

30.7.2025

TARKASTUSLAUTAKUNNAN JA ULKOISEN TARKASTUKSEN YKSIKÖN ARVIOINTIPERIAATTEET

1 Tarkastuslautakunnan arviointitehtävä

Tarkastuslautakunnasta säädetään Kuntalain 121 §:ssä. Tarkastuslautakunnan toimintasuunnitelmassa 2025-2029 on kuvattu kattavasti tarkastuslautakunnan lakisääteiset ja kaupungin hallintosäännön mukaiset tehtävät.

Tässä asiakirjassa määritellään tarkastuslautakunnan ja ulkoisen tarkastuksen yksikön arviointityön periaatteet. Lautakunnan lakisääteisiin tehtäviin kuuluu arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Mikäli kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tulee tarkastuslautakunnan arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella ja voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä. Arvioinnin tulokset raportoidaan vuosittain valtuustolle annettavassa arviointikertomuksessa.

Arviointityön tulee olla objektiivista ja riippumatonta. Tarkastuslautakunta ja ulkoisen tarkastuksen yksikkö noudattavat arviointitoiminnassaan kuntalain säännösten ja kaupungin hallintosäännön lisäksi esteellisyysäännöksiä, julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisia eettisiä sääntöjä sekä kaupungin eettisiä periaatteita.

Arviointityötään varten lautakunta voi hallintosäännön mukaisesti asettaa keskuudestaan jaostoja. Lautakunta päättää jaostojen toimikaudesta ja tehtävistä sekä puheenjohtajasta, varapuheenjohtajasta ja jaostoihin nimettävistä tarkastuslautakunnan jäsenistä. Jaostot raportoivat toiminnastaan lautakunnalle.

2 ARVIOINNIN KOHTEET JA TYYPIT

Arvioinnista

Arvioinnin käsite on laaja, mutta se voidaan ymmärtää arvon antamisena arvioinnin kohteelle. Suoraan valtuuston alaisena toimivan tarkastuslautakunnan arviointityön tarkoituksena on tuottaa tietoa kunnan taloudesta ja toiminnasta valtuuston päätöksenteon tueksi ja toiminnan kehittämiseksi. Tarkastuslautakunnan arviointityön tarkoituksena ei kuitenkaan ole puuttua operatiiviseen toimintaan ja päivän politiikkaan.

Arvioinnissa arvioinnin kohteesta kerättyä tietoa tarkastellaan suhteessa asetettuun arviointikriteeriin, joka kuvaa tavoiteltavana pidettävää asioiden tilaa. Tämä kriteeri voi olla esimerkiksi toiminnalle asetettu tavoite, keskeisesti toimintaa kuvaava tunnusluku, strategiasta johdettu linjaus ja valtuuston tahdon ilmaisu, lainsäädäntö, vertailutieto, suositus ja ohje tai jokin muu objektiivisesti hyväksyttävissä oleva kriteeri, joka tuodaan arvioinnissa julki. Arviointikriteerejä voidaan asettaa useita.

Arvioinnin tuloksena esitetään arvottavat päätelmät eli johtopäätökset sekä mahdolliset suositukset. Tarkastuslautakunta esittää arvioinnin tulokset valtuustolle arviointikertomuksessa, joka on lautakunnan käsitys siitä, kuinka kaupunginhallitus, muut kaupungin viranomaiset ja kaupungin tytäryhteisöt ovat onnistuneet valtuuston tahdon toteuttamisessa.

30.7.2025

Arviointiaiheiden määräytyminen

Arviointiaiheita johdetaan esimerkiksi Espoo-tarinasta, valtuustokaudelle asetetuista tavoitteista, talousarviotavoitteista, kaupungin tehtävistä ja lainsäädännön velvoitteista sekä muista ajankohtaisista aiheista. Tavoitteena on arvioida valtuustokauden aikana kattavasti kaupungin ja kaupunkikonsernin toimintaa. Arviointiaiheita valitaan esimerkiksi toiminnan ja palvelun järjestämisen näkökulmasta, ilmiölähtöisesti ja riskiperusteisesti.

Arviointi voi kohdistua esimerkiksi tulosityksikön toimintaan, yhden tai useamman tulosityksikön/palvelun järjestäjän muodostamaan palvelu- tai tehtäväkokonaisuuteen, toimintaohjelman tai -projektin toteutumiseen tai merkittävän uudistuksen ja toimintamallin muutoksen läpiviemiseen.

Talousarviotavoitteiden toteutumisen arviointi

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan tulee arvioida ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja sen määräysvallassa olevien tytäryhteisöjen muodostamassa kuntakonsernissa toteutuneet.

Tarkastuslautakunta arvioi vuosittain valtuuston talousarviossaan hyväksymien talousarviovuoden toiminnallisten tavoitteiden toteutumisen. Tavoitteiden toteutuminen arvioidaan suhteessa tavoitteille talousarviossa asetettuihin mittareihin ja niiden tavoitetasoihin. Tarkastuslautakunta antaa arvionsa tavoitteiden toteutumisesta seuraavan arviointiasteikon mukaisesti:

1. Tavoite on toteutunut.
Tavoitetaso on saavutettu täysin tai saavuttamatta jäänyt osuus on epäolennainen.
2. Tavoite on toteutunut osittain.
Tavoitteelle asetetuista mittareista osa on saavuttanut tavoitetason, mutta saavuttamaton tai puutteellisesti raportoitu osa on tavoitteen toteutumisen kannalta olennainen. Ei sovelleta, jos tavoitteelle on asetettu vain yksi mittari.
3. Tavoite ei toteutunut.
Tavoitetta ei ole saavutettu miltään osin tai saavutettu osuus on vähäinen.
4. Tavoitteen toteutumista ei voida arvioida.
Tavoitetta ei voida arvioida, jos tietoa tavoitteen toteutumista kuvaavasta mittarista ei ole saatavilla, asetettu tavoite tai mittarit ovat muotoiltu epäselkeästi tai raportoitu tieto tavoitteen toteutumisesta on kokonaisuudessaan puutteellista.

Tarkastuslautakunta voi lisäksi arvioida tavoitteiden ymmärrettävyyttä, tavoitteille asetettujen mittareiden soveltuvuutta sekä tavoitteiden toteutumisesta annetun raportoinnin laatua.

Talouden ja toimintaympäristön arviointi

Tarkastuslautakunnan vuosittaisena arviointikohteena ovat myös kaupungin ja konsernin taloudellisen tilan ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointi. Taloudellisen tilan arvioinnissa näkökulmia ovat esimerkiksi tilikauden kulujen ja tuottojen kertyminen, lainakannan ja vuokravastuiden kehittyminen, investoinnit ja sijoitusrahastot sekä talouden kestävyyyteen vaikuttavat toimenpiteet. Tarkastuslautakunnan tulee arvioida kaupungin talouden tasapainottamisen toteutumista sekä taloussuunnitelman riittävyttä, mikäli kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää.

30.7.2025

Toimintaympäristön kehitystä voidaan tarkastella siihen kohdistuvien ajankohtaisten haasteiden, muutosten ja esimerkiksi kaupungin henkilöstötunnuslukujen kehityksen, työllisyystilanteen tai kaupungin väestönkasvun näkökulmista.

Toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi

Kuntalain mukaan tarkastuslautakunnan on arvioitava, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Julkisen toiminnan tuloksellisuuden yleisesti tunnetussa käsitteistössä tuloksellisuus koostuu tuottavuudesta, taloudellisuudesta sekä vaikuttavuudesta.

- Tuottavuus viittaa toiminnan panosten ja tuotosten väliseen suhteeseen.
- Toiminnan taloudellisuudella tarkoitetaan rahamääräisten panosten ja suoritteiden välistä suhdetta.
- Toiminnan vaikuttavuudella tarkoitetaan toiminnan tuotosten ja niillä tavoiteltujen ja toteutuneiden vaikutusten välistä suhdetta.

Valtiovarainministeriön kestävä kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden käsitteistön sekä mittaamisen käsikirjan mukaisesti tuloksellisuuden arvioinnin näkökulmana voidaan hyödyntää edellä mainittujen lisäksi palvelujen laatua sekä työelämän laatua kuvaavia käsitteitä ja mittareita.

Toiminnan tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa voidaan tarkastella kaupungin toimintoja, toimintatapoja ja toiminnalla aikaansaatuja vaikutuksia esimerkiksi toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen, kustannusten, kuntastrategian toteuttamisen sekä kuntalaisten, asiakkaiden ja yhteiskunnan saaman hyödyn näkökulmista.

Kunnat järjestävät palvelujensa tuottamista useilla eri tavoilla. Tarkastuslautakunnan arviointityössä otetaan huomioon kaikki palvelujen järjestämistavat. Ostopalveluja tuottavan ulkopuolisen organisaation toiminta ei kuulu tarkastuslautakunnan arvioinnin piiriin, vaan arviointi kohdistuu tuotantotavasta riippumatta toiminnasta ja sopimuksesta vastaavaan kunnan tilivelvolliseen toimielimeen/viranhaltijaan.

Emokunnan tytäryhteisöjen, kuntayhtymien, säätiöiden ja osakkuusyhteisöjen muodostaman kuntakonsernin toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin keskeisiä lähtökohtia ovat valtuuston päättämät tavoitteet konserniyhteisöille sekä omistajapolitiikka ja konserniohje.

3 ARVIOINTIPROSESSI JA RAPORTOINTI

Arviointiohjelma ja -suunnitelma

Kuntalain mukaisesti tarkastuslautakunta laatii valtuustokaudeksi arviointisuunnitelman ja sitä tarkentavan vuosittaisen arviointiohjelman. Arviointisuunnitelmassa määritetään arvioinnin painopistealueet valtuustokaudelle huomioiden kunnan lakisääteiset tehtävät ja Espoo-tarina. Arviointisuunnitelmaa päivitetään tarpeen mukaan seuraavan arviointivuoden arviointiohjelmaa valmisteltaessa.

30.7.2025

Vuosittainen arviointiohjelma sisältää arvioinnin aiheet, arviointien työohjelman sekä aikataulutuksen lautakunnalle ja jaostoille. Tarkastuslautakunta hyväksyy arviointiohjelman vuosittain viimeistään elokuun kokouksessa. Arviointiohjelmaa voidaan päivittää arviointivuoden kuluessa tarkastuslautakunnan näin päättäessä. Muutoksia tehdään tarvittaessa esimerkiksi sellaisten ajankohtaisten ja tärkeiden aiheiden noustua esiin, jotka tarkastuslautakunta haluaa viipymättä saattaa valtuuston tietoon. Samoin valittua arviointiaihetta voidaan tarkentaa ja kohdentaa tarpeen mukaan arviointivuoden kuluessa.

Arvioinnin toteuttaminen

Arviointiohjelman mukaisista arviointiaiheista voidaan ulkoisen tarkastuksen yksikössä laatia arvioinnin toteuttamissuunnitelma, jossa määritellään arviointiaiheen keskeiset rajaukset, arviointikysymykset sekä arviointikriteerit. Lisäksi suunnitelmassa esitetään arvioinnissa hyödynnettävä aineisto sekä arviointiaiheen taustatietoja. Tarkastuslautakunta saa nähtäville arvioinnin toteuttamissuunnitelman, jonka pohjalta jäsenet voivat esittää arvioinnin kohteelle myös muita etukäteiskysymyksiä. Lautakunnan jäsenet voivat lisäksi esittää kysymyksiä arviointikohteille heidän esitellessään aihetta tarkastuslautakunnan kokouksessa ja jälkikäteen ulkoisen tarkastuksen yksikön henkilöstön välityksellä.

Arviointikokousten valmistelemiseksi ulkoisen tarkastuksen yksikön valmistelijat käyvät valmistelevat keskustelut kokouksiin kutsuttujen henkilöiden kanssa ja antavat arvioinnin toteuttamissuunnitelman ja lautakunnan toivomusten mukaiset esitysten valmisteluohjeet sekä tarkastuslautakunnan etukäteiskysymykset. Lisäksi esitetään yksilöityjä kysymyksiä arviointiaiheesta riippuen. Tarkastuslautakunnalle lähetetään esitysaineisto mahdollisuuksien mukaan kokouskutsun mukana etukäteen tutustumista varten. Aineistoa on mahdollista täydentää kokouksessa ja lähettää ulkoisen tarkastuksen yksikön välityksellä lautakunnalle sen pyytämiä lisätietoja kokouksen jälkeen.

Tiedonhankinta, arviointiaineisto

Arviointi perustuu tarkastuslautakunnan ja sen jaostojen kokouksissa saamiin tietoihin ja tekemiin havaintoihin, ulkoisen tarkastuksen yksikön keräämiin tietoihin, tarkastuksiin ja selvityksiin sekä toimielinten pöytäkirjoihin, toimintakertomustietoihin, konsernihallinnon ja toimialojen tuottamiin raportteihin ja muihin niiden laatimiin asiakirja-aineistoihin. Lisäksi käytettävissä ovat tilintarkastajan laatimat raportit. Lähteinä käytetään lisäksi valtakunnallisia selvityksiä ja vertailuja, erityisesti vertailutietoja muista suurista kaupungeista. Tarkastuslautakunta voi pyytää arvioinnin kohteena olevilta yksiköiltä tietoja tai selvityksiä myös kirjallisena. Tarkastuslautakunta voi teettää erillisiä arviointeja, selvityksiä tai tarkastuksia myös ulkopuolisilla asiantuntijoilla, mikäli se katsotaan perustelluksi lautakunnan perustehtävän kannalta.

Tietojensaantioikeus ja salassapitovelvollisuus

Kuntalain 124 § mukaisesti tarkastuslautakunnalla on salassapitoa koskevien säännösten estämättä oikeus saada kunnan viranomaisilta tiedot ja nähtävikseen asiakirjat, joita se pitää tarpeellisenä arviointitehtävän hoitamiseksi. Tiedonsaannin tarpeellisuuden arvioi ensisijaisesti tarkastuslautakunta itse. Tarkastuslautakunnalla on tietojensaantioikeus toimielimenä.

30.7.2025

Tarkastuslautakunnan jäsenet toimivat virkavastuulla ja jäsenillä on salassapitovelvollisuus. Salassapitovelvollinen ei saa ulkopuolisille paljastaa sellaista asiakirjaa tai tietoa, joka julkisuuslain tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain (julkisuuslaki, rikoslaki) mukaan saa ilmaista.

Arviointien valmistelu

Tarkastuslautakunnalla on pääsääntöisesti 12 kokousta ja sen molemmilla jaostoilla 5 kokousta vuosittain. Tarkastuslautakunnan kokouksissa kuullaan esittelyt ohjelman mukaisista arviointiaiheista ja käydään keskustelut kokouksessa kuulluista esityksistä. Ulkoisen tarkastuksen yksikön viranhaltijat valmistelevat arviointikokoukset tarkastuslautakunnan hyväksymän vuosittaisen arviointiohjelman pohjalta.

Arviointikokouksissa kuullaan arviointiaiheiden mukaisesti kaupungin johtavia viranhaltijoita ja muita asiantuntijoita sekä toimielinten puheenjohtajia. Konserniyhteisöjä arvioitaessa kuullaan yhteisöjen hallitusten puheenjohtajia, toimitusjohtajia sekä esimerkiksi kuntayhtymien johtajia. Lopuksi keskustellaan seuraavan kokouksen arviointiaiheista sekä annetaan etukäteiskysymyksiä välitettäväksi kokoukseen kutsutuille. Lisäksi käydään arviointikertomuksen valmistelun pohjaksi keskustelu edellisten kokousten aiheista valmistuneista arviointimuistioista. Kaupunginjohtaja ja kaupunginhallituksen puheenjohtajisto kutsutaan kokouksiin vuosittain.

Arviointikokoukset eivät ole julkisia eikä kaupunginhallitus voi nimetä edustajaansa tarkastuslautakunnan kokouksiin.

Arviointimuistiot

Kokouksessa käsitellyistä arviointiaiheista ulkoisen tarkastuksen yksikön valmistelijat kirjoittavat arviointimuistiot. Arviointimuistio sisältää arviointiaiheen taustatiedot, arviointiasetelman, kokouksessa kuullun esittelyn ja muun tiedonkeruun pohjalta muodostetut havainnot ja johtopäätökset. Lisäksi muistiossa on kirjattuna kokouksessa käyty keskustelu ja vastaukset tarkastuslautakunnan jäsenten esittämiin kysymyksiin sekä tarkastuslautakunnan jäsenten huomioita arviointikertomusvalmistelun pohjaksi. Arviointimuistiot käsiteltäessä tarkastuslautakunta voi esittää ohjeistuksen lisäksi mahdollisia lisäkysymyksiä sekä selvityspyyntöjä arviointikertomusvalmistelua varten.

Arviointimuistio käy kaupunginrevisiorin läpikäynnin jälkeen kommenteilla arviointikohteella muistiossa esitettyjen tietojen tarkistamiseksi ja täydentämiseksi. Tarkistettu muistio tuodaan tarkastuslautakunnalle seuraavaan mahdolliseen kokoukseen. Arviointimuistioihin kirjatut tiedot tarkistetaan ja päivitetään arviointikertomusteksteihin arviointikertomuksen valmisteluvaiheessa keväällä.

Arviointimuistiot ovat luonteeltaan ei vielä julkisia, koska ne ovat asian valmistelua ja ne merkitään Julkisuuslain pykälällä 6§ 1 mom. 8 k. Arviointimuistiot tulevat julkisiksi arviointikertomuksen hyväksymisen jälkeen.

Vuosittain arvioitavista aiheista, kuten tilinpäätöksestä, henkilöstötunnusluvuista ja kaupungin ja sen liikelaitoksen sekä konserniyhteisöjen sitovien tulostavoitteiden

30.7.2025

toteutumisesta, ei laadita erikseen arvioinnin toteuttamissuunnitelmaa eikä arviointimuistioita, vaan arviointitekstit valmistellaan arviointikertomusluonnoksiin lautakunnan käsiteltäväksi.

Arviointikertomus

Kuntalain mukaisesti tarkastuslautakunta laatii vuosittain arviointikertomuksen valtuustolle. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Hallintosäännön mukaisesti arviointikertomus käännetään ruotsiksi valtuuston kokouskäsittelyä varten. Arviointikertomuksesta tehdään painetut suomen- ja ruotsinkieliset julkaisut. Kunnanhallitus antaa valtuustolle lausunnon toimenpiteistä, joihin arviointikertomus antaa aihetta.

Arviointivuoden kuluessa laaditut arviointimuistiot toimivat arviointikertomuksen valmistelutekstinä. Arviointikertomustekstiin tiivistetään arviointimuistioiden pohjalta arvioinnin keskeiset kohdat ja valmistellaan tarkastuslautakunnan johtopäätökset ja mahdolliset suositukset. Arviointitekstien ajantasaisuuden ja oikeellisuuden varmistamiseksi arviointikertomukseen valmistellut arviointitekstit ilman tarkastuslautakunnan suosituksia käytetään kommenteilla arviointikohteilla ennen arviointikertomuksen hyväksymiskokousta. Arviointikertomus on objektiivinen, perusteltu ja selkeä. Kertomuksen sävy on rakentava ja arvioinnit sekä suositukset ovat johdettavissa keskeisistä havainnoista.

Arviointikertomus on julkinen asiakirja. Valmisteluasiakirjoja ei julkaista. Arviointikertomuksesta annettava tiedote valmistellaan ulkoisen tarkastuksen yksikössä tarkastuslautakunnan hyväksymiskokoukseen. Tiedottamisen tavoite on edistää arvioinnin vaikuttavuutta. Tiedottamisen ensisijaiset kohderyhmät on valtuutetut. Muita kohderyhmiä ovat kaupungin henkilöstö sekä asukkaat ja asiakkaat. Arviointikertomuksesta tiedotetaan samana päivänä, kun se luovutetaan valtuuston puheenjohtajalle. Luovutustilaisuuteen on vuosittain kutsuttu valtuuston puheenjohtajan ja tarkastuslautakunnan puheenjohtajiston sekä kaupunginreviisorin lisäksi kaupunginhallituksen puheenjohtaja, kaupunginjohtaja ja rahoitusjohtaja sekä JHT-tilintarkastaja.

Tarkastuslautakunta seuraa arviointitoiminnan vaikuttavuutta arviointikertomuksesta saamansa palautteen avulla sekä tekee arviointikertomussuosittelusten jälkiseurantaa.

Lausunnot osavuosikatsauksista

Espoossa tarkastuslautakunta antaa vuosittain valtuustolle lausunnot toisesta ja kolmannesta osavuosikatsauksesta sekä konserniraporteista. Lausunnoissa voidaan arvioida muun muassa kaupungin talousarvion ja tulostavoitteiden toteutumista sekä talouden ja toimintaympäristön tilaa kaupungissa ja konsernissa.

Kehittäminen ja yhteistyökäytännöt

Arvioinnin kehittämiseksi on mahdollista esimerkiksi laatia vertailut muiden suurten kaupunkien arviointikertomuksiin sekä arvioida tarkastuslautakunnan omaa toimintaa sen työskentelytapojen edelleen kehittämiseksi. Tarkastuslautakunta järjestää omia koulutuksia ja seminaareja sekä osallistuu seminaareihin, koulutuksiin ja suurten kaupunkien tarkastuslautakuntien ja muiden yhteistyötahojen arviointi- ja koulutusyhteistyöhön.

30.7.2025

4 LÄHDELUETTELO JA LIITTEET

Lainsäädäntöä

Kuntalaki (410/2015)

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Lähdeluettelo

Ala-aho, V., Leppänen, P., & Oulasvirta, L. (2019). Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä. Alma Talent.

Korento S., Mehtonen M., & Salenius M. (2018) Kehittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioijana, Kuntaliitto.

Valtiovarainministeriö (2014). Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirja. Ladattavissa osoitteesta <https://vm.fi/kuntien-tuottavuus>

Virtanen, P., & Vakkuri, J. (2016). Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi. Tietosanoma.

Muu viitattu aineisto

Espoon kaupungin sääntökokoelma <https://www.espoo.fi/fi/espoo-kaupunki/paatoksen-teko/saantokokoelma>

Espoon eettiset periaatteet ja käytännön toimintatavat <https://www.espoo.fi/fi/espoo-kaupunki/espoo-eettiset-periaatteet-ja-kaytannon-toimintatavat>

Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa [https://tilintarkastajat.fi/suositukset/julkishallinnon-hyva-tilintarkastustapa/Suomen Tilintarkastajat ry](https://tilintarkastajat.fi/suositukset/julkishallinnon-hyva-tilintarkastustapa/Suomen_Tilintarkastajat_ry)

Valtiovarainministeriö 6.7.2012, Kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden käsitteet. Ladattavissa osoitteesta <https://vm.fi/kuntien-tuottavuus>