säädöksistä aiheutuvat velvoitteet. Lähtökohtana on kuntalain mukainen tehtävä asettaa paikalliset toiminnan ja palvelujen tavoitteet ja myös osoittaa niiden toteuttamiseen tarvittavat määrärahat.

Koulut ja oppilaitokset ovat osa kuntaorganisaatiota ja kunnan opetuspalvelujen arviointi kattaa myös oppilaitos- ja koulukohtaisen arvioinnin. Paikallista arviointia ei voi erottaa opetuspalvelujen järjestämisestä ja kehittämisestä. Näin ollen myös laadunvarmistusjärjestelmistä tulee voida päättää paikallisesti. Kunnan arviointi on itsenäistä ja kansallisesta arvioinnista riippumatonta.

Kunnan koulutuspoliittiset linjaukset ja strategiat tehdään valtuustossa. Valtuusto vastaa myös arvioinnin organisoinnista kunnassa. Paikallisen arviointimallin pitää soveltua strategisen johtamisen työkaluksi. Tästä syystä valtuustotason ja sivistyslautakunnan arviointi ja toisaalta oppilaitosten ja koulujen arviointityö eivät voi olla toisistaan erillään.

Arvioinnin tärkein perustelu kunnassa ja kuntayhtymässä on palvelujen ja toiminnan kehittäminen ja sitä koskevan paikallisen päätöksenteon tukeminen. Koulutuksen järjestäjinä ne päättävät mitkä ovat kunakin ajankohtana tärkeimmät arvioitavat asiat, sopivimmat arviointimenetelmät, arviointikriteerit ja niin edelleen. Paikallisen arvioinnin sisältö ja muodot riippuvat voimakkaasti siitä toimintaympäristöstä, jossa arviointitietoa hankitaan ja käytetään.

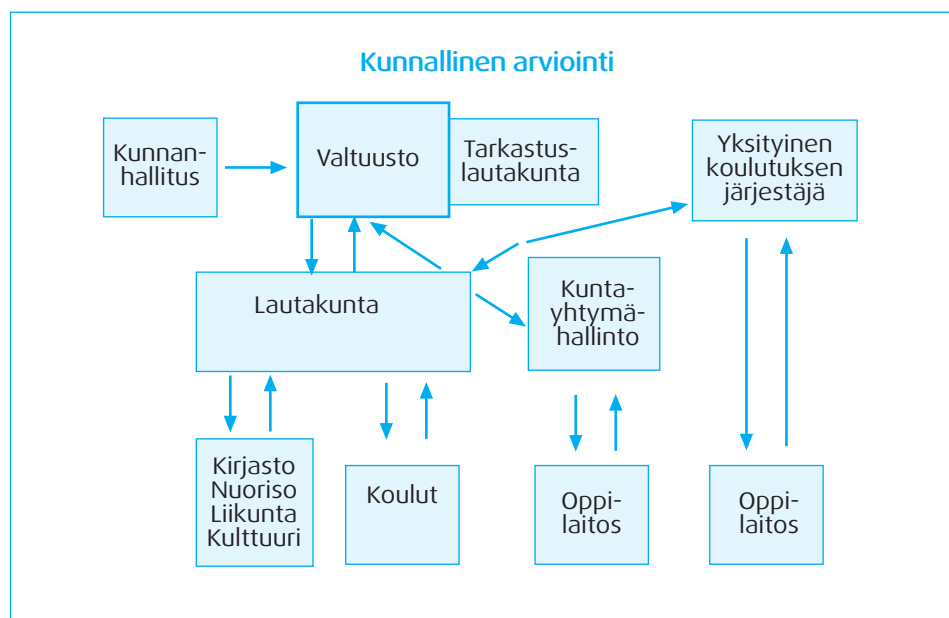
Kunnanvaltuusto määrittelee opetus- ja kulttuuripalveluille joko yleiset arviointiteemat tai yksityiskohtaisemmat arviointikohteet. Se myös päättää arviointijärjestelmästä, joissakin kunnissa arviointisuunnitelmasta.

Arviointiteemojen täsmentäminen yksittäisiksi arviointikohteiksi sekä yksityiskohtaisen arviointisuunnitelman laatiminen ja hyväksyminen voi olla myös lauta-

kunnan tehtävä. Suunnitelmassa voidaan esittää täsmennetyt arviointikohteet, arvioinnin menetelmät ja välineet, arviointityön organisointi, aikataulut ja raportoinnit. Koulujen, kirjaston ja muiden toimintayksiköiden itsearviointi täydentää valtuuston ja lautakunnan arviointia. Valtuusto saa niidenkin arviointitulokset niin halutessaan.

Kunnan arviointiohjelmien ja -suunnitelmien valmistelussa tulee pyrkiä ottamaan huomioon ulkopuolisen arvioinnin ja paikallisen arvioinnin yhteydet muun muassa päällekkäisen työn välttämiseksi. Kansallinen ulkopuolinen arviointi ja paikallinen arviointi voivat myös hyödyttää ja täydentää toisiaan.

Kunnan arviointitoiminnassa valtuuston ja lautakunnan asettamien tavoitteiden arvioinnin ja muiden arviointien tulee limittyä toisiinsa. Tarvittaessa arviointia rikastetaan eri johtamis- ja arviointimenetelmistä saaduilla vaikutteilla ja täydennetään erilaisilla erillisselvityksillä.



Kuva 4. Kunnallinen arviointi opetus- ja kirjastopalveluissa.

1.14 Valtakunnallinen arviointisuunnitelma

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek) hyväksyy valtion ja kuntien yhteistyöelimenä maan hallituskauden mittaisen, valtakunnallisen peruspalvelujen arviointisuunnitelman, jota päivitetään vuosittain. Suunnitelman kolmas päivitys koskee vuotta 2007. Suunnitelmalla edistetään arviointitoiminnan yhteistyötä ja tarkoituksenmukaista valtakunnallista työnjakoa koordinoimalla etukäteen kuntien järjestämiin palveluihin kohdistuvaa arviointitoimintaa, jota muun muassa lääninhallitukset suorittavat.

Tavoitteena on, että suunnitelma valmistellaan Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaoksessa ja hyväksytään varsinaisessa neuvottelukunnassa. Se sisältää tiedot siitä, mitä peruspalvelujen valtakunnallisia ja alueellisia arviointia on tarkoitus toteuttaa ja millä aikatauluilla, millaisia arviointimenetelmiä käytetään, miten ja mitä tietoja arvioinneissa käytetään sekä miten arviointituloksia hyödynnetään ja tulokset julkaistaan.

Tarkennettu arviointisuunnitelma lähetetään vuosittain jokaiseen kuntaan. Kunnat saavat siis etukäteen tiedon tulevista valtakunnallisista arviointikohteista sekä niiden toteuttajista ja voivat soveltuvin osin hyödyntää valtakunnallisten ja paikallisten arviointien tuloksia. Paikallissektori saa suunnitelman avulla tiedon valtakunnallisen ja alueellisen peruspalvelujen arvioinnin tietotarpeista ja voi kehittää omaa arviointitoimintaansa. Suunnitelma on saatavissa sisäasiainministeriön verkkosivuilta (www.intermin.fi) sekä osoitteesta www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Arviointi ja laatu.

1.15 Euroopan unionin arviointijärjestelmät

Avoimen koordinaation menetelmä

Euroopan unionin arviointijärjestelmissä on keskeisessä asemassa ns. avoimen koordinaation menetelmä. Avoimen koordinaation menetelmä perustuu jäsenmaiden yhteisesti hyväksymiin poliittisiin tavoitteisiin, niiden toteuttamiseen liittyvään raportointiin sekä keskinäiseen tietojen ja kokemusten vaihtoon (ns. Benchmarking). Avoimen koordinaation menetelmä on käytössä erityisesti talous- ja työllisyyspolitiikan alueilla. EU:n perustuslakiluonnokseen sisältyy avoimen koordinaation tyyppisiä pehmeitä ohjausmekanismeja mm. sosiaali-, koulutus- ja tutkimuspolitiikan alueilla.

Avoimen koordinaation menetelmää käytettäessä unionin politiikan toteutumista mitataan yhteisesti sovitulla indikaattoreilla. Neuvoston hyväksymät ns. rakenneindikaattorit ovat unionin omien analyysien keskeisenä lähtökohtana. Ne mittaavat unionin taloudellista kehitystä, tavoitteiden edistymistä työllisyyspolitiikassa, jäsenmaiden innovaatio- ja tutkimuspanostusta, talouden uudistumista, sosiaalisen koheesion sekä ympäristötavoitteiden toteutumista. Mielenpiteet indikaattorien käyttökelpoisuudesta vaihtelevat. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että ne mittaavat kansallisella tasolla ja vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa harjoitetun politiikan tuloksia. Indikaattorit eivät kuitenkaan välttämättä ota huomioon tulosten takana olevia eroja jäsenmaiden taloudellisissa tai yhteiskunnallisissa rakenteissa.

EU:n uusien ohjausmekanismien merkitys on osoittautunut ennalta arveltua suuremmaksi. Esimerkiksi työllisyyspolitiikan alueella yhteinen tavoiteasettelu, jäsenmaiden keskinäinen vertailu ja eri sektorit integroiva tarkastelutapa on tuonut uusia piirteitä kansallisten politiikkojen suunnitteluun. Tämä muutos on selvästi nähtävissä esimerkiksi Suomen työllisyyspolitiikassa.

Kuntakentällä, erityisesti sosiaali- ja terveyssektorilla avoimen koordinaation

toimintamalliin on suhtauduttu varauksellisesti. Unionin on pelätty laajentavan ”kiertotietä” toimivaltaansa hyvinvointipalvelujen alueelle. Sisämarkkinoiden laajeneminen on nähty pääosin uhkana nykyisille palveluille ja niiden rahoitukselle. Onkin mahdollista, että EU:n ja jäsenvaltioiden keskinäinen toimivallanjako voi hämärtyä. Unionitason tavoiteasettelussa on menty varsin yksityiskohtaiselle tasolle. On vaarana, että indikaattoreista voi tulla tavoitteita. Ohjausjärjestelmästä voi tulla hallinnollisesti liian raskas. Hyvien käytäntöjen levittäminen voi kuitenkin tarjota hyvinvointipalveluiden järjestäjille myös mahdollisuuksia. Oman osaamisen ja hyvien kokemusten aktiivinen markkinointi voi osaltaan edistää pohjoismaisen kuntajärjestelmän ja palvelumallien tunnetuksi tekemistä eri jäsenmaissa. (Ks. www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Arviointi ja laatu.)

Toiminnan arvioinnin ja kehittämisen työväline – CAF – Eurooppalainen laatupalkintomalli julkisella sektorilla

EU-jäsenmaiden välisessä hallinnon kehittämissyhteistyössä on vuodesta 1998 nostettu yhdeksi painopisteeksi julkisten palvelujen hyvien käytäntöjen paikantaminen ja jakaminen. Tämän tavoitteen tukemiseksi on EUPAN-verkostossa (EUPAN = European Public Administration Network) järjestetty vuodesta 2000 EU:n julkisen sektorin laatukonferensseja joka toinen vuosi. Konferenssien ytimen muodostavat jäsenmaista esiteltäviksi valitut parhaat käytännöt.

Parhaiden käytäntöjen paikantamiseksi ja laadun arvioinnin edistämiseksi julkisella sektorilla EUPAN-verkossa on luotu myös nimenomaan julkisen sektorin organisaatioille tarkoitettu itsearviointityökalu CAF, Common Assessment Framework. (Ks. www.vm.fi sekä www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Arviointi ja laatu.) Ensimmäinen versio julkistettiin vuonna 2000 ja käytössä on kolmas uudistettu versio. CAF:n käyttö on viime vuosina lisääntynyt jäsenmaissa voimakkaasti ja tavoitteeksi on asetettu, että vuoteen 2010 mennessä CAF:lla on 2 000 rekisteröityä käyttäjää. CAF:n käyttäjät voivat halutessaan rekisteröityä EIPA:n (European Institute of Public Administration) kotisivuilla. EIPA toimii CAF:n käytön tukipisteenä Euroopassa.

Kehitä osaamista ja menesty – Investors In People -kehittämismalli

Investors in People (IIP) on Englannissa kehitetty standardi ja kehittämissmalli, jonka tarkoituksena on auttaa organisaatioita saavuttamaan tavoitteensa ja menestymään. Keskeisenä keinona tavoitteiden toteutumisessa on henkilöstön osaamisen jatkuva kehittäminen. Jatkuvasti kiristynyt kilpailu pakottaa organisaatiot tehostamaan toimintaansa ja etsimään uusia menettelytapoja. Menestymisen taustalla on henkilöstön osaaminen ja kyky sovittaa osaaminen muuttuvaan ympäristöön. Siihen tarvitaan toimivia työkaluja, joilla pystytään ennakoimaan muutostarpeet toiminnallistamaan strategia aina henkilökohtaiselle tasolle tavoitteeksi ja toimenpiteiksi. Lisätietoja www.laatuokeskus.fi sekä www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Arviointi ja laatu.

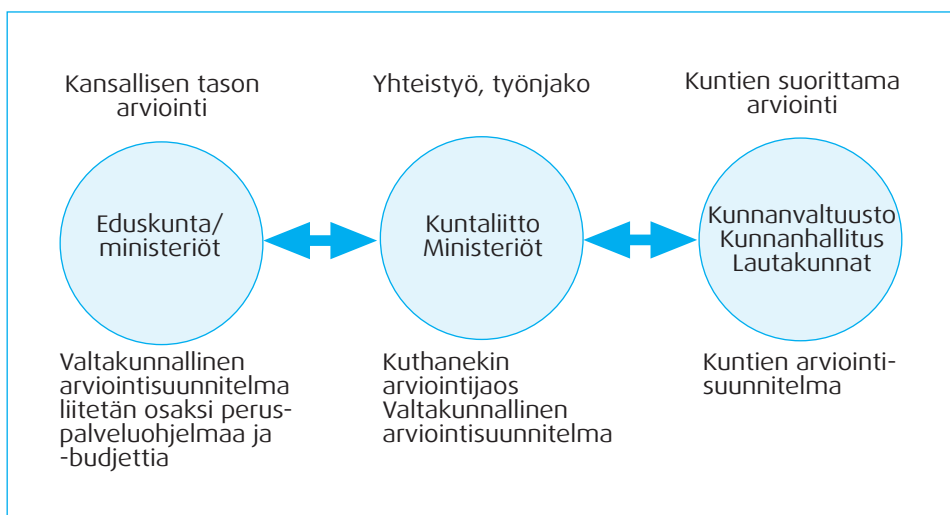
1.16

Valtakunnallisen, alueellisen ja kunnallisen arvioinnin kytkennät

Kunnat asettavat toimintansa ja palvelujensa strategiset päämäärät omista paikallisista lähtökohdistaan, mutta niiden tulee kuitenkin huomioida myös kansalliset linjaukset ja velvoitteet. Palvelujen järjestämistavoista päättää kunta.

Myös kunnan arviointityön tulee aina lähteä lainsäädännön pohjalta, mutta kunnallisen itsehallinnon omista tarpeista. Sen pitää perustua kunnan omiin strategioihin, visioihin, arvoihin ja valtuuston asettamiin tavoitteisiin. Kunnan päätöksentekijöiden näkökulmasta arviointitiedon tulee kertoa sekä kunnassa asetettujen päämäärien saavuttamisesta että lainsäädännön toteutumisesta. Lisäksi se kertoo sekä strategioiden toteutumisesta, eri ammattiryhmien osaamisesta ja työkyvystä että kunnan palvelurakenteiden ja -prosessien toimivuudesta.

Valtiolla, muun muassa ministeriöillä on lainsäädännön toteutumisen lisäksi myös omia tavoitteita kunnista tulevan tiedon käyttämiselle. Keskeistä on muun muassa ministeriöiden oman tuloksellisuuden osoittaminen, sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kansallisella ja alueellisella tasolla ja niin edelleen.



Kuva 5. Valtakunnallinen ja kunnallinen arviointi peruspalvelujen päätöksenteossa.

1.17

Arvioinnin tarkoitus ja muodot

Arviointi tukee demokraattisen, tietoon perustuvan yhteiskunnan sekä asiakaslähtöisten palvelujen kehittämistä. Arviointia voidaan perustella monesta lähtökohdasta ja tehdä monella tavalla. Valtuuston taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden

arviointi tarkoittaa lähinnä tilivelvollisuus- ja tavoitearviointia. Muita arvioinnin tarkoituksia voidaan tarkastella esimerkiksi kehittämisen tai tiedontuotannon arvioinnin näkökulmasta. Arvioinnin eri muotoja esittelevä käsitteistö esitellään liitteessä 1.

1.18

Arviointi eri näkökulmista

Kunnan ja sen toimintayksiköiden on pystyttävä perustelevaan palveluja käyttäville kuntalaisille, sidosryhmille ja muille yhteistyökumppaneille, mitä menettelyjä käytetään sen selvittämiseksi, miten palvelutarpeisiin ja muihin vaatimuksiin on pystytty vastaamaan. Yksi näkökulma ei tällöin riitä vaan tarvitaan useita ”peilejä”, joiden avulla toimintaa voi arvioida. Keskeiset näkökulmat ovat *asiakasarviointi*, *itsearviointi*, *vertaisarviointi* ja *sisäinen* sekä *ulkoinen arviointi*. Ne kaikki tukevat toisiaan ja varmistavat, ettei organisaation ”peilaus” ole liian yksipuolinen.

Arvioinnin eri näkökulmia:

asiakasarviointi;
palaute palvelujen käyttäjiltä, ostajilta, sidosryhmiltä ja muilta yhteistyökumppaneilta

itsearviointi;
henkilökohtainen, tiimin, työyksikön tai organisaation arviointi

sisäinen arviointi:
organisaation toiminnan ja menettelytapojen sisäinen arviointi (esim. yksiköiden ”ristiinarviointi”)

vertaisarviointi:
samaa alaa edustavien kesken, niin sanottu kollega-arviointi

esikuva-arviointi:
vertailukehittäminen, benchmarking

sidosryhmä/kumppanuusarviointi:
esim. kuntien kesken suoritettu arviointi

toimittaja-arviointi:
ostajan/tilaajan suorittama arviointi

riippumaton ulkoinen arviointi:
riippumattoman akkreditoitun tahon auditointi, esim. sertifiointia varten, hankearviointi

1.19 Arvioinnin eettiset periaatteet

Arvioinnin eettisten periaatteiden mukaan tulee kunnioittaa arvioitavien oikeuksia, painottaa arvioijien pätevyyttä ja oikeudenmukaisuutta sekä arviointiprosessin tasa-puolisuutta.

Arviointia koskevilla eettisillä ohjeilla todetaan yleensä, ettei yksittäinen henkilö saa olla tunnistettavissa arvioinneista. Eettisyyden ohella on paikallaan arviointia suunniteltaessa perehtyä myös yksityisyyden suojaa koskevaan lainsäädäntöön. Luot-tamuksen vaaliminen ja synnyttäminen lisää arvioinnin tuloksellisuutta. On myös vaurauduttava siihen, että arvioinnilla voi olla myös ei-toivottuja vaikutuksia (liite 3).

1.20 Koulutuksen arviointitulosten julkistaminen

Kunnilla on koulutuksen järjestäjänä lakisääteinen velvollisuus arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Arviointivelvoitteeseen liittyy velvollisuus julkistaa arvioinnin keskeiset tulokset. Tällä tarkoitetaan arvioinnin suorittajan velvollisuutta oma-aloitteisesti tiedottaa suorittamansa, laissa tarkoitetun arvioinnin keskeisistä tuloksista. Esimerkiksi oppilasarvioinnin yhteydessä tehdyt yhteenvedot eivät ole kyseisen arviointivelvoitteen mukaista arviointia, joten niitä tietojen julkistamisvel-vollisuus ei koske.

Eduskunnan sivistysvaliokunnan kannanoton mukaan arviointitietojen julkai-seminen ei missään tapauksessa saa johtaa koulujen paremmuusjärjestyksiin eikä leimata kouluja, opettajia tai oppilaita heikoiksi tai hyviksi yksipuolisin perustein. Koulutuksen arvioinnin avoimuutta tulee edistää, mutta eriarvoistumiseen johtavia arviointijärjestelmiä tulisi välttää.

Koulutuksen arvioinnin keskeisten tietojen julkistaminen esimerkiksi vanhemmil-le on eri asia kuin arvioinnissa kertyneiden tietojen julkisuus ja salassapito. Jälkimmäi-sestä on kysymys silloin kun joku, esimerkiksi paikalliset tiedotusvälineet, pyytävät käyttöönsä arviointitietoja. Tällöin tietojen antamista on arvioitava tapaus kerrallaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä asianomaista koulutusmuo-toa koskevan erityislain sisältämiä salassapitoa koskevia säännöksiä noudattaen. On siis huomattava että ennen kuin viranomainen luovuttaa tietoja ulkopuoliselle, on selvitettävä niiden julkisuuden tai salassapidon edellytykset.

Suosituksen perustelut ja täsmennykset

Seuraavassa tarkennetaan suosituksen sisältö ja perustellaan miksi ja miten kukin asia on tärkeä valtuuston toiminnallisten- ja taloudellisten tavoitteiden ja niiden arvioinnin, sekä kunnan muun arviointitoiminnan kannalta.

Arviointi, kuten myös tarkastustoiminta, on tärkeä osa kuntakonsernin johtamista. Sen tarkoituksena on saada kuntakonserniin kuuluvat yksiköt ja toiminnot toimimaan strategian suuntaisesti ja tehokkaasti. Myös arviointi- ja tarkastustoiminnan on konsernissa oltava kokonaisuus, jota koordinoidaan ja kehitetään kokonaisvaltaisesti. Kuntien ja kuntayhtymien valtuustoilla on keskeinen rooli arviointi- ja tarkastustoiminnan koordinoimisessa ja kehittämisessä. Kuntaliiton suosituksen tarkoitus on osaltaan vahvistaa valtuutettujen arviointityöskentelyä.

2.1

Kunnan arviointijärjestelmä

Valtuusto hyväksyy valtuustokauden kattavan kuvauksen arviointijärjestelmäksi osana kunnan strategista johtamista. Kuvauksen tarkoituksena on selvittää eri toimijoiden roolit arviointitiedon tuottajana, käyttäjänä ja päätöksentekijänä.

Kunnassa arviointi perustuu kuntalain mukaiseen arviointivelvoitteeseen. Valtuusto hyväksyy kuntalain 65 §:n mukaan kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarviossa ja -suunnitelmassa. Valtuusto asettaa tavoitteita myös esimerkiksi erilaisten strategioiden ja toimenpideohjelmien hyväksymisen yhteydessä. Kuntalain mukaan (71 §) valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi on tarkastuslautakunnan tehtävä. Kunnan arviointijärjestelmään sisältyvät valtuuston ja lautakuntien sekä toimintayksiköiden arviointimenettelyt.

Arviointiprosessiin kytkeytyy monien toimijoiden työpanos ja menettelyt. Kokonaisuus selkeytyy, kun koko arviointijärjestelmä kuvataan.

2.2

Arvioinnin toimijat

Kunnan arviointijärjestelmä kattaa valtuuston ja lautakuntien arvioinnin ohella kytkennät toimintayksiköissä toteutettuun arviointiin sekä tilintarkastukseen, sisäiseen valvontaan ja mahdolliseen controller-toimintoon. Arvioinnin ketju alkaa valtuustosta ja kunnanhallituksesta ulottuen toiminnan eri tasojen kautta yksittäis-

sen työntekijän kanssa käytyihin kehityskeskusteluihin tai kuntalaispalautteeseen asti.

Kuntalain lisäksi opetus- ja kirjastotoimen erityislainsäädäntö sisältää arviointivelvoitteen, joka koskee kuntia ja kuntayhtymiä koulutuksen järjestäjinä.

Kunnan arviointijärjestelmä kattaa valtuuston ja lautakuntien arvioinnin ohella kytkennät toimintayksiköissä toteutettuun, myös erityislainsäädännön sisältämien arviointivelvoitteiden mukaiseen arviointiin. Paikallinen arviointi on laaja tehtäväkenttä, joka läpäisee kunnan eri toiminnot ja kaikki kunnalliset toimijat: valtuuston, kunnanhallituksen, lautakunnat, viranhaltijajohdon, yksittäiset yksiköt aina yksilöön saakka. Sen tulee vastata politiikan (valtion ja kunnan), hallinnon (valtion ja kunnan), eri toimialojen, henkilöstön kuin kuntalaistenkin arviointitiedon tarpeisiin.

2.3 Valtuuston strategiset tavoitteet

Valtuusto huolehtii, että sen asettamat tavoitteet ovat kunnan toiminnan ja palvelujen kehittämisen näkökulmasta strategisia.

Valtuusto edustaa kunnan poliittista näkemystä ja arvoja. Kunnanvaltuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista (Kuntalaki 13 §). Valtuusto määrittelee kunnalle vision, toiminta-ajatuksen ja strategiset tavoitteet ja hyväksyy niistä johdetut kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet (Kuntalaki 65 §). Asettaessaan toiminnalle strategisia tavoitteita, niissä tulee korostua valtuuston tehtävä

- kuntalaisten hyvinvoinnin edistäjänä
- kunnalle säädettyjen ja kunnan itse itselleen ottamien tehtävien toteuttajana tai järjestäjänä
- kuntalaisten edustajana
- kunnan rajallisten resurssien jakajana ja
- kunnan yhteiskunnallisten velvoitteiden toteuttajana.

Valtuuston arviointiin tulee asetettujen tavoitteiden arvioinnin lisäksi kuulua myös muuta, esimerkiksi kehitystä kuvaavaa tai vertailuun perustuvaa arviointia. Myös erilaiset poikkihallinnolliset asiat, kuten lasten ja nuorten sekä perheiden hyvinvointi, voivat olla valtuuston arvioinnin kohteina. Valtuuston tulee sisällyttää taloussuunnitelmaan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden lisäksi kuntademokratian vahvistumiseen liittyviä tavoitteita.

2.4

Kuntakonsernin ohjaus- ja arviointiprosessi

Valtuusto ja kunnanhallitus tarkentavat kuntakonsernin ohjaus- ja arviointiprosessin.

Tarkastus- ja arviointitoiminta on tärkeä osa kuntakonsernin johtamista, jonka tarkoituksena on saada konserniin kuuluvat yksiköt ja toiminnot toimimaan strategian suuntaisesti ja tehokkaasti. Myös tarkastus- ja arviointitoiminnan on konsernissa oltava kokonaisuus, jota koordinoidaan ja kehitetään yhtenä kokonaisuutena.

Voimassa olevassa lainsäädännössä useat säännökset käsittelevät kuntakonsernin tarkastus- ja arviointitoimintaa. Erikseen on lainsäädännöksiä emokuntaa ja kuntakonserniin luettavia tytäryhteisöjä varten.

Emokunnan tarkastusta ja arviointia säätelee pääosin kuntalaki. Kuntalain (71 §) mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuustossa päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet.

Tytäryhteisöt toimivat osakeyhtiölain, yhdistyslain ja säätiölain mukaan. Niiden tilintarkastuksesta on säädetty tilintarkastuslaissa (28.10.1994/936), jota sovelletaan kirjanpitolain mukaan kirjanpitovelvollisen yhteisön ja säätiön (kirjanpitovelvollinen) tilintarkastukseen. Periaatteena on, että yhteisön kokous (yhtiökokous, yhdistyksen kokous) valitsee tilintarkastajat. Jokaisella tytäryhteisöllä on myös oltava yksikön laajuuden ja kompleksisuuden edellyttämä omaa johtamista palveleva sisäinen valvontajärjestelmä.

Valtuusto valitsee toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan, joka toimii tehtävässään virkavastuulla. Tilintarkastajan tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö (JHTT-tilintarkastaja) tai yhteisö (JHTT-yhteisö).

Kuntalaki ei suoraan määrää, että kunnalla on oltava sisäinen valvonta. Välillisesti se kuitenkin edellyttää sisäisen valvonnan olemassaoloa määrittäessään JHTT-tilintarkastajan tehtäviä. Tilintarkastajan on nimittäin annettava lausunto siitä, onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti. Sisäisen valvonnan järjestäminen on kunnanhallituksen ja viranhaltijajohdon vastuulla.

Vaikka ulkoisen konsernin tytäryhteisöt ovat juridisesti itsenäisiä yksikköjä, on lähtökohta kuitenkin se, että ne ovat välineitä, joiden avulla kunta hoitaa tehtäviään. Tarkastuksen ja arvioinnin koordinointi edistää konsernijohtamisen tavoitteiden toteutumista.

Tarkastuksen ja arvioinnin koordinoinnista on mainintoja säädösten tasolla. Juridinen yhtymäkohta emokunnan ja tytäryhteisöjen tarkastustoiminnan välillä liittyy kuntakonsernin tilinpäätöksen tarkastamiseen. Kunnan on kuntalain mukaan tehtävä konsernitase, joka kattaa emokunnan ja juridisesti määriteltyjen tytäryhteisöjen taseet.

Kunnan JHTT-tilintarkastajan on annettava lausuntonsa konsernitaseesta valtuustolle siitä, onko konsernitase laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista.

Emokunnalle ja sen tytäryhteisöihin pitäisikin mahdollisuuksien mukaan valita ainakin yksi sama tilintarkastaja. Tämä periaate on tuotu esiin myös nykyisen tilintarkastuslain 13,2 §:ssä: Konsernissa tytäryrityksenä olevan yhteisön tilintarkastajaksi on valittava vähintään yksi emoyrityksenä olevan yhteisön tai säätiön tilintarkastaja.

Tarkastuslautakunnan tehtävä on tulkittavissa minimilaaajuudessaan siten, että jos valtuusto on asettanut tavoitteita tytäryhteisölle, tarkastuslautakunnan tehtävä on arvioida näiden tavoitteiden toteutumista.

Tarkastuslautakunnalla on tärkeä rooli tarkastuksen koordinoinnissa kun se valmistelelee tilintarkastajien valintaa. Sen pitäisi ottaa huomioon se edellä mainittu seikka, että emokunnan ja tytäryhteisöjen tilintarkastus olisi saman JHTT-yhteisön tehtävänä.

Emokunnan tytäryhteisöt ovat juridisesti itsenäisiä yksiköjä, joita voidaan ohjata vain ao. lainsäädännön määrittelemän omistajaohjauksen keinoilla. Omistaja esittää tavoitteensa edustajansa välityksellä yhtiökokouksessa tai tytäryhteisön hallituksessa. Käytännössä saattaa aiheutua ongelmia siitä, että kunnan edustaja yhtiökokouksessa ja hallituksessa voi toimia vastoin valtuuston tahtoa, koska häntä ei ole sidottu juridisesti valtuuston päätöksiin. Lisäongelmia tulee silloin, kun yhteisön omistajina tai määräysvallan käyttäjinä on kunnan lisäksi muita toimijoita.

Vaikka kunnan ulkoiseen konserniin kuuluvat tytäryhteisöt ovat juridisesti itsenäisiä yksiköjä, on lähtökohta kuitenkin se, että nämä ovat organisaatioita, joiden avulla kunta hoitaa tehtäviään. Konserniin kuuluvilla yksiköillä on taipumusta siihen, että ne pyrkivät elämään omaa elämäänsä ja toimimaan myös koko kuntakonsernin edun vastaisesti. Tarkastuksen ja arvioinnin koordinointi edistää konsernijohtamisen tavoitteiden toteutumista.

2.5 Kunnan arviointisuunnitelma

Valtuusto edellyttää, että asettamiensa tavoitteiden toteutumisen seuranta varten kunnassa on kokoava arviointiasiakirja, tarvittavat mittarit tai arviointikriteerit (arviointisuunnitelma). Näissä sovitaan kunnan arvioinnin raportointijärjestelmästä ja siitä, miten se hyödyntää kunnan organisaatiota.

Kunnanvaltuuston asettamien strategisten tavoitteiden toteutumisen arviointi on systemaattinen prosessi, joka tuottaa oikeaa, luotettavaa ja ajankohtaista tietoa kunnan päämääriin, tehtävien tai yksittäisen toiminnon tilasta suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Valtuuston asettamien tavoitteiden esittämiseksi ja kirjaamiseksi valtuusto voi hyväksyä valtuustokauden mittaisen arviointisuunnitelman, jota vuosittain päivitetään.

Kunnan arviointisuunnitelmassa määritellään arvioinnin käsitteet ja lähtökohdat, arvioinnin tarkoitus, arvioinnin painopistealueet ja arvioinnin kohteet, arviointimenetelmät, arviointikriteerit, resurssit, arvioinnin toteuttaminen, arviointitulosten käyttö ja toiminnan kehittäminen.

Arviointisuunnitelman avulla valtuusto koordinoi arviointitoiminnan yhteistyötä sekä tarkoituksenmukaista työnjakoa. Arviointisuunnitelma on myös osa talousarvion ja taloussuunnitelman täytäntöönpanoa. Talousarvion ja taloussuunnitelman täytäntöönpano-ohjeissa tulee huomioida toiminnan ja asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuranta ja arviointi.

Täytäntöönpano-ohje/arviointisuunnitelma

- mitä arvioidaan
- miten tavoitteen toteutumista arvioidaan, millä menetelmällä
- käytettävät mittarit
- ketkä vastaavat arvioinnista
- tarkastuslautakunnan osuus arvioinnin suorittamisessa
- ketkä arvioinnin suorittavat
- milloin arviointi saatetaan valtuustolle käsiteltäväksi
- miten arviointi dokumentoidaan.

Mitä lyhyemmän tähtäimen tai mitä merkittävimmistä tavoitteista on kysymys, sitä tiheämpää tavoitteiden toteutumisen seuranta voi olla. Vakiintunut käytäntö on, että esimerkiksi talouden seurantaa ja arviointia tehdään talousarviovuoden aikana puoli-, kolmannes- tai neljännesvuosittain.

Arviointi voidaan suorittaa ns. itsearviointina, toisen osapuolen arviointina tai antaa se ulkopuoliselle arviointiin päteväytyneelle asiantuntijalle eli ns. kolmannelle osapuolelle.

2.6 Kuntalaisnäkökulma ja palaute

Valtuusto ja kunnanhallitus huolehtivat, että toiminnan ja palvelujen arviointia varten on käytettävissä myös kuntalaisten palaute.

Kuntalain 27 § kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista edellyttää, että ”valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan”. Yksi osallistumisesta ja vaikuttamisesta edistävä tekijä on asukkaiden mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa.

Myös valtuuston päätöksentekoa ja valtuuston asettamia tavoitteita voidaan arvioida sen suhteen, miten hyvin valtuusto huomioi kuntalaisilta saadun suoran palautteen. Kuntalaisilta saatu suora palaute on vain yksi tekijä tavoitteita asetettaessa. Siksi avoin vaikuttava vuoropuhelu kuntalaisten ja päättäjien välillä on tärkeä.

Tulee huomioida, että valtuusto asettaa tavoitteet monien eri lähteiden perusteella ja taloudelliset reunaehdot useimmiten määrittelevät pitkälti toimintaa. Taloudellisesta tilanteesta tulee käydä avointa keskustelua kuntalaisten kanssa.

2.7

Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä

Valtuuston niin päättäessä tarkastuslautakunta voi kuntalain 71 § mukaan asettamien tavoitteiden toteutumisen lisäksi kiinnittää huomiota toiminnan, toimintatapojen sekä palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen.

Tarkastuslautakunnan on arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Tarkastuslautakunnan tehtävä määräytyy silloin sen mukaan, mille kuntakonsernin yksiköille ja toiminnoille valtuusto asettaa tavoitteita. Tarkastuslautakunta voi olla valtuuston työkalu sen seurannassa, että valtuuston linjauksia noudatetaan kunnan toiminnassa. Arvioinnin tulee antaa vastaus kysymykseen onko toiminta ollut onnistunutta kunnan, kuntayhtymän ja erityisesti kuntalaisten ja asiakkaiden näkökulmasta. Tarkastuslautakunta voi kiinnittää huomiota toiminnan, toimintatapojen sekä palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen, jos valtuusto on osoittanut tarkastuslautakunnalle tämän tehtävän.

Strategioiden ja strategisen johtamisen sekä projektien ja erilaisten toimenpideohjelmien toteutumisen arviointia tarkastuslautakunta voi tehdä myös juoksevasti tai erilliskertomuksena. Asetetut tavoitteet voivat olla sellaisia, etteivät ne toteudu yhden talousarviokauden tai edes valtuustokaudenkaan aikana. Siten arvioinnin tulisi olla, ei vain leikkaus tietyn hetken tilanteesta, vaan pitkäjänteistä ja jatkuvaa ja tarkastuslautakuntien työn keskeisten osien osalta saumatonta valtuustokausista riippumatta.

Laajojenkin arviointien perustana on lähes aina hyvin suoritettu toimintayksikön tai kohteen itsearviointi. Itsearviointi voidaan suorittaa erillisenä prosessina tai osana vuosittaista talousarvio- ja -suunnitelmajärjestelmää. Itsearviointien keskeisimmät tulokset on suositeltavaa julkaista toimintakertomuksessa. Itsearviointien tulokset tulee kuitenkin toimittaa tarkastuslautakunnalle heti niiden valmistuttua. Tällä varmistetaan se, että kaikki kuntaa koskeva arviointi on tarkastuslautakunnan tiedossa.

2.8

Kunnanhallituksen toimintakertomus ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus

Kunnanhallituksen toimintakertomus palvelee myös tarkastuslautakunnan kokonaisarviointia. Valtuusto käyttää tarkastuslautakunnan laatimaa arviointikertomusta talousarvion ohella keskeisenä ohjauksen ja toiminnan kehittämisen välineenä.

Kunnanhallituksen toimintakertomuksessa on kuntalain 69 § mukaan annettava selvitys valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta. Toimintakertomuksen tulee sisältää kunnanhallituksen ja toimialojen kriit-

tistä itsearviointia ja analyysiä toimintojen kehittämiskohteista ja esimerkiksi niiden vahvuuksista ja heikkouksista, uhkista ja mahdollisuuksista. Tällainen toimintaker-
tomus palvelee parhaiten myös tarkastuslautakunnan kokonaisarviointia. Arvioinnin
kohteista saadaan mahdollisimman monipuolinen näkemys täydentämällä kunnan
sisäistä arviointia ulkopuolisilla vertailutiedoilla ja esimerkiksi kuntalaiskyselyillä.

Tarkastuslautakunnan laatiman arviointikertomuksen valtuustokäsittelylle tulisi
antaa sama painoarvo kuin talousarvion käsittelylle. Tarkastuslautakunnan laatima
arviointikertomus voi olla entistä keskeisempi ohjauksen ja toiminnan kehittämisen
väline. Arviointikertomus on tarkastuslautakunnan käsitys siitä, kuinka kunnanhalli-
tus ja kunnan muut viranomaiset ovat onnistuneet valtuuston tahdon toteuttamisessa
Arviointikertomuksen sisältö voi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

Sisällysluettelo

1 Tarkastuslautakunnan tehtävä, kokoonpano ja työskentely

*Tässä kerrotaan tarkastuslautakunnan arviointitehtävän sisältö, lautakunnan ko-
koonpano sekä lyhyesti lautakunnan työskentelymenetelmistä ja sovelletuista
arviointitavoista. Tässä luvussa voidaan esittää arvio kunnanhallituksen laatiman
toimintakertomuksen laadusta, luotettavuudesta ja kehittämistarpeesta.*

2 Edellisten vuosien arviointikertomusten johdosta tehtyjen toimenpiteiden ar- viointi

*Tässä arvioidaan aiempien vuosien (edellinen vuosi/valtuustokausi) arviointikertomuk-
sissa esitettyjen keskeisten havaintojen ja suositusten toimenpanoa ja vaikutuksia.*

3 Arvio asetettujen toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisesta

3.1 Strategian toimeenpano ja toteutuminen

3.2 Toimintakertomuksessa raportoitujen toiminnallisten ja taloudellisten
tavoitteiden toteutuminen

3.3 Konsernille asetettujen tavoitteiden toteutuminen

4 Muut toiminnan ja talouden arvioinnit

5 Yhteenvedo arvio tavoitteiden toteutumisesta ja kunnan palveluiden tuloksellisuu- desta ja sen kehityksestä

2.9

Arviointikertomuksen käsittely- ja laatimisaikataulu

Valtuusto ja kunnanhallitus huolehtivat tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen sekä muiden arviointiraporttien aikataulua suunniteltaessa siitä, että niitä voidaan hyödyntää uuden suunnittelukierroksen tavoitteiden asettamisessa.

38

Tarkastuslautakuntien arviointikertomukset on tapana esitellä kunnanvaltuustoille kesäkuussa tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä. Ainakin suurimmissa kaupungeissa ja kunnissa seuraavan vuoden talousarvioprosessi ja tavoitteiden asettelu alkaa kuitenkin jo ennen edellisen vuoden arviointikertomuksen käsittelyä. Jotta arviointikertomus voisi olla todellisena palautteena kunnanvaltuustolle ja toisaalta myös tavoitteiden asettelua valmisteleville kunnanhallitukselle ja lautakunnille, tulisi se laatia riittävän ajoissa. Joissakin kunnissa arviointikertomus laaditaan jo huhtikuun lopulla, jolloin kunnanvaltuusto voi käsitellä sen strategiaseminaarissaan jo esimerkiksi toukokuun alkupuolella. Tällöin ainakin aikataulun puolesta arviointikertomuksen on mahdollista toimia palautteena uuden suunnittelukierroksen tavoitteiden asettamiselle.

Tarkastuslautakuntien suorittama arviointi on ollut pääsääntöisesti jälkikäteistä. Tarkastuslautakuntien arviointi palvelee päätöksentekoa ja toiminnan ohjausta kuitenkin paremmin, jos yhden vuosittaisen arviointikertomuksen lisäksi lautakunta arvioi esimerkiksi tavoitteiden toteutumista hallituksen osavuosisraporttien avulla myös vuoden aikana. Tarkastuslautakunnan arvioinnissa osavuosisikatsauksen perusteella annettu palaute tavoitteiden toteutumisesta voitaisiin ottaa huomioon mahdollisesti jo seuraavan vuoden talousarviota valmisteltaessa.

2.10

Kunnan omistajapolitiikka ja sopimusperusteinen yhteistyö

Valtuusto ja kunnanhallitus varmistavat, että kunnan omistajapolitiikan arvioinnissa kunnan maaomaisuuden, palvelujen tuotantovälineiden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten hankinta-, luovutus- ja säilyttämispäätökset ovat perusteltuja kunnan toimintaympäristössä tapahtuneiden ja ennustettavissa olevien muutosten kannalta.

Omistajapolitiikka määrittelee missä tehtävissä ja hankkeissa kunta on mukana omistajana ja sijoittajana. Samalla määritellään omistukselle asetettavat tuotto- ja muut tavoitteet, pääoman käytön ja palvelutuotannon tuotantovälineiden hankinnan periaatteet sekä kuka omaisuuden käytöstä vastaa ja miten omaisuuden hallinnan johtaminen ja raportointi on järjestetty.

Mainitut asiat käyvät ilmi kunnan strategia-asiakirjoista, taloussuunnitelmasta sekä palvelu- ja hankesuunnitelmista. Arvioinnin tehtävänä on selvittää näiden suunnitelmien ja niiden toteutuksen onnistuneisuutta.

Omistajapolitiikkaa tulee arvioida toimintaympäristön muutosten, strategiasuunnitelman toteutuksen ja palvelustrategioiden arvioinnin näkökulmasta. Omistaja-

ohjauksen näkökulmasta kuntayhteistyön arvioinnin kohteena ovat kuntayhtymät, kuntien välisiin sopimuksiin perustuvat liikelaitokset tai muut taseyksiköt sekä muut yhteistoimintayhteisöt, kuten yhtiöt, säätiöt, osuuskunnat ja yhdistykset. Kuntayhteistyöhön liittyvän omistajuuden arvioinnissa lähtökohtana on kunnan pääomasijoitukset ja niitä sitovien yhteistyösopimusten toimivuus. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota kunnan omistuksen ja palvelujen käytön suhteellisiin osuuksiin.

2.11

Kunnan palvelustrategiat ja hankintaosaaminen

Valtuusto ja kunnanhallitus arvioivat miten palvelujen hankinta- ja laatupolitiikka sekä kunnan hankintaosaaminen vastaavat palvelustrategian linjauksia.

Palvelustrategioissa määritellään ja perustellaan, mitä palveluja kunta tuottaa itse ja mitä palveluja se hankkii ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Mikäli kunta tuottaa palveluja muuten kuin omana toimintana, valtuusto varmistaa, että kunnan toimialoilla käytetään esimerkiksi toimittaja-arviointia selvittämään hankittavan palvelun vastaavuutta kunnan asettamiin vaatimuksiin. Tästä sovitaan ostopalvelusopimuksessa. Ostopalvelujen kohdalla tulee olla käytössä riittävä ohjeistus ja seurantamekanismi myös laadulliseen ohjaukseen ja kilpailuttamiseen. Valtuusto voi lisäksi edellyttää, että toimialoilla on riittävät menettelyt käyttäjäpalautteen hyödyntämiseksi.

Ostopalveluina tuotettavien palvelujen tulostavoitteiden osalta ei sinänsä ole eroa siihen, että palvelut tuottaisi kunnan oma organisaatio. Oleellista on valtuustotasolla arvioida ja päättää, minkä palvelujen kohdalla ja kuinka suurelta osin palvelu hankitaan kunnan ulkopuolelta. Tämän arvioinnin osana on syytä selvittää kaikki palvelujen järjestämistavan valintaan vaikuttavat erityiskysymykset, kuten esimerkiksi poikkeusolojen huoltovarmuus ja markkinoiden häiriöihin varautuminen. Lähtökohta on, että kunnalla ja viime kädessä valtuustolla on kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja sen tärkeimpänä osana palvelutuotannosta; vastuu erityisesti kuntalaisille.

Hyvää ostopalvelujen hankintakäytäntöä arvioitaessa, voi kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen onko hankintapa suunnitelmallista, pitkäjänteistä sekä riittävästi ja riittävällä asiantuntemuksella resursoitua, kuntalaisten palvelutarpeisiin perustuvaa, läpinäkyvää, arvioitavaa ja jatkuvasti kehittyvää sekä kustannus-hyötysuhteeltaan edullista palveluhankintaa.

Kunnan vastuulla on sopimuksen toimivuus ja arviointi. Siten on alusta alkaen mietittävä, miten omassa organisaatiossa kyetään seuraamaan ja valvomaan, että palvelu toteutuu odotusten mukaisesti.

Suosituksen uudistamistyön organisointi ja toteutus

Työ sisältää suosituksen ”Suositus arvioinnista kuntien ja kuntayhtymien valtuustoille”, suosituksen perustelut ja täsmennykset sekä neljä taustamuistiota.

Työn ohjausryhmään kutsuttiin osallistujia edellisestä suositus- ja yleiskirjetyöryhmästä, uusia asiantuntijajäseniä kunnista sekä Kuntaliiton omaa henkilöstöä. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi varatoimitusjohtaja Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma ja sihteerinä kehityspäällikkö Salme Sundquist Kuntaliitosta. Hankkeen projektipäällikkönä toimi Salme Sundquist ja projektisihteerinä valt. yo. Nanna Iipponen. Työtä on koordinoanut Kuntaliiton arviointitoiminnasta vastaava työryhmä, joka koostuu sosiaali- ja terveystieteiden johtaja Rolf Erikssonista, opetus- ja kulttuuriosaston erityisasiantuntija Maisa Loviosta, sosiaali- ja terveystieteiden erityisasiantuntija Tupu Holmasta sekä Kuntaliiton arviointitoiminnan koordinoijasta kehityspäällikkö Salme Sundquistista.

Työ on toteutettu siten, että ohjausryhmän kokoontumisten lisäksi ryhmän jäsenistä koottiin neljä pienryhmää, jotka kukin valmistelivat muistion omasta aiheestaan yleiskirjettä varten. Aineisto on saatavilla sähköisesti osoitteesta www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Arviointi ja laatu. Ryhmät olivat: Kuntakonsernin johtaminen, puheenjohtajana prof. Pentti Meklin, Omistajaohjaus ja tavoitteiden arviointi, puheenjohtajana kaupunginjohtaja Paavo Salli, Kuntalain mukainen tavoitteiden asettaminen ja arviointi, puheenjohtajana toimitusjohtaja Juha Tuohimäki Auditor-yhtiöt/Suomen Kuntatarkastus Oy:stä ja Ostopalvelujen ja sopimusperusteisen palvelutuotannon ohjaaminen, puheenjohtajana kiinteistöpäällikkö Pekka Hapuoja Helsingin kaupungin tilakeskuksesta.

Työtä ovat kommentoineet ja siihen osallistuneet Kuntaliitosta kehitysjohtaja Kaija Majoinen, lakiasian johtaja Kari Prättälä, lakimies Juha Myllymäki ja EU-asian päällikkö Erja Horttanainen, erityisasiantuntija Sirkka Rousu, henkilöstön kehittämisen asiantuntija Terttu Pakarinen Kunnallisesta työmarkkinailaitoksesta. EU:n toiminnan arvioinnin ja kehittämisen työvälinettä (CAF) käsittelevän osuuden on kirjoittanut neuvotteleva virkamies Johanna Nurmi valtiovarainministeriöstä.

Ohjausryhmä

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, varatoimitusjohtaja, Kuntaliitto, työryhmän puh.joht.
Salme Sundquist, kehityspäällikkö, Kuntaliitto, työryhmän sihteeri
Jarl Boström, kunnanjohtaja, Inkoo
Rolf Eriksson, johtaja, sosiaali ja terveys, Kuntaliitto

Pirjo Hakanpää, tarkastusjohtaja, Helsingin kaupunki
 Pentti Hakulinen, toimitusjohtaja, Audiator Oy
 Arvo Hannula, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Alajärvi
 Pekka Hapuoja, kiinteistöpäällikkö, Helsingin kaupunki
 Tuula Holma, erityisasiantuntija, sosiaali ja terveys, Kuntaliitto
 Nanna Lipponen, projektisihteeri (15.1.–31.12.2005), Kuntaliitto
 Seppo Juntti, talousjohtaja, Salon kaupunki
 Martti Kallio, johtaja, kuntatalous, Kuntaliitto
 Anneli Kangasvieri, johtaja, opetus- ja kulttuuriasiat, Kuntaliitto
 Anders Kaustinen, talousjohtaja, Vantaan kaupunki
 Marketta Kokkonen, kaupunginjohtaja, Espoo
 Jukka Kärri, kaupunginvaltuuston II varapuheenjohtaja, Lappeenranta
 Anna-Leena Laihanen, tarkastuslautakunnan jäsen, Taipalsaaren kunta
 Marja Lahtinen, lakimies, opetus ja kulttuuri, Kuntaliitto
 Seppo Lehtola, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Laitila
 Maisa Lovio, erityisasiantuntija, opetus ja kulttuuri, Kuntaliitto
 Christel von Martens, ruotsinkielisen toiminnan johtaja, Kuntaliitto
 Pentti Meklin, professori, Tampereen yliopisto
 Oiva Myllyntaus, kehityspäällikkö, kuntatalous, Kuntaliitto
 Kirsti Mäensivu, opetustoimen johtaja, Hämeenlinnan kaupunki
 Juha Tuohimäki, toimitusjohtaja, Audiator yhtiöt/Suomen Kuntatarkastus Oy
 Birgitta Olsson, tarkastuslautakunnan puheenjohtaja, Kotkan kaupunki
 Jaakko Paloposki, liikelaitosinsinööri, Kuntaliitto
 Raila Paukku, pääsuunnittelija, Vantaan kaupunki
 Suvi Rihtniemi, kaupunginvaltuutettu, Helsinki
 Paavo Salli, kaupunginjohtaja, Vammala
 Salme Sauvonsaari, lakimies, Kuntaliitto
 Pirkko Sankilampi, Kempeleen kunta

Kuntakonsernin johtaminen -pienryhmä

Pentti Meklin, professori, Tampereen yliopisto, työryhmän puheenjohtaja
 Salme Sundquist, kehityspäällikkö, Kuntaliitto, työryhmän sihteeri
 Martti Kallio, johtaja, kuntatalous, Kuntaliitto
 Anders Kaustinen, talousjohtaja, Vantaan kaupunki
 Maisa Lovio, erityisasiantuntija, opetus ja kulttuuri, Kuntaliitto
 Jaakko Paloposki, liikelaitosinsinööri, yhdyskunta, tekniikka ja ympäristö, Kuntaliitto

Omistajaohjaus ja tavoitteiden arviointi -pienryhmä

Paavo Salli, Vammalan kaupunginjohtaja, työryhmän puheenjohtaja
 Salme Sundquist, kehityspäällikkö, Kuntaliitto, työryhmän sihteeri
 Rolf Eriksson, johtaja, sosiaali ja terveys, Kuntaliitto

Pirjo Hakanpää, tarkastusjohtaja, Helsingin kaupunki
Arvo Hannula, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Alajärvi
Jukka Kärri, kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Lappeenranta
Marja Lahtinen, lakimies, opetus ja kulttuuri, Kuntaliitto
Oiva Myllyntaus, kehityspäällikkö, kuntatalous, Kuntaliitto

Kuntalain mukainen tavoitteiden asettaminen ja arviointi -pienryhmä

Juha Tuohimäki, toimitusjohtaja, Auditor-yhtiöt/Suomen Kuntatarkastus Oy, työryhmän puheenjohtaja
Salme Sundquist, kehityspäällikkö, Kuntaliitto, työryhmän sihteeri
Jarl Boström, kunnanjohtaja, Inkoon kunta
Rolf Eriksson, johtaja, sosiaali ja terveys, Kuntaliitto
Tuula Holma, erityisasiantuntija, sosiaali ja terveys, Kuntaliitto
Anni Laihanen, puheenjohtaja, Taipalsaaren kunnan tarkastuslautakunta
Maisa Lovio, erityisasiantuntija, opetus ja kulttuuri, Kuntaliitto
Christel von Martens, ruotsinkielisen toiminnan johtaja, Kuntaliitto
Kirsi Mäensivu opetustoimen johtaja, Hämeenlinnan kaupunki
Birgitta Olsson, puheenjohtaja, Kotkan kaupungin tarkastuslautakunta
Raila Paukku, pääsuunnittelija, Vantaan kaupunki

Ostopalvelujen ja sopimusperusteisen palvelutuotannon ohjaaminen -pienryhmä

Pekka Hapuoja, kiinteistöpäällikkö, Helsingin kaupunki, työryhmän puheenjohtaja
Salme Sundquist, kehityspäällikkö, Kuntaliitto, työryhmän sihteeri
Rolf Eriksson, johtaja, sosiaali ja terveys, Kuntaliitto
Pentti Hakulinen, toimitusjohtaja, Oy Auditor Ab
Tuula Holma, erityisasiantuntija, sosiaali ja terveys, Kuntaliitto
Seppo Juntti, talousjohtaja, Salon kaupunki
Marja Lahtinen, lakimies, opetus ja kulttuuri, Kuntaliitto
Seppo Lehtola, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Laitila
Pirkko Sankilampi, Kempeleen kunta
Salme Sauvonsaari, lakimies, Kuntaliitto

Liite 1. Arvioinnin eri muodot – käsitteistö

Tuloksellisuuden arviointi painottaa arvioinnin strategista merkitystä ja monipuolista arviointitiedon käyttöä toiminnan ohjauksessa (ks. Suomen Kuntaliiton Suositus valtuustotason arvioinnista 2000; Kunnallisen työmarkkinalaitoksen Kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuuden arviointia koskeva suositus 2000). KT:n tuloksellisuussuositus (KT:n yleiskirje 15/2000) perustuu tasapainotettuun mittaristoon, joka ottaa huomioon sekä palvelujen vaikuttavuuden, prosessit, asiakas- ja sidosryhmänäkökulman että henkilöstön hyvinvoinnin ja osaamisen ja aikaansaannoskyvyn. Henkilöstönäkökulman arvioinnissa KT suosittelee käytettäväksi henkilöstöraportointia (KT:n yleiskirje 10/2004).

Tuloksellisuus on yläkäsite, joka kuvaa toiminnan onnistuneisuutta ja tehokkuutta.

Valtiovarainministeriön tuloskäsitteistössä erotetaan yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus. Toiminnallinen tuloksellisuus on jaettu kolmeen peruskriteeriin: toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta.

Tuloksellisuuden peruskäsitteet muodostuvat neljästä peruskriteeristä:

- yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta
- toiminnallisesta tehokkuudesta
- tuotoksista ja laadunhallinnasta
- henkisten voimavarojen hallinnasta (VM 2/2005).

Tulosohjaus on vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sen toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä. Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan aikaan halutut vaikutukset (VM 2/2005).

Taloudellisuuden arviointi tarkoittaa kustannusten ja suoritteiden suhdetta.

Tuottavuuden arviointi on osa laajempaa tuloksellisuuden arviointia.

Tilivelvollisuusarvioinnissa (Evaluation for accountability) on kyse lähinnä palvelujen tuottajien (kunnan) tilivelvollisuudesta ja vastuusta tulosten ja tehokkuuden mittaamisessa. Usein tämä tapahtuu sisäisenä itsearviointina.

Tavoitearviointinissa lähtökohtana tulisi olla se, että tavoitteet lähtevät mahdollisimman pitkälle kuntalaisten tarpeiden tyydyttämisestä. Tavoitteisiin kytkeytyvässä arvioinnissa arvioidaan keinojen suhdetta tavoitteisiin. Toiminnan onnistuneisuus on tavoitteiden saavuttamisasteen maksimointia. Tarkoituksena on selvittää, ovatko valitut toimenpiteet (keinot) ja niillä aikaansaadut tuotokset tai tuotosten aikaansaadut

vaikutukset tavoitteiden mukaisia. Tavoitteita on eriteltävä, paloiteltava tai operationalisoitava mitattavaan muotoon.

Kehittämisarvioinnin (Evaluation for development) näkökulma on toiminnan kehittämisen arvioinnin tuottaman tiedon perusteella. Tällainen arviointi on usein prosesseihin painottuvaa, yhteisökeskeistä, organisaation tai työyhteisön kehittämiseksi tehtävää arviointia, kuten esimerkiksi toimintatutkimukseen liittyvä arviointi, valtaistava arviointi (Empowerment) tai toiminnan ja palvelujen laadun arviointi.

Kunnan toiminnassa ja palvelutuotannon arvioinnissa voivat tulla kyseeseen myös muut arvioinnin näkökulmat, joista keskeiseksi on noussut vaikuttavuuden arviointi.

Vaikuttavuuden arvioinnin päämääränä on selvittää, missä määrin tietty toimenpide (interventio) on vaikuttanut tietyn tavoitteen toteutumiseen. Vaikuttavuuden arvioinnin pyrkimys on määrittää syy-seuraussuhde. Vaikuttavuuden arvioinnissa ei keskitytä niinkään kokonaisvaikutuksiin, vaan enemmän siihen, mikä vaikuttaa mihinkin, milloin, miten ja millä edellytyksillä. Vaikuttavuudella voidaan esimerkiksi terveydenhuollossa ymmärtää myös sitä, missä määrin jokin toimenpide tai hoitokäytäntö saa aikaan toivottuja vaikutuksia rutiininomaisissa, jokapäiväisissä olosuhteissa.

Vaikuttavuuden arvioinnin suhde tavoiteperusteisen arviointiin Peter Dahler-Larsenin (Dahler-Larsen: Vaikuttavuuden arviointi. Arviointiraportteja 3/2005, Stakes) mukaan vaikuttavuuden arviointi eroaa tavoiteperusteisesta arvioinnista seuraavasti:

- vaikuttavuuden arviointi kohdistuu erityisesti selityksiin
- vaikuttavuuden arvioinnissa ei keskitytä niinkään kokonaisvaikutuksiin vaan pikemminkin siihen, mikä vaikuttaa mihinkin, milloin, miten ja millä edellytyksillä
- vaikuttavuuden arvioinnissa annetaan tavoiteperusteista arviointia paremmin neuvoja siitä, mitä tarvitaan, jotta tietty toimenpide (interventio) vaikuttaisi paremmin.

Tavoiteperusteisessa arvioinnin mallissa pyritään vastaamaan seuraaviin kahteen peruskysymykseen (Evert Vedung: Utvärdering i politik och förvaltning, 1998):

- Onko tietyille toimenpiteille (interventioille) ennalta asetetut tavoitteet saavutettu?
- Onko ne saavutettu nimenomaan kyseisen toimenpiteen (intervention) avulla?

Tavoiteperusteisessa arvioinnissa on tapana tarkastella koko toimintoa (interventiotia) yhtenä toimintana (interventiona) ja koko vaikutusta yhtenä vaikutuksena. Tavoiteperusteisessa arvioinnissa voidaan todeta melko varmasti se, jos toivottuja tavoitteita ei ole saavutettu. Tämä ei kuitenkaan auta selvittämään, mitä asialle pitäisi tehdä.

Vaikutusten arviointi. Vaikutukset ovat palvelun käyttäjän elämässä näkyviä lyhyen tai pidemmän aikavälin muutoksia, jotka ovat seurausta palvelujen käytöstä tai **muista interventioista**.

Tiedontuotantoarviointi (Evaluation for knowledge) tarkoittaa ulkoista, tutkimuksellista ja yhteiskuntatieteiden lähestymistapoja hyödyntävää arviointia. Usein tämä arviointi tehdään uudistusten, toimenpideohjelmien, etuuksien ja palvelujen toteutuksen ja tulosten arvioimiseksi.

Monitahoarviointi on päätöksentekijään tai osapuoliin kytkeytyvä arviointi. Monitahoarvioinnissa pyritään muodostamaan toiminnasta kokonaiskuva eri näkökulmia yhdistellen mm. valtuuston tehtävien toteutumista arvioidaan kunnan johtamisen, demokratian ja paikallisen politiikan näkökulmasta (Majoinen 2001).

Realistisessa arvioinnissa kiinnitetään huomiota mekanismeihin, toimintaympäristöön, tuloksiin ja oppimiseen eli mitä arvioitsija oppii vaikutusyhteyksistä päätöksentekijöiltä ja osallisilta.

Kunnan arviointitoiminnassa keskeisiä ovat tuloksellisuuden arviointi ja vaikuttavuuden arviointi. Toimintaa voidaan arvioida etukäteen (Ex ante -arviointi), jälkikäteen (Ex post -arviointi) sekä toiminnan aikana.

Liite 2. Koulutuksen arviointia koskeva lainsäädäntö

Opetustoimen lainsäädäntö velvoittaa kunnat ja kuntayhtymät opetuksen järjestäjinä arvioimaan antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Arviointivelvoite koskee perusopetuslain (628/1998, 21 §), lukiolain (629/1998, 16 §), ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998, 24 §), vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998, 7 §) ja taiteen perusopetuksesta annetun lain (633/1998, 7 §) mukaista koulutusta. Arviointivelvoite koskee myös kirjastolain (904/1998, 6 §) mukaisia kirjasto- ja tietopalveluja.

Liite 3. Arvioinnin eettiset periaatteet

Arvioinneissa ollaan tekemisissä sellaisten ilmiöiden kanssa, jotka vaikuttavat ihmisten elämään. Vähintä, mitä arvioinnilta voi vaatia, on sen korkealaatuinen toteuttaminen. Viimeksi mainittua näkökohtaa on yritetty täsmentää mm. julkaisussa Program Evaluation Standards (Joint Committee of Standards 1994), Suomennos on teoksessa Colin Robson: Käytännön arvioinnin perusteet, 2001. Tammi.

46

Käyttökelpoisuus (Utility)

Käyttökelpoisuuden standardit ovat omiaan varmistamaan sen, että arviointi palvelee tarkoitettujen käyttäjien tiedon tarpeita.

Asianomaisten identifiointi. Henkilöt ja tahot, joita arviointi koskee, on identifiointi niin, että kaikki tarpeet voidaan ottaa huomioon.

Arvioijan uskottavuus. Arvioijien tulee olla sekä luotettavia että päteviä suorittamaan arvioinnin siten, että arvioinnin tulokset ovat mahdollisimman luotettavia ja hyväksyttäviä.

Tiedon laajuus ja valikointi. Hankittu tieto, informaatio tulee kerätä niin, että se vastaa olennaisiin kysymyksiin ja on ilmaisevaa sekä asiakkaiden että muiden osallisten intressien kannalta.

Arvojen määrittely. Näkökulmat, menetelmät ja päättely, joihin tulosten esittely perustuu, tulee kuvata niin huolellisesti, että arvojen arvioinnin perusteet tulevat myös selviksi.

Raportin selkeys. Arviointiraportin tulee selkeästi kuvata arvioitava kohde, sen konteksti ja tarkoitus, sen menettelytavat ja arvioinnin tulokset sekä löydökset niin, että kaikki olennainen tieto on raportissa ja se on helposti ymmärrettävissä.

Raportoinnin ajoitus ja levitys. Merkittävät välitulokset ja lopulliset arviointiraportit tulee olla käytettävissä tai jaossa siinä aikataulussa, että niitä voidaan käyttää ajallisesti mielekkäästi.

Arvioinnin vaikutus. Arvioinnit tulisi suunnitella, toteuttaa ja raportoida sellaisilla tavoilla, jotka lisäävät niiden käytön ja hyödyntämisen todennäköisyyttä.

Toteuttamiskelpoisuus (Feasibility)

Toteuttamiskelpoisuuden standardien tarkoituksena on varmistaa arvioinnin realistiisuus, järkevyys, diplomaattisuus ja yksinkertaisuus.

Käytännön toteuttaminen. Arviointi tulisi toteuttaa käytännön toimintaa mahdollisimman vähän häiritsevällä tavalla; mutta kuitenkin niin, että tarvittava tieto saadaan kerättyä.

Harkittu tasapainottaminen. Arviointi tulee suunnitella ja toteuttaa niin, että yhteistyö eri näkökulmia edustavien intressitahojen kanssa ei vaaranna ja että niiden mahdolliset vaikuttamisyhteydet arvioinnin tekemiseen tai sen väärinkäyttöön voidaan huomata ja torjua, jopa estää.

Kustannus-vaikuttavuus. Arvioinnin tulee olla tehokas ja tehty niin, että sen tulokset vastaavat siihen käytettyjä resursseja eli tieto on riittävän merkittävää suhteessa käytettyihin voimavaroihin.

Eettinen hyväksyttävyys (Propriety)

Sopivaisuuden standardien tarkoitus on varmistaa, että arviointi on tehty lainmukaisesti ja eettisesti sekä riittävästi painottaen sekä arviointiin osallistuvien että arvioinnin vaikutusten kohteena olevien ihmisten hyvinvointia.

Palveluorientaatio. Arvioinnit tulee suunnitella auttamaan ja tukemaan organisaatioita siinä, että ne kykenevät vastaamaan riittävästi kohteena olevien osapuolten tarpeisiin.

Muodolliset sopimukset. Eri osapuolten arvioinnin velvoitteista pitää sopia kirjallisesti (mitä tehdään, miten, kuka tekee ja milloin). Jos sopimuksen ehtoja muutetaan, on siitä neuvoteltava uudelleen.

Ihmisten oikeudet. Arvioinnit tulee suunnitella ja toteuttaa niin, että ihmisarvoa ja ihmisten oikeuksia kunnioitetaan ja suojellaan.

Ihmisten välinen vuorovaikutus. Arvioinnin tekijöiden tulee kunnioittaa ihmisten välisiä vuorovaikutussuhteita siten, ettei arviointi aiheuta niille uhkaa tai mitään vahinkoa.

Huolellinen ja monipuolinen tilanteen arviointi. Arvioinnin tulee huomioida arvioitava ilmiö kokonaisuutena vahvuuksineen ja heikkouksineen niin, että vahvuudet voidaan nähdä esille tuotujen ongelmien yhteydessä.

Tulosten koostaminen ja julkisuus. Arvioinnin kaikkien osapuolten tulee olla varmoja siitä, että kaikki olennaiset tulokset ja niitä koskevat rajoitukset ovat kaikkien arvioinnin osapuolten saatavilla ja kaikki muut, joilla on laillinen oikeus saada tietoa tuloksista, saavat ne.

Intressiristiriita. Intressiristiriidat tulee käsitellä avoimesti, rehellisesti ja siten, ettei se vääristä arvioinnin prosessia ja tuloksia.

Taloudellinen vastuu. Arvioijan tulee vastata asemansa ja resurssien käyttämisestä hyviä varainkäytön ja tilinpidon tapoja noudattaen. Hänen tulee toimia muutenkin järkevästi ja eettisesti vastuullisesti niin, että kustannukset ovat kohtuulliset ja tarkoituksenmukaiset.

Tarkkuus (Accuracy)

Tarkkuuden standardien tarkoitus on tehdä näkyväksi ja välittää teknisesti pätevää tietoa niistä tekijöistä, jotka määrittävät tutkimuksen kohteena olevan ohjelman arvon tai saavutukset.

Arvioitavan toiminnan dokumentointi. Arvioitava toiminta on kuvattava ja dokumentoitava selkeästi ja tarkasti siten, että kokonaisuus on selkeästi identifioitavissa.

Kontekstin analyysi. Arvioitavan toiminnan konteksti on analysoitava riittävän yksityiskohtaisesti, jotta sen todennäköiset vaikutukset ohjelmaan voidaan identifioida.

Arvioinnin tarkoituksen ja menettelytapojen kuvaaminen. Arvioinnin tarkoitusta ja sen toteuttamista tulee kuvata ja seurata riittävän yksityiskohtaisesti, jotta ne voidaan identifioida ja niitä voidaan arvioida.

Oikeat tietolähteet. Arviointia varten kerätty tieto on kuvattava riittävän yksityiskohtaisesti, jotta sen asianmukaisuutta voidaan arvioida.

Tiedon validiteetti (kyky mitata sitä mitä on tarkoitus). Tiedonkeruun tavat on valittava tai kehitettävä ja toimeenpantava siten, että voidaan varmistaa tulkinnan validisuus suhteessa tiedon tarkoitettuun käyttöön.

Tiedon luotettavuus eli reliabiliteetti (ei-sattumanvaraisuus). Tiedonkeruun tavat on valittava tai kehitettävä ja toimeenpantava varmistuen tiedon riittävä luotettavuus tavoiteltua käyttöä silmälläpitäen.

Tiedon systemaattisuus. Evaluaatiossa käytetty koottu, käsitelty ja raportoitu tieto on kuvattava systemaattisesti ja kaikki havaitut virheet ja puutteet on korjattava.

Kvantitatiivisen aineiston analysointi. Arvioinnin kvantitatiivinen aineisto on asianmukaisesti ja systemaattisesti analysoitava niin, että arviointikysymyksiin vastataan tehokkaasti.

Kvalitatiivisen aineiston analysointi. Arvioinnin kvalitatiivinen aineisto on asianmukaisesti ja systemaattisesti analysoitava niin, että arviointikysymyksiin vastataan tehokkaasti.

Johtopäätösten oikeutus. Arvioinnin tuomat johtopäätökset on selkeästi osoitettava ja niihin päätyminen on perusteltava, jotta kaikki osalliset voivat arvioida niitä.

Puolueeton raportointi. Raportoinnissa käytettävien menettelytapojen tulee taata, etteivät henkilökohtaiset tunteet tai minkään osapuolen ennakkoluulot tai mieltymykset vääristä tuloksia.

Meta-arviointi. Tehtyä arviointia (evaluaatiota) tulee arvioida formatiivisesti ja summatiivisesti suhteessa tässä esitettyihin ja muihin asianmukaisiin standardeihin, jotta toteutus on riittävän ohjattua. Lisäksi arvioinnin suorittaminen ja sen ohjautuminen on oltava kaikkien osallisten arvioitavissa, jotta eri osapuolet voivat todella tutkia arvioinnin vahvuudet ja heikkoudet.

Lähde: Joint Committee on Standards (1994) Program evaluation standards. Toinen painos. Kustantamo Sagen luvalla julkaistu. Tammi.

Liite 4. Arviointiin liittyviä www-osoitteita

Suomen Kuntaliitto www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Arviointi ja laatu

Peruspalvelujen valtakunnallinen arviointisuunnitelma
www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Arviointi ja laatu
www.intermin.fi

Koulutuksen arviointineuvosto www.edev.fi

Korkeakoulujen arviointineuvosto www.kka.fi

CAF-arviointimalli (Common Assesment Framework)
www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Arviointi ja laatu
www.vm.fi

Investors In People (IIP)
www.kunnat.net > Kuntakehitys ja tutkimus > Arviointi ja laatu
www.laatuokeskus.fi