

Kansalaisnäkökulma tarkastustyössä – kansainvälinen vertailuselvitys

Valtiontalouden tarkastusviraston
kansainvälinen vertailuselvitys



Kansalaisnäkökulma tarkastustyössä

– kansainvälinen vertailuselvitys

ISSN 1796-9638 (PDF)
ISBN 978-952-499-164-3 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2011

Valtiontalouden tarkastusviraston kansainvälinen vertailuselvitys

Dno: 041/61/11

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on suoritettu kansalaisnäkökulmaa tarkastustyössä selviteltyt kansainvälinen vertailuselvitys.

Helsingissä 31.päivänä joulukuuta 2010

Ylijohtaja Esa Tammelin

Ylitarkastaja Hannele Isola-Miettinen

Asiasanat: avoimuus, kansalaisnäkökulma, läpinäkyvyys, vaikuttavuus

Sisällys

1	Johdanto	9
1.1	Strategiat ja visiot julkishallinnon organisaatioissa	9
1.2	Selvityksen tavoite	10
2	Selvityksen menetelmä	11
2.1	Kysely ja sen tavoite	12
2.2	Kyselyn toteuttaminen	13
2.3	Haastattelut ja käynnissä olevien hankkeiden yhteydessä käydyt keskustelut	14
3	Kansalaisnäkökulma käsitteenä	16
3.1	Kansalaisnäkökulma tutkimuskirjallisuudessa	16
3.1.1	Vaaliosallistuminen ja vaikuttaminen	17
3.1.2	Tavoitteena demokratian vahvistaminen	20
3.1.3	Tavoitteena avoimuuden ja vastuullisuuden toteuttaminen	21
3.1.4	Läpinäkyvyys edellyttää tiedonsaantia	24
3.2	Kansalaisnäkökulmaan liittyvä keskustelu julkisen hallinnon käytännöissä	25
3.2.1	Kansalaisnäkökulma valtiollisella tasolla (Suomi)	25
3.2.2	Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma	26
3.2.3	Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa	27
3.2.4	Kansalaisnäkökulma Euroopan unionin tasolla	27
3.2.5	Euroopan unionin ohjelmat	29
3.2.6	Kansalaisnäkökulma OECD -tasolla	29
3.2.7	Yhteenveto	30
3.3	Kansainvälinen yhteistyö valtioiden tarkastustoiminnassa - INTOSAI	31
3.3.1	Bottom–up (alhaalta–ylös) -lähestymistapa/metodi tarkastustyössä	31
3.3.2	Tarkastustoiminnan osalliset: käyttäjät/kuluttajat ja kansalaiset?	33
3.4	Päätelmiä jatkopohdintaa varten	37

4	Kansainvälinen vertailukysely ja kyselyn tulosten analyysi	39
4.1	Ylimpien tarkastuselinten asema	39
4.1.1	Organisatoriset suhteet	40
4.1.2	Kansallisen parlamentin toimivalta määrätä tai ehdottaa ylimmälle tarkastuselimelle tarkastustehtäviä ja -suunnitelmia	46
4.1.3	Ylimmän tarkastuselimen raportointi kansalliselle parlamentille	48
4.2	Ylimpien tarkastuselinten organisaatio ja tarkastustoiminnot	51
4.2.1	Tarkastustoiminnon sisältö ja organisoitumismuodot	51
4.2.2	Yhteenvetoa ylimpien tarkastuselinten organisaatioista ja tarkastustoiminnoista	53
4.2.3	Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta	55
4.3	Ylimmät tarkastuselimet ja avoimuutta ja vastuullisuutta edistävä lainsäädäntö	57
4.3.1	INTOSAn standardi lähtökohtana	58
4.3.2	Tiedonsaantia määrittävä yleinen lainsäädäntö – kansalaisten tiedonsaantia määrävän yleisen lainsäädännön pääperiaatteet	59
4.3.3	Yhteenvetoa ylimpiä tarkastuselimiä mahdollisesti koskevasta avoimuutta ja vastuullisuutta edistävästä lainsäädännöstä	61
4.3.4	Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta	62
4.4	Tiedonsaantia edistävä erityinen lainsäädäntö	62
4.4.1	Yhteenvetoa tiedonsaantia edistävästä erityisestä lainsäädännöstä	64
4.4.2	Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta	65
4.5	Kansalaisnäkökulma ylimmän tarkastuselimen suunnittelu- ja strategia-asiakirjoissa	65
4.5.1	Yhteenvetoa kansalaisnäkökulmasta ylimmän tarkastuselimen suunnittelu- ja strategia-asiakirjoissa	67
4.5.2	Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta	68
4.6	Kansalaisten mahdollisuus tehdä tarkastusaihe-ehdotuksia	70
4.6.1	Ehdotusten määrä	71
4.6.2	Ylimmän tarkastuselimen toiminnan tuntemus	73
4.6.3	Ylimmän tarkastuselimen strateginen responsiivisuus	73
4.6.4	Yhteenvetoa kansalaisten mahdollisuuksista tehdä tarkastusaihe-ehdotuksia	74
4.6.5	Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta	74
4.7	Kansalaisnäkökulman huomioonottaminen käytännön tarkastustyössä – hyviä käytäntöjä etsimässä	75
4.7.1	Johtopäätöksiä kansalaisnäkökulman huomioonottamisesta käytännön tarkastustyössä – hyviä käytäntöjä etsimässä	77
4.7.2	Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta	77
4.8	Tarkastusmuotojen erot kansalaisnäkökulman hyödyntämisessä?	77

4.9	Yhteydenottokeinoista ylimpään tarkastuselimeen	78
4.9.1	Näkökohtia modernin viestinnän ulottuvuuksista	80
4.9.2	Kommunikaation esteet	81
4.9.3	Yhteenvedoa yhteydenottokeinoista ylimpään tarkastuselimeen	82
4.9.4	Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta	82
4.10	Kansalaisten mahdollisuus reagoida tarkastusraporttien sisältöön	83
4.10.1	Yhteenvedoa kansalaisten mahdollisuuksista reagoida tarkastusraporttien sisältöön	84
4.11	Kansalaispalaute tarkastuksen suunnittelussa, tarkastusprosessissa ja raportoinnissa	84
4.12	Tarkastusten raportointi- ja julkaisukieli	86
4.13	Kansalaisnäkökulma meneillään olevissa ylimpien tarkastuselinten tutkimuksissa/selvityksissä	89
4.14	Tarkastustiedon levittäminen	91
5	Haastatteluosion yhteenvedoa: Viranomaisen yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa on haaste	96
5.1	Välitön ja välillinen osallistuminen	97
5.1.1	Deliberatiivinen muotivirtaus	97
5.1.2	Kansalaisnäkökulma on sittenkin uutuus?	98
5.1.3	Kansalaiskeskustelun foorumeista ja edellytyksistä	100
5.1.4	Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestön näkemys kansalaisnäkökulmasta	102
5.1.5	Elinkeinoelämän järjestön näkemys kansalaisnäkökulmasta	104
6	Päätelmiä	106
7	Kehittämisehdotuksia	114
	Liitteet	116
	Lähteet	125

1 Johdanto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt selvityksen siitä, miten kansalaiset ja kansalaisten näkökulma otettaisiin paremmin huomioon ylimmän tarkastusviranomaisen tarkastustyössä. Päätös tämän selvityksen aloittamisesta tehtiin siksi, että tarkastusviraston vuonna 2009 hyväksymän vuosille 2009–2012 tehdyn strategian mukaan kansalaiset ovat yksi osapuoli tai osallinen, jolle tarkastusviraston visio rakentuu. Muita strategian osallisia ovat eduskunta, valtioneuvosto, virastot ja laitokset sekä tarkastusviraston henkilöstö.

Tässä selvityksessä lähdettiin pohtimaan mitä kansalaiset tarkastusviraston strategiassa voisi tarkoittaa ja miten kansalaiset voitaisiin ottaa paremmin huomioon ylimmän tarkastuselimen työssä. Kansalaisten ottamista paremmin huomioon ylimmän tarkastuselimen tarkastustyössä kutsutaan tässä selvityksessä työnimellä kansalaisnäkökulma (citizen approach).

1.1 Strategiat ja visiot julkishallinnon organisaatioissa

Strategiat on määritelty poluiksi organisaation toiminnan ja tehtävien ja sen vision välillä. Strategialla voidaan ymmärtää ajatuksellisesti tietä, jolla päädytään organisaation tavoitteisiin ja päämääriin. Yhteisen vision tavoitteena on taas luoda yhteinen kuva tulevaisuudesta.¹

Strategia-ajattelun mallit ja visioiden määrittely on perua liikkeenjohdon piiristä. Julkisen hallinnon organisaatioissa niiden sovellutusalue on organisaation toiminnan legitimitietin saavuttaminen ja vahvistaminen. Kyse on kyvystä vastata ihmisten muuttuviin tarpeisiin, jota kautta ratkaisua myös julkishallinnon kokemaan legitimitietti- ja talouskriisiin voidaan hakea. Kyse ei siis ole niinkään tehokkuudesta, vaan enemmänkin tiedonvaihdoista poliitikkojen, virkamiesten ja kansalaisten välillä. Jokaisen julkishallinnon instanssin pitäisi näin ollen pystyä jotenkin oikeuttamaan ja perustelemaan olemassaolonsa tarpeellisuus, koska julkisen rahoituksen

¹ *Strategian jäljillä, toim. Sampo Terho, Maanpuolustuskorkeakoulu, johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, julkaisusarja 2; artikkelikokoelmat No 1, Helsinki 2009, s. 9–10, 34.*

kyseessä ollessa hyödyllisyyttä ei voida mitata asiakkaiden synnyttämällä liikevaihdolla tai hyvällä taloudellisella tuloksella.²

1.2 Selvityksen tavoite

Tässä selvityksessä vertaillaan EU- maiden ja eräiden OECD -maiden ylimpiä tarkastuseliimiä siinä, ottavatko ne, ja millä tavoin ja missä laajuudessa huomioon kansalaisnäkökulmaa tarkastustyössään.

Tämän selvityksen tavoitteena on pyrkiä kehittämään ylimmän tarkastuselimen tarkastustyötä tuomalla keskusteluun selvityksessä mahdollisesti esille tulevia muiden maiden hyviä käytäntöjä. Selvityksen perusteella on tarkoitus esittää myös käytännön toimenpide-ehdotuksia siitä, millä periaatteilla kansalaisnäkökulmaan voitaisiin suhtautua ylimmän tarkastuselimen toiminnassa ja miten kansalaisnäkökulma mahdollisesti voitaisiin ottaa paremmin huomioon ylimmän tarkastuselimen tarkastustyössä.

Selvitystä on ohjannut ylijohdaja Esa Tammelin. Selvityksen on laatinut ylitarkastaja Hannele Isola-Miettinen. Harjoittelija Marion Zosi on avustanut tämän selvityksen tekemisessä.

² *Strategian jäljillä, 2009, s. 26–29.*

2 Selvityksen menetelmä

Selvitystä suunniteltaessa päädyttiin vertailumetodin käyttämiseen. Paitsi että vertailu on metodi, on vertailua luonnehdittu ylimpien tarkastuselinten työtä standardisoivissa asiakirjoissa osaksi ylimmän tarkastuselimen tarkastustyötä. Ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön INTOSAIn (International Organization of Supreme Audit Institutions) antamassa niin sanotussa Liman julistuksessa on lausuttu, että kansainvälisten kokemusten vaihto on yksi tärkeä osa tarkastustyötä.

Tämän vertailevan selvityksen menetelmällä toteutettavan selvityksen lähdeaineisto on kolmenlaista. Kansalaisnäkökulmaan liittyviä käsitteitä ja merkityksiä tarkastellaan ensinnäkin 1) kirjallisuuslähteistä. Yhden osan tästä muodostaa teoreettinen 1a) tutkimuskirjallisuus. Selvitystä varten pyritään tutkimuskirjallisuudesta käsin saamaan otetta siitä, millä periaatteilla kansalaisnäkökulmasta on keskusteltu ja miten sitä on käsitteellistetty. Onko tutkimuskirjallisuudessa kansalaisnäkökulmasta keskusteltu mahdollisesti silmällä pitäen ylinten tarkastuselinten työtä? Toinen kirjallisuuslähteiden julkisen hallinnon 1b) virallislähteet. Virallislähteistä hankitaan tietoa siitä, millä periaatteilla ja lähestymistavoilla kansalaisnäkökulmasta on keskusteltu julkisen hallinnon kehittämiskäytännöissä.

Kirjallisuuslähteisiin perehtymisen tavoitteena on ollut määrittellä rajatun aineiston puitteissa kansalaisnäkökulman käsitettä sekä ideatasolla että julkisen hallinnon käytännön kehittämistyössä. Koska vertailu koskee ensisijassa ylimpien tarkastuselinten työtä, on INTOSAIn eli ylimpien tarkastuselinten kansainvälisellä järjestön antamalla standardeilla erityistä merkitystä käsitelmäärityksessä. Vertailumetodissa itsessään lähdetään siitä periaatteesta, että vertailun perusteella hyväksi käytännöiksi havaituista toimintamalleista voidaan oppia ja niitä voidaan mahdollisesti hyödyntää käytännöissä. Vertailutietoa käytetään julkisen hallinnon kehittämisessä. Kansainvälisen demokratiatutkimusinstituutin, International IDEAS¹, mukaan (Institute for Democracy and Electoral Assistance): Demokraattisia toimintamalleja voidaan verrata mutta ei määrätä.³ Peruskysymys on, miten demokratia-aspekti ja demokratian vahvistaminen on otettu huomioon ylimmissä tarkastuselimissä. Ylimmän tarkastuselimen eli SAI:n rooli on

³ *Assessing the Quality of Democracy, 2008, 7, "Democratic practices can be compared but not prescribed" in Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide, (Beetham, David, Carvalho, Edzia, Landman, Todd, Weir, Stuart), International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.*

usein määritelty sellaiseksi, että SAI osaltaan on perusta demokraattiselle järjestelmälle ja sen läpinäkyvyydelle, jossa lainsäätäjät määrää hallinnon tehtävät, hallinto suorittaa tehtävät ja ulkoinen tarkastuselin tuottaa riippumatonta ja objektiivista tietoa hallinnon toiminnasta.

2.1 Kysely ja sen tavoite

Toisena selvityksen lähdeaineistona käytetään 2) kyselyä. Selvitystä varten on laadittu webropol -pohjainen kysely. Sen tarkoituksena on ollut koota EU- ja eräiden OECD -maiden ylimmistä tarkastuselimistä tietoa kansalaisnäkökulmasta tarkastustyössä. Teoreettisena lähtöajatuksena kysymyksenasettelussa on, että ylimpien tarkastuselinten asema ja tehtävät kuuluvat tiivistä valtiosääntöiseen ylinten valtioiden järjestelmään.⁴ Tästä institutionaalisesta lähtökohdasta keskustelua viedään kriittisesti kohti kansalaisnäkökulmaa.

Kyselyssä kansalaisnäkökulmaan liittyvää teoriaperusteista ja myös käytäntöön nojaavaa problematiikkaa on konkretisoitu yksittäisiksi kysymyksiksi. Kysymykset on muotoiltu tarkoituksella väljästi ja sillä periaatteella, että vastaajat eri maiden toimintaympäristöistä voisivat vastata niihin. Esimerkiksi käsite tuloksellisuustarkastus (performance audit) ei ole mitenkään yksiselitteinen käsite eri maissa. Siksi tätä käsitettä tai muita käsitteitä ei ole pyrittykään tarkemmin määrittelemään. Määrittelyn kohteena selvityksessä on ollut lähinnä se, mitä kansalaisnäkökulmalla tutkimuksessa ymmärretään.

Kyselyllä on ollut tarkoitus selvittää niitä edellytyksiä, joiden perusteella yksittäisillä kansalaisilla on mahdollisuus jopa vaikuttaa ylimmän tarkastuselimen tarkastustyöhön. Vaikuttamisella teoreettisessa mielessä tarkoitetaan kansalaisten mahdollisuutta osallistua tarkastustiedon tuottamiseen, tarkastustoiminnan suuntaamiseen ja jopa sen sisältöön. Kyselyn tavoitteena on tuottaa käytännön tason tietoa siitä, tunnetaanko ylimmissä tarkastuselimissä tätä mahdollisuutta tai millä tavalla mahdollinen kansalaisten vaikuttaminen on toteutettu.

Kyselyllä selvitetään onko valtiossa säädetty yleistä tai erityistä lainsäädäntöä, jonka nojalla kansalaisilla on oikeus saada asiakirjoja ja tietoja ylimmästä tarkastuselimestä. Kyselyllä niin ikään selvitetään ylimpien tarkastuselinten toimenpiteitä kansalaisnäkökulman huomioimiseksi ja edistämiseksi kuten onko ylimmän tarkastusviranomaisen suunnittelu- ja

⁴ Powers, *The Audit Society. Ritual and Verification*, 1997, 45.

strategia-asiakirjoissa otettu huomioon kansalaisnäkökulma. Suunnittelu- ja strategia-asiakirjat ovat ylimpien tarkastuselinten strategisen johtamisen sisäisiä asiakirjoja. Oletuksena on, että ylimmän tarkastuselimen suunnittelu- ja strategia-asiakirjojen perustalta kansalaisnäkökulma viedään ylimmän tarkastuselimen ydintoimintoihin. Selvityksessä kiinnostuksen kohteena ovat yleisemmin ja yleisellä tasolla ylimpien tarkastuselinten toimintamallit ja käytännöt, joiden perusteella kansalaisnäkökulmaa – mitä se sitten kulloinkin niiden käytännöissä tarkoittaa – voidaan edistää säännönmukaisessa tarkastustyössä.

Selvityksen keskeisenä tavoitteena on siis pohtia kriittisesti ylimpien tarkastuselinten suhdetta toimintaympäristöönsä eli ylimmän tarkastuselimen osallisiin (citizens, stakeholders, end-users). Selvityksessä pohditaan kriittisesti myös sitä, onko tämänkaltaiselle aktiiviselle kansalaisvaikuttamiselle perusteita ylimmän tarkastuselimen työssä.

2.2 Kyselyn toteuttaminen

Selvityksen kysely lähetettiin EU- maiden ja eräiden OECD -maiden ylimmille tarkastuselimille marraskuussa 2009. Vastaukset pyydettiin toimittamaan takaisin viimeistään saman vuoden joulukuun 15. päivään mennessä. Muistutuskirje ylimmille tarkastuselimille toimitettiin tammi-kuussa 2010. Helmikuun puoleen väliin mennessä lähes puolet kyselyn kohteina olevien maiden ylimmistä tarkastusvirastoista olivat vastanneet kyselyyn (18 maata 36 maasta) ja palauttaneet sen.

Selvityksen kyselyssä käytettiin siis webropol - työkalua. Osa vastauksista palautui webropol - työkalun ja osa sähköpostin välityksellä.

Kyselyn vastauksia on analysoitu eräin varauksin. Koska kyseessä on kansainvälinen kysely, ovat saadut vastaukset jossain määrin ei-yhteismitallisia. Käsite-eroavaisuudet ovat tyypillinen kansainvälisen kyselyn pulmakohta. Esimerkiksi vaikka kansalaisnäkökulma määriteltiin kyselyn johdannossa, käytetään käsitettä tutkimuskirjallisuudessa vivah-teikkaasti.

Vastaukset ja saadut palautteet on analysoitu kevään 2010 kuluessa. Selvitys on julkaistu sekä suomen että keskeisiltä osiltaan englannin kielellä. Englanninkielinen versio on toimitettu niiden maiden ylimmille tarkastuselimille, jotka ovat osallistuneet kyselyyn.

TAULUKKO 1. Luettelo niistä maista, joiden ylin tarkastusviranomaisen vastasi kyselyyn

Euroopan unionin jäsenvaltiot:	OECD jäsenvaltiot:
Bulgaria	Australia
Tsekin tasavalta	Kanada
Tanska	Islanti
Saksa	Norja
Ranska	Sveitsi
Kreikka	
Kypros	
Unkari	
Malta	
Slovakia	
Yhdistyneet Kuningaskunnat	
Euroopan unioni / Euroopan Tilintarkastustuomioistuin	

2.3 Haastattelut ja käynnissä olevien hankkeiden yhteydessä käydyt keskustelut

Selvitystä on täydennetty 3) haastatteluilla ja hankekeskusteluilla. Selvitystä varten haasteltiin alan tutkijoita, kansalaisjärjestöjen edustajia sekä henkilöitä eduskuntayhteisöstä. Haastattelujen tavoitteena on ollut koota eri tahojen käsityksiä ja ajatuksia selvityksen teemasta.

Selvityksen kuluessa on osallistuttu useisiin julkisen hallinnon hankkeiden tilaisuuksiin, joiden tarkoituksena on ollut edistää kansalaisnäkökulmaa julkisessa hallinnossa. Erityisesti eduskunnan tietoyhteiskuntaryhmän toiminnan ja tilaisuuksien kautta on selvinnyt nyt selvityksen kohteena teeman tärkeys, ajankohtaisuus ja kansainvälinen ulottuvuus. Sen ja muiden vireillä olevien hankkeiden puitteissa on ollut mahdollista seurata monipuolisesti aihepiiristä käytävää keskustelua sekä keskustella eri alojen asiantuntijoiden kanssa teeman ajankohtaisista kysymyksistä. Selvityksen kuluessa kävi myös selville, että tutkimusmetodologisesti hankkeiden puitteissa käyty ja kuultu keskustelu, johon osallistui monipuolisesti yhteiskunnan eri tahojen edustajien, rikasti ehkä parhaiten tätä selvitystä.

Demokratian kehittäminen ja kansalaisosallistumisen kehittäminen tietoyhteiskunnan välineillä on toinen asia ja toisia sääntöjä edellyttävä asia kuin vastaavankaltaiset hankkeet ennen niin sanottua tietoyhteiskunta-aikaa.

3 Kansalaisnäkökulma käsitteenä

3.1 Kansalaisnäkökulma tutkimuskirjallisuudessa

Tässä selvityksessä kansalaisnäkökulman tarkoittama viiteryhmä on kansalaisten elämismaailma, joka muodollisessa mielessä rajautuu julkisen hallinnon organisaatioiden ja virallisen päätöksenteon ulkopuolelle. Kansalaisten elämismaailma merkitsee koulua, opiskelua, perhe-elämää, vapaa-aikaa tai työssäkäyntiä, yrittäjyyttä tai esimerkiksi kotona työskentelyä. Kansalaiset kohtaavat julkisen hallinnon organisaation ja virallisen päätöksenteon elämismaailmassaan koulun, työssäkäynnin tai yrittäjyyden kautta yleensä asiakkaina. Yksi piirre kansalaisten elämismaailmassa on se, että kansalaisten tulee maksaa veroja ja maksuja tarkoituksena rahoittaa valtion/kunnan budjetin kautta yhteiskunnan tuottamia palveluita ja hyödykkeitä.

Laki, toiminnan ideaalit, käytäntö?

Yleensä yhteiskunnan tuottamien palveluiden ja hyödykkeiden perusteista on säädetty lainsäädännöllä ja sen perusteilla muilla normeilla. Ne ohjelmat, joiden mukaan julkisen hallinnon ja sen virkakunnan on määrä toteuttaa erilaisia palveluita ja hyödykkeitä, ovat kuitenkin ideaaleja. Julkisen hallinnon käytännöissä ideaalitavoitteet eivät aina toteudu. Tiedontuotannon ketjun olennainen kysymys on siinä, millä keinoilla kansalaiset saavat tietoja ideaaleista ja julkisen hallinnon viranomaisen käytännön toiminnasta, jonka rahoitukseen he osallistuvat veroin ja maksuin suoraan tai välillisesti?

Miten kansalaiset voivat vaikuttaa siihen, mitä tietoa heille tuotetaan?

Tässä tiedon ketjussa keskeinen vuorovaikutuksen piiriin kuuluva kysymys myös on: millä keinoilla kansalaiset voivat vaikuttaa siihen julkisen vallan toimintoon (esimerkiksi ylimmän tarkastuselimen toiminta/jonkin muun elimen kuten kunnallisten tarkastuselinten tiedontuotanto), jossa näitä tietoja julkisesta toiminnasta tuotetaan. Länsimaisissa valtiojärjestelmissä ylimmille tarkastuselimille on osoitettu tehtäviä, joiden tarkoituk-

senä on tuottaa tietoa julkisen hallinnon toiminnasta. Esimerkiksi Suomessa juuri ylimmän tarkastuselimen eli tarkastusviraston tehtävä perustuu perustuslakiin ja lainsäädäntöön ja Suomessa ylimmällä tarkastuselimellä on tämän lainsäädännön mukainen asema ja rooli julkishallinnon päätöksenteossa: sen tehtävänä on perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvonta. Valvonta konkretisoituu tarkastustoiminnassa josta raportoidaan eduskunnalle.

3.1.1 Vaaliosallistuminen ja vaikuttaminen

Suomen perustuslain vaali- ja osallistumisoikeuksista säättävän 14 §:n 3 momentin mukaan *"Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon."* Olennaista onkin kysyä mikä sisältö annetaan perustuslain ilmaisulle *"häntä itseään koskevaan päätöksentekoon"*? On myös arvioitava missä määrin ylimmän tarkastuselimen toiminnassa on kyse yhteiskunnallisesta päätöksenteosta, joka vaikuttaa yksilöön.

Perustuslain kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta säättävän 2 §:n toisen momentin mukaan *"Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen."* Perustuslain säännösten sanamuodon perusteella on luettavissa, että säännösten tarkoituksena on perustuslaintasoinen normin turvin edistää yksilön vaikuttamismahdollisuuksia yhteiskunnassa.

On perusteltua pohtia millä keinoin kansalaisilla on oikeus/kansalaiset voivat vaikuttaa siihen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, joka määrittää mainittuja ideaaleja sekä verovarojen ja maksujen kohdentumista niihin. Tässä osallistumisen ja vaikuttamisen ketjussa on asiallisesti ottaen kyse laajemmasta yhteiskunnallisen päätöksenteon (lainsäätäjä) ja julkisen hallinnon toimijoiden (virkakoneisto) vastuullistamisesta ja tämän vastuullistamisen toteuttamisesta.⁵ Ylimmän tarkastuselimen rooli valtiosääntöisessä järjestelmässä ei ole täysin yksiselitteinen. Kuinka pitkälle ja syvälle yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ylimmän tarkastuselimen rooli ulottuu? Esimerkiksi voidaan kysyä, tulisiko ylimmän tarkastuselimen ehdottaa normatiivisen tasoisia muutoksia lainsäätäjälle tarkastetuista asiois-

⁵ Kts. Powers, 1997,44, value for money -ajattelu ja mm. asiakaslähtöisyyden korostaminen (Citizen Charters) liitetään New Public Management -suuntaukseen. Tämä suuntaus edellyttää informaatiota julkisen vallan toimintojen arvioinnin perusteiksi.

ta vai tulisiko ylimmän tarkastuselimen ainoastaan tuottaa lainsäätäjälle instrumentaalista tietoa siitä, miten esimerkiksi palvelutuotannon/hyödyketuotannon ideaali implementoitiin ja toteutui?

Mielenkiintoinen kysymys on mikä on ylimmän tarkastuselimen rooli suhteessa kansalaisiin ja missä määrin ylin tarkastuselin tuottaa tarkastuksellaan tietoa kansalaisten tiedontarpeisiin, esimerkiksi kansalaisten vaaliosallistumista silmällä pitäen. Perinteisen ajattelun mukaan kansalaisilla on oikeus vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon asettumalla ehdokkaaksi vaaleissa tai äänestämällä vaaleissa: EU- vaaleissa, valtiollisissa vaaleissa tai paikallishallinnon vaaleissa. Kyse perinteisessä mallissa on edustukselliseen demokratiaan perustuvasta kansalaisten osallistumisesta. Edustuksellinen demokratia perustuu deliberaatioon, jossa keskeistä on edustaminen.⁶ Edustuksellinen demokratia ja vaaliosallistuminen ovat tärkeitä kysymyksiä suomalaisessa järjestelmässä: Suomen perustuslain 3 § 1 momentin mukaan eduskunta päättää lainsäädännön ohella myös valtiontaloudesta.

Alentunut vaaliosallistuminen heikentää vaaleilla vaikuttamisen vaikuttavuutta

Tutkimuskirjallisuuden perusteella pulma edustuksellisessa demokratiassa on alentunut vaaliosallistuminen. Pohjoismaissa ja erityisesti Suomessa⁷ vaaliosallistuminen on ollut jatkuvasti aleneva.⁸ Alenevat osallistumisprosentit ilmentävät muun muassa sitä, etteivät kansalaiset osallistu/halua osallistua siihen julkiseen päätöksentekoon, joka on lailla säädetty ja rakennettu edustuksellisen demokratian järjestelmän toiminnan perusteiksi. Tutkimuksissa on tunnistettu tämä ongelma sekä kansalaisten kiinnostuksen puute edustuksellisen demokratian järjestelmän edellyttämässä päätöksenteossa. Mitään yksittäistä ratkaisua tutkimuskirjallisuus ei kuitenkaan tarjoa tähän pulmaan. Edustuksellinen demokratia on ideana ja ideaalina edelleen poliittisen osallistumisen ylivertaisesti parhaaksi katsottu muoto.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan vaalit ja edustuksellinen demokratia eivät ole modernissa monimutkaisessa globaalissa maailmassa riittäväksi

⁶ Kts. *Deliberative democracy and beyond*, Oxford University Press, *deliberatiivisen demokratian käsitteen yksi määrittely, esimerkiksi Dryzek, 2002, 1, korostaa aineellisten kysymysten merkitystä ja kansalaisten osallistumista, ”citizen engagement”*, käsite kiistanalainen ja monimerkityksinen.

⁷ Kts. *Vaalitilastot, Eduskuntavaalit 2007. Tilastokeskus.*

⁸ Lane, Jan-Erik - Ersson, Svante, 2002, 250.

katsottu yhteiskunnallista päätöksentekoa ja julkista hallintoa vastuullistava (vastuullistava - termi laajassa mielessä) mekanismi. Esimerkiksi kansalaisten mahdollisuus monitoroida julkisen hallinnon toimijoita ja päätöksentekoa, samoin kuin julkisen hallinnon toiminnan avoimuus ovat keinoja toteuttaa vastuullisuutta.⁹

Julkisessa hallinnossa on toki olemassa myös lakiin (esim. ympäristölainsäädäntö) perustuvia osallistumisen mekanismeja, joiden kautta kansalaisten niin sanottu suora vaikuttaminen on mahdollista. Pääasiallisesti kansalaisten osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon on kuitenkin aggregatiivista eli enemmistöpäätöksentekoon nojaavaa¹⁰ ja siis luonteeltaan epäsuoraa.

Ylimmän tarkastuselimen paikka valtiosääntöisessä järjestelmässä

Tässä selvityksessä pohditaan ylimmän tarkastuselimen roolia ja suhdetta kansalaisyhteiskuntaan demokratian vahvistamisessa. Kirjallisuuden perusteella moderni tarkastusinstituutio ja ylimpien tarkastuselinten rooli osana ylinten valtioelinten järjestelmää on vahvistunut 1980–1990 - luvuilla. Kuitenkaan mitään yhtä kuvaa tai yhtä ideaalia ylinten tarkastuselinten asemasta tai tehtävistä eri maissa ja kulttuureissa, ei ole mahdollista piirtää.¹¹

Kirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että ylimmät tarkastuselimet edelleenkin etsivät paikkansa ja rooliaan ylinten valtioelinten järjestelmässä. Ylimmät tarkastuselimet niin ikään hakevat ja kokeilevat metodologista identiteettiään. Yksi pyrkimys yhtenäistää ylinten tarkastuselinten roolia on ollut kansainvälinen standardoimisyhteistyö. Eroavuuksistaan huolimatta useissa tapauksissa läntisten demokratioiden ylimmät tarkastuselimet toimivat valtiosääntöisinä eliminä edustuksellisen demokratian järjestelmässä.¹²

⁹ Esim. Manin-Przeworski-Stokes, *Elections and representation in Democracy*, Oxford University Press, 1999, 50.

¹⁰ Setälä, *On the problems of responsibility in referendums*, *European Journal of Political Research*, 2006, 701.

¹¹ Kts. Pollitt et al., 1999, 12–17, *performance audit - toiminnon määrittelyn vaikeudesta ja suhteesta esimerkiksi muuhun tarkastukseen ja esimerkiksi evaluaatioon. Ylimmän tarkastuselimen "performance audit" toimintoa ja evaluaatiotoimintaa pidetään eri kysymyksinä. Ylimmän tarkastuselimen tehtävä on toimia osana valtiosääntöistä järjestelmää, evaluaatiotehtävät ovat taas pikemminkin muiden orgaanien toimeksiantoja. Metodologisesti tarkastellen toiminnantarkastuksen ja evaluaation yhtymäkohdat ovat tavallisempia.*

¹² Powers, 1997, 45.

3.1.2 Tavoitteena demokratian vahvistaminen

Tutkimuskirjallisuudessa on ajateltu, että niin sanotulla deliberatiivisella demokratialla eli kansalaisten suoralla osallistumisella voitaisiin parantaa yhteiskunnallisen päätöksenteon laatua. Esimerkiksi Held viittaa siihen, että globaali kilpailuyhteiskunta on niin monimutkainen, etteivät perinteiset demokrateeriat sovellu enää siihen. Olennaista deliberatiivisen demokratian tarkoittamassa osallistumisessa on tiedon jakaminen sekä monimutkaisten yhteiskunnallisten pulmien tuominen avoimen ja laajan kansalaiskeskustelun piiriin. Kansalaisten osallistuminen mahdollistaisi monipuolisempaa näkemystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Deliberatiivisen demokratian yksi idea ja vahvuus on julkisessa ja avoimessa keskustelussa. Sen tavoitteena on legitimoida yhteiskunnallista päätöksentekoa ja vahvistaa demokratiaa. Deliberatiivinen demokratia edellyttää, että kansalaisilla on oikeus ja he voivat vapaasti ja yhdenvertaisesti ja ilman ennalta asetettuja pakkoja osallistua keskusteluun.¹³ Tämän selvityksen kansalaisnäkökulma - käsite näin määriteltynä soveltuu kirjallisuudessa melko väljästi määritellyn deliberatiivisen demokratian käsitteen piiriin. Tosin mitään yhtä täsmällistä määrittelyä deliberatiivisesta demokratiasta ei ole olemassa ja esimerkiksi Held viittaa tutkimuksessaan siihen, että deliberatiivinen demokratia on demokrateeriteoreettisessa keskustelussa vasta kehittyvä alue.

Kansalaisnäkökulman vahvistaminen julkisessa hallinnossa ja miksei myös tarkastustyössä voisi olla yksi tapa vahvistaa demokratiaa. Tutkijat ovat yleisellä tasolla myös kysyneet mitä olisivat ne valtiolliset elimet tai muut foorumit, joissa kansalaisnäkökulmaa vahvistettaisiin: puolueet, parlamenttiympäristö, ylikansalliset elimet kuten EU, tuomioistuimet vaiko kansalaisjärjestöt.¹⁴ Esimerkiksi Beetham demokratiaa ja sen toimivuutta arvioidessaan (auditing) määrittelee demokratia -käsitteen peruseriaateiksi julkisen kontrollin (public control) sekä poliittisen yhdenvertaisuuden (political equality). Mainitut periaatteet ovat kriteereitä, joilla yhteiskunnan instituutioiden demokratian toimivuutta arvioidaan.¹⁵ Pulmallinen kysymys on sinänsä se, miten poliittinen yhdenvertaisuus käytännössä toteutuu enemmistödemokratiassa?

¹³ Held, 2006, 237–238. *Deliberatiivisesta demokratiasta edustamisen näkökulmasta suomalaisessa keskustelussa kts. esimerkiksi Rinne, 2010, 196–199.*

¹⁴ Esimerkiksi Held, 2006, 251–252.

¹⁵ Beetham, *Key Principles and Indices in Democratic audit in Defining and Measuring Democracy*, 1994, 25–43.

Tässä selvityksessä siis vertaillaan miten kansalaisnäkökulma ymmärretään ja miten sitä on mahdollisesti toteutettu eräissä ylimmissä tarkastuselimissä ja olisivatko ylimmät tarkastuselimet roolinsa ja asemansa perusteella tai niille kuuluvissa tehtävissään soveliaita kansalaisvaikuttamisen foorumeiksi. Selvityksen tavoitteena on vertailutiedon hankkiminen ylimmistä tarkastuselimistä tarkastustoiminnan lähestymistapojen, metodien kehittämiseksi.

3.1.3 Tavoitteena avoimuuden ja vastuullisuuden toteuttaminen

Valtiosääntöisen ylimmän tarkastuselimen tarkastustyön alalla pulmallinen kysymys liittyy sen keskeisiin käsitteisiin. Ylimmän tarkastustyön käsitteistö tuntuisi olevan myös eriytynyttä. Tutkimuskirjallisuuden perusteella esimerkiksi termit läpinäkyvyys (transparency, openness) ja vastuullisuus (accountability) eivät ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Seuraavassa on pohdittu miten termi accountability tulisi ymmärtää ylimmän tarkastuselimen työn/kehittämisen yhteydessä ja valtiosääntöiseen ja edustuksellisen demokratian yhteyteen asetettuna käsitteenä.

a) Accountability institutionaalisen tason käsitteenä

Tutkimuskirjallisuudessa accountability - termi muodostaa perinteistä tarkastuskäsitettä yleisemmän sateenvarjo - käsitteen, jonka alle sijoitetaan sellaisia alakäsitteitä kuten läpinäkyvyys, demokratia, tehokkuus, responsiivisuus, responsibiliteetti ja integriteetti.¹⁶

Kuten käsitteet yleensä, termin accountability sisältö on sidottu kontekstiin. Yleistä ja yhteistä tarkastuksellista accountability käsitettä ei ole olemassa. Käsitteellisesti accountability -termin yksiselitteinen ja universaali liittäminen tarkastusinstituutioon on hankalaa siksi, että ylimmät tarkastuselimet työskentelevät erilaisin periaattein toimivissa valtiosääntöisissä, poliittisissa ja hallinnollisissa toimintaympäristöissä. Esimerkiksi Suomen poliittishallinnollinen toimintaympäristö on erilainen kuin Yhdistyneen Kuningaskunnan tai Kreikan. Toimintaympäristö tutkimuskirjallisuuden mukaan vaikuttaa esimerkiksi siihen minkä elimen kanssa ylin tarkastuselin kommunikoi tai mille valtioelimelle/elimille ylin tarkastuselin raportoi tarkastustuloksensa.¹⁷

¹⁶Bovens, 2007, 448–468.

¹⁷Pollitt et al., 1999, 31–36.

Yhtään sen helpompaa ei ole asettaa accountability käsitettä yleisenä tai universaalina määreenä valtiosääntöiseen kontekstiin. Kirjallisuudessa accountability eli vastuullisuus - käsite demokratia - ulottuvuudessa kytkeytyy ja palautuu kansalaisten oikeuteen valvoa julkisen hallinnon varainkäyttöä ja toimintaa (principal-agent - suhde). Toiseksi, accountability - käsite ilmenee perustuslaillisen perspektiivin kautta myös tavoitteena estää korruptiota ja vallan väärinkäyttöä julkisen hallinnon viranomaisissa. Tätä varten ylinten valtioelinten välillä toimii niin sanottu checks and balances -mekanismi, joka eri elinten keskinäisen tasapainopyrkimyksen avulla turvaa hyvän hallinnon toteutumista. Tässä järjestelmässä ylin tarkastuselin on lähellä kansalaista ja parlamenttia. Kolmas accountability - käsitteen ulottuvuus liittyy viranomaistoiminnan oppimisprosessiin siten, että tavoitteena on vahvistaa hallituksen toiminnan tehokkuutta (effectiveness). Kyse on lupausten pitämisestä, avoimuudesta ja responsiivisuudesta julkisessa hallinnossa. Kirjallisuudessa on käytetty termiä intelligence of democracy, joka viittaa moniarvoisen demokratian ylivertaisuuteen sekä siihen, että viranomaistoiminnasta tuotettu informaatio pakottaa viranomaiset oppimaan virheistään ja sitä kautta parantamaan toimintaansa yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁸

b) Accountability kansalaisyhteiskunnan tason käsitteenä

Accountability - käsite usein ja tyypillisesti ymmärretään institutionaalisen tason määreeksi. Vastuullisuus eli accountability - käsitteen analyysisä tärkeä lähtökohta on sen demokratia ulottuvuus. Vedenjakajana demokratia - käsitteessä on se mistä käsin demokratiaa kulloinkin vahvistetaan tai halutaan vahvistaa. Esimerkiksi individual accountability käsitteelle on evaluaatiotutkimuksessa annettu yksilöä korostava asetelma. Tämän asetelman ajatus on, että demokratia vahvistuu alhaalta käsin ja ensisijassa ruohonjuuritasolta yksilöistä. Individual accountability merkitsee eräissä evaluaatiotutkimuksen kohteina olleissa tavoitteellisissa ohjelmissa (program development) yksilöllisten käyttäytymistapojen siirtymistä institutionaaliseksi käyttäytymiseksi.¹⁹ Myös Beethamin edellä mainittu ajatus poliittisesta yhdenvertaisuudesta yhtenä demokratian toimivuuden kriteerinä puoltaa yksilötasonen kommunikaation ja yksilötasonen vastuullis-

¹⁸ Bovens, *Analyzing and Assessing Accountability*, *European Law Journal*, Vol. 13, N:o 4, July 2007, 465–466.

¹⁹ Elkins, Catherine- Cohen, Michael: *Developing Democracy: Measuring what works in advancing good governance*, *The 9th European Evaluation Society International Conference*, 6.–8.10. Praha, Tsekin tasavalta.

tamisen painoarvoa. Dryzek pitää deliberatiivisen teorian ytimenä kansalaisyhteiskuntaa ja kansalaisten osallistamista (engagement). Vastavuoroisuus, julkisuus ja accountability ovat deliberatiivisen teorian keskeistä ydintä. Dryzek määrittelee accountability käsitteen deliberatiivisen demokratian kontekstissa siten, että ”*Accountability means that arguments must be capable of withstanding the scrutiny of those on whose behalf they are allegedly made.*”²⁰ Vapaasti käännettynä, argumenttien ja perusteluiden on oltava tarkan tutkimuksen perusteella kestäviä ja hyväksyttävissä niiden tahojen toimesta, joita varten ja joiden puolesta ne on tehty.

Yksilöistä käsin toteutuva osallistava tai/ja vastuuttava kansalaisnäkökulma voi toteutua eri keinoin. Yksittäisten kansalaisten ja kansalaisia edustavien kansalaisjärjestöjen ottaminen mukaan (engaging) esimerkiksi palvelujärjestelmien arviointiin on yksi tapa toteuttaa kansalaisnäkökulmaa. Huomionarvoista on se, että tutkimuskirjallisuuden perusteella kansalaiset eivät ole kiinnostuneita yksinomaan datasta tai tiedosta, jota heille tuotetaan julkisen hallinnon palveluista, vaan he ovat kiinnostuneita ensisijassa siitä, että julkisen hallinnon palveluilla saadaan aikaan haluttuja tuloksia (outcome). Ylimmän tarkastuselimen erinomainen raportointi epäkohdista ja parantamisaikaisista ei ole riittävää, jollei tarkastuksella ole vaikuttavuutta (outcome). Esimerkiksi Yhdysvalloissa paikallis- ja aluehallinnossa kansalaisia on otettu mukaan julkisen sektorin toimintojen arviointiin (performance measurement) ja kansalaiset ovat voineet itse vaikuttaa arviointityön sisältöihin ja sitä kautta palvelujärjestelmien toimivuuteen²¹

Kansalaisnäkökulmaa ja käyttäjälähtöisyyttä korostetaan niin sanottuun konsumerismi - filosofiaan nojaavassa kansalaisosallistumisessa. Erityisesti palvelusektorilla (hyvinvointipalvelut) puhutaan citizen charter - tyyppisestä kansalaisten osallistamisesta. Olennaista tässä ajattelussa on kansalaisnäkökulman ymmärtäminen asiakkuudeksi. Citizen charter - ajatteluun kuuluu kansalaisille tarjottava informaatio sekä tehokas kansalaisvalitusmahdollisuus (effective complaints), jonka avulla palvelujärjestelmää on mahdollista tehostaa ja parantaa entisestään.²² Tässä selvityksessä pohditaan kysymystä siitä miten julkisin varoin harjoitetun julkisen toiminnan avoimuutta ja vastuullisuutta laajassa mielessä ymmärrettynä on mahdollista edistää vahvistamalla kansalaisnäkökulmaa ylimpien tarkas-

²⁰ Dryzek, *Deliberative democracy and beyond*, Oxford University Press, 2002, 45.

²¹ Epstein et. al, *Results that matter*, 2005, 74–75 ja 78–85.

²² Bynoe, *Beyond the citizen's charter*, Institute for Public Policy Research, 1996, 14–15.

tuselinten toiminnassa. Avoimuusvaatimus liitetään tässä selvityksessä ensisijassa tiedonsaannin edellytyksiin ja vuorovaikutteiseen kommunikaatioon kansalaisten ja yhteiskunnallisen päätöksenteon/julkisen hallinnon välillä. Avoimuus eli läpinäkyvyys näin määriteltynä merkitsee institutionaalisen accountability - käsitteen tarkoittaman tason ja individuaalisen accountability - käsitteen tarkoittaman tason vuorovaikutuksen suhteuttamista ja yhdistämistä.

3.1.4 Läpinäkyvyys edellyttää tiedonsaantia

Tutkimuskirjallisuudessa on jo varhain 1960-luvulla esitetty julkisen hallinnon laajentumisen ja sen ei-julkisuuden tai salailun olevan yksi vastuullisesti ja avoimesti toimivan julkisen hallinnon haaste: *”Secrecy increases power and diminishes responsibility, and a crisis of accountability arises when secrecy is allowed to prevail over an accountable status upheld by law.”*²³ Vapaasti käännettynä tämä merkitsee, että salailu lisää valtaa ja vähentää vastuuta, ja vastuullisuuden kriisi syntyy kun salailun sallitaan voittaa lain säätämä vastuullisuus.

Jotta yhteiskunnan julkisten toimijoiden vastuullisuutta ylipäätään olisi mahdollista arvioida, edellytetään yhteiskunnalliselta päätöksenteolta ja julkisen hallinnon toiminnalta avoimuutta. Suomessa ylimmälle tarkastuselimelle on annettu erityinen toimivalta hankkia ja saada tietoja, joiden avulla sen on mahdollista vastuuttaa julkisen hallinnon toimijoita. Suomen perustuslain 90 §:n 3 momentin mukaan Suomessa ylimmällä tarkastuselimellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Kansalaisten ylimmältä tarkastuselimeltä saama tarkastustieto on yksi keskeinen avoimuutta edistävä edellytys ja kriteeri sille, että kansalaisilla on mahdollisuus arvioida julkisen hallinnon toimintojen ja talouden vastuullista hoitamista. Olennaista onkin kysyä, hyödyntävätkö kansalaiset ylimmän tarkastuselimen tuottamaa tarkastustietoa. Pollittin mukaan tutkimustietoa ei ole siitä miten esimerkiksi kansaedustajat hyödyntävät tarkastuselimen tuottamaa tarkastustietoa. Vielä vähemmän Pollittin mukaan tutkimustietoa on siitä, miten ja missä määrin kansalaiset hyödyntävät ylimmän tarkastuselimen tuottamaa tarkastustietoa.²⁴ Esimerkiksi Pollittin tutkimuksen mukaan kansalaisten tiedonsaanti tulisi ajoittaa tiedontarpee-

²³ E. L. Normanton, 1966, 409–410.

²⁴ Pollitt, 2006, 52.

seen: sen tulisi kytkeytyä kansalaisten valintatilanteisiin, ajankohtaan kun esimerkiksi perheet valitsevat kouluja tai sairaalahoitoa (just-in-time).²⁵

Tärkeä kysymys on myös tarkastustiedon laatu ja sen olennaisuus. Tärkeätä on myös kysyä onko kansalaisilla mahdollisuutta vaikuttaa ylimmän tarkastuselimen toimintaan siinä, mitä tietoa ylimmät tarkastuselimet tuottavat ja tulisiko myös ylimmän tarkastuselimen olla tässä suhteessa nykyistä responsiivisempi ja aktiivisempi.

3.2 Kansalaisnäkökulmaan liittyvä keskustelu julkisen hallinnon käytännöissä

Termi julkisen hallinnon käytäntö viittaa tehtyyn kansalaisnäkökulmatyöhön, jota harjoitetaan käytännön hallintotyössä ministeriöissä ja valtioneuvostossa, eduskunnan hallinnossa, Euroopan unionin toimielimissä tai OECD:n piirissä. Julkisen hallinnon käytännöt on yleensä pidetty erillään niin sanottuun ideoiden maailmaan perustuvasta teoreettisesta tutkimustyöstä. Kuten jäljempänä huomataan, näitä toiminnan ulottuvuuksia on eräissä kansalaisnäkökulmaa lähellä olevissa hankkeissa pyritty ja myös kyetty yhdistämään.²⁶ Esimerkiksi teoksessa *Assessing the Quality of Democracy. Practical Guide* (2008) on yhdistetty käytäntöä ja teoreettista tietoa.²⁷

Tässä luvussa tarkastellaan kansalaisnäkökulmaan liittyvää työtä Euroopan unionin tasolla ja OECD- tasolla. Kappaleessa niin ikään tarkastellaan selvityksen teeman näkökulmasta ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön, INTOSAI:n laatimia standardeja.

3.2.1 Kansalaisnäkökulma valtiollisella tasolla (Suomi)

Demokratian toimivuus ja kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa yhteiskunnassa on nostettu vakavasti haasteeksi 2000-luvulla siksi, että vaaliosallistumista ilmentävät prosenttiluvut ovat laskeneet. Useissa tutkimuksissa on

²⁵ Pollitt, 2006, 51.

²⁶ Esim. Suomen oikeusministeriön koordinoima *Exchanging Good Practices for The Promotion of an Active Citizenship within the European Union* -hanke.

²⁷ *Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide*, (Beetham, David, Carvalho, Edzia, Landman, Todd, Weir, Stuart), International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

tuotu esiin se tosiasia, etteivät kansalaiset toimi ja vaikuta yhteiskunnassa siten kuin lailla säädetty edustuksellinen demokratia edellyttäisi. Suomen eduskunta on laatinut useita tutkimuksia demokratia teemasta kuten Demokratia ja tulevaisuudet (2006)²⁸ ja Mika Mannermaan tutkimuksen Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä. Yhteiskunnallinen vaikuttaminen uudessa viitekehyksessä (2006). Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien arviointi ja tulevaisuuden demokratia on saanut huomiota näissä tutkimuksissa. Yksi yhteinen johtopäätös on se, että demokratiakeskustelussa on tarpeen pohtia aivan uusia näkökulmia, jotka vahvistavat kansalaisten osallistumista ja vaikutusmahdollisuuksia yhteiskuntaan globaalissa tietoyhteiskunnassa ja jotka ottavat huomioon tämän kehityksen itseorganisoiduvuuden.²⁹

Aimo Rynnänen eduskunnan julkaisussa Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto(2009) puolestaan kirjoittaa kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta demokratiakeskustelussa. Rynnäsen mukaan demokratian haaste on siinä, että *"vuorovaikutus ei voi olla pelkästään yhdensuuntainen, julkisilta viranomaisilta kansalaisten suuntaan. Tiedon, näkemysten ja mielipiteiden vaihto on kaksisuuntainen yhteys."* Rynnänen perää osallistuvaa demokratiaa. Rynnänen kirjoittaa, että osallistuva demokratia merkitsee enemmän demokratiaa, jossa kansalaisilla on muitakin tapoja osallistua ja vaikuttaa kuin äänestäminen. Osallistuva demokratia tarkoittaa aidon vuoropuhelun aloittamista kansalaisten kesken.³⁰

3.2.2 Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma

Suomen hallituksella on ollut kiinnostusta pohtia demokratian teemaa erityisen ohjelman puitteissa. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tarkoituksena on vahvistaa suomalaista demokratiaa ja sen perusteita yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Ohjelman puitteissa on ryhdytty kehittämään hankkeita aktiivisen kansalaisosallistumisen edistämiseksi. Poliitikkaohjelma tukee tutkimusprojekteja, joiden tarkoituksena on edistää aktiivista kansalaisuutta ja siihen liittyviä haasteita, sosiaalista pääomaa, indikaattoreita kansalaisosallistumisesta ja valtiollista demokratiaa.

²⁸ *Toim. Mika Mannermaa, Jim Dator, Paula Tiuhonen.*

²⁹ *Esim. Mannermaa, 2006, 148.*

³⁰ *Rynnänen, 2009, 41–42.*

3.2.3 Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa

Oikeusministeriö on antanut julkaisun Periaatepäätöksen demokratian edistämisestä Suomessa.³¹ Periaatepäätöksessä on tarkasteltu demokratian edistämistä Suomessa seuraavissa osakokonaisuuksissa: edustuksellinen demokratia ja äänestäminen, kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen, uudet osallistumiskanavat, kansalaiseksi kasvaminen/demokratiakasvatus ja demokraatiopolitiikka ja -hallinto.

Periaatepäätöksen taustoja on valmisteltu laaja-alaisesti ja valmistelutyön tuloksena oikeusministeriön julkaisussa *Demokratia – politiikan suuntaviivat*³² on todettu ja painotettu sitä, että kansalaisten asemaa tulee vahvistaa ns. suuren demokratian tarkoittamassa merkityksessä eli kansalaisten institutionaalisen ja lakiin perustuvan osallistumisen puitteissa. Myös niin sanottua pientä demokratiaa eli kansalaisten vapaaehtoista vaikuttamista kansalaisjärjestöjen avulla tai kansalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keinoin tulee vahvistaa.

Suomessa on toiminut erityinen Kansalaisyhteiskunnan neuvottelukunta ja sillä on ollut erityinen tehtävä mainitun valtioneuvoston hyväksymän periaatepäätöksen laadinnassa.³³ Periaatepäätöksen mukaan hallinnon kehittämässä ja demokratiahallinnossa vahvistetaan kansalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia suomalaisessa päätöksenteossa kehittämällä hallinnon menettelytapoja siten, että vuorovaikutus kansalaisten, päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden kesken on mahdollista. Samoin käynnistetään valmistelut hallituskausittain toistettavan kansalaisten tulevaisuuskeskustelun toteuttamiseksi.³⁴

3.2.4 Kansalaisnäkökulma Euroopan unionin tasolla

Euroopan integraatiokehityksen ja yleisemmin globalisaation myötä kansalaisten toimintaympäristö on aiempaa laajempi. Tästä huolimatta kansallisvaltio edelleen on se keskeisin orgaani, joka tuottaa kansalaisten keskeisimmät peruspalvelut. Edellä on todettu, että lakiin perustuvien peruspalveluiden järjestämisvelvoitteesta seuraa kansalaisten velvollisuus maksaa

³¹ *Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa, oikeusministeriö 17/2010.*

³² *Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Demokratiapoliittinen keskusteluasiakirja 2009, luonnos, 10.11.2009, Oikeusministeriö.*

³³ *Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa 4.2.2010, Oikeusministeriön julkaisu 17/2010.*

³⁴ *Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa, 19.*

veroja ja maksuja valtiolle ja kunnille. Ylimmät tarkastuselimet ovat orgaaneja, joiden tehtävänä on tuottaa informaatiota siitä millä tavoin veroja ja maksuja käytettiin julkisessa toiminnassa (valtion toiminnassa ja kuntien lakisääteisessä toiminnassa).

Euroopan unionin tasolla tällainen Euroopan unionin taloudenhoitoa tarkastava tarkastuselin on Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Euroopan unionin jäsenvaltioiden velvollisuutena on maksaa tiettyjen perusteiden mukaan osuutensa Euroopan unionin budjetista. Selvää on, että nämä varat viimekädessä ovat peräisin valtion kansalaisten maksamista veroista ja maksuista. Tällä perusteella Euroopan unionin ylimmän tarkastuselimen toiminta on tärkeää unionin jäsenvaltioiden kansalaisten näkökulmasta.

Kansalaisuus ja kansalaisnäkökulma eivät rajoitu pelkästään kansallisvaltioon. Euroopan unionissa sen jäsenvaltion kansalaiset ovat myös Euroopan unionin kansalaisia. Komission tiedonannossa kumppanuuteen perustuvasta EU- viestinnästä korostetaan aktiivisen Euroopan kansalaisuuden edistämistä sekä muun muassa kyselytutkimusten merkitystä yleisen mielipiteen selvittämiseksi. Tavoitteena on käyttää kyselytutkimuksia entistä strategisemmin tietyissä päätöksenteon vaiheissa, kuten politiikan kehittämisessä, vaikutusten arvioinnissa sekä viestintätoimien suunnittelussa ja arvioinnissa.³⁵ Euroopan unionin komissio on jo vuonna 2006 antanut Valkoisen kirjan eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta, jonka mukaan oikeus saada tietoa ja sananvapaus ovat eurooppalaisen demokratian kulmakiviä. Viestintä perustuu kolmelle tärkeälle periaatteelle, kattavuudelle, monimuotoisuudelle ja osallistumiselle. Onnistunut viestintä edellyttää kansalaisten tarpeiden asettamista lähtökohdaksi. Yksi päätavoite on tehostaa kansalaisten ja hallintoviranomaisten yhteyksiä sekä paikallisesti että EU:n laajuisesti.³⁶

Lissabonin sopimuksen yhtenä tärkeänä tavoitteena on lujittaa Euroopan unionin demokraattisuutta. Merkittävä keino tässä suhteessa on eurooppalainen kansalaisaloite. Vihreän kirjan mukaan kansalaisaloite on uusi osallistuvan demokratian ulottuvuus.³⁷ Euroopan komissio on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloittees-

³⁵ *Komission tiedonanto, Kumppanuuteen perustuva EU- viestintä, (KOM (2007) 568 lopullinen, 9–13.*

³⁶ *Valkoinen kirja eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta, KOM (2006) 35 lopullinen, 5–7.*

³⁷ *Vihreä Kirja Eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta, Euroopan yhteisöjen komissio, KOM (2009)622 lopullinen.*

ta. Aloitteen tavoitteena on saada komissio laatimaan ehdotus unionin säädökseksi.³⁸

3.2.5 Euroopan unionin ohjelmat

Euroopan unioni on pyrkinyt edistämään kansalaisnäkökulmaa useilla toimenpiteillä. Euroopan unionissa on toiminut erilaisia kansalaisnäkökulmaa edistäviä ohjelmia, tällä hetkellä tällainen ohjelma on Kansalaisten Eurooppa 2007–2013. Ohjelma tukee erilaisia toimenpiteitä, joilla edistetään aktiivista kansalaisuutta Euroopassa. Aktiivisella kansalaisuudella tavoitellaan sitä, että kansalaiset ja kansalaisjärjestöt osallistuisivat aktiivisemmin Euroopan integraatioprosessiin.

Suomessa oikeusministeriö osallistuu aktiivista kansalaisuutta edistävään yhteistyöhön muun muassa koordinoimalla EPACE - projektia (Exchanging Good Practices for The Promotion of an Active Citizenship within the European Union) ja muun muassa järjestämällä seminaareja ohjelman puitteissa. Ohjelman tavoitteena on edistää kansalaisten poliittista ja sosiaalista osallistumista. Ohjelma on osa Euroopan komission tukemaa Perusoikeudet ja kansalaisuus 2007–2013 ohjelmaa. Euroopan unionin erityinen ohjelma Perusoikeudet ja kansalaisuus 2007–2013 edistää kansalaisnäkökulmaa vahvistamalla Euroopan tasolla kansalaisyhteiskunnan oikeuksia.³⁹ Osallisia projektissa ovat Viron valtioneuvosto sekä Ruotsin integraatio ja tasa-arvoministeriö. Ohjelman puitteissa on julkaistu yhteistyönä seuraavat tutkimukset:

- Handbook on E-democracy, Tampere 2010.
- Democracy Administration, Tampere 2010.
- Civic education and youth participation, Tampere 2010.
- Promoting immigrants' democratic participation and integration, Tampere 2010.

3.2.6 Kansalaisnäkökulma OECD -tasolla

Myös OECD:n (Organisation of European Co-operation and Development) työssä on kansalaisyhteiskunnan tehtävää sovellettu julkisen hallinnon päätöksenteossa. OECD on lähtenyt siitä ajatuksesta, että kansalaiset

³⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitteesta, Euroopan komissio, KOM (2010) 119 lopullinen, 2010/0074 (COD).

³⁹ Council Decision of 19 April 2007 establishing for the period 2007–2013 the specific programme Fundamental rights and citizenship as part of the General programme Fundamental Rights and Justice.

tulisi nähdä lähinnä osallisina ja partnereina kun pyritään toteuttamaan esimerkiksi kestävästä kehityksestä ja avoimuutta kauppasuhteissa ja ympäristöpolitiikassa.

OECD on laatinut kansalaisten roolista raportteja sekä pitänyt kansalaisyhteiskunnan tiimoilla seminaareja. Vuonna 2009 se julkisti raporttinsa Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services. Keskeinen ajatus on ollut pohtia mahdollisuuksia tuoda kansalaisia lähemmäksi sekä hallituksen toimijoita että hallituksen politiikkaa.

OECD:n Public Government Reviews Finland - julkaisun johtopäätöksissä yhtenä julkisen hallinnon kehittämistavoitteena on kansalaisten osallistumisen ja osallisuuden edistäminen muun muassa julkisen palvelutuotannon tehostamiseksi: "*strategic insight requires citizen engagement in policy making as well as for service delivery*". Eli käännettynä strateginen näkemys edellyttää kansalaisen osallistumista toiminnan sisällön määrittelyyn sekä palvelun toimittamiseen. Tavoitteena on muutoksenhallinta ja yhtenäinen strategia (Nordic model), jolla muun muassa pyritään selviytymään vaikeasta taloudellisesta tilanteesta. Johtopäätöksissä tähdennetään osallisten (stakeholders: government, citizens, unions, business, civil society) sitouttamista yhteisten tavoitteiden toteuttamiseen.⁴⁰

3.2.7 Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että sekä kansallisella että alueellisten kansainvälisten järjestöjen tasolla on käynnistetty useita hankkeita, joiden selkeänä tavoitteena on ottaa kansalaiset paremmin huomioon julkisessa hallinnossa. Korostus on aktiivisessa kansalaisuudessa ja siinä, että kansalaiset tavalla tai toisella osallistuisivat suoraan julkisen hallinnon toimintaan. Yhdeksi keskeiseksi osallistumisen keinoksi on ajateltu sähköisen viestinnän hyväksi käyttämistä. Julkisessa hallinnossa on omaksuttu kansalaisnäkökulma, jonka edistämiseksi modernilla tietoteknologialla on olennainen merkitys.

⁴⁰ OECD Public Government Reviews Finland, *Working together to sustain success, assessment and recommendations*, 12, 32–33.

3.3 Kansainvälinen yhteistyö valtioiden tarkastustoiminnassa - INTOSAI

Ylimpien tarkastuselinten yhteistyötä ja samalla myös harmonisointityötä harjoitetaan kansainvälisellä tasolla ylimpien tarkastuselinten muodostamassa järjestössä, INTOSAIssa. Järjestön antaman niin sanotun Liman julistuksen (Lima Declaration) mukaan ylimpien tarkastuselinten riippumattomuus ei ole yksistään ja sinänsä riittävä vaatimus niiden toiminnalle vaan lainsäädäntöön perustuvan riippumattomuuden tulee toteuttaa demokraattisen oikeusvaltion periaatteita. Alkuperäistekstissä asia on ilmaistu seuraavasti:

"This independence is also required to be anchored in the legislation. For this, however, well functioning institutions of legal security must exist, and these are only to be found in a democracy based on the rule of law."

Liman julistus on luonteeltaan valtiollisen tarkastuksen perustuslaki, Magna Carta. Siinä korostetaan, että demokratia (representative democracy, other means of democracy) on olennainen riippumattomuuden kulmakivi.

INTOSAI:n Ammatillisten Standardien Komitea (Professional Standards Committee) on järjestänyt järjestön standardeja hierarkisesti seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- ensimmäisen tason muodostavat INTOSAI:n perustamisperiaatteet (Lima Declaration)
- toisen tason muodostavat perusedellytykset, joita on asetettu ylimpien tarkastuselinten toiminnalle,
- kolmas taso muodostuu perustavanlaatuisista perusperiaatteista, jotka tulee ottaa huomioon tarkastusten tekemisessä,
- neljäs taso muodostuu tarkastusohjeista, joilla tarkennetaan, täsmennetään ja operationalisoidaan tarkastustyön perusperiaatteita siten, että niitä voidaan hyödyntää päivittäisessä tarkastustyössä.

3.3.1 Bottom–up (alhaalta–ylös) -lähestymistapa/metodi tarkastustyössä?

INTOSAI:n standardeihin ja ohjeisiin on kirjoitettu näkökohtia, joissa tarkastusvirastojen oletetaan ottavan huomioon kansalaisnäkökulma. Esimerkiksi toiminnantarkastuksen ohjeiksi tarkoitettussa ISSAI -standardi 3000:ssa (Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience) on esitelty ana-

lyyttisiä metodeja ja lähestymistapoja toiminnantarkastukseen. Kyseinen standardi kuuluu edellä mainittuun INTOSAI - asiakirjojen neljänteen tasoon, tarkastusohjeisiin ja niiden toimeenpano-ohjeisiin.

Toiminnantarkastuksessa on perinteisesti omaksuttu ylhäältä–alas - lähestymistapa eli top–down -perspektiivi. Tarkastaminen keskittyy pääasiassa lainsäätäjän ja hallituksen lähtökohdista esitettyihin vaatimuksiin, näiden aikomuksiin, tavoitteisiin ja odotuksiin perustuviin näkökulmiin. Perinteisesti omaksutun ylhäältä–alas (top–down - perspective) lähestymistavan ja metodin sijaan standardissa on omaksuttu alhaalta–ylös (bottom–up - perspective) lähestymistapa. Mainitun ISSAI - standardi 3000:n mukaan joissakin maissa on mahdollista määriteltyjen tavoitteiden ja lähtökohdienten perusteella lisätä tähän yleiseen näkökulmaan niin sanottu asiakasorientoitunut näkökulma (client-oriented perspective), jonka mukaan näkökulman keskiössä ovat palvelutuotannon johtaminen, odotusajat ja muut asiakkaiden ja kuluttajien edellyttämät olennaiset asiat. Tällaista näkökulmaa voidaan pitää tarkastusnäkökulmana, joka pyrkii ottamaan huomioon kansalaisten intressit. Näkökulma merkitsee myös sitä, että ylimmän tarkastuselimen tulee kohdistaa huomiota niihin kysymyksiin ja ongelma-kohtiin, joilla on merkitystä kansalaisille. Tämä malli toteuttaa tarkastuksessa mainittua alhaalta–ylös eli bottom–up -lähestymistapaa.⁴¹

ISSAI - standardi 3000:n mukaan tarkastustyössä tulee pitää mielessä, että tarkastusraportteja ei kirjoiteta vain niille tahoille, joilla on hallussaan tarkastuksen kohteeseen tai tarkastustoimintaan liittyvää erityisasiantuntemusta. Tarkastusraportteja laaditaan ja kirjoitetaan siksi, että niiden välityksellä saataisiin tietoa ja että raporttien lukijat voisivat paremmin ymmärtää sitä tarkastuksen kohteena olevaa toimintaa, josta raportti on kirjoitettu. Mitä paremmin raportti välittää tarkastustietoa, sen enemmän tarkastustyössä voidaan ajatella olevan lisäarvoa. Raporttien ymmärrettävyys luo luotettavuutta ja uskottavuutta tarkastustyöhön. Tarkastusraporttien kyvyllä välittää ymmärrettävästi tarkastustietoa vahvistetaan ylimmän tarkastuselimen toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Kansalaisnäkökulman toteutuminen edellyttää, että ylin tarkastuselin ottaa avoimuus- ja läpinäkyvyysvaatimuksen huomioon toiminnassaan.⁴²

⁴¹ ISSAI –standard 3000, *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI’s Auditing Standards and practical experience*, 27–28.

⁴² ISSAI –standard 3000, 71–72.

3.3.2 Tarkastustoiminnan osalliset: käyttäjät/kuluttajat ja kansalaiset?

Tuloksellisuustarkastusta varten laaditun ohjeen liiteluonnoksessa (Appendix to ISSAI 3100 Performance Auditing Guidelines: Key Principles Appendix, endorsement version) on kiinnitetty huomiota niihin osallisiin, jotka muodostavat toiminnantarkastuksen toimintaympäristön. Toiminnantarkastuksen toimintaympäristönä on yleisesti yhteiskunta ja kansalaiset (general public), lainsäätäjä, hallitus ja ne tahot, joita tarkastetaan. Liiteluonnoksessa viitataan siihen, että demokratiaperiaate perustuu kansalaisten oikeuteen pitää yleisten vaalien keinoin hallitus vastuullisena toiminnastaan. Tätä tarkoitusta ja tämän periaatteen toteuttamista varten kansalaiset tarvitsevat informaatiota siitä, miten julkisia varoja ja resursseja käytettiin ja miten julkiset palvelut toimivat. Tuottamalla objektiivista ja luotettavaa informaatiota näistä asioista, tuloksellisuustarkastus ja yleensä tarkastustoiminta toteuttaa tehtävässään vaadittua läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta.⁴³

Toiminnantarkastuksen haasteita

Tuloksellisuustarkastus on määritelty INTOSAI -standardeissa seuraavasti: "*Performance auditing is an independent and objective examination of government undertakings, systems, programmes or organisations, with regard to one or more of the three aspects of economy, efficiency and effectiveness aiming to lead improvements.*"⁴⁴ Vapaasti käännettynä tämä merkitsee, että tuloksellisuustarkastus on riippumatonta ja objektiivista hallituksen toimien, systeemien, ohjelmien ja organisaatioiden tutkimista ottamalla huomioon tarkastuksen kriteereistä mukaan yksi tai useampi tekijä, taloudellisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, joilla kullakin tähdätään parannuksiin. INTOSAI -standardin liitteessä Appendix to ISSAI 3100 on esitetty toiminnantarkastuksen haasteita. Yksi haaste on suhteiden rakentaminen tarkastustoiminnan osallisiin eli tarkastuksen toimintaympäristöön. Ylimmän tarkastuselimen tulisi tunnistaa sen toimintaympäristön avainryhmät ja perustaa tehokas kaksisuuntainen kommunikaatioyhteys näiden kesken. Yksi syy tähän tarpeeseen on siinä, että ylimmän tarkastuselimen tulisi olla paremmin tietoinen eri ryhmien tarpeista ja odotuksista. Siltä perustalta tarkastusviranomaisen voi paremmin tuottaa toimintaympäristön kannalta relevanttia tietoa. Toinen syy mainittuun kommu-

⁴³ INTOSAI, *Appendix to ISSAI 3100, endorsement version.*

⁴⁴ ISSAI 3100, *endorsement version, 3.*

nikaatioyhteyden on siinä, että se antaa ylimmälle tarkastuselimelle mahdollisuuden selittää toimintaympäristölle ja sen osallisille tarkastuksensa tavoitteita.⁴⁵

Mainitussa standardin liitteessä mainitaan siitä, että kommunikaatiossa toimintaympäristön osallisten kanssa on tärkeitä tunnistaa tavanomaiset kontaktit kuten lainsäätäjät ja hallituksen elimet ja sellaiset uudet ryhmät joiden kanssa tarkastuselin ei ole ollut aikaisemmin tekemisissä. Näitä ovat akateeminen ympäristö, liike-elämä, kansalaiset ja heitä edustavat järjestöt, tutkimuslaitokset, intressiryhmät, riippumattomat hallituksen ulkopuoliset organisaatiot, poliitikot ja median edustajat. Kansalaisten roolia tässä yhteydessä standardin liite sanoo: kansalaiset ovat toiminnan-tarkastuksen ideoiden lähde, kansalaiset ovat se lähde jonka perusteella tuloksellisuustarkastusta edellytetään, kansalaiset ovat tuloksellisuustarkastusraporttien käyttäjiä (*"Citizens are source of ideas for performance auditing, a source of demand for performance auditing, and users of performance audit reports"*). Kansalaisyhteisöön ollaan yhteydessä suoraan tai kansalaisia edustavien järjestöjen avulla. Ylimmän tarkastuselimisen tulisi standardin liitteen perusteella harkita kuinka se parhaiten tavoittaa kansalaiset. Standardin liitteen mukaan olosuhteista riippuen vaihtoehtoja voivat olla:

- televisiohaastattelut,
- artikkelit erilaisissa julkaisuissa
- lehtiset yleisissä tiloissa
- ylimmän tarkastuselimisen verkkosivut

Ylin tarkastuselin voisi käyttää mediaa selittääkseen uuden toiminnan-tarkastuksen lähestymistapaa/näkökulmaa. Samoin voidaan selittää miten lähestymistapa kytkeytyy ylimmän tarkastuselimisen valvontatehtävään, jossa arvioidaan onko veronmaksajien rahoja käytetty hallituksessa taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti (economically, efficiently and effectively). Ylimmän tarkastuselimisen verkkosivuilla voisi myös olla tietoja tulevasta toiminnantarkastuksista, tarkoituksena antaa siitä kiinnostuneille tahoille mahdollisuus ottaa yhteyttä tarkastusvirastoon esimerkiksi kommentoimalla hanketta. Tällainen kommentointi soveltuisi erityisesti palvelutuotantoa koskeviin tarkastuksiin.⁴⁶

Standardin liite painottaa sitä, että ylimmällä tarkastuselimellä tulee olla hyvät suhteet mediaan. Media tarjoaa sillan kansalaisyhteisöön ja kansalaisten näkemyksiin esimerkiksi julkisista palveluista. Toisinaan julkinen mieli-

⁴⁵ INTOSAI, *Appendix to ISSAI 3100, endorsement version.*

⁴⁶ INTOSAI, *Appendix to ISSAI 3100, endorsement version.*

pide, joka on lausuttu mediassa, tuottaa lisätukea ja vaikutuksia itse tarkastusaiheeseen ja sitä kautta tarkastusraporttiin.⁴⁷ Standardin liitteessä yhdeksi ylimmän tarkastuselimen menestystekijäksi mainitaan ulkoiset suhteet ja niiden joukossa strategialla perustettu kommunikaatioyhteys mediaan, tarkastettaviin, kansalaisiin ja muihin osallisiin.⁴⁸

Osallisten tunnistaminen laillisuustarkastuksessa

Laillisuustarkastus on määritelty standardeissa siten, että *"Compliance audit deals with the degree to which the audited entity follows the rules, laws and regulation, policies, established codes, or agreed upon terms and conditions, etc. Compliance audit may cover a wide range of subject matters. In general, the purpose of a compliance audit is to prove assurance to intended users about the outcome of the evaluation or measurement of a subject matter against suitable criteria."* Vapaasti käännettynä määrittely tarkoittaa sitä, että laillisuustarkastus on kiinnostunut sitä miten tarkastettava kohde noudattaa sääntöjä ja lakeja, politiikoita ja vakiintuneita toimintatapoja. Laillisuustarkastus voi olla kiinnostunut laajasti erilaisista asiakysymyksistä. Yleensä laillisuustarkastuksen tarkoituksena on varmistua käyttäjien puolesta siitä, että arvioinnit ja mittaukset on tehty asianmukaisten kriteerien perustalta. Ylimmän tarkastuselimen toimivallasta riippuen laillisuustarkastus voi olla luonteeltaan lainmukaisuuden (regularity) tarkastamista tai hyvän ja eettisen hallinnon tarkastamista (propriety).⁴⁹

INTOSAI -standardeissa otettu huomioon kolme erilaista ylimmissä tarkastusvirastoissa yleensä tunnettua tarkastuslinjaa: tuloksellisuustarkastus, tilintarkastus ja laillisuustarkastus. Kaikissa tarkastuslinjan ohjeissa on kiinnitetty huomiota kansalaisnäkökulmaan. Esimerkiksi laillisuustarkastusohjeessa ISSAI 4100 (Compliance Audit Guidelines ISSAI 4100) laillisuustarkastuksen suunnittelu ja muotoilu edellyttää sekä itse tarkastuksen eri osapuolten tunnistamista että tarkastusraportin käyttäjien tunnistamista. Standardissa lausutaan siitä, että tarkastajan ammatillisen arvion perusteella ratkaistaan se seikka, miten kussakin tapauksessa kommunikoidaan tehokkaimmin ajateltujen käyttäjien kanssa. Käyttäjien tarve voi vaihdella riippuen siitä, onko käyttäjä lainsäätävä, rahoittajaorganisaatio, lahjoittaja-

⁴⁷ INTOSAI, *Appendix to ISSAI 3100, endorsement version.*

⁴⁸ INTOSAI, *Appendix to ISSAI 3100, endorsement version.*

⁴⁹ ISSAI 4200, *endorsement version, 13.*

organisaatio vai ovatko käyttäjät kansalaisia tai muita relevantteja osallisia.⁵⁰

Laillisuustarkastuksen kriteerit painottavat raportin ajateltuja käyttäjiä. Raportin havainnoissa ja löydöksissä kansalaiset ja käyttäjät on otettava huomioon kun arvioidaan tarkastuskohteena olevissa olosuhteissa vaikutuksia ja seurauksia.⁵¹ Asiakysymyksiä koskeva suositusinformaatio ja laillisuustarkastuksen kriteerit edellyttävät muun muassa tietoja, joita on koottu kansalaisilta ja käyttäjiltä: julkisesti raportoitua tietoa kuten tietoja kansalaisten huomautuksista ja valitusrekistereistä, huomautuksista koskien palveluita, informaatiota muun muassa siitä ovatko valitus- ja vetoomustiet olleet asianmukaisesti käytettävissä sekä valitukset mahdollisista palveluiden toimittajista.⁵²

Tilintarkastuksen osalliset

Liman julistuksessa perinteiseksi ylimmän tarkastuselimen tehtäväksi on määritelty tilintarkastus: "*To audit the legality and regularity of financial management and of accounting.*"⁵³ Vapaasti käännettynä määrittely tarkoittaa, että tilintarkastus tarkoittaa taloushallinnon ja tilinpidon lainmukaisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastamista. Ainakaan ISSAI 1000 standardissa ei suoranaisesti mainita tilintarkastuksen kansalaisnäkökulmaa tai osallisia. Standardin mukaan lainsäätäjä ja sääntelyviranomaiset ovat useimmiten julkisen sektorin tilintarkastustiedon käyttäjiä ja hyödynttäjiä. Lainsäätäjä tai sääntelyviranomaisen tilintarkastustiedon perusteella tekee paitsi taloudellisia päätöksiä, myös päätöksiä siitä, jatkaako se tiettyjä hallitusohjelmia tai rahoitusta. Standardi edellyttää julkisen hallinnon tilintarkastukselta esimerkiksi yksityisen sektorin tilintarkastukseen verrattuna laajempia laadullisia tietoja.⁵⁴

Myös tilintarkastuksessa on asianmukaista pohtia avoimuuden, läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden edistämistä. Kysymys on siitä, mikä on tilintarkastuksen rooli tiedon tuottajana ja minkälaista tietoa tilintarkastus tuottaa. Perusteltua on pohtia mitä kansalaisnäkökulma voisi tilintarkastuksessa tarkoittaa ja miten tilintarkastus edistäisi kansalaisnäkökulman

⁵⁰ ISSAI 4100, *Compliance Audit Guidelines, For Audits Separately from the Audit of Financial Statements, endorsement version*, 15.

⁵¹ ISSAI 4100, 16–17, 41.

⁵² ISSAI 4100, in *appendixes 1–4*.

⁵³ ISSAI 1, *The Lima Declaration. Kts. täsmällisempi määrittely ISSAI 100 Basic Principles in Government Auditing*.

⁵⁴ ISSAI 1000, 21–22.

huomioimista. ISSAI 1550 standardissa julkisen sektorin tilintarkastuksen riskiarviointiprosessissa on edellytetty ylimmän tarkastuselimen tilintarkastuksen huomaavan sen, että julkisen sektorin (ministeriöedustus) edustajat esimerkiksi julkisissa yhtiöissä edustavat kansalaisia.⁵⁵ Vaikka kansalaisnäkökulma tilintarkastuksessa saattaa olla välillisempää kuin esimerkiksi toiminnantarkastuksessa, on tilintarkastuksen toiminnolla nähtävä merkittävä budjetin ja budjettinormien noudattamisen kautta toteutuva kytkentä kansalaisten velvollisuuteen maksaa veroja ja maksuja. Tätä ilmentää Suomessa perustuslain 84 §:n säännökset talousarvion sisällöstä, jossa ainakin keskeisen osan tuloista oletetaan perustuvan kansalaisten maksamiin veroihin ja maksuihin.

3.4 Päätelmiä jatkopohdintaa varten

Tarkastustyön keskeiset käsitteet, kuten esimerkiksi accountability - käsite ovat moniulotteisia ja kontekstiriippuvaisia käsitteitä. Käsitteiden määrittelyssä tulee ottaen huomioon niille ominainen toimintaympäristö. Esimerkiksi INTOSAI:n standardeissa accountability -käsite on jopa kyseenalaistettu sillä perusteella, että se eräissä tapauksissa, kuten esimerkiksi toiminnantarkastuksen niin sanotusti. ongelmanratkaisulähtöisessä tarkastelutavassa on omiaan kaventamaan toiminnantarkastuksen fokusta ja informaatiota – samoin kuin tarkastajan luovuutta ja ammatillisuutta.⁵⁶ Kyseenalaistamisessa on kyse ilmeisesti enemmän tradition purkamisesta ja määrittelyongelmasta kuin itse ylimmän tarkastuselimen tarkastustyötä haittaavasta esteestä.

Tässä selvityksessä accountability - käsite pyritään asettamaan laajempaan edustuksellisen demokratian ja kansalaisten osallistumisedellytysten tarkastelun kontekstiin. Keskeinen kysymys on kuinka yleinen ja yleisesti käytetty metodi ISSAI - standardien tuntema kansalaisten näkökulmaa edustava ja niin sanottu bottom-up tyyppinen lähestymistapa on ylimmissä tarkastuselimissä.

Edustuksellisen demokratian piirissä institutionaalinen accountability - käsite liittyy lähinnä siihen kysymykseen, miten kansalaiset voivat saamansa tiedon perusteella vastuuttaa julkisen vallan toimijoita, myös kansalliseen parlamenttiin valittuja edustajia. Perinteisen edustuksellisen demokratian toimintaan liittyvät ongelmat kuten äänestämättömyys vaaleissa

⁵⁵ ISSAI 1550, 678–679.

⁵⁶ ISSAI 3000, 28.

edellyttävät kansalaisten osallistumisen edellytysten vahvistamista. Tutkimuskirjallisuudessa puhutaan tässä yhteydessä tavallisesti deliberatiivisesta demokratiasta. Sen yhtenä keskeisenä tavoitteena on täydentää perinteistä edustuksellista demokratiaa. Deliberatiivisen demokratian idean toteutumisen edellytys on tieto ja tiedon saatavuus sekä yleisemmin avoimuusperiaatteen toteuttaminen julkisessa hallinnossa ja sen päätöksenteossa. Deliberatiivinen demokratia korostaa kansalaisten suoraa osallistumista.

Selvityksessä keskustellaan kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksistä erityisesti ylimmän tarkastuselimen toiminnassa. Kyse on pitkälti institutionaalisen tason vastuuttamisen ja yksilötasoisien kansalaisvastuuttamisen välisen ja keskinäisen suhteen pohdinnasta. Yksilötasoinen kansalaisvaikuttaminen voi viitata erilaisiin lähtökohtiin: kansalaislähtöiseen demokratian vahvistamiseen, arviointeihin osallistamiseen tai esimerkiksi konsumerismi - filosofian tarkoittamaan kuluttajavaikuttamiseen valituksen keinoin.

Selvityksessä arvioidaan niitä keinoja, joilla kansalaisten osallistumismahdollisuuksia voitaisiin käytännössä vahvistaa.

Ylimpien tarkastuselinten kansainvälisissä standardeissa tunnetaan erityinen kansalaisnäkökulma lähestymistapa/metodi. INTOSAI:n standardeissa kansalaisnäkökulma ja niin sanottu bottom-up lähestymistapa tai metodi on kuitenkin vähäisemmässä roolissa kuin esimerkiksi kansalaisnäkökulma esimerkiksi Euroopan Unionin tai OECD:n hankkeissa. Tarkastustyön osalliset on otettu huomioon standardeissa enimmäkseen informaatiovirtojen ja raportoinnin kohteina. Standardien kehittämistyössä kansalaisnäkökulmaan ja kansalaisiin tarkastusideoiden lähteenä on kuitenkin viitattu varsinkin toiminnantarkastuksen standardien kehittelyn yhteydessä. Tällainen ajattelutapa ei näytä olevan kuitenkaan valtavirtaistunut INTOSAI-standardeissa.

Selvityksessä pohditaan kriittisesti myös kansalaisten osallistumisen tarkoituksenmukaisuutta: onko kansalaisten suora osallistuminen välttämätöntä? Mitä kansalaisten suora osallistuminen käytännössä voisi tarkoittaa? Onko julkisella hallinnolla mahdollisuutta ja voimavaroja käytännössä vastata kansalaisnäkökulman haasteisiin? Selvityksessä selvitetään vertailevasti niitä normeja ja käytäntöjä, joiden perusteella kansalaisnäkökulmaa on pohdittu tai on jo otettu käyttöön ylimmissä tarkastuselimissä. Keskeisenä lähteenä tässä selvitystyössä on seuraavassa luvussa 4 esitetty kansainvälinen vertailukysely ja sen tulosten analyysi.

4 Kansainvälinen vertailukysely ja kyselyn tulosten analyysi

Tässä luvussa analysoidaan ylimmille tarkastuselimille tehtyä kyselyä. Analyysin tavoitteena on vertailla ylimpien tarkastuselinten antamia vastauksia siinä, minkälaisen merkityksen ne antavat kansalaisnäkökulmalle ja ovatko ne pyrkineet edistämään kansalaisnäkökulmaa (bottom up-perspective) tarkastustyössään.

4.1 Ylimpien tarkastuselinten asema

Kyselyn ensimmäisessä kysymyksessä pyydettiin ylintä tarkastuselintä kuvailemaan asemaansa ja suhdetta kansalliseen parlamenttiin. Kysymyksen lähtökohtana oli Liman julistuksen periaatteet ylimmän tarkastuselimen asemasta ja suhteesta muihin ylimpiin valtioelimiin. INTOSAI:n piirissä hyväksytty Liman julistus edellyttää ylimmiltä tarkastuselimiltä itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Ylimmän tarkastuselimen itsenäisyys merkitsee julistuksessa perustuslain ja lain säännöksiin taattua toiminnan omaehtoisuutta ja autonomiaa siinäkin tapauksessa, että ylin tarkastuselin toimii parlamentin virastona tai harjoittaa tarkastustoimintaa parlamentin ohjeiden perusteella.

Ensimmäisen kysymyksen perusteella tarkoituksena on ollut pohtia esitetyistä kriteereistä (organisatorinen kriteeri, toimivalta määrä tarkastuksen suuntaamisesta, raportointi) käsin sitä miten ylimmän tarkastuselimen asema on järjestetty suhteessa kansalliseen parlamenttiin eli siihen elimeen, joka perinteisen edustuksellisen demokratian idean mukaisesti edustaa välillisesti kansalaisia. Perinteisen ajattelutavan mukaan kansallinen parlamentti on se elin, jolla edustuksellisessa demokratiassa on parhaat edellytykset tuoda esiin kansalaisnäkökulmaa ylimmän julkisen vallan käytön koneistossa. Voidaan perustellusti kysyä onko parlamentin ja kansalaisten välinen kommunikaatio kuitenkin riittävää asioissa, joissa on kyse ylimmän tarkastuselimen toimivaltaan kuuluvista asioista?

Tavoitteena on tarkastella ja pohtia analyysin tuloksia laajemmin kansalaisnäkökulmaa vasten ottaen huomioon, että poliittis-hallinnollinen toimintaympäristö on erilainen. INTOSAI -standardi ISSAI 1000 jakaa kansainvälisellä tasolla julkisen sektorin ulkoisten tarkastajien tarkastusmallit kolmeen joukkoon: Auditor General -model, Court of Accounts model ja

Board or Collegiate model. Mallien välillä on suurtakin vaihtelua ja se on otettava huomioon esimerkiksi INTOSAI:n tarkastusstandardien laadinnassa.⁵⁷ Selvityksen liite 1 sisältää kysymykseen annettujen vastausten perusteella laaditun maakohtaisen jäsenyyksen siitä, mikä suhde ylimmällä tarkastuselimellä on esimerkiksi kansalliseen parlamenttiin, joka perinteisen edustukselliseen demokratiaan perustuvan ajattelumallin mukaan välillisesti edustaa valtion kansalaisia. Kriteerit, joiden perusteella ylimmiltä tarkastuselimiltä saatuja vastauksia on analysoitu ja koottu ovat:

- a organisatoriset suhteet parlamenttiin ja ylimmän tarkastuselimen mahdolliset erityispiirteet,
- b kansallisen parlamentin toimivalta määrätä tarkastussuunnitelmista/tehtävistä
- c ylimmän tarkastuselimen raportointi kansalliselle parlamentille.

4.1.1 Organisaatoriset suhteet

Tavallista on, että ylimpien tarkastuselinten asema on määritelty joko perustuslaissa tai laissa. Ylimmän tarkastuselimen lakiin perustuva asema tukee ylimmän tarkastuselimen oikeusvaltiollista asemaa, ja se on edellytys niille toimivaltuuksille, joita sillä on. Ylimmän tarkastuselimen oikeusvaltiollinen asema on eri kysymys kuin sen toiminnallinen eli tarkastustehtäviin liittyvä riippumaton asema.

Australian ylin tarkastusviranomaisena on toiminnallisesti parlamentista täysin riippumaton elin ja sen toiminta perustuu lain säännöksiin. Bulgarian ylimmän tarkastuselimen asema perustuu niin ikään lain säännöksiin ja perustuslakiin. Kanadan ylimmän tarkastuselimen toimivalta on määrätty laissa ja sen pääjohtajan valitsee parlamentti. On vaikea arvioida sitä, onko parlamentin toimivalta valita ylimmän tarkastuselimen pääjohtaja omiaan heikentämään ylimmän tarkastuselimen riippumattomuutta tai mahdollisesti jopa vahvistamaan ylimmän tarkastuselimen toiminnallista riippumattomuutta suhteessa tarkastettaviin. Kreikan tuomioistuinnomaisesti toimivalla ylimmällä tarkastusviranomaisella ei ole lainkaan organisatorista sidosta parlamenttiin. Tsekin tasavallan ylimmällä tarkastuselimellä on taas riippumaton asema suhteessa muihin valtioelimiin. Sveitsissä sen ylin tarkastuselin (the Federal Audit Office) on riippumaton ja autonominen niissä tehtävissä, jotka on laissa määrätty sille. Se toiminnallaan tukee sekä Sveitsin liittoparlamenttia ja liittoneuvostoa. Islannin ylin tarkastuselin toimii lain nojalla riippumattomana elimenä Islannin parlamentin (Althin-

⁵⁷ ISSAI 1000, 12–13.

gi) suojeluksessa tai alaisuudessa. Parlamentin puheenjohtajisto palkkaa Islannin ylimmän tarkastuselimen henkilökunnan. Ylimmästä tarkastuselimestä annetun lain (the National Audit Act the Office) mukaan tarkastuselimen tehtäviin kuuluu parlamenttikomiteoiden avustaminen taloudellisissa asioissa. Avustamisessa on kyse lähinnä asiantuntijatoiminnasta erilaisissa käsiteltävissä hallituksen taloutta koskevista kysymyksissä. Norjan ylintä tarkastuselintä kuvataan sen vastauksissa siten, että se on riippumaton elin, joka raportoi suoraan parlamentille.

Kreikan ja Ranskan ylimmälle tarkastuselimelle on tyypillistä tuomioistuimainen rooli. Etenkin Kreikan ylintä tarkastusviranomaisista voi sen rakenteen perusteella luonnehtia tuomioistuimeksi. Institutionaaliset takeet suojaavat sen toiminnallista ja juridista riippumattomuutta. Kreikan tarkastuselimen asema maan valtiokoneistossa muutenkin poikkeaa tavanomaisesta. Kreikan ylimmällä tarkastuselimellä ei ole minkäänlaista organisatorista tai toiminnallista suhdetta kansalliseen parlamenttiin. Ranskan ylimmän tarkastusviranomaisen (Cour de Comptes) tehtävänä on Ranskan valtiosäännön säännösten perusteella avustaa parlamenttia hallituksen toimien valvonnassa. Ranskan ylin tarkastusviranomainen ei ole varsinaisesti tuomioistuin vaan se toteuttaa ylimpien tarkastuselinten tavoin talouden tarkastuksia, laillisuus- ja toiminnantarkastuksia.

Vaikka myös Saksan liittotasavallan ylin tarkastuselin nauttii oikeudellisesta riippumattomuudesta, se ei ole tuomioistuimainen elin. Saksan liittotasavallan ylimmän tarkastuselimen pääasiallinen tehtävä on toteuttaa tarkastuksia kuten talouden (tilintarkastus) ja toiminnantarkastuksia yhteinä toimintakokonaisuutena. Sen tehtävänä ei ole antaa tuomioita. Erityinen piirre Saksan liittotasavallan tarkastustoiminnassa on se, että sen hankkeissa tutkitaan samanaikaisesti useita näkökulmia: toiminnan säännönmukaisuutta, taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Saksan liittotasavallan ylin tarkastuselin havaintojensa perusteella neuvoo sekä liittoparlamenttia, liittohallitusta ja yksittäisiä ministeriöitä. Suhteessaan ylimpiin elimiin se noudattaa tasapuolisuuden periaatetta. Kun se neuvoo parlamenttia, tulee sen antaa yhtäläiset neuvot samanaikaisesti liittohallitukselle. Saksan ylin tarkastusviranomainen antaa siten neuvoja tarkastustensa perusteella, se informoi tarkastustensa perusteella mainittuja tahoja.

Unkarin ylimmän tarkastuselimen asema poikkeaa eniten edellä mainituista. Unkarin ylimmällä tarkastuselimellä on selkeä kytkeä kansalliseen parlamenttiin. Unkarin ylin tarkastusviranomainen on parlamentin tarkastuselin. Sen toiminnan perusta on lainsäädännössä ja se on parlamentin toimija.

Sekä Maltaan, Bulgarian, Slovakian että Tsekin tasavallan ylimmillä tarkastuselimillä on yhteistyösuhde myös hallituksen kanssa. Esimerkiksi yhteistyön muoto Bulgariassa on "mielipiteiden lausuminen valtioneuvoston

pyynnöstä" ja siitä määrää parlamentti. Tsekin tasavallan ylimmän tarkastuselimen pääjohtajalla on oikeus osallistua parlamentin tai sen elinten kokouksiin silloin, kun niissä päätetään ylimmän tarkastuselimen toimivaltaan kuuluvia asioita. Hänellä on myös osallistumisoikeus hallituksen kokouksiin, silloin kun läsnäoloa edellytetään tarkastusten vuoksi (when it discusses SAO reports and adopts resolutions concerning the ministries' obligation to act and react).

Maltan ylin tarkastusviranomainen toimii kansallisessa parlamentissa kahden parlamentin valiokunnan välityksellä. Valiokuntien välityksellä kansallisessa parlamentissa toimivat myös Australia, Kypros, Tanska. Esimerkiksi Tanskassa parlamentin valiokunta the Public Accounts Committee valtiosäännön mukaan valvoo tarkastustoimintaa hallituksessa (supervises the audit control in the government administration). Ylimmän tarkastuselimen pääjohtaja avustaa tätä parlamentin valiokuntaa talouden valvonnassa ja toimittaa tutkimukset, joita kyseinen valiokunta vaatii. Myös Maltalla sen ylin tarkastuselin toimii yhteistyössä parlamentin kanssa kahden parlamenttivaliokunnan välityksellä (the Public Accounts Committee, the National Audit Office Accounts Committee).

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, joka on Euroopan unionin tasolla ylin tarkastuselin, on niin ikään Euroopan unionin parlamentista ja muista orgaaneista riippumaton. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityispiirre on, että se toimii supranationaalisenä orgaanina. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on auttaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa. Euroopan parlamentti tutkii tilintarkastustuomioistuimen raportit yksityiskohtaisesti ennen kuin se päättää hyväksyä tai hylätä komission ehdotuksen. Jos parlamentti on tyytyväinen, tilintarkastustuomioistuin lähettää neuvostolle ja parlamentille lausuman siitä, että eurooppalaisten verovaroja on käytetty asianmukaisesti.

Yhteenvedoa tarkastusviranomaisten asemasta ja tehtävistä

Kreikan ylin tarkastusviranomainen toimii kuten tuomioistuin. Ranskan tuomioistuinmainen ja Saksan liittotasavallan oikeudellista riippumattomuutta nauttivat ylimmät tarkastuselimet toimivat eituomioistuintyyppisesti samalla tavoin kuin useimmat eurooppalaiset ylimmät tarkastuselimet yleensä. Muiden maiden ylimmät tarkastuselimet toimivat lähinnä tilintarkastuksia, toiminnantarkastuksia ja laillisuustarkastuksia toimittavina riippumattomina/autonomisina hallinnollisina eliminä. Niiden suhde parlamenttiin vaihtelee, jotkut ovat parlamentin elimiä (Unkari), toiset toimivat parlamentin yhteydessä itsenäisinä tarkastuseliminä, toiset hyvin tiukasti parlamentista toiminnallisesti erillisinä riippu-

mattomina eliminä. Ylimmän tarkastuselimen riippumaton suhde parlamenttiin on samantyyppinen Australiassa, Kanadassa, Kyproksella, Tsekin tasavallassa, Tanskassa, Islannissa, Norjassa ja Sveitsissä. Vaikka esimerkiksi Tanskan ylin tarkastusviranomais (Rigsrevisionen) on organisoitu kansallisen parlamentin alaisuuteen (Folketing), on se riippumaton tarkastustehtävissään. Unkarin ylin tarkastuselin poikkeaa mainituista siten, että se on perustettu parlamentin tarkastuselimeksi. Jotkut ylimmät tarkastuselimet (Malta, Bulgaria, Slovakian tasavalta, Tsekin tasavalta) tekevät tiivistä yhteistyötä myös hallituksen kanssa. Esimerkiksi Slovakian tasavalta valmistelee mielipiteen valtion budjettiehdotuksesta. Saksa taas antaa neuvoja sekä hallitukselle että parlamentille Tämä on kuitenkin melko harvinaista siksi, että hallitukset ja niiden toiminta ovat yleensä tarkastuksen kohde.

Joidenkin ylinter tarkastuselinten (Australia, Kanada, Tanska, Malta) työssä suuri merkitys on parlamentin valiokunnilla. Jotkut ylimmät tarkastuselimet työskentelevät kansallisessa parlamentissa valiokunnissa ja niiden välityksellä.

Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Tarkastustoiminnasta vastaava orgaani on useimmissa valtioissa organisoitu kansalaisia edustavan parlamentin yhteyteen tai alaisuuteen. Tämä on tietysti luontevaa koska parlamentti on valtiossa se orgaani, joissa kansalaisnäkökulmaa välillisesti edustavien edustajien keskustelu ja myös johtopäätösten teko tarkastustoimintaan kuuluvista kysymyksistä on mahdollista. Toinen asia on se, miten kansalaisten näkökulma välittyy edustajien välityksellä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja julkisen hallinnon toimintatapoihin.

Ylimmän tarkastuselimen asioiden käsittely tapahtuu joissakin maissa kansallisen parlamentin valiokunnissa. Valiokuntakäsittely saattaa tehostaa tarkastusasioiden käsittelyä esimerkiksi siten, että valiokunnissa käyte-tään enemmän hyväksi asiantuntijuutta.

Valiokuntakäsittelyyn liittyy kuitenkin avoimuuden pulmia. Esimerkiksi Suomen perustuslain säännösten mukaan eduskunnan täysistunnot ovat julkisia, eduskunnan valiokuntatyöskentely taas ei ole julkista. Tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa nostettiin esille kysymys ei-julkisen parlamentin valiokuntatyöskentelyn tarkoituksenmukaisuudesta. Valiokuntatyöskentelyn avoimuudesta on keskusteltu Suomen kansallisessa parlamentissa ja tavoitteena on ollut valiokuntatyöskentelyn avoimuuden edistäminen. Valiokuntatyöskentelyn avoimuutta on tarkoitus edistää yhteistyössä oikeusministeriön ja eduskunnan kanssa oikeusministeriön SA-

De - ohjelman piirissä.⁵⁸ Tätä selvitystä varten tehdyn haastattelun perusteella avoimuus valiokuntatyöskentelyssä edistäisi kansalaisten mahdollisuuksia seurata asiantuntijatyötä sekä heitä edustavien kansanedustajien poliittista päätöksentekoa. Avoimuus myös edistäisi kansalaisten valmiuksia (kansalaiskompetenssi) sellaiseen keskusteluun, jota edustuksellista demokratiaa täydentävä niin sanottu kansalaisnäkökulmaa edistävä delibe-ratiivinen demokratia eri muotoineen edellyttäisi.

a Ei- julkista käsittelyä puolletaan

Jenni Rinteen artikkelissa Edustuksellisuus ja deliberaatio eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä päätelminä on esitetty, että mikäli edustuksellisuutta ajatellaan ylläpidettävän jatkuvalla parlamentin sisäisellä deliberaatiolla (vastavuoroinen argumentointi, uusien näkökulmien avaamisena ja mielipiteiden muuttamisena), keskustelevan parlamentin ihanne ei aina näyttäisi toteutuvan. Päätelmissä todetaan, että valiokunnan suljetut ovet tarjoavat välttämättömän etäisyyden asioiden arvioimiselle ja lainsäädäntöasioiden punnitsemiselle. Rinteen mukaan artikkelissa painopiste ei ole ollut valiokuntatyöskentelyn julkisuudessa. Silti tämän selvityksen teeman kannalta mielenkiintoinen päätelmä Rinteen artikkelissa on se, että keskusteluosapuolet suljettujen ovien takana olisivat vapaampia muuttamaa mieltään. Poliittisten kompromissien aikaansaaminen ja deliberaation tehokkuus valiokuntatyössä edellyttävät mainitusta syystä toisinaan salassapitoa. Rinteen tekemissä haastatteluissa myös melko voimakkaasti puolustettiin valiokuntatyöskentelyn ei-julkisuutta.⁵⁹ Johtopäätöksen on, että ei-julkisesta valiokuntatyöstä ei siten haluttaisi luopua valiokuntatyössä.

b Osallistumiskokeilu valiokuntatyössä

Eduskuntatyössä paitsi eduskunta, sen valiokunnat ovat keskeisessä asemassa paitsi lainsäätäjinä, myös budjettivarojen allokoijina. Eduskuntatyössä suora osallistuminen on nähty tärkeänä kehittämiskohteena. Julkista kuulemista kokeiltiin internet-infrastruktuurin keinoin eduskuntaympäristössä koulutuspolitiikan alalla. Kokeilu oli kaksivaiheinen: se koostui yleisestä osasta ja erityisestä osasta. Kansalaisille avattiin portaali, jossa kansalaiset keskustelivat nimettömästi. Myös kansanedustajilla oli oma kanava. Kokemukset olivat tuntevia sekä myönteisessä että kielteisessä mielessä. Kokeilulla saatiin näkemyksiä koulutuspolitiikan sisältöön mut-

⁵⁸ *Eduskunnan tietoyhteiskuntaryhmän tilaisuus oikeusministeriössä 26.10.2010.*

⁵⁹ *Rinne, 2010, 203–204.*

ta kokeilu epäonnistui siihen osoitetun teknisen laitteiston resursoinnin vuoksi. Kokeilu olisi edellyttänyt verkon valvontaa ja asiattomien kommenttien poistoa. Lisäksi kuulemiskokeilun analyysityö jäi tekemättä. Yleinen kokemus oli, että sähköisen viestinnän välineet ovat haavoittuvia ja alttiita väärinkäytöksille etenkin silloin kun niitä käytetään nimettöminä.

Suoran demokratian käyttöala on laaja. Esimerkiksi eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on järjestänyt avoimen kokouksen. Seurauksena oli, että tekninen laitteisto ylikuormittui heti. Suomessa valiokuntakokoukset eivät ole yleensä julkisia. Sähköinen työskentely on mahdollista. Sitä ei nykyisin käytetä riittävästi hyväksi. Esimerkiksi asiantuntijalausuntoja ei julkaista, valiokunnan pöytäkirjat kylläkin julkaistaan. Kyse voi olla asenteissa olevasta ongelmasta siksi, että valiokunnissa käytetty materiaali on yleensä julkista ja esitetty sähköisessä muodossa. Valiokuntatyöskentelyssä on omaksuttu kahtalaista mallia, pohjoismainen suljettu malli ja manner-Eurooppalainen avoin malli. Pohjoismaat ajattelevat, että valiokuntatyöskentely on asiantuntijatyötä ja kriittistä keskustelua luonteeltaan. Eurooppalainen malli on enemmän seminaarityyppistä jossa painoa pannaan raportin roolille. Esimerkiksi tiedon hyödyntämisen näkökulmasta avoimuutta ajatellen merkille pantavaa on se, että amerikkalaisessa mallissa julkisin varoin tuotettu tieto on julkista, lukuun ottamatta valtiosalaisuuksia ja yksityisyyden suojan piirin kuuluvia kysymyksiä. Amerikkalainen malli toimii pitkälti yksityisen sektorin yhteistyön puitteissa ja julkinen sektori on pieni eurooppalaiseen malliin verrattuna.

Haittana valiokuntakäsittelyssä verrattuna täysistuntokäsittelyyn on kansallaisnäkökulman edistämiseksi se, että valiokuntakäsittelyn ollessa pääsääntö, ei-julkinen käsittelytapa mahdollisesti supistaa asian käsittelyyn osallistuvien edustajien ja tahojen piiriä. Edellytykset laajalle ja avoimelle keskustelulle heikentyvät jos olennainen kysymys on käsittelyn julkisuus. Tässä selvityksessä ei ole mahdollista pohtia tiedon avoimuutta laajemmin siksi, että selvityksen kyselyssä ei ole kysytty tarkastusraporttien tai tietojen käsittelyn julkisuudesta kansallisessa parlamentissa. Näyttää kuitenkin siltä, että valiokuntakäsittely ainakin tehostaa raporttien käsittelyä ja tekee raporttien käsittelystä asiantuntijamaista.

4.1.2 Kansallisen parlamentin toimivalta määrätä tai ehdottaa ylimmälle tarkastuselimelle tarkastustehtäviä ja -suunnitelmia

Toisella kysymyksellä selvitettiin missä laajuudessa kansalaisia välillisesti edustava kansallinen parlamentti tai sen jäsenet voivat vaikuttaa ylimmän tarkastuselimen tarkastusaiheiden valikoitumiseen.

Vastausten perusteella Australian ylimmällä tarkastuselimellä on lakiin perustuva täysi toimivalta ja harkintavalta päättää itse tarkastusaiheensa. Kanadassa toimivalta päättää itse tarkastusaiheista on niin ikään pääsääntö. Kreikan ylin tarkastuselin toimii tuomioistuinmaisesti ja on ilman minikäänlaista yhteyttä kansalliseen parlamenttiin. Kreikan kansallisella parlamentilla ei ole toimivaltaa kehottaa tai määrätä ylintä tarkastuselintä toteuttamaan tietty tarkastus.

Sveitsin ylin tarkastuselin määrää tarkastusohjelmansa vuosittain ja ilmoittaa siitä liittoparlamentin komiteoille ja liittoneuvostolle eli maan hallitukselle. Vastauksen perusteella voi ainakin implisiittisesti päätellä, että parlamentti myös esittää tarkastusaiheita. Sveitsin ylin tarkastuselin voi kieltäytyä ottamasta vastaan erityistehtäviä, jos niillä vaarannettaisiin tarkastusohjelman toteuttaminen. Sveitsin ylimmän tarkastuselimen tarkastustoimintaa määrää ja sitoo ainoastaan perustuslaki ja lainsäädäntö. Tanskan ylin tarkastuselin on itsenäinen tarkastusvaltuuksissaan. Ainoastaan parlamentin komitealla on toimivalta vaatia Tanska ylintä tarkastuselintä tutkimaan tietty alue.

Vaikka Kyproksen ylin tarkastuselin on tarkastusaiheiden valinnassa itsenäinen, Kyproksen ylin tarkastuselin käytännössä ottaa huomioon parlamentin toiveet tarkastustarpeista. Tsekin tasavallan ylimmällä tarkastuselimellä on itsenäinen lakiin perustuva toimivalta määrätä tarkastusaiheista. Käytännössä Tsekin kansallinen parlamentti ehdottaa sen ylimmälle tarkastuselimelle tarkastusaiheita. Tsekin tasavallassa sekä parlamentti että hallitus voivat ehdottaa tarkastustehtäviä Tsekin ylimmälle tarkastuselimelle. Ehdotukset eivät kuitenkaan sido Tsekin tarkastuselintä. Myös Islannin ylin tarkastuselin on riippumaton tarkastustehtävissään. Poikkeuksena tähän Islannin parlamentin puheenjohtajistolla (The Presidential Committee) on toimivalta vaatia tarkastuselintä toimittamaan raportteja ylimmän tarkastuselimen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Vuosien varrella ylin tarkastuselin on suorittanut tarkastuksia myös muiden parlamentin komiteoiden pyynnöstä kuten Budget Committee and the Committee of Social Affairs. Maltan ylimmän tarkastuselimen pääjohtajalla on toimivalta joko henkilökohtaisesti tai aloitteestaan ylimmän tarkastuselimen välityksellä tai finanssiasioista vastaavan ministerin pyynnöstä tai

vähintään kolmen valiokunnan jäsenen ehdotuksesta esittää ylintä tarkastuselintä suorittamaan tarkastuksia.

Norjassa kansallinen parlamentti täysistunnossa voi määrätä ja ohjeistaa ylintä tarkastuselintä (OAGN) toteuttamaan tietty tarkastus. Unkarissa kansallisella parlamentilla on toimivalta antaa ohjeita ylimmälle tarkastuselimelle ja vaatia ylintä tarkastuselintä toteuttamaan tietty tarkastustehtävä. Unkarin ylimmän tarkastusviranomaisen tulee toteuttaa myös ns. ad hoc -tarkastuksia, jos parlamentti vaatii sellaista. Lailla tai päätöslauselmilla kansallinen parlamentti voi säätää ylimmälle tarkastuselimelle tarkastustehtäviä. Sellaiset päätökset tehdään yleensä yksinkertaisella äänen enemmistöllä. Jotkut säädökset edellyttävät kuitenkin määräenemmistö-päätöstä (kaksi kolmannelta edustajien äänistä). Tällä hetkellä on yli 30 voimassa olevaa lakia tai päätöslauselmaa, jotka määrittävät tarkastustehtäviä Unkarin ylimmälle tarkastuselimelle. Kuka tahansa parlamentin jäsen tai poliittinen ryhmä voi vaatia Unkarin ylintä tarkastuselintä toteuttamaan tietyn tarkastuksen (ad hoc tarkastuksen). Sellaiset ei-sitovat vaatimukset otetaan huomioon ja niitä toimeenpannaan useasti meneillään olevissa tarkastuksissa tai suunnitteilla olevissa tarkastuksissa.

Yhteenvetoa kansallisen parlamentin mahdollisuuksista vaikuttaa ylimmän tarkastuselimen tarkastusaiheiden valikoitumiseen

Vastausten perusteella pääsääntö näyttää olevan, että ylimmillä tarkastuselimillä on useimmiten lain nojalla toimivalta päättää itsenäisesti tarkastusaiheistaan. Ylimmät tarkastuselimet ovat siis pääsääntöisesti riippumattomia ja autonomisia tarkastusaiheiden valinnassa. Käytännössä ylimmät tarkastuselimet ottavat huomioon ja vastaan tarkastusaiheita parlamentilta tai sen valiokunnilta. Esimerkiksi Tanskassa parlamentin valiokunnalla on oikeus vaatia ylintä tarkastuselintä tutkimaan jokin sen esittämä asia. Esimerkiksi Norjassa, samoin kuin Unkarissa parlamentilla on toimivalta määrätä ylintä tarkastuselintä toteuttamaan tietty tarkastus.

Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Vastausten perusteella ylimmät tarkastuselimet yleensä ovat toimivaltaisia valitsemaan itse tarkastusaiheensa. Ylimpien tarkastuselinten riippumattomuus ja autonomisuus tarkastusaiheiden valinnassa turvaa ylimmän tarkastuselimen objektiivisuutta sen toiminnassa. Tämä on tärkeää etenkin silloin, kun ylin tarkastuselin on organisoitu parlamentin yhteyteen. Joissakin valtioissa parlamentit ja niiden jäsenet voivat ehdottaa tarkastusaiheita. Parlamentilla ja sen jäsenillä on mahdollisuus vaikuttaa tarkastusaiheisiin, siis siihen mitä kulloinkin on tarkastuksen kohteena. Joissakin

valtioissa ylimmän tarkastuselimen on otettava huomioon parlamentin valiokunnan esittämä tarkastusaihe. Useat ylimmät tarkastuselimet käytännössä ottavat huomioon niille tehdyt esitykset ja niiden harkinnassa on se, ottavatko ne tehdyt esitykset tarkastussuunnitelmiinsa ja tarkastusaiheiksi.

Tässä yhteydessä voidaan esittää kysymys edellyttäisikö kansalaisnäkökulman vahvistaminen kansalaisten mahdollisuutta kanavoida tarkastusaiheita suoraan ylimmille tarkastuselimille tai edellyttäisikö kansalaisnäkökulma sitä, että ylimmät tarkastuselimet käyttäisivät tarkastuksissaan kansalaisilta saamaansa informaatiota ja palautetta. Tutkimuskirjallisuuden perusteella ylimmillä tarkastuselimillä on suoria kontakteja kansalaisyhteisöihin/kuluttajiin. Edellä mainituissa tutkimuksissa on viitattu kansalaislähtöisiin arviointeihin, konsumerismi-ideaan ja citizen charter - palautekäytäntöihin, joita esimerkiksi palvelujärjestelmien tarkastuksessa hyödynnetään.

Tämän selvityksen johdannossa on myös viitattu INTOSAIn standardeihin, joiden perusteella tarkastusaiheiden valinnassa tulisi pohtia myös tarkastuksen osallisia ja muun muassa kansalaisten tarpeita tarkastusten osallisina. Standardeissa viitataan kaksisuuntaiseen kommunikaatioon. Selvityksessä jäljempänä on pohdittu niitä käytäntöjä ja keinoja, joiden avulla standardin tavoitteita ja kaksisuuntaista kommunikaatiota voitaisiin saavuttaa ylimmän tarkastuselimen työssä. Sen avulla kansalaiset ja muut tarkastuksen toimintaympäristön niin sanotut osalliset voisivat tuoda suoraan ylimmille tarkastuselimille tarkastuksen kannalta tärkeitä tietoja ja mahdollisia tarkastusaiheita.

4.1.3 Ylimmän tarkastuselimen raportointi kansalliselle parlamentille

Vastausten perusteella ylimmät tarkastuselimet raportoivat tarkastustyöstään kansallisille parlamenteille. Australiassa raportointi parlamentille tapahtuu valiokunnan kautta. Islannissa ylimmän tarkastuselimen pääjohtaja ja erityisasiantuntijat esittelevät raportit parlamentille valiokuntien kokouksissa. Norjan ylimmän tarkastuselimen tulee lähettää lain säännösten perusteella vuosittain tilintarkastusraportit parlamentille ja erikseen tuloksellisuustarkastusraportit silloin kun ylimmän tarkastuselimen pääjohtaja niin määrää. Norjan ylin tarkastusviranomainen toimittaa parlamentille erikseen vuosittaisen raportin toiminnastaan. Sveitsin ylin tarkastuselin laatii raportin jokaisesta tarkastuksesta. Se toimittaa tämän raportin ja siihen kuuluvat asiakirjat mukaan lukien tarkastuskohteen kommentit ja yhteenveto liittoparlamentin talouskomiteoille. Tsekin tasavallan ylin tar-

kastuselin toimittaa vuotuisen raportin ja muut hyväksymänsä tarkastuspäätelmät hallitukselle ja sen ministeriöille sekä parlamentille.

Kreikan ylin tarkastusviranomainen toimittaa parlamentille vuotuisen kertomuksen työnsä tuloksista, löytämistään havainnoista ja parannusehdotuksista sekä antaa julistuksen valtion talouden hoidosta. Tuomioistuinten toimivan Kreikan ylimmän tarkastuselimen plenum-istunto käsittelee ja toimittaa tiedot parlamentin puhemiehelle. Käytännössä parlamentti ei käytä juurikaan aikaa vuotuisen raportin tutkimiseen. Annettua julistusta tarkastellaan kuitenkin parlamentissa vuotuista taloudenhoitoa koskevassa käsittelyssä (at the Annual Financial Statement and the Balance Sheet Parliament debate).

Maltan ylimmän tarkastuselimen pääjohtaja raportoi tarkastuksista vuosittain parlamentille. Pääjohtaja raportoi parlamentille ylimmän tarkastuselimen toiminnoista sekä myös siitä, onko ylin tarkastuselin tarkastuksia suorittaessaan saanut kaiken tarvittavan informaation ja pyydyt tarpeelliset selitykset. Lisäksi pääjohtaja voi tehdä erityisraportteja parlamentille mistä tahansa asiasta, jolla on painavaa merkitystä tai jos asian kiireellisyys vaatii sellaista tai jos tarkastus koskee tehokkuutta ja vaikuttavuutta eli minkä tahansa osaston, toimiston tai elimen value for money -tyyppistä tarkastusta.

Ranskan ylimmän tarkastusviranomaisen tehtävänä on informoida kansalaisia julkisilla raporteillaan. Ylin tarkastuselin toimittaa vuotuisen julkisen kertomuksensa presidentille sekä parlamentin molemmille kamareille (National Assembly and Senate). Slovakian tasavallan ylin tarkastusviranomainen toimittaa vuotuiset raportit työstään Slovakian parlamentille (National Council of the Slovak Republic) vähintään kerran vuodessa tai aina silloin kun parlamentti pyytää sitä. Slovakian tasavallan ylin tarkastuselin toimittaa mielipiteensä parlamentille hallituksen antamasta valtion tilin-päätöksestä. Ylin tarkastuselin niin ikään toimittaa parlamentille yhteenvedon edellisvuoden tarkastustuloksista. Pääjohtaja informoi parlamenttia ja sen asiassa toimivaltaisia elimiä tärkeistä löydöksistä sekä tiedoista, joita ylimmän tarkastuselimen toimivaltaan kuuluvilla tarkastuksilla on saatu. Pääjohtajalla on lain perusteella oikeus olla läsnä parlamentin ja sen elinten kokouksissa sekä hallituksen kokouksissa. Ylin tarkastuselin osallistuu myös budjetin valmisteluun.

Unkarin ylimmän tarkastuselimen pääjohtaja ilmoittaa parlamentille vuoden kuluessa tehdyistä tarkastuksista raportilla. Jokainen parlamentin edustaja saa sähköisesti tiedon (sekä an online tai hardcopy version) jokaisesta tarkastusraportista. Tavallisesti raportit toimitetaan asiassa vastuullisille parlamentin valiokunnille, joissa edustajat keskustelevat ja päättävät lähetetäänkö raportit täysistuntoon. Kolme raporttia lähetetään täysistunto-käsittelyyn joka tapauksessa. Ne ovat mielipide budjettiesityksestä, ylim-

män tarkastuselimen vuotuinen raportti toiminnastaan ja raportti siitä, miten valtion talousarvio on toteutunut.

Yhteenvedoa ylimmän tarkastuselimen raportoinnista kansalliselle parlamentille

Vastausten perusteella useimmat ylimmät tarkastuselimet ovat informaation tuottajia. Jotkut toimivat parlamentin ja myös hallituksen neuvonantajia toimialallaan. Informaation välineenä on raportointi, tarkastuskertomukset sekä kertomukset ylimmän tarkastuksen omasta toiminnasta. Sveitsin ylin tarkastuselin tukee sekä liittoparlamenttia että liittohallitusta. Raportointi kohdentuu parlamentille, hallitukselle ja presidentille. Ranskan valtiosääntö edellyttää raportointia, joka kohdistuu kansalaisille.

Joissakin valtioissa raportoinnin käsittely tapahtuu valiokunnissa, joissakin parlamentin täysistunnossa. Esimerkiksi Kreikassa raporttien käsittely parlamentissa jää melko vähäiseksi. Erityispiirre Maltalla on se, että raportoinnin yhteydessä keskustellaan myös siitä, miten ylin tarkastuselin on saanut pyytämänsä tiedot ja selvitykset.

Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Vastausten perusteella ylimmät tarkastuselimet raportoivat tuloksensa kirjallisesti kansalliselle parlamentille. Raporttien käsittelyn tapa ja intensiteetti kansallisissa parlamenteissa on vaihtelevaa. Vuoropuhelu ylimmästä tarkastuselimestä käydään lähinnä parlamentin ja sen valiokuntien sekä hallituksen suuntaan.

Vastausten mukaan Ranskan valtiosääntö poikkeuksellisesti korostaa raportointia kansalaisille.

Keskeisesti ylimmän tarkastuselimen raportointi on muodoltaan kirjallista. Voidaan kysyä, miten hyvät lähtökohdat kirjallinen raportointi antaa keskustelulle – keskustelulle itse edustuksellisessa elimessä ja kansalaisyhteiskunnassa. Tähän nähden merkittävä tieto on myös se Pollitt'in havainto, että poliitikot" hankkivat ja saavat informaation keskustelemalla seniorivirkamiesten ja muiden poliitikkojen sekä vaikutusvaltaisten henkilöiden kanssa - poliitikot eivät lue tarkastusraportteja. Tämä Pollittin mukaan tarkoittaa sitä, että tarkastuksellinen informaatio tulisi kanavoida kentälle pikemminkin suusta suuhun menetelmällä ja muilla ei-muodollisilla tai informaatiota havainnollistavilla menetelmällä kuin muodollisella raportilla.⁶⁰ Havainto puoltaisi sitä, että tarkastustietoa tuo-

⁶⁰ Pollitt, 2006, 50.

taisiin virkakunnan voimin julkisuuteen mediassa tai kansalaistapaamisissa, jossa henkilökohtainen kohtaaminen ja vuorovaikutus usein vaikeista ja monimutkaisista tarkastuksen kohteena olevista asioista on mahdollista.

4.2 Ylimpien tarkastuselinten organisaatio ja tarkastustoiminnot

Toisessa kysymyksessä ylimpiä tarkastuselimiä pyydettiin kuvailemaan sitä, miten ne ovat organisoineet ja järjestäneet tarkastustoimintansa. Tarkoituksena on vastausten perusteella pohtia onko ylimmän tarkastuselimen sisäisellä työnjaolla/organisoitumisella merkitystä kansalaisnäkökulman kannalta?

Organisoitumisen periaatteiden yleiseksi ohjenuoraksi voitaneen esittää INTOSAI - standardin ajatus, jonka mukaan ylimmän tarkastusviranomaisen tulee julkistaa ja pitää julkisena toimivaltuutensa, sille kuuluva vastuu, samoin kuin sille kuuluva tehtävä ja laadittu strategia. Tähän standardin ohjenuoraan liittyy myös se, että itse ylimmän tarkastuselimen tulee johtaa toimintaansa taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti lakien mukaan ja että se raportoi näistä näkökohdista julkisesti.⁶¹

4.2.1 Tarkastustoiminnon sisältö ja organisoitumuodot

Jotkut ylimmät tarkastuselimet esittivät vastauksissa tietoja työnsä organisatorisesta jaosta. Esimerkiksi Tsekin tasavallan vastauksen mukaan tarkastustyö on organisoitu teemoittain osastoihin. Tsekin tasavallassa tehdään myös aluehallinnon tarkastusta.⁶² Unkarin ylimmässä tarkastuselimessä tarkastustyö on jaettu jaostoihin siten, että yksi jaosto osastoineen

⁶¹ ISSAI 20 Principles of transparency and accountability; SAIs make public their mandate, responsibilities, mission and strategy. And further, along that standard SAIs manage their operations economically, efficiently and in accordance with laws and regulations and reports publicly on these matters.

⁶² Department I - planning, evaluation, audit quality, IT audit methodology and software, performance auditing, Department II - state budget revenues, fiscal policy, special budgetary chapters and financial institutions, Department III - state subsidies, state property, other financial means, Department IV - financial means provided to the Czech Republic from abroad (EU related etc.), Department V - investment, public procurement, transport, technical, and housing infrastructure etc., Department VI - financial audit, Departments VII-XV are regional offices.

keskittyy keskushallinnon asioiden tarkastukseen (regularity Audit Division within the Central Level of Public Finances Audit Directorate, comprising 8 departments). Sen toimintaan kuuluu laillisuustarkastus ja tilintarkastus. Jaoston lisäksi toimii keskushallintoon kohdistuva tuloksellisuustarkastusyksikkö, jossa on kuusi osastoa (Performance Audit Division within the Central Level of Public Finances Audit Directorate, comprising 6 departments). Niin sanottuja laajoja keskushallinnon tarkastuksia tekevään tarkastusyksikköön kuuluu kuusi osastoa (Comprehensive Audit Division within the Central Level of Public Finances Audit Directorate, comprising 6 departments). Laajojen tarkastusten tekeminen tarkoittaa sitä, että tarkastukseen on yhdistetty useampia näkökulmia: sisäisen tarkastuksen näkökulma, hallinnon tarkastusta, palveluiden toimeenpanon tarkastusta, jota voisi verrata hyvän hallintatavan tarkastamiseen (audit of good management, see Article 43 under ISSAI 100, www.issai.org). Unkarin ylin tarkastuselin on jakautunut lisäksi paikallishallintoa ja aluehallintoa tarkastaviin jaostoihin.⁶³ Myös Saksan vastauksen mukaan maan ylin tarkastuselin toteuttaa tarkastukset hankkeina periaatteella, että hankkeessa tarkastuksen kaikki muodot otetaan huomioon. Yksittäisessä hankkeessa tutkitaan samanaikaisesti vaikuttavuutta, laillisuutta ja taloudellisuutta. Muodollinen organisointi ei välttämättä vaikuta ylimmän tarkastuselimien tarkastustyöhön vaan se metodi ja toimintamalli, jota toteutetaan tarkastustoiminnassa.

Esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuin toimii pitkälti Euroopan unionin politiikkalohkoihin perustuviissa tarkastusryhmissä.⁶⁴ Viides tarkastusryhmä (CEAD or Coordination, Communication, Evaluation, Assurance and Development) on vastuussa tarkastuksen horisontaalisista asioista kuten lausumista (the Statement of Assurance), laadun valvonnasta, tarkastus metodologian kehittämisestä ja sisäisestä ja ulkoisesta vies-

⁶³ *Regularity Audit Division within the Local Government and Regional Audit Directorate, comprising 2 departments, carrying out financial audits political parties, social organizations and foundations, regularity and Performance Audit Division within the Local Government and Regional Audit Directorate, comprising 3 departments, carrying out traditional regularity audits, performance audits and systems audits. Comprehensive Audit Division within the Local Government and Regional Audit Directorate, comprising 3 departments, carrying out comprehensive audits and some traditional regularity audits, absorbing most of the human resources capacities in the local government audit area.*

⁶⁴ *Audit Group I: Preservation and management of natural resources, Audit Group II: Structural policies, transport, research and energy, Audit Group III: External actions, Audit Group IV: Revenue, banking activities, administrative expenditure, Community institutions and bodies and internal policies.*

tinnästä. Keskeistä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen toiminnassa on se, että se tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden ylinten tarkastuselinten kanssa.

Yhdistyneen Kuningaskunnan tarkastusmuotoja ovat taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden tarkastus. Yhdistyneen Kuningaskunnan ylimmän tarkastuselimen strategian keskeisenä tavoitteena on julkisten palvelujen parantaminen. Tavoitteena on hyödyn tuottaminen osallisille, joilla tarkoitetaan kaikkia niitä tahoja yhteiskunnasta, joille on järjestetty julkisin varoin palveluita. Omaksuttu strateginen näkökulma edellyttää ylimmän tarkastuselimen osaamisen ja asiantuntijuuden kohdentamista avaintoimintoihin. Yhdistyneen Kuningaskunnan uudessa toimintastrategiassa, NAO Strategy 2010–11 to 2012–13), keskeisiksi tavoitteiksi mainitaan myös julkisten menojen hillintä ja tuottavuuden parantaminen. Yhdistyneen Kuningaskunnan ylimmän tarkastusorganin toiminnan tavoitteista on luettavissa selkeä value for money -periaate ja erityisesti se, että julkisten varojen käytössä silmällä pidetään veronmaksajia ja palveluiden vastaanottajia. Yhdistyneen Kuningaskunnan tarkastussektorit on myös nimetty aihepiireittäin: kansalaiset ja palvelut, talous, ympäristö ja kansalliset asiat. Aihepiirit jakautuvat puolestaan politiikkalohkoihin. Ylimmän tarkastuselimen johdossa on johtokunta (board) ja sen alaisena toimii leadership- tyyppinen johtajisto.

Yhdistyneen Kuningaskunnan uusimmasta strategia-asiakirjasta voidaan lukea, että ylin tarkastusorgan kiinnittää erityistä huomiota oman toimintansa tehostamiseen muun muassa kehittämällä tätä ilmentäviä indikaattoreita. Kaikki sen toiminta ei ole sidottua sen omassa tarkastustoiminnassaan käyttämään taloudelliseen euromääräiseen mittariin. Tarkastusta tehdään lisäksi kahden tästä mittarista vapaan kategorian alla: vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen ja parempi organisaatiotehokkuus ja palvelutuotanto. Vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden konkretisointi merkitsee ylimmässä tarkastuselimessä muun muassa tarkastuksen laajentamista sellaisille alueille, joita ylin tarkastuselin ei ole aiemmin tutkinut.

4.2.2 Yhteenvetoa ylimpien tarkastuselinten organisaatioista ja tarkastustoiminnoista

Voidaan perustellusti kysyä onko tarkastustoiminnan sisäisellä työnjaolla/organisoinnilla mitään yhteyttä ja kytkeä kansalaisnäkökulmaan ja sen toteutumiseen ja jos yhteyttä tai kytkeä on, saatujen vastausten perusteella tällaisen havaitseminen ei ole välitöntä tai yksiselitteistä. Olenaisemmalta tässä suhteessa näyttäisi olevan ylimmän tarkastuselimen omaksuma työmetodi ja toimintamalli.

Ylimmän tarkastuselimen organisaatiosta voi kuitenkin päätellä joitakin näkökohtia kuten miten tarkastettavat asiaryhmät/toimintakokonaisuudet on ryhmitelty. Voidaan kysyä onko ylimmän tarkastuselimen tarkastustoiminta sen organisaation tietojen perusteella horisontaalisesti kattavaa: kattaako tarkastustoiminta kaikki valtion talouden ja toiminnan kannalta olennaiset politiikkalohkot/toimintolohkot.

Kansalaisyhteiskunnalla on merkitystä siinä, onko ylimmän tarkastuselimen tarkastus alueellisesti kattavaa. Miten ylimmän tarkastuselimen tarkastustoiminta on järjestetty vertikaalisessa ulottuvuudessa: keskushallinto–aluehallinto–paikallishallinto? Jos tarkastustoiminnan organisaation perusteella tarkastustyön painopiste on yksinomaan keskushallinnon toiminnan tarkastamisessa, on mahdollista, että tarkastustyön kosketuspinta kansalaisyhteiskuntaan jää saavuttamatta tai se jää toisen käden tiedoksi. Tarkastus tällöin on esimerkiksi hyvinvointipalvelujen kyseessä ollessa lähinnä palvelutehokkuuden tarkastamista (input–output) eikä siis julkisen hallinnon toimintojen vaikuttavuuden (outcome) tarkastusta. Jos esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan kokemuksiin perustuvaa tietoa paikallishallinnon palveluista ei hankita tai hyödynnetä, ylimmän tarkastuselimen tarkastustieto on vaarassa jäädä etäälle tarkastustyön ytimestä eli vaikuttavuudesta (outcome).

Edellä maaesimerkeissä alue- ja/tai paikallishallinnon tarkastus on organisoitu erillisiksi yksiköikseen. Mahdollista on, että tällaisella organisoinnilla voidaan tuoda paremmin esille kansalaisyhteiskunnasta kansalaisyhteiskunnan ja käyttäjien kokemuksina ja esimerkiksi valtion budjetilla tuotettua palvelutuotantoa, mikä on usein julkisilla varoilla toteutettu konkreettinen suorite kansalaisyhteiskunnalle.

Oleennaista kansalaisyhteiskunnallisuuden arvioinnissa lienee kuitenkin se, millä periaatteilla ylimmän tarkastuselimen tarkastusaiheet suunnitellaan, valitaan ja toteutetaan ja mihin toimintoihin/asiakokonaisuuksiin tarkastustyö kohdentuu. Selvityksen liitteenä (liite 2) on yhteenveto, johon on koottu yhteenveto tarkastuksen kohdentumisesta eri tarkastuslajeihin. Keskeinen kysymys on tarkastuksen metodi ja aineistonhankinta. Perustuuko tarkastus sellaiselle aineistolle, joka tuottaa tietoa toiminnan vaikuttavuudesta yhteiskunnassa ja kansalaisyhteiskunnan elämässä? Kiinnostava kysymys on myös siinä, millä periaatteilla kansalaisyhteiskunnallisuuden liittyvä kansalaisyhteiskunnallisuus ja mahdolliset kansalaisyhteistydenotot on organisoitu ja hyödynnetty ylimmässä tarkastuselimessä.

Ylimpien tarkastuselinten tarkastusmuoto on yleensä tilintarkastus, tuloksellisuustarkastus ja laillisuustarkastus (liite 2). Ylimmissä tarkastuselimissä on myös ryhdytty harjoittamaan erityisiin toimintoihin liittyvää tai tarkastuksen pääasiallisista vakiintuneista muodoista eriytyneitä tarkastusta kuten palkkojen tarkastusta, IT- tarkastusta, rakennushankkeiden tarkastusta, paikallishallinnon tarkastusta, ei-valtiollisten organisaatioiden

tarkastusta ja EU -tarkastusta. Vastausten perusteella voi päätellä, että modernin julkisen hallinnon monimuotoisuus (julkisen ja yksityisen yhteistyö, hankinnat, palveluiden ostaminen, IT- teknologia) ovat tuoneet uusia tarkastuksellisia haasteita, joita ei ole ollut mahdollista sovittaa perinteisiin ydin-valtiollisia rajoja noudattaviin tarkastusmuotoihin.

Kaikissa ylimmissä tarkastuselimissä ei korosteta organisaatiota ja organisoitumista vaan tarkastustyö voi olla myös teemapohjaista ja suuntautunut esimerkiksi politiikkalohkoihin. Joissakin maissa tarkastelukulman painopiste on asiakas- ja osallislähtöinen. Jo tarkastuksen suunnittelussa, tarkastelukulmassa ja tarkastuksen metodologiassa on otettu huomioon näiden tahojen näkökulma. Näissä ylimmissä tarkastuselimissä tarkastuksen toimintaa ohjaa pikemminkin laajempi aktiivinen teema esimerkiksi tavoite hillitä julkisia menoja ja parantaa tuottavuutta. Esimerkiksi Saksassa perinteistä mallia uhmaa sille tyypillinen lähestymistapa: eri tarkastusmuodot yhdessä ja yhtäaikaaisesti tarkastavat samaa kohdetta. Välineenä on siis metodologia. Yhdistynyt Kuningaskunta on murentanut traditiota strategiaan perustuvalla metodologialla, joka aktiivisesti ottaa huomioon eri kansalaisryhmien tarpeet. Aktiivisen strategian/teeman/ohjelman tietoinen asettaminen tekee ylimmästä tarkastuselimestä aktiivisemmän ja toimintaympäristöään paremmin analysoivan yhteiskunnallisen toimijan.

4.2.3 Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Organisaatio tai organisoituminen sinänsä ei tuntuisi olevan kansalaisnäkökulman kannalta juurikaan relevantti kysymys. Ylimmän tarkastuselimen kansalaisnäkökulman kannalta olennaisempi kysymys on tarkastustyön suuntaaminen ja resursointi: mitä ja miten tarkastetaan ja miten paljon tietyn toiminnan tarkastamiseen varataan osaavaa henkilöstöä ja aikaa (henkilötyövuosia). Joissakin ylimmissä tarkastuselimissä erityistä osaamista kuten teknistä osaamista on valjastettu esimerkiksi rakennusprojektien teknisten ja taloudellisten kysymysten arviointiin. Myös tietoteknologia ja esimerkiksi software - ohjelmien tarkastus selvästikin edellyttää alan erityisosaamista.

Kansalaisnäkökulman kannalta olennaista on tarkastuksen kattavuus ja sen peittävyys. Kyse on siitä, mistä kaikesta julkinen hallinto on vastuullinen ja miten tämän vastuullisuuden toteutumisesta saadaan tietoa. Jo kirjallisuudesta käsin voidaan havaita, että vastuullisuus - käsite (accountability) on monimerkityksinen käsite. Suppeana käsitteenä vastuullisuus voidaan ymmärtää kirjanpitoaineistoon (book-keeping) rajautuvaksi. Laajempi vastuullisuuden käsite edellyttää toimintaa ohjaavien standardien, periaatteiden, sääntöjen tai erityisten mallien määrittelyä vastuullisuuden

arvioinnin kriteereiksi. Normeilla, malleilla ja niiden pohjalta muodostetuilla kriteereillä luodaan kehys, jonka perustalta julkisen hallinnon toimintapolitiikoita ja päätöksiä on myös aineellisessa mielessä mahdollista arvioida suhteessa johonkin.⁶⁵

Edellä on mainittu, että esimerkiksi Saksan ylimmässä tarkastuselimessä tuloksellisuustarkastusta ja tilintarkastusta tehdään samanaikaisesti yhdessä projektissa. Myös Kyproksella noudatetaan tätä toimintamallia. Mallin, jossa tietyn asian tarkastamiseen käytetään samanaikaisesti usean tarkastusmuodon metodeja, voi olettaa merkitsevän paitsi itse tarkastuksen kohteen parempaa kattavuutta ja peittävyyttä, myös tarkastuksen asiantunteumuksen luomien synergiaetujen lisäämistä. Yhdistyneen Kuningaskunnan uusin strategia edellyttää vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden edistämistä, keinona muun muassa tarkastuksen suuntaaminen niille alueille, millä tarkastusta ei ole aikaisemmin tehty. Tarkastuksen toimintaympäristön tuntemus ja ympäristön strateginen ajantasaistaminen on yksi merkittävä kansalaisnäkökulmaa vahvistava seikka. Esimerkiksi uusien tarkastusmuotojen ja alueiden löytäminen mahdollisesti kattaa ja peittää niitä aukkoja, joihin perinteinen ja totunnainen tarkastus ei ehkä ole yltänyt. Laajalaisempi tilivelvollisuus ja läpinäkyvyyden vahvistaminen tarkastustyössä on omiaan vahvistamaan kansalaisnäkökulmaa tarkastuksen kattavuuden ja peittävyuden tarkoittamassa merkityksessä.

Pollitt on havainnut, että tarkastustiedon luominen ja levittäminen on erilaista erilaisissa poliittis-hallinnollisissa kulttuureissa. Pollitt pohtii sitä, miksi vertailevaa toimintatietoa esimerkiksi kouluista tai sairaaloista on saatavilla esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa, mutta ei taas Hollannissa tai Saksassa. Pollitt'in mukaan tarkastustyön lähtökohtana on erilaisten toimintatapojen arvostaminen, ei vain jonkin yhden mallin omaksuminen.⁶⁶ Sitä mikä katsotaan parhaaksi käytännöksi naapurissa, ei pidetä parhaana käytäntönä meidän kulttuurissa ja valtiosääntöisessä ympäristössä, ja päinvastoin. Pulmallista esimerkiksi toiminnantarkastuksen määrittelyn kehittämisessä ja standardoimistyössä on se, että toiminnantarkastuksen orientaatio vaihtelee ja se on luonteeltaan erilaista ylimmissä tarkastuselimissä. On mahdollista erottaa toisistaan esimerkiksi tulosorientoitunut tarkastusmalli tai ongelma-keskeinen tarkastusmalli. Tarkastustoiminta on kuitenkin perimmiltään ja yleensä vastuullisuuden (accountability) toteuttamista. Esimerkiksi accountability -käsite on tarkastusyhteisössä sikäli vaikea käsite, että tuloksellisuustarkastusta ei ole mahdol-

⁶⁵ Harlow, 2002, 10–11, teoksessa Harlow, Carol: *Accountability in European Union*, Oxford, 2002.

⁶⁶ Pollitt, 2006, 50.

lista ohjata yleisesti tai pakottavasti standardeilla, jotka olisivat kovin yksityiskohtaisia ja rajoittavia. On ajateltu, että yksityiskohtainen ja sitova määrittely saattaisi olla esimerkiksi este jopa luovuudelle ja ammatillisuuden toteuttamiselle.⁶⁷

Ylimmän tarkastuselimen roolia voisi hakea asettamalla se yhdeksi toimijaksi valtiosääntöisessä järjestelmässä. Esimerkiksi avoimuuden toteutumisen edellytysten arvioinnissa pitää tällöin kysyä sitä, onko ylimmän tarkastuselimen tarkastustoiminta luonteeltaan suppeaa vaiko laaja-alaista? Jos ylimmän tarkastuselimen tarkastustoiminta on luonteeltaan suppea-alaista, on kansalaisten mahdollisuus arvioida julkisen vallan toimia heikkoa tai mahdotonta. Kansalaisnäkökulman kannalta merkitystä on luonnollisesti sillä, miten horisontaalisesti ja vertikaalisesti kattavaa ylimmän tarkastusviranomaisen tarkastustyö on niillä aloilla, joilla julkisia varoja käytetään. Kansalaisnäkökulmaa toteuttavana teoreettisena oletuksena on: mitä laajempaa (horisontaalinen/vertikaalinen ulottuvuus) ja metodeiltaan ja aineistoiltaan monipuolisempaa (monimetodinen näkökulma/kansalaisvaikutuksia kuvaava tarkastusaineisto) ylimmän tarkastuselimen tarkastustoiminta on, sen paremmat edellytykset myös kansalaisilla on arvioida tarkastustiedon perusteella julkisen hallinnon toimintaa ja varojen käyttöä. Olennaista on kohdentuuko ylimmän tarkastuselimen tarkastustyö eri muotoineen, lähestymistapoineen ja metodologioineen kattavasti kaikkiin niihin toimintoihin, joissa julkisia varoja käytetään? Merkittävä kansalaisnäkökulmaa ja tarkastuksen tehokkuutta hyödyttävä toimintamalli on joissakin ylimmissä tarkastuselimissä käytetty tarkastuksellinen usean metodin (eri tarkastuslinjojen useat metodit yhdessä, mitä ne kulloinkin ovatkaan) tai yhteismetodin käyttö (eri tarkastuslinjojen metodit yhdessä).

4.3 Ylimmät tarkastuselimet ja avoimuutta ja vastuullisuutta edistävä lainsäädäntö

Tässä vertailuselvityksessä kysyttiin ylimmiltä tarkastuselimiltä mahdollisista kansalaisnäkökulmaa edistävästä lainsäädännön normeista, jolla avoimuutta ja vastuullisuutta on mahdollista edistää. Kyselyllä tiedusteltiin onko kyseisessä valtiossa voimassa yleistä lainsäädäntöä, jonka nojalla kansalaisilla on oikeus ja siten mahdollisuus saada tietoa, reagoida suoraan tai jopa vaikuttaa tehtäviin, joita valmistellaan ja päätetään julkisen

⁶⁷ ISSAI 3000, 28–29.

hallinnon organisaatioissa. Kysyttiin myös sitä sovelletaanko tätä yleistä lainsäädäntöä ylimmän tarkastusviranomaisen toiminnassa. Kysymyksen tavoitteena on saada vertailevaa tietoa oikeudellisesta perustasta/mahdollisesta vakiintuneesta käytännöstä, joka määrittää tiedonsaanti-oikeutta.

Jos valtiossa ei ole annettu yleistä tai erityistä lainsäädäntöä oikeudesta saada tai tutustua ylimmän tarkastuselimen asiakirjoihin, päätelmä on, että asiointi estää, häittää tai heikentää avoimuustavoitteen toteutumista ja kansalaisten mahdollisuutta saada tietoa tarkastusviraston siitä toiminnasta, jolla tarkastuksen kohteena olevia vastuullistetaan (accountability). Mahdollista tietysti on, että pääsy ylimmän tarkastuselimen julkisiin asiakirjoihin perustuu käytäntöön. Tässä yhteydessä käytäntö tarkoittaa sitä, että vaikka oikeudesta saada ja tutustua asiakirjoihin ei olisikaan annettu nimenomaisia säännöksiä, käytännön hallintotoiminnassa noudatetaan asiakirjajulkisuutta ja avoimuutta edistäviä periaatteita.

4.3.1 INTOSAI:n standardi lähtökohtana

INTOSAI standardin ISSAI 20:n Läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden periaatteet (Principles of transparency and accountability) edellyttää, että ylimmät tarkastuselimet toimivat lakien säätämässä puitteissa niin, että vastuullisuus ja läpinäkyvyys toteutuvat. Lainsäädännön tulee ohjata myös ylimpien tarkastuselinten toimintaa. Lainsäädäntö määrää ylimmän tarkastuselimen vastuita ja velvoitteita. Kyseisen ISSAI -standardin mukaan kyseinen lainsäädäntö kattaa yleensä yleisön tiedonsaannin ja luottamuksellisten tietojen määrittelyn (kuten tarkastusaineiston luottamuksellisuus) tarkastusvirastossa.

INTOSAI standardi ISSAI 20 määrittelee ylimpien tarkastuselinten vastuuta tarkastusten suunnittelusta ja toteutuksesta ja siitä, että ne käyttävät työssään asianmukaisia metodeja ja standardeja. Standardin tavoitteena on varmistaa sitä, että ylimmät tarkastuselimet edistävät vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä omassa tehtävässään ja että ylimmät tarkastuselimet toimivat niille kuuluvan mandaatin perusteella täyttäen velvoitteensa täysimääräisesti ja objektiivisesti. Standardin mukaan tiedonsaanti ylimmistä tarkastuselimistä tulee turvata tarkastuselinten tehtävän ja lakiin perustuvan toimivallan puitteissa. Ylimpien tarkastuselinten työprosessit, niiden toiminnot ja tuotteet tulisi olla standardin mukaan avoimia ja läpinäkyviä (transparent). Ylimpien tarkastuselinten tulisi kommunikoida avoimesti medialle ja muille intressiryhmille ja olla näkyviä julkisella areenalla. Vastuullisuus ja läpinäkyvyys standardeina merkitsevät standardin mukaan tärkeitä hyvän hallinnon elementtejä: läpinäkyvyys jatkuvasti nouda-

tettavana käytäntönä on merkittävä voima, joka voi auttaa taistelussa korruptiota vastaan, parantaa hallintaa ja edistää vastuullisuutta. Vastuullisuus ja läpinäkyvyys molemmat tukevat samoja päämääriä kuin julkinen raportointi.⁶⁸

4.3.2 Tiedonsaantia määrittävä yleinen lainsäädäntö – kansalaisten tiedonsaantia määrävän yleisen lainsäädännön pääperiaatteet

Vastausten perusteella useimmissa maissa yleistä tiedonsaantia määrittävää lainsäädäntöä on annettu (Bulgaria, Tanska, Kanada, Yhdistynyt Kuningaskunta, Tsekin tasavalta, Unkari, Islanti, Slovakia, Sveitsi, Ranska). Jotkut ylimmät tarkastusvirastot vastasivat, ettei maissa ole voimassa kansalaisten yleistä oikeutta tiedonsaantiin (viranomaisen asiakirjat, tiedot viranomaisessa) määrävää lainsäädäntöä (Norja ja Kreikka).

Bulgariassa yleistä tiedonsaantia määrittävän lainsäädännön pääperiaatteet ovat: 1) avoimuus, luotettavuus ja informaation eheyden periaate, 2) jokaisen yhtäläinen oikeus julkiseen tietoon 3) lainmukaisuuden varmistaminen tiedon saannissa ja hankinnassa 4) tiedonsaantioikeuden suojele, 5) henkilötietojen suojele sekä 6) kansalaisten ja valtion turvallisuuden suojele. Tanskassa on annettu säännöt, jotka määrävät asiakirjojen ja dokumenttia saantia julkisorganisaatioissa. Tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisilla on oikeus julkiseen informaatioon (Act on Public Information, Offentlighedsloven). Kanadassa tietojen saantia ja yksityisyyden suojaava säättävä laki (the Access to Information Act and Privacy Act) säättää pääsyä sekä hallituksen tietoihin että henkilökohtaisiin yksityisen tietoihin. Kanadan ylimmän tarkastuselimen tarkastusasiakirjojen työpapereit ovat tämän sääntelyn ulkopuolella eikä työpapereita ole lupa paljastaa (records that contain information that was obtained or created by her or on her behalf in the course of an investigation, examination or audit conducted by her or under her authority). Yhdistyneen Kuningaskunnan The Freedom of Information Act säättää yleisen oikeuden viranomaisen asiakirjoihin eräin menettelyllisin ja sisällöllisin rajoituksin. Se velvoittaa viranomaiset, mukaan lukien Yhdistyneen Kuningaskunnan ylimmän tarkastusviranomaisen (NAO) järjestämään asiakirjojensa julkaisutavan (publication scheme) ja asiakirjojen saatavuuden. Yhdistyneen Kuningaskunnan ylittä tarkastuselintä säättävä laki, National Audit Office Act (2 §) säättää siitä,

⁶⁸ INTOSAI, ISSAI 20, *Principles of transparency and accountability*.

että ylimmän tarkastuselin toimet perustuvat avoimuuden (openness) ja läpinäkyvyyden (transparency) periaatteille.

Tsekin tasavallassa laki vapaasta pääsystä informaatioon (the Act 106/1999 Coll., on Free Access to Information) kattaa valtion organit, alueellisen itsehallinnon viranomaiset ja julkiset organit jotka hallinnoivat julkisia rahastoja samoin kuin minkä tahansa organin, jonka toiminta perustuu lakiin ja joka laatii julkishallinnossa oikeudellisesti relevantteja päätöksiä. Laki määrittää mainittujen organien velvoitteesta toimittaa informaatiota toiminnastaan. Informaatiota edellytetään julkistettavaksi yleisillä tiedottamistavoilla (on website and official notice boards) tai informaatiota voidaan vaatia erikseen saatavaksi tai nähtäville. Käytännössä ja yksittäistapauksin ratkaistaan kansalaisten oikeus tiedonsaantiin, joka perustuu Perusoikeuksia ja -vapauksia määrävään perusoikeuskirjaan. Unkarissa tähän lainsäädäntöön sisällytetään henkilötietolaki, laki tietojensaannista ja laki sähköisestä viestinnästä (the Act on the Protection of Personal Data and the Disclosure of Information of Public Interest, Act LXIII of 1992, the Act on Amendments and Repeals of Legal Regulations and other Legislative Changes Related to Hungary's Accession to the European Union, Act XXIX of 2004, the Act on the Electronic Freedom of Information, Act XC of 2005). Lainsäädäntökokonaisuus määrää sen kontekstin, jonka nojalla kansalaiset voivat saada tietoja ja jonka nojalla kansalaiset voivat tehdä tietopyyntöjä ja valittaa epäävistä päätöksistä.⁶⁹ Lainsäädäntö sääntelee kyseisen tiedon luonnetta ja määrittää vastaamista koskevan periaatteen, avoimuusperiaatteen ja vastuullisuusperiaatteen.

Islannissa kansalaisten oikeutta tiedonsaantiin julkisissa viranomaisissa määrää Information Act eli informaatiolainsäädäntö. Tämän lain perusteella kansalaisilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa julkisen hallinnon organien työn sisältöihin. Information Act 'in pääperiaate on, että jokainen kansalainen voi saada tiedon kaikista asiapapereista, joita julkinen hallinto tuottaa. Poikkeuksen muodostaa niin sanotut työpaperit "working papers" ja asiakirjat, joiden paljastamisesta olisi haittaa yksityisyydelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Julkisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta julkistaa tietoja ja asiakirjojaan esimerkiksi verkkosivuillaan. Information Act lakia ei sovelleta Islannin ylimmän tarkastusviranomaisen (INAO) toi-

⁶⁹ Accordingly, such announcements and complaints (submittable in writing, orally or electronically) are to be answered in 30 days, or to be referred to the responsible authority in 8 days. Furthermore, the disclosable information of public interest is to be provided, upon request, to the citizens. The legislations specify which data is disclosable upon request. The deadline is 15 days. The request can be submitted in writing, orally, or electronically. If not granted, the citizens can turn to legal courts.

minnassa. Maltalla kansalaisten oikeuksista säädetään perustuslaissa, laissa oikeus-asiamiehestä (Ombudsman Act, Chapter 385 of the Laws of Malta), ja kehittämistä ja suunnittelua koskevassa lainsäädännössä (the Development Planning Act, Chapter 356, of the Laws of Malta). Maltan perustuslaki säätelee yleisestä syrjintäkiellosta viranomaistoiminnassa. Maltan kansalaiset nauttivat myös ilmaisuvapaudesta. Oikeusasiamiehen tehtävänä on tutkia ja turvata sitä, että näitä kansalaisten oikeuksia noudatetaan hallinnossa. Lisäksi, kun uusi julkinen projekti on valmisteilla ja odottamassa Maltan ympäristö- ja suunnitteluviranomaisen hyväksymistä, suoritetaan tällöin ympäristövaikutusten arviointi ja projekti on avoinna julkiselle keskustelulle.

Slovakian tasavallassa on säädetty laki (Act No 211 of 2000 on free access to the information) vapaasta tiedonsaannista: valtion elimillä on velvollisuus julkistaa julkinen tieto kansalaisten sitä vaatiessa. Sveitsissä on säädetty laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung, Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3) Jos kansalainen haluaa tarkistaa liittohallinnon virallisia asiakirjoja, tämän tulee ottaa yhteyttä liittohallituksen toimistoon. Tavallisesti kansalaiset ottavat yhteyttä tietopyyntöasioissa kirjallisesti. Kansalaisten ei tarvitse perustella tai yksilöidä pyyntöään. Ne perusteet, joiden nojalla kansalaisen tietopyyntöä sallitaan rajoittaa ovat: poliittista päätöstä asiassa ei ole tehty vielä, asiakirja ei ole vielä valmis, asiakirja sisältää salaista tietoa, asiakirja sisältää henkilökohtaista ja yksityistä tietoa toisesta henkilöstä. Ranskassa kansalaisvapauksien ja oikeuksien julistuksen 15 artikla (the French Declaration of the Rights of Man and Citizen adopted on August 26th 1789) määrää, että yhteiskunnalla on oikeus saada tietää viranomaisen toiminnasta (society has the right to ask any public official to account for his administration). Julistus on osa perustuslakia. Julkisuuslaki (17/7/78, Act on transparency and information of the citizen) määrää, että jokaisella Ranskassa on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta lainkäyttöön eikä asiakirjoihin, jotka eivät ole hallinnollisia asiakirjoja. Tästä seuraa, että Ranskan ylimmän tarkastuselimen tulokset eivät ole saatavilla pyynnöstä.

4.3.3 Yhteenvetoa ylimpiä tarkastuselimiä mahdollisesti koskevasta avoimuudesta ja vastuullisuudesta edistävistä lainsäädännöistä

Vastausten perusteella käy selville, että useimmissa maissa on säädetty yleistä lainsäädäntöä, joka perustaa kansalaiselle oikeuden saada tietoa julkiselta viranomaiselta. Yleinen lainsäädäntö perustaa kansalaiselle oi-

keuden tiedonsaantiin yleensä eräin rajoituksin (Yhdistynyt Kuningaskunta, Bulgaria, Tsekin tasavalta, Unkari), joissakin maissa asiaa säättävä yleinen lainsäädäntö perustaa julkiselle viranomaiselle velvollisuuden tuottaa informaatiota kansalaisille (Yhdistynyt Kuningaskunta, Tanska, Kanada, Malta, Slovakia). Vastausten perusteella joissakin maissa tiedonsaantia turvaavaa yleistä lainsäädäntöä ei kuitenkaan sovelleta sellaiseen ylimpiin tarkastuselimiin (Ranska, Islanti, Kanada).

4.3.4 Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Vastausten perusteella yleistä tiedonsaantia määrävää normistoa ei sovelleta kaikissa maissa ylimpiin tarkastuselimiin. Tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisten tiedonsaanti ylimmistä tarkastuselimistä on rajoitetumpaa kuin muissa viranomaisissa. Vastausten perusteelta näyttää siltä, ettei kansalaisilla ole mahdollisuutta reagoida ja vaikuttaa tällaisen yleisen lainsäädännön avulla niihin asioihin, joita käsitellään julkisessa viranomaisessa. Tosin annettujen vastausten perusteella on vaikeata ja mahdotonta tehdä tarkkoja johtopäätöksiä tässä suhteessa. Esimerkiksi Islanti varsin selvästi vastaa, ettei tällaisen yleisen lainsäädännön perusteella kansalaisilla ole mahdollisuutta vaikuttaa niihin tehtäviin ja asioihin, joita käsitellään ja päätetään julkisissa viranomaisissa.

4.4 Tiedonsaantia edistävä erityinen lainsäädäntö

Kysymyksillä viisi ja kuusi pyrittiin tarkentamaan kuvaa kansalaisten tiedonsaannista kysymällä onko maassa säädetty erityistä lainsäädäntöä/vakiintunutta käytäntöä, joka mahdollistaisi kansalaisten tiedonsaannin, yhteydenoton tai jopa vaikuttamisen ylimmässä tarkastuselimessä käsiteltäviin asioihin. Joissakin vastauksissa tiedonsaanti kytkettiin ylimmän tarkastuselimen raportointiin ja sen julkisuuteen.

Vastausten perusteella useimmissa maissa on voimassa myös erityistä lainsäädäntöä, joka määrittää asiakirjojen julkisuutta ja tiedonsaantia ylimmässä tarkastuselimessä. INTOSAI:n standardi ISSAI 20 tähdentää edistämään avoimuuden ja vastuullisuuden periaatteita senkin vuoksi, että ylin tarkastuselin voisi olla tässä suhteessa esimerkki muulle viranomais toiminnalle omassa hallinnossaan ja omissa käytännöissään. Mainitun standardin mukaan ylin tarkastuselin on valtiossa osa yleisempää oikeudellista ja valtiosääntöistä järjestelmää ja ylimmät tarkastusviranomaiset

ovat vastuullisia/tilivelvollisia monille tahoille kuten lainsäädäntöelimille ja juuri kansalaisille.

Vastausten perusteella niin sanottu erityinen tiedonsaantia määrittävä lainsäädäntö on annettu useimmiten lainsäädännön tasoisena normistona. Tämä yleensä tarkoittaa sitä, että kansallinen parlamentti on säätänyt tällaisen lain. Joidenkin maiden vastauksissa ei ollut mainintaa erityisestä asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantia säättävästä lainsäädännöstä (Tsekin tasavalta, Ranska, Kreikka, Islanti, Malta, Norja). Saksa vastasi, että sen erityinen kansalaisten tiedonsaantioikeutta määräävä normi on työjärjestyksen kaltainen työkalu. Maltalla ei ole annettu erityistä sellaista lainsäädäntöä, joka määrittäisi kansalaisen oikeuksia ja mahdollisuuksia saada tietoa, reagoida suoraan tai vaikuttaa niihin tehtäviin, joita Maltan ylin tarkastuselin valmistele.

TAULUKKO 2. Asiakirjajulkisuutta ja tiedonsaantia ylimmässä tarkastuselimessä säättävän erityissääntelyn sääntelytaso

Sääntelytaso	Perus- tutlaki	Tavallinen lainsäädäntö	Asetus	Ylimmän tarkastuselimen antamat sisäiset säännöt	Sisäiset säännöt tietojen julkisuudesta ylimmän tarkastuselimen toiminnassa	"Working tools"	Virallisissa suunnittelu- ja strategia asiakirjoissa
Maa							
Bulgaria				X			
Kanada		X					
Kypros							X
Tanska			X				
Ranska							X
Saksa						X	X
Unkari		X					X
Slovakia	X	X					X
Sveitsi		X					X

Bulgariassa (BNAO) on annettu sisäiset säännöt ylimmän tarkastuselimen hallussa olevien tietojen julkisuudesta. Ylin tarkastuselin julkistaa tarkastustuloksensa siinä tapauksessa, ettei tuloksia ole määrätty lain nojalla luottamuksellisiksi. Julkistaminen tapahtuu verkkosivuilla, lehdistökonferenssissa, lehdistötiedottein, haastatteluin mediassa jne.. Kanadassa tarkastusta säättävä laki (Auditor General Act) määrää arkistoinnista ja siitä, miten tulee käsitellä ympäristöä koskevat vetoamukset, erityisesti kirjalliset vetoamukset, kysely tai tiedustelut, joita Kanadassa asuvat henkilöt ovat lähettäneet tarkastuselimelle kestävän kehityksen teeman puitteissa.

Tanskassa on annettu erityiset ylintä tarkastuselintä (Rigsrevisionen) koskevat tietojensaantisäännökset. Niitä on kuvattu tarkastusviraston ohjeessa (instruction for Auditor General).⁷⁰ Tanskassa ohjeet määräävät muun muassa oikeutta tiedonsaantiin, sellaisen epäämisen, osapuolten kuulemisesta ja tietojen luottamuksellisuutta. Unkarissa laki tarkastusvirastosta (the Act on the State Audit Office, SAO Act) määrää vaatimukset tarkastusraporttien julkistamisesta. (The report shall be made public - paragraph 1 of Article 18 of the SAO Act.). Muussa lainsäädännössä, joka koskee suoraan ylintä tarkastuselintä, ei ole säännöksiä kansalaisnäkökulmasta. Slovakian perustuslain (Act of 1992: Article 26 (1) Freedom of expression and access to the information are guaranteed) mukaan ilmaisuvapaus ja tiedonsaanti on taattu. Laki vapaasta tiedonsaannista (Act No 211 of 2000 on free access to the information) määrää oikeuden henkilöllisen ulottuvuuden, velvoitteen julkistaa tietoa, salassapitosäännökset, henkilötietosuojaa, liikesalaisuuksia, menettelyitä tiedonsaannissa. Slovakiassa on annettu ohje, joka määrää tiedonsaantia ylimmässä tarkastuselimessä (guideline SAO SR No 6 of 2006 on free access to the information in the Supreme Audit Office of the Slovak Republic (SAO SR)). Se määrää peruseriaatteet, peruskäsitteet, toimivallan ja vastuusäännökset, salassapidosta, henkilötietojen suojan ja menettelyn tietoja pyydettyessä. Slovakiassa kaikki (evaluation) arviointiraportit julkistetaan. Muut raportit julkaistaan kun yleinen kiinnostus edellyttää sitä. Slovakia ylimmällä tarkastuselimellä (SFAO) on yleinen "info@ address" ja erityinen "email-address", joihin kansalaiset voivat ottaa yhteyttä asiassaan.

Sveitsissä on annettu erityisiä säännöksiä tiedonsaannista (Article 14 Para. 2 Federal Auditing Act 6). Sveitsin ylin tarkastuselin toimittaa raporttinsa ensin liittokokoukselle (Federal Assembly). Vasta liittokokouksen talouskomitean käsittelyn jälkeen ylin tarkastusviranomaisen saa julkistaa raporttinsa, johon on liitetty tarkastetun kohteen kommentit ja mahdollisesti liittokokouksen talouskomitean antamat kommentit.

4.4.1 Yhteenvetoa tiedonsaantia edistävästä erityisestä lainsäädännöstä

Vastausten perusteella käy ilmi, että useissa maissa on voimassa erityistä sääntelyä asiakirjojen julkisuudesta ja tiedonsaannista ylimmässä tarkastuselimessä. Sääntely on vastausten perusteella hyvin eri tasoista: valtiotäytäntötasoisia normistoa, mutta yleensä tavallisen lain tai työjärjestyksen

⁷⁰ Ohjeet ovat saatavilla Tanskan ylimmän tarkastuselimen verkkosivuilla (<http://www.rigsrevisionen.dk/composite-44.htm>).

tasolla ohjeina annettua normistoa. Erityistä sääntelyä on annettu myös ylimmän tarkastuselimen sisäisillä normeilla. Tiedonsaantia koskeva erityinen sääntely ymmärrettiin vastauksissa usein ylimmän tarkastuselimen raportoinnin julkisuutta määrittäviksi normeiksi. Kansalaisen oikeus pyytää asiakirjoja ja tietoja ylimmältä tarkastuselimeltä on kuitenkin eri asia kuin ylimmän tarkastuselimen raportoinnin julkisuuden sääntely.

4.4.2 Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Vastausten perusteella asiakirjajulkisuus ja tiedonsaantioikeus ylimmissä tarkastuselimissä on määritelty erityissäännöksin. Tämä tarkoittaa sitä, että ylimmän tarkastuselimen asiakirjajulkisuuteen ja kansalaisten tiedonsaantioikeuteen sovelletaan muuta kuin kyseisen alan yleistä sääntelyä. Vaikka kyselyn vastaukset eivät olleet yhteismitallisia, vastausten perusteella syntyy sellainen käsitys, että asiakirjajulkisuus- ja tiedonsaantioikeus ylimmissä tarkastuselimissä on luonteeltaan suppeampaa kuin muussa julkisen hallinnon viranomaistoiminnassa. Pääperiaate vastausten perusteella on, että tarkastusraportit tulee julkistaa silloin, kun sen tiedot eivät ole lain nojalla salaisia. Tärkeä mittapuu asiakirjajulkisuuden ja tiedonsaannin kysymyksessä on INTOSAI:n standardi Läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden periaatteet, joka edellyttää ylintä tarkastusvirastoa toimimaan sellaisissa sääntelypuiteissa, joka toteuttaa avoimuutta ja vastuullisuutta. Ylimmän tarkastuselimen tulee salaisen ja ei-julkisen tiedon käsitteijänä noudattaa avoimuusperiaatteen tarkoittaman eettisen ulottuvuuden mittapuita.

4.5 Kansalaisnäkökulma ylimmän tarkastuselimen suunnittelu- ja strategia-asiakirjoissa

Kyselyn kysymyksellä seitsemän pyrittiin selvittämään sitä, onko ylimpien tarkastuselinten virallisissa suunnittelu- ja strategia-asiakirjoissa otettu huomioon kansalaisnäkökulmaan liittyviä näkökohtia. Edellä on jo viitattu siihen, että esimerkiksi Suomen ylimmän tarkastuselimen (National Audit Office of Finland) suunnittelu- ja strategia-asiakirjaan on kirjoitettu visio, jossa on otettu huomioon tarkastustoiminnan eri osapuolet. Strategia- ja suunnitteluasiakirja vuosille (2009–2012) määrittää osapuoliksi eduskunnan, valtioneuvoston, valtion virastot ja laitokset, kansalaiset sekä tarkastusviraston henkilökunnan.

Kysymyksessä kahdeksan pyrittiin selvittämään kansalaisnäkökulman olennaisinta sisältöä ylimmän tarkastuselimen suunnittelu- ja strategia-asiakirjoissa. Selvityksen kysymyksellä pyrittiin selvittämään mitä kansalaisnäkökulma ylimmän tarkastuselimen käytännössä tarkoittaa.

Unkarissa sen ylin tarkastuselin tuo tarkastuselimen ylimmän johdon tietoon systemaattista tietoa kansalaisten esille tuomasta varsin erilaisesta palautteesta. Edellä on ollut puhetta myös Unkarin ylimmän tarkastuselimen luomasta asiakasväylästä, joka mahdollistaa monipuolisen kommunikation ylimmän tarkastuselimen ja kansalaisten välille. Saksassa kansalaisnäkökulman sisältönä on kansalaisten yhteydenotot (petitions) ja yleisemmin kaikki tarkastuksen kannalta relevantti informaatio. Saksan ylin tarkastuselin saa vuosittain suuren määrän kirjeitä, sähköposteja ja puhelinsoittoja veronmaksajilta. Usein yhteydenotot, esimerkiksi budjettivarojen tuhlaamiseen liittyvät tiedot ovat tarkastuksellisesti hyödyllisiä ja ne otetaan huomioon tarkastustyössä. Kansalaisten vetoomuksia kuvaillaan toisinaan myös Saksan ylimmän tarkastuselimen vuosikertomuksessa. Lukuisista toimenpiteistä (900/vuosi), joihin vetoomusten ja yhteydenottojen perusteella ryhdytään, ei ole aina mahdollista toimittaa tietoja vetoomuksen esittäjälle. Silti kansalaiset voivat olla vakuuttuneita siitä, että heidän yhteydenottonsa tutkitaan ja niiden perusteella ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin. Norjan vastauksen mukaan tarkastusten suunnittelutyössä otetaan huomioon käyttäjälähtöinen perspektiivi.

Pisimmälle menevä ja erityisellä tavalla järjestetty bottom–up approach-lähestymistapa on toteutettu Yhdistyneessä Kuningaskunnassa. Yhdistyneessä Kuningaskunnassa on toteutettu yhteiskunnan monimuotoisuuden perustuvan hallituksen toimintaohjelman ja yhdenvertaisuuslainsäädännön perusteella ohjelmaa, jonka tarkoituksena on vähentää yhteiskunnallista eriarvoisuutta (Equality Bill 2009). Maan ylin tarkastuselin on strategiasaan ja toiminnallaan sitoutunut tähän ohjelmaan. Julkisen vallan toimenpiteitä suunnataan eriarvoisuuden vähentämiseksi ryhmiin kriteerinä mm. ikä, rotu, uskonnollinen vakaumus tai seksuaalinen suuntautuminen. Asiakirjassa Reflecting a diverse society in our VFM work otetaan huomioon yhteiskunnan monimuotoisuus ja sen edellyttämä yhdenvertaisuuden vaatimus. Tavoitteena on fokusoida laadittavia tarkastuksia seuraavien kriteerien perusteella: etninen tausta, vammaisuus, ikä, sukupuoli, alueelliset tekijät ja sosiaalinen muutos. Perinteisen kansalaisnäkökulma-ajattelun sijaan Yhdistyneen Kuningaskunnan (NAO) ylin tarkastuselin tarkoittaa kansalaisnäkökulmalla erilaistuvaa väestöä, ihmisiä, joita luonnehditaan pikemminkin erilaisuuden perusteella kuin sillä, että heissä olisi jotakin yhteistä. Yhdistyneen Kuningaskunnan ylin tarkastuselin ryhtynyt toimenpiteisiin moniarvoisen yhteiskunnan toimintaohjelman toteuttamiseksi

sekä pohtinut miten ylimmän tarkastuselimen asiakkaiden tarpeiden erilaisuus otetaan huomioon esimerkiksi julkisessa palvelutuotannossa.

Yhdistyneen Kuningaskunnan ylin tarkastusviranomaisen pyrkii parantamaan omia tuotteitaan ja ottamaan paremmin huomioon työssään tarpeet ja odotukset, joita erilaisuus edellyttää yhteiskunnassa. Ylin tarkastuselin on ottanut huomioon nämä erilaisuudesta johtuvat seikat sekä aihevalinnassaan että suunnittelutyössään. Se toteuttaa tarkastuksia, joissa lähtökohtana on yhteiskunnan monimuotoisuus, eri ryhmien palvelutarpeet, tai jokin tietty asiakasryhmä. Yhdistyneen Kuningaskunnan ylimmän tarkastuselimen työssä on pohdittu aktiivisesti miten ymmärtää ja ottaa huomioon ihmisten erilaisuutta korostava agenda ja millä periaatteilla tuottaa julkisia palveluita lähtökohtana ihmisten erilaisuus ja erilaiset tarpeet. Ylin tarkastuselin työssään ottaa huomioon miten parantaa omia tuotteitaan palvelemaan paremmin erilaisuutta korostavan yhteiskunnan tarpeita. Yhdistyneen Kuningaskunnan ylin tarkastuselin on ottanut työssään huomioon tarkastustyössään tätä varmistavan suunnittelun, aiheet ja metodologian, joilla saadaan aikaan tarkastuksia, jossa yhteiskunnallisen erilaisuudesta johtuvat tavoitteet toteutuvat. Tarkastuksissa otetaan huomioon eri asiakasryhmien näkökulma esimerkiksi palvelutarpeissa ja -tuotannossa.

4.5.1 Yhteenvetoa kansalaisnäkökulmasta ylimmän tarkastuselimen suunnittelu- ja strategia-asiakirjoissa

Vastausten mukaan useimpien ylimpien tarkastuselinten virallisissa strategia-asiakirjoissa ei ole nimenomaisesti mainittu erityisestä kansalaisnäkökulmasta ja kansalaisnäkökulman huomioonottamisesta tarkastustyössä. Unkarissa sisäiset ohjeet määrittävät erityisen organisaation, jonka vakiintuneeseen tehtäväkenttään kuuluu useita kansalaisnäkökulmaan liittyviä osatehtäviä. Unkari on luonut erityisen asiakasportin, jolla on perustettu kommunikaatioväylä ylimmän tarkastuselimen ja kansalaisten välille. Vastausten perusteella käy selville, että ylimmät tarkastuselimet ottavat jollakin tavalla huomioon kansalaisten esittämiä näkökohtia toiminnassaan, vaikka kansalaisnäkökulmaa määrääviä normeja ei olisikaan kirjoitettu ulos muodollisesti tai virallisesti.

Vastausten perusteella näyttää siltä, että kansalaisnäkökulma ylimmissä tarkastuselimissä ilmenee monista eri lähteistä: muodollisista normeista käsin, ylimmän tarkastuselimen sisäisistä normeista käsin sekä suunnittelu- ja strategia-asiakirjoista käsin. Yhteinen piirre vastauksissa on se, että kansalaisnäkökulman sisältö ei ole vakiintunut – sisältö on kansalaisten

yhteydenottoja (vetoomuksia, valituksia, kanteluita), käyttäjälähtöisyyttä. Se on myös strategiaan perustuva metodologia, joka edellyttää systemaattista kansalaisnäkökulmaa. Mitään yhtä käsitystä ei ole muodostettavissa siitä, mitä kansalaisnäkökulmalla tarkoitetaan ylimmissä tarkastuselimissä. Kansalaisnäkökulma on ymmärretty sisältökysymyksenä myös ylimmän tarkastuselimen raporteista tiedottamiseksi, asiakirja- ja tietopyynnöiksi.

Yhdistyneessä Kuningaskunnassa on omaksuttu erityinen lähestymistapa, joka huomioi tarkastustoiminnan osalliset moniarvoisessa yhteiskunnassa. Taustalla on maassa omaksuttu yhdenvertaisuuslainsäädäntö, jolla eriarvoisuutta pyritään poistamaan yhteiskunnassa. Yhdistyneen kuningaskunnan ylin tarkastusviranomaisen ottaa säännönmukaisessa tarkastuksessaan huomioon erilaiset väestöryhmät ja niiden ominaispiirteet sekä laatii tarkastuksia, joissa on otettu huomioon näiden erityiset tarpeet esimerkiksi palvelutuotannossa. Yhdistyneen kuningaskunnan toimintamalli eroaa muiden ylimpien tarkastuselinten toiminnasta siinä, että se itse aktiivisena toimijana ja oma-aloitteisesti strategiansa perusteella hankkii tarkastuksillaan tietoa eri ryhmien tarpeista käsin.

4.5.2 Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Kansalaisnäkökulman huomioonottaminen ylimmissä tarkastuselimissä ei ole virallisesti määrittynyttä tai vakiintunutta. Sillä ei ole yleensä mitään erityistä muotoa. Kansalaisnäkökulman huomiointi voi perustua noudatettuihin käytäntöihin. On mahdollista, että käytäntöjä on omaksuttu kansainvälisistä standardeista tai muiden maiden käytännöistä. Esimerkiksi INTOSAI:n piirissä annetuissa standardeissa tunnetaan kansalaisnäkökulma (bottom-up -approach) yhtenä lähestymistapana. Kansalaisnäkökulmaa suunnitellaan usein toteutettavaksi modernin viestintäteknologian keinoin. Tyypillistä on, että viranomaistoiminta perustuu lainsäädännölle tai virallisille toimintaohjeille. Mikäli kansalaisnäkökulma haluttaisiin ottaa systemaattisesti huomioon ylimmissä tarkastuselimissä, tulisi siitä määrätä ylimmän tarkastuselimen virallisissa asiakirjoissa (strategia-asiakirja tai suunnitteluasiakirja) tai mahdollisesti säätää jopa lailla tai muuntasoisella normilla.

Niin sanottu kansalaisnäkökulma ylimpien tarkastuselinten tarkastustyössä on järjestetty hyvin vaihtelevalla tavalla. Kansalaisnäkökulman sisältö on vaihteleva. Yhteydenottojen varsinaisia sisältöjä ehkä kuvaa paremmin jäljempänä olevan kysymyksen 10 vastaukset aihe-ehdotuksista.

Poikkeuksena vakiintumattomasta ja melko satunnaisesta kansalaisnäkökulman huomioimisesta on Yhdistyneen Kuningaskunnan ylin tarkas-

tus-viranomainen, joka on strategiassaan linjannut, että tarkastustoiminnassa huomioidaan yhteiskunnan erilaisuus sekä erilaiset ryhmät ja niiden tarpeet esimerkiksi julkisen hallinnon palvelutuotannossa. Ylimmissä tarkastuselimissä noudatettavalle kansalaisnäkökulmalle voidaan antaa kaksi ulottuvuutta: 1) viranomaisen oma-aloitteisesti muotoilema kansalaisnäkökulma, jolla pyritään viranomaisaloitteisesti ottamaan huomioon tietyt tarkastustoiminnan osallisten erityispiirteet, kuten yhteiskunnan moniarvoisuus (Yhdistynyt Kuningaskunta). 2) Kansalaisnäkökulma on mahdollista ymmärtää myös siten, että kansalaiset ovat se aktiivinen osapuoli, joka on kansalaisnäkökulman aloitteellinen taho ja se taho, joka ottaa asiaansa yhteyttä viranomaisiin.

Onko Yhdistyneen Kuningaskunnan malli sittenkin top-down kansalaisnäkökulma? Onko bottom-up -mallina pidettävä aktiivista kansalaisuutta ja kansalaisten ehdoilla ja aloitteesta toimivaa kansalaisnäkökulmaa. Mitään valmista vastausta tähän ei ole olemassa. Vaihtoehtoja pitää arvioida ylimmän tarkastuselimen valtiosääntöisen roolin ja demokratian vahvistamistapojen näkökulmasta. Vahvistaisiko ylimmän tarkastuselimen aktiivinen strategia avoimuutta ja demokratiaa kansalaisyhteiskunnassa? Vahvistaako ylimmän tarkastuselimen aktiivinen strategia aktiivista kansalaisuutta. Vai tulisiko kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan olla se aktiivinen osapuoli, jolla olisi aina mahdollisuus sekä myös oikeus asiassa ottaa yhteyttä ylimpään tarkastuselimeen? Tulisiko ylimmän tarkastuselimen käyttää tarkastustyössään molempia lähestymistapoja, 1) aktiivista strategiaa ja 2) kansalaisten yhteydenottoja.

Kysymyksellä pyrittiin samaan tietoa ylimmän tarkastusorganisaation sisäisestä hallinnosta ja sisäisistä toimintamalleista.

Vastausten perusteella neljän ylimmän tarkastuselimen virallisissa suunnittelu- ja strategia-asiakirjoissa oli säännöksiä kansalaisnäkökulmasta. Yhdeksän ylintä tarkastuselintä vastasi, ettei niiden asiakirjoissa ole tällaisia säännöksiä.

Yhdistyneen Kuningaskunnan ylimmän tarkastuselimen strategia-asiakirjoissa, *Reflecting a diverse society in our VFM work* ja uusimmasa strategiassa vuosille NAO Strategy (2010–11 to 2012–13) on otettu nimenomaisesti huomioon kansalaisnäkökulma. Unkarissa kansalaisnäkökulma on sisällytetty ylimmän tarkastuselimen sisäisiin sääntöihin (Rules of Organization and Operation, ROO). Kyseiset säännöt määrittävät organisaatorakennetta ja yksiköiden tehtäviä ja toimivaltaa, johtoa ja niin edelleen. Tukiyksikön (Organizational Management and Operation Directorate, responsible for almost all support services, governance activities) ohella toimii hallinnollinen yksikkö (Administrative and Organizational Department), joka on vastuussa muun muassa kansalaisnäkökulmaan liittyvistä kysymyksistä. Yksikkö käsittelee ja hallinnoi kaikki tapaukset, jot-

ka koskevat julkisen virkatoiminnan kannalta tärkeitä kansalaisten ilmoituksia, kansalaisten ehdotuksia, valituksia sekä laatii tilastollisia lukuja näistä asioista. Kerran vuodessa yksikkö raportoi saadut tiedot ylimmän tarkastuselimen ylimmälle johdolle. Yksikkö tekee tietojen perusteella korjaus-ehdotuksia ja se seuraa miten kansalaisten ilmoituksia on otettu huomioon tarkastuksissa. Se tarkkailee ylimmästä tarkastuselimestä annettavia tietoja ja kansalaisten tietopyyntöjä. Erillään tästä pr- tehtävästä yksiköllä on muita tehtäviä ja sitoumuksia muilla toimialoilla. Yksikön tehtävänä on järjestää Internet-pohjainen asiakasportti (internet-based “client gate”) tarkoituksena luoda kommunikaatioväylä niille kansalaisille, jotka ovat kiinnostuneita ylimmän tarkastuselimen toiminnasta (details, requirements are regulated by a recently adopted Act, A 2-page annex to the ROO, deals exclusively with the treatment of procedure applicable to the re-quests, complaints, announcements made by citizens).

Vaikka kansalaisnäkökulmaa ei olisikaan otettu huomioon suunnittelu- ja strategia-asiakirjoissa, voi kansalaisnäkökulman huomioiminen perustua ylimmän tarkastuselimen käytäntöihin. Esimerkiksi Saksan vastauksen mukaan Saksan ylin tarkastusviranomainen ottaa toiminnassaan huomioon kaikenlaisen saatavilla olevan informaation mukaan lukien kansalaisten vetoomukset (petitions) tai aiheet, jotka on julkaistu lehdissä tai muussa mediassa.

4.6 Kansalaisten mahdollisuus tehdä tarkastusaihe-ehdotuksia

Kysymyksessä yhdeksän kysyttiin sitä, onko kansalaisilla lakiin perustuva mahdollisuus ehdottaa ylimmälle tarkastuselimelle tarkastusaiheita, jotka sitten otettaisiin huomioon ylimmän tarkastuselimen tarkastusten suunnittelussa ja tarkastuksissa. Kysymyksen tavoitteena oli saada tietoa miten ylimmissä tarkastuselimissä on suhtauduttu julkisessa hallinnossa yleisemmin virinneeseen haasteeseen kansalaisten mahdollisuudesta vaikuttaa suoraan julkisen hallinnon viranomaisten tehtäviin ja päätöksentekoon.

Kysymyksen perusta on tämän selvityksen alussa mainituissa julkisen hallinnon kehittämishankkeissa sekä ylinter tarkastuselinten toimintaa kehittävässä INTOSAI -standardeissa. INTOSAI standardin liite nimenomaisesti keskittyy kansalaisnäkökulman haasteeseen. Standardin mukaan kansalaiset ovat tarkastusaiheiden lähde esimerkiksi toiminnantarkastuksessa. Kansalaiset ovat se taho, joiden vuoksi tarkastusta tehdään. Kansalaiset ovat tarkastusraporttien tulosten käyttäjiä ja hyödyntäjiä. Standardin mukaan kansalasiin tulee olla yhteydessä joko suoraan tai heitä edustavien

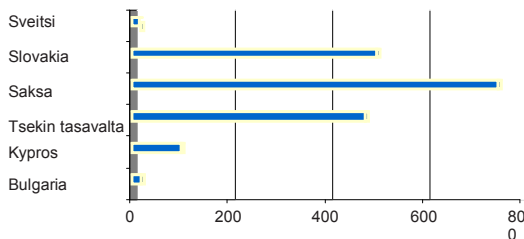
kansalaisjärjestöjen välityksellä. Kyseisen standardin Appendix to ISSAI 3100 (endorsed version) mukaan ylimmän tarkastuselimien tulisi arvioida ja harkita kuinka parhaalla tavalla olla yhteydessä kansalaisiin ja suureen yleisöön.

Kyselyssä saatujen vastausten perusteella useimmissa maissa ei ole voimassa sellaista lainsäädäntöä tai käytäntöä, joka perustaisi kansalaiselle mahdollisuuden/oikeuden esittää suoranaisia tarkastusaiheita ylimmälle tarkastuselimelle. Seitsemän (7) ylintä tarkastuselintä vastasi, ettei lakiin tai käytäntöön perustuvaa mahdollisuutta ehdottaa tarkastusaiheita ole. Vastausten perusteella kuusi maata, Bulgaria, Kypros, Tsekin tasavalta, Saksa, Slovakia ja Sveitsi ovat järjestäneet kansalaisilleen mahdollisuuden ehdottaa tarkastusaiheita. Seitsemäs maa, Islanti, on äskettäin ryhtynyt ottamaan vastaan verkkosivuillaan kansalaisten ehdotuksia ja kommentteja ja jopa nimettömiä viestejä. Viisi (5) ylintä tarkastuselintä vastasi, että kansalaisilla on mahdollisuus ehdottaa tarkastusaiheita ylimmälle tarkastuselimelle.

4.6.1 Ehdotusten määrä

Kysymyksessä kymmenen tiedusteltiin kuinka usein kansalaiset toimittavat aihe-ehdotuksia ylimmille tarkastuselimille. Ohessa on kuvio, josta ilmenee annettujen vastausten mukaan vuositasolla tehtyjen ehdotusten määrä eräissä tämän kyselyn kohteena olleissa maissa:

KUVIO 1. Kansalaisilta saatujen tarkastusaihe-ehdotusten keskimääräinen vuotuinen lukumäärä



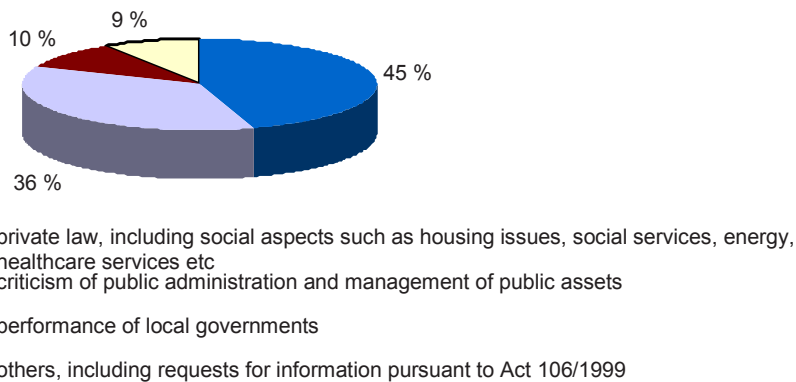
Huom: Kyproksen osalta kyseessä karkea arvio

Vastausten perusteella kansalaisten ehdotukset/yhteydenotot ovat vuositasolla melko vähäisiä Sveitsissä ja Bulgariassa, myös Kyproksella. Sveitsin

vastauksen mukaan se saa 10–20 vakavasti otettavaa yhteydenottoa (serious messages) vuositasona. Yhteydenottoja on tietysti enemmän mutta ne eivät ole vastausten perusteella niin sanotusti vakavasti otettavia. Saksassa kansalaisten yhteydenottoja oli eniten, yli 700 vuositasona, Tsekin tasavallassa 478 lähetystä kansalaisilta tai instituutioilta (submissions from citizens and institutions), Slovakiassa vajaa viisisataa.

Vastausten mukaan pulmana kansalaisten ehdotuksissa on niiden käyttökelpoisuus tarkastustyössä. Vastausten mukaan ongelmana on, etteivät kansalaiset tunne kovin hyvin ylimmän tarkastusviraston tehtäviä ja toimivaltaa. Se myös hankaloittaa saatujen ehdotusten käyttöä. Seuraavassa on kuvio Tsekin tasavallan kansalaisten ehdotusten ja yhteydenottojen sisällöistä:

KUVIO 2. Teemoittaiset ehdotukset kansalaisilta ,tsekin tasavalta, 2008



Vastausten mukaan ehdotusten sisällöt koskivat useimmiten muun muassa sosiaali- ja terveyssektorin alaan kuuluvia kysymyksiä, myös joitain sisältöjä, jotka eivät kuulu Tsekin ylimmän tarkastusviraston toimivallan piiriin. Reilu kolmannes oli kritiikkiä julkisen hallinnon toimista. Vuonna 2008 ehdotuksista tarkastustyön kannalta käyttökelpoisimmat olivat ne ehdotukset, jotka koskivat tien rakentamista, uusien energiamuotojen tukemista, Land Fund of the Czech Republic - nimisen yhdistyksen toimintaa ja julkisia yliopistoja. Tsekin ylimmän tarkastusviranomaisen mukaan sen toimivaltaan kuuluvat ehdotukset otetaan huomioon täydentävinä tietoina,

jota hyödynnetään tarkastusten suunnittelussa (those submissions that refer to topics actually related to SAO's audit competences serve as supplementary information material used in planning the audits as well as in preparing missions already scheduled).

4.6.2 Ylimmän tarkastuselimen toiminnan tuntemus

Vastausten perusteella käy selville, että kansalaisten ehdotuksia vain harvoin käytetään varsinaisessa tarkastustyössä. Ehdotuksista osa ei ole ylimmän tarkastuselimen mukaan tarkastuksellisesti relevantteja vaikkakin ne olisivat sinänsä tiedollisesti hyödyllisiä. Ehdotusten hyödyntäminen ylimmissä tarkastuselimissä jää vastausten perusteella melko marginaaliseksi. Saksan ylimmällä tarkastusviranomaisella on oikeus joko ottaa huomioon tai jättää se huomiotta (the German Federal Court of Audit reserves its right to take up the [ese] recommendation[s] or not).

Vastausten perusteella näyttää siltä, että suurin osa kansalaisten ehdotuksista jää ylimmän tarkastuselimen toimivallan ulkopuolelle siksi, etteivät kansalaiset tunne ylimmän tarkastusviraston tehtäviä ja toimivaltaa. Tsekin tasavallan tietojen mukaan kansalaisten aihe-ehdotuksista noin 45 prosenttia tulkittiin ylimmässä tarkastuselimessä toimivaltaan kuulumattomiksi (unrelated to the functions of the SAO). Ylin tarkastuselin toimittaa sille tulleet asiat toimivaltaiselle viranomaiselle. Esimerkiksi Slovakian ylin tarkastuselin ilmoittaa lähettävänsä asiat heti eteenpäin toimivaltaiselle viranomaiselle (it immediately send[s] them to responsible authorities i.e. "ministries, municipalities, etc"). Sveitsin ylin tarkastusviranomainen ilmoittaa, että ehdotukset toimitetaan muille toimivaltaisille elimille (transmitted to other services, like the organisation for the consumer protection or the Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA, or to the office of the attorney general of Switzerland).

4.6.3 Ylimmän tarkastuselimen strateginen reaktiivisuus

Vastausten perusteella toinen kansalaisten aihe-ehdotusten pulmakohta on siinä, että niiden tulisi sopia ylimmän tarkastuselimen viralliseen strategiaan. Unkarin ylin tarkastuselin vastaa muun muassa tähän tarkastustyön muotojen organisointiin ja resursointiin liittyvään pulmaan: *"if the announcement requires a performance audit and only a regularity audit is ongoing or will be implemented for the raised issue (or the other way around) then the SAI can not take advantage of the announcement since*

the resources that would have been needed are already used for the conduct of other tasks."

Yleisesti voidaan pohtia merkitseekö tiukka suunnitelmallisuus ja resursointi sitä, ettei tarkastuselin ole responsiivinen kansalaisten ehdottamille asianmukaisillekaan tarkastusaiheille?

4.6.4 Yhteenvetoa kansalaisten mahdollisuuksista tehdä tarkastusaihe-ehdotuksia

Vastausten perusteella enemmistö ylimmistä tarkastuselimistä on järjestänyt kansalaisille mahdollisuuden ehdottaa sille tarkastusaiheita vaikka sellaista mahdollisuutta tai oikeutta ei olisikaan perustettu lainsäädännöllä. Vastausten perusteella näyttää siltä, että ylimmät tarkastuselimet ovat kehittelemässä vuorovaikutteisia keskustelukanavia/vaikuttamiskanavia modernin viestintätekniikan keinoin. INTOSAI on kehitellyt ajatusta, jonka kansalaisten rooli olisi nykyistä tärkeämpi tarkastusaiheiden tuottamisessa.

Vastausten perusteella kaikkien maiden ylimmät tarkastuselimet eivät ota vastaan tarkastusaihe-ehdotuksia kansalaisilta. Melko monet kuitenkin ottavat aihe-ehdotuksia huomioon toiminnan suunnittelussa ja jopa tarkastustoiminnassaan. Mitään velvoitetta tähän yleensä ei ole. Ne jotka ottavat vastaan aihe-ehdotuksia, näkevät pulmia ehdotusten sisällöissä, siinä, etteivät kansalaisten ehdotukset aina kuulu ylimmän tarkastuselimen toimivaltaan. Vastausten mukaan kansalaiset eivät tunne ylimmän tarkastuselimen tehtäviä ja toimivaltaa. Vaikka ehdotukset olisivatkin relevantteja ja asianmukaisia, ei ylin tarkastusviranomainen ota kansalaisten ehdotuksia huomioon mahdollisesti siksi, että sen toiminta yleensä on jo valmiiksi suunniteltu, organisoitu ja resursoitu.

4.6.5 Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Kansalaisnäkökulma mahdollisuutena esittää tarkastusaiheita ylimmälle tarkastuselimelle ei ole ylimmissä tarkastuselimissä vieras toimintamalli. Malli, joka ilmeisesti perustuu useimmiten ylimmän tarkastuselimen käytäntöön, periaatteessa toteuttaa kansalaisnäkökulmaa ja aktiivista kansalaisuutta. Merkille pantavaa on, että kansalaisten roolia tarkastusaiheiden ehdottajina on pohdittu INTOSAI:n standardien kehittelytyössä. Periaatteena niissä on, että tarkastusaiheiden lähde olisi kansalaiset. Ylinten tarkastuselinten asiana on päättää siitä miten ne tuottavat tarkastusaiheitaan. Suomessa asiaa säättävä lainsäädäntö ei ole esteenä tällaiselle käytännölle.

Useat ylimmät tarkastuselimet ottavat vastaan kansalaisten aihe-ehdotuksia olivat ne sitten puhtaita ideoita tai suoria kanteluita viranomaistoiminnasta. Mitään nimenomaista velvoitetta tähän ei yleensä ole säädetty. Pulmana ehdotusten käyttökelpoisuudessa on se, että ehdotukset eivät aina kuulu sisältönsä puolesta ylimmän tarkastuselimen tehtäviin ja toimivallan piiriin. Syynä tähän arvellaan olevan sen, etteivät kansalaiset tunne ylimmän tarkastuselimen työtä tai roolia valtiosääntöisessä järjestelmässä. Herää kysymys, tulisiko ylimmän tarkastuselimen olla tehtäviensä ja toimivaltansa suhteen avoimempia ja näkyvämpiä. Kuuluisiko ylimmän tarkastuselimen tehtäviin lisätä tunnettuuttaan? Kansalaisnäkökulmasta pulmallista on siis tiedon kuilu. Kansalaiset eivät tiedä ylimmän tarkastusviranomaisen tehtävistä ja siksi yhteydenotto epäonnistuu. Ylimmän tarkastuselimen tehtävänä voisi olla myös yleisemmin oman toiminnan avoimuuden lisääminen kansalaisyhteiskunnan suuntaan. Esimerkiksi INTOSAI standardeillaan kannustaa sekä avoimuuteen että ottamaan huomioon kansalaiset tarkastustyön aiheutuannon lähteenä. Avoimempi ja osallistuvampi toimintamalli legitimoisi ylimmän tarkastuselimen asemaa suhteessa toimintaympäristöönsä (poliittiset toimijat, kansalaiset) valtiosääntöisessä järjestelmässä.

Kansalaisten aihe-ehdotusten käyttökelpoisuus estyy joissakin tapauksissa ylimmän tarkastuselimen tiukan etukäteissuunnittelun ja -resursoinnin vuoksi. Kun suunnitelmat ja resurssit ovat sidottuja, ei ylin tarkastuselin voi ottaa joustavalla tavalla huomioon kansalaisten ehdottamia aiheita, vaikka ne olisivatkin relevantteja ja ajankohtaisia tarkastustyön kannalta. Pohdittavaksi jää, tulisiko ylimmän tarkastuselimen toiminta olla joustavampaa ja responsiivisempaa yhteiskunnan suuntaan?

4.7 Kansalaisnäkökulman huomioonottaminen käytännön tarkastustyössä – hyviä käytäntöjä etsimässä

Kysymyksessä yksitoista tiedusteltiin millä tavoilla ylimmät tarkastuselimet ottavat huomioon kansalaisnäkökulmaa käytännön tarkastustyössään. Onko ylimmillä tarkastuselimillä käytössä niin sanottuja hyviä käytäntöjä tässä suhteessa?

Kanadassa on voimassa nimenomaiset säännökset siitä, millä tavoin ympäristön koskeviin vetoomuksiin suhtaudutaan ylimmässä tarkastuselimessä. Tanskassa kansalaisyhteydenotot eivät yleensä vaikuta suo-

raan tarkastusaiheiden valintaan. Tsekin tasavallassa ehdotusten käyttökelpoisuutta harkitaan yksittäistapauksin. Vuonna 2008 Tsekin ylin tarkastuselin sai 478 lähetystä kansalaisilta ja yhteisöiltä, 177 niistä arvioitiin käyttökelpoiseksi tarkastustyössä (37 %). Tsekissä kaikki kansalaisten toimittamat ehdotukset huomioidaan ja arvioidaan. Kansalaiset myös saavat aina jonkinlaisen palautteen/vastauksen yhteydenottoonsa ylimmältä tarkastuselimeltä, ei kuitenkaan silloin kun yhteydenotto on ollut nimetön (2008, vain 3kansalaisten tietopyyntöä arkistoitii). Maltalla kansalaisten ehdotukset voivat tulla otetuksi huomioon missä tahansa tarkastusmuodossa. Ehdotukset yleensä sisällytetään Maltan ylimmän tarkastuselimen suunnitteluasiakirjoihin.

Unkarissa kansalaisten lähettämät yhteydenotot tutkitaan aina jollakin tavalla. Yhteydenotot voivat suoranaisesti tai epäsuoralla tavalla vaikuttaa tarkastuksen yksityiskohtiin, näin varsinkin paikallishallintoa koskevissa asioissa. Uusia tarkastuksia ei kuitenkaan yleensä aloiteta ja toteuteta siksi, että aihe on tullut vireille kansalaisten taholta. Ylin tarkastusviranomaisen pyrkii integroimaan ehdotuksia aiheeseen ja laajentamaan tarkastuskysymyksen näkökulmaa vastaamaan kansalaisehdotuksia. Nimenomainen yksikkö tutkii ja arvioi kansalaisten ehdotukset. Bulgarian ylimmän tarkastuselimen tarkastajat tutkivat kansalaisten ehdotukset sekä raportoinnin mahdollisista väärinkäytöksistä. Sellaista informaatiota ylimmälle tarkastuselimelle tuotetaan jatkuvasti. Informaatiota käydään läpi joko meneillään olevan tarkastuksen yhteydessä tai se otetaan huomioon ylimmän tarkastuselimen suunnitteluprosessin yhteydessä. Slovakian ylin tarkastuselin saa kansalaisilta tavallisesti noin 500 ehdotusta vuodessa. Muunlaiset ehdotukset toimitetaan asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille. Vain noin 65 prosenttia niistä on sellaisia, jotka kuuluvat ylimmän tarkastuselimen toimivaltaan. Slovakiassa on tavallisempaa saada ehdotuksia median kautta kuin kansalaisehdotuksina. Slovakiassa kansalaisten ehdotuksen hyödyntäminen tapahtuu pääosin laillisuusvalvonnassa.

Islannissa on äskettäin avattu verkkosivusto, jonka avulla kansalaiset voivat tehdä ehdotuksia, lähettää kommentteja ylimmälle tarkastuselimelle. Yhteydenotto voi olla myös nimetön. Sveitsissä postilaatikko sisältää noin tuhat vakavasti otettavaa viestiä vuosittain. Jotkut viestin ehdotuksista otetaan huomioon tarkastuksissa, osa viesteistä toimitetaan asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille (kuten kuluttajasuojaviranomaiselle tai oikeuskanslerille).

4.7.1 Johtopäätöksiä kansalaisnäkökulman huomioonottamisesta käytännön tarkastustyössä – hyviä käytäntöjä etsimässä

Kansalaispalautteen käsittely ylimmässä tarkastuselimessä voi olla lain säännökseen perustuvaa ja sitä varten voi olla perustettu organisoitu yksikkö, joka tutkii ja arvioi näitä ehdotuksia. Tavallisimmin ehdotukset otetaan tarvittaessa huomioon ylimmän tarkastuselimen suunnitteluasiakirjoissa. Käytäntönä on myös, että tarkastajat tutkivat ehdotusten käyttökelpoisuuden tarkastuksissaan ja mahdollisesti laajentavat tarkastuksen näkökulmaan ehdotusten tavalla. Jotkut ylimmät tarkastuselimet eivät hyödynnä kansalaisten ehdotuksia. Useimmat hyödyntävät ehdotuksia joko organisoidusti tai vapaamuotoisesti.

4.7.2 Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Kansalaisnäkökulman hyödyntämisen hyvät käytännöt ovat vaihtelevia. Joko lakiin perustuvana tai enemmän tai vähemmän muodollisesti ylimmässä tarkastuselimessä järjestettyinä toimintoina kansalaisehdotusten huomioiminen ei ole valtavirtaistunut ilmiö. Useimmissa modernia julkista hallintoa ja poliittista päätöksentekoa kehittämään pyrkivissä hankkeissa osallisten näkökulmaa ja vuorovaikutteista kommunikaatiota on painotettu. Vastausten perusteella vain yksi ylin tarkastuselin aina vastaa kansalaisilta saatuun yhteydenottoon.

4.8 Tarkastusmuotojen erot kansalaisnäkökulman hyödyntämisessä?

Kysymyksessä 12 tiedusteltiin onko eri tarkastusmuotojen (tuloksellisuustarkastus, tilintarkastus, laillisuustarkastus) välillä eroja kansalaisten lähettämien ehdotusten hyödyntämisessä. Vastausten perusteella olennaisia eroja ei ole. Kansalaisnäkökulman huomioonottaminen on tapauskohtaista harkintaa. Usein yhteydenottojen muoto ja sisältö on sellainen, ettei niiden hyödyntäminen ole mahdollista. Vastausten mukaan tuloksellisuustarkastus on se tarkastuksen laji, jossa kansalaisnäkökulmaa parhaiten voidaan ottaa huomioon. Esimerkiksi tilintarkastus ja laillisuustarkastus nähdään

siten normeihin sidottuina ja määrämuotoisina, ettei niihin ole mahdollista sisällyttää tällaista näkökulmaa.

4.9 Yhteydenottokeinoista ylimpään tarkastuselimeen

Kysymyksessä kolmetoista tiedusteltiin millä keinoilla kansalaiset voivat ottaa/kansalaisilla on mahdollisuus yhteyttä ylimpään tarkastuselimeen. Oheisessa kuviossa on esitetty yhteenveto vastausten yhteydenotto/kommunikaatiokeinoista.

Kansalaisille tarjottavista yhteydenottokeinoista verkkosivut olivat yleisimmät, toisena keinoina ylimmän tarkastuselimen sähköposti -osoite yhdistettynä yhteyshenkilöön. Kuudessa ylimmässä tarkastuselimessä on käytössä viestintäkeino, joka tunnistaa viestin lähettäjän. Kahdessa tapauksessa oli mahdollista olla yhteydessä tarkastusraportin kirjoittajaan. Vuorovaikutteista viestinnän keinoa hyödynnettiin vastausten mukaan yhdessä ylimmässä tarkastuselimessä.

TAULUKKO 3. Kansalaisten ja ylimmän tarkastuselimen välinen kommunikaatioväline

Kommunikaatio väline	Verkkosivut vain passiivista lukemista varten for passive reading	Nimetty e-mail osoite/kontakti	e-mail joka ilmoittaa/tunnistaa lähettäjän	Mahdollisuus e-mail yhteyteen tarkastusraportin kirjoittajan kanssa	Interaktiivinen sähköinen viestintä mahdollinen (esim. sosiaalinen media)	Mahdollisuus ottaa suoraan yhteyttä pääjohtajaan tai virkailijoihin	Yhteydenotto kirjellise
Maa							
Bulgaria	X	X	X				
Kanada	X	X	X	X			
Kypros	X	X	X			X	
Tsekin tasavalta	X	X	X				
Tanska	X	X	X	X			
Euroopan tilintarkastustuomioistuin	X	X	X				X
Ranska	X	X	X				
Saksa	X	X	X				
Unkari	X	X	X	X	X		
Islanti	X	X	X				
Malta	X	X	X				
Slovakian tasavalta	X	X	X				
Sveitsi	X	X	X				

4.9.1 Näkökohtia modernin viestinnän ulottuvuuksista

Tässä selvityksessä perusoletuksena on, että deliberatiivisen demokratian yhdellä muodolla eli kansalaisten suoralla osallistumisella – missä muodossa sitä kulloinkin toteutetaan – ja julkisen hallinnon avoimuusperiaatteella on mahdollista täydentää ja vahvistaa perinteistä edustukselliseen demokratiaan perustuvaa järjestelmää. Ajatuksena on, että erilaiset niin sanotun suoran tai osallistavan demokratian muodot täydentäisivät perinteistä epäsuoraa demokratiaa. Esimerkiksi Held'in tutkimuksessa viitataan kansalaisten ja päätöksentekijöiden väliseen kommunikaatioon ja modernin viestintäteknologian välineisiin: sellaisen on ajateltu mahdollistavan deliberatiivisen demokratian toteuttamista.⁷¹

Tutkimuskirjallisuudessa E-participation eli kansalaisten sähköinen osallistuminen on määritelty seuraavasti: *"E-participation is a necessary component, or even, more precisely, a prerequisite of e-democracy. It refers to the means of ICT -supported participation in process concerning administration, policy making, decision making, service delivery, information provision, consultation, deliberation, etc"*.⁷² Teoksessa Electronic Participation (2009) on pohdittu ja työstetty pidemmälle myös käsitteitä, jotka ovat tärkeitä nykyaikaiselle tietoyhteiskunnan osallistumiselle. Teoksessa on pohdittu tietoyhteiskuntavälineitä kansalaisten osallistumisen välineinä. Seuraavia mahdollisuuksia ja ulottuvuuksia on löydetty:

- sähköinen tiedottaminen (e-informing), joka merkitsee yksisuuntaista kommunikaatiota ja ainoastaan kansalaisten informoimista,
- sähköinen konsultointi (e-consulting), joka merkitsee rajoitettua palautetta kommunikoinnissa,
- sähköinen aktiivinen mukanaolo (e-involving), joka merkitsee sen varmistamista että toiminnan tavoitteet on ymmärretty ja otettu huomioon,
- sähköinen yhteistyö (e-collaborating), joka merkitsee kaksisuuntaista kommunikaatiota kansalaisten ja hallituksen kesken,
- sähköinen voimaannuttaminen (e-empowerment) merkitsee päätösvalan delegointia kansalaisille siten, että julkinen hallinto lähinnä vain toimeenpanee kansalaisten päätöksiä.⁷³

⁷¹ Held, 2006, 249–250.

⁷² Handbook on E-democracy, Epace Theme Publication, 2010, 9.

⁷³ Electronic Participation: First International Conference, EPart 2009, Linz, Austria, Proceedings (eds. Macintosh, Tambouris).

Erilaisten sähköisten toimintamallien skaalaus auttaa jäsentämään keskustelua silloin, kun julkinen hallinto konkreettisesti pohtii tietoyhteiskunnan välineiden käyttöä omassa toiminnassaan. Julkinen hallinto voi pohtia onko sen toiminnassa tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön yksisuuntaisesti toimiva sähköinen väline vai edellyttääkö sen toiminta kaksisuuntaista kommunikaatiota. Tällainen pohdinta voi tulla kysymykseen myös ylimmän tarkastuselimen toiminnassa. Onko ylimmän tarkastuselimen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista lähinnä informoida kansalaisia? Vai onko tarpeen ottaa käyttöön sähköisiä välineitä, joiden avulla voidaan saada aikaan kahdensuuntaista kommunikaatiota ylimmän tarkastuselimen ja kansalaisten välille? Tämän selvityksen vastausten perusteella kahdensuuntainen kommunikaatio ei ole toteutunut ylinten tarkastuselinten toiminnassa.

4.9.2 Kommunikaation esteet

Euroopan unionin tasolla hallitusten todetaan jo nyt hyödyntävän kaksisuuntaista kommunikaatiota Internet'in avulla. Internet on unionin tasolla todettu politiikan ja demokratian työkaluksi.⁷⁴ Tutkimuksessa Net Working/networking: Citizen Initiated Internet Politics(2008)⁷⁵ on tarkasteltu kansalaisten voimaannuttamista (empowerment) Internetin mahdollistamin keinoin. Tutkimus osoittaa sen, ettei moderni viestintäteknologia sinänsä ole este kansalaisten osallistumiselle julkisessa hallinnossa. Uusien toimintamallien kuten kansalaisten osallistumismahdollisuuksien luomisen esteenä ovat teknologian sijaan julkisen hallinnon kulttuuriset, organisatoriset tai toisinaan jopa valtiosäännöstä johtuvat tekijät. Tutkimuskirjallisuudessa on runsaasti tuloksia samansuuntaisista havainnoista.

Demokratia- ja tietoyhteiskuntahankkeissa, joihin tämän selvityksen kulessa on osallistuttu, on pantu merkille Suomen heikentynyt asema tietoyhteiskuntakehityksessä. Suomi on viime vuosina menestynyt heikosti tietoyhteiskunnan kehitystä mittavissa tilastoissa. Totta on, että tietoyhteiskunnan edistymisen mittaamiseen liittyy haasteita, joita vertailunäkökulmaa pohtivassa liikenne- ja viestintäministeriön julkaisussa Suomi tietoyhteiskunnan tilastoissa on pohdittu tarkemmin.⁷⁶ Keskusteluissa on tullut

⁷⁴ *Communicating about Europe via Internet Engaging the citizens, SEC (2007) 1742, 4–5.*

⁷⁵ *Net Working/Networking: Citizen Initiated Internet Politics, 2008, eds. Häyhtiö-Rinne.*

⁷⁶ *Suomi tietoyhteiskunnan tilastoissa, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 13/2003, Helsinki, erityisesti 37–38 ja passim.*

esille, että kansainvälisesti tarkasteluna monet valtiot ovat Suomea kehittyneempiä esimerkiksi tietoyhteiskuntavälineiden käytössä ja verkkodemokratian edistämisessä.

Uusi teknologia kuten Internet kansalaiskeskustelussa edellyttää myös sen varmistamista, ettei siitä aiheudu uudenlaista yhteiskunnan jakaantumista. Euroopan Unionin piirissä on muun muassa ryhdytty toteuttamaan hanketta (i2010-aloite), jonka avulla pyritään kaventamaan kuilua tietoyhteiskunnasta osallisiksi päässeiden ja osattomiksi jääneiden välillä. Aloite koskee muun muassa yhtäläisiä mahdollisuuksia: tietoteknisiä taitoja ja yhtäläisiä mahdollisuuksia Internet-yhteyksiin.⁷⁷

4.9.3 Yhteenvetoa yhteydenottokeinoista ylimpään tarkastuselimeen

Vastausten perusteella ylinten tarkastuselinten käyttämät yhteydenpitokeinot kansalaisiin ja kansalaisyhteiskuntaan ovat melko perinteiset. Yhteydenpito on yleensä yhdensuuntaista. Ylimmissä tarkastuselimissä mahdollisuus interaktiiviseen viestintään ei ole yleensä mahdollista.

4.9.4 Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Ylinten tarkastuselinten keinot hallita viestintäänsä kansalaisiin ja kansalaisyhteiskuntaan on melko perinteistä. Ylimmissä tarkastuselimissä ei ole otettu käyttöön vuorovaikutteisia viestintäkeinoja. Kysymys viestinnän keinoista on monitahoinen. Tutkimuksissa on pohdittu viestintäkeinoja ja vaikuttamisen ulottuvuuksia. Viestintäteknologia sinänsä mahdollistaa kansalaisten suoran demokratian. Sähköinen viestintä eli e-demokratia on määritelty seuraavasti: *"E-democracy is the support and enhancement of democracy, democratic institutions and democratic processes by means of technology"*.⁷⁸ Sähköisestä e-demokratiasta on ehdotettu yhtä tärkeää keinoa, jolla edustuksellista demokratiaa voidaan vahvistaa. Euroopan tasolla Euroopan neuvoston ministerikomitea on hyväksynyt suosituksen, jossa e-demokratian katsotaan voivan tuoda yhteen päätöksentekijät ja kansalaiset aivan uudella tavalla. Uudet toimintatavat voivat johtaa siihen, että päätöksentekijät ymmärtävät ja ottavat huomioon paremmin kansalaismielipiteen ja kansalaisten tarpeet päätöksenteossaan. Edelleen, kansalaiset saa-

⁷⁷ Valkoinen kirja eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta, KOM (2006) 35 lopullinen, 9.

⁷⁸ Handbook on E-democracy, Epace Theme Publication, 2010, 9.

vat paremman käsityksen päätöksentekijöiden tehtävistä sekä niistä haasteista, joita päätöksenteossa kohdataan. Tämä komitean mukaan lisäksi kansalaisten kiinnittymistä demokraattiseen järjestelmään ja mahdollisesti lisäksi luottamusta demokraattisen järjestelmän toimintaan. Koska sähköinen demokratia avaa uusia tiedonlähteitä ja informaatiokanavia, lisää kommunikaatiota ja vahvistaa yhteistyötä ja osallistumista, edistää avoimuutta ja tilivelvollisuutta, sähköisellä demokratialla on hyvät mahdollisuudet poistaa haittoja joista demokraattiset instituutiot ja prosessit tällä hetkellä kärsivät.⁷⁹

Tämän selvityksen vastausten perusteella vuorovaikutteisuus ja sähköisen demokratian eli niin sanotun e-demokratian ulottuvuus ovat ylimmissä tarkastuselimissä melko tuntemattomia. Viestinnän toteutus on sidoksissa pitkälti hallintokulttuurisiin tekijöihin.

Vuorovaikutteisesta viestinnästä on myös huonoja esimerkkejä. Jos kansalaisten osallistumista halutaan vahvistaa ylimmissä tarkastuselimissä siten, että esimerkiksi tarkastusaihe-ehdotuksia pyydetään toimittamaan ylimmille tarkastuselimille, tulisi ylimpien tarkastuselinten valmistautua ottamaan vastaan yhteydenottoja ja aihe-ehdotuksia. Ellei kansalaisten suoraa osallistumista ole järjestetty asianmukaisesti tai ellei aihe-ehdotuksia hyödynnetä viranomaisessa, saattaa siitä seurata kansalaisten turhautumista. Jos aktiivista kansalaisuutta edistävään toimintaan ryhdytään, tulee siihen valmistautua asianmukaisesti. Useissa tämän selvityksen lähteinä käytetyissä tilaisuuksissa, jossa demokratiaa ja osallistumista verkossa on pohdittu, on keskusteltu kokemuksista, joissa kansalaisten aktiivointi on myös yllättänyt viranomaiset. On kehkeytynyt tilanteista, joissa viranomaisilla ei olekaan ollut lopulta resursseja tai organisaatiota vastata niihin haasteisiin, joita se on tässä tehtävässä asettanut itselleen.

4.10 Kansalaisten mahdollisuus reagoida tarkastusraporttien sisältöön

Kysymyksellä neljätoista tiedusteltiin kansalaisten mahdollisuutta reagoida ja vaikuttaa (esimerkiksi kommentoimalla niitä) suoraan ylimmän tarkastuselimen yksittäisten valmiiden tarkastusraporttien sisältöön. Vastanneista seitsemän ilmoitti, että kansalaisilla on mahdollisuus kommentoida

⁷⁹ *Ministerikomitean suositus verkkodemokratiasta (e-demokratiasta) CM/Rec(2009)1 (Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy).*

tarkastusraportteja. Vastanneista viisi maata ilmoitti, että sen lisäksi, että kansalaisilla on mahdollisuus kommentoida tarkastusraportteja ja ylimmät tarkastuselimet myös vastaavat niihin kysymyksiin, joita kansalaiset ovat esittäneet raporteista.

Kun kansalaisilla on reagoitotarve ylimmän tarkastuselimen raporttien vuoksi, esimerkiksi Slovakiassa tätä yhteydenottoa kansalaisiin säätelee informaation vapautta säättävä normi. Maltalla internetin kautta käydyn kommunikaation ohella keskustelua raporttien asiasisällöistä käydään sanomalehtien/median blogeissa. Unkarissa kansalaisilla on mahdollisuus perehtyä tarkastuksen oikeudellisiin ja tarkastusta taustoittaviin yksityiskohtiin.

4.10.1 Yhteenvetoa kansalaisten mahdollisuuksista reagoida tarkastusraporttien sisältöön

Kansalaisilla on mahdollisuus vastausten perusteella kommentoida raporttien sisältöä lähinnä eri viestintävälineiden (sanomalehdet, blogit) kautta mutta myös suoraan ylimmän tarkastuselimen yhteysosoitteeseen. Vastausten perusteella vuorovaikutteinen kommentointi ei ole yleensä pääsääntö eikä se ole systemaattista tai yleensä erityisesti organisoitunutta.

4.11 Kansalaispalaute tarkastuksen suunnittelussa, tarkastusprosessissa ja raportoinnissa

Kysymyksessä viisitoista on pyritty samaan vastauksiin siihen, otetaanko kansalaisten tarkastuksesta antama palaute huomioon ylimmän tarkastuselimen säännönmukaisessa tarkastustyössä: tarkastusten suunnittelussa, tarkastuksen aikana ja raportointivaiheessa. Kysymyksellä pyrittiin tarkentamaan ja tiedustelemalla yksityiskohtaisemmin ylimmiltä tarkastuselimiltä miten mahdollinen saatu kansalaispalaute ulottaa vaikutuksensa ylimmän tarkastuselimen tarkastustyöhön sen eri vaiheissa.

Teemaa on osin käsitelty jo edellä tässä selvityksessä aihe-ehdotusten käyttökelpoisuutta suunnittelutyössä arvioitaessa. Edellä vastausten perusteella jo havaittiin, että kansalaispalautteella on jossain määrin merkitystä tarkastustyössä. Ongelma oli aihe-ehdotusten käyttökelpoisuus.

Kaikkien maiden ylimmissä tarkastuselimissä kansalaisten palautetta tarkastuksista ei oteta huomioon. Joissakin ylimmissä tarkastuselimissä palaute otetaan huomioon. Esimerkiksi Tsekin tasavallassa asianmukainen

palaute otetaan huomioon tarkastustyön suunnittelussa ja seurannassa. Käyttökelpoinen kansalaispalaute (citizens/institutions) on saatavilla erityisessä siihen tarkoitukseen perustetussa sisäisessä tietokannassa. Maltalla kansalaispalaute otetaan huomioon tarkastuksen suunnittelutapaamisissa ja läpi koko tarkastusprosessin. Tarkastustiimin jäsenet saavat tiedon siitä käsillä olevan tarkastuksen palautteesta, joka on tullut yleisöltä. Tarkastusraporteista jälkikäteen saatu palaute kanavoidaan kyseisestä tarkastuksesta vastaaville henkilöille. Jostakin tietystä raportista saatu kansalaispalaute saattaa vaikuttaa alan tuleviin toiminnantarkastuksiin.

Unkarissa kansalaispalaute kanavoidaan tarkastusprosesseihin. Useimmiten kanavointi toteutetaan epäsuorasti ja yksittäistapauksin. Kansalaiskokemukset ja kansalaisyhteydenotot arvioidaan ja ne kootaan toimitettaviksi ylimmälle johdolle vuosittain. Yhteenvedon tuloksia hyödynnetään tulevien vuosien suunnitteluprosesseissa. Ylimmän tarkastuselimen Internet Forumin kautta, samoin kuin eri kommunikaatiovälinein, kansalaisilla on mahdollisuus esittää näkemyksiään sekä esittää kysymyksiä

- valmistuneista tarkastuksista
- eräistä muista ylimmän tarkastuselimen laatimista asiakirjoista,
- mediassa olleista tarkastuselintä koskevista asioista,
- pääjohtajan haastatteluista tai ylimmän tarkastuselimen virkailijoista.

Ylimmän tarkastuselimen tulee myös vastata näihin kyselyihin riippumatta missä muodossa ne on esitetty ja saatu. Tavallisesti ylin tarkastuselin vastaa kansalaisten esittämiin näkemyksiin ja kantoihin. Kanadassa yleisön esille nostamat asiat otetaan esille asianomaisessa tarkastusryhmässä tai osastossa/toimistossa, joka on asiassa toimivaltainen. Tiimin tehtävänä on arvioida asian tärkeyttä ja ottaa se tarvittaessa huomioon tarkastuksen suunnittelussaan. Sveitsissä kansalaispalautetta ei varsinaisesti saada, palaute tulee poliitikoilta ja medialta.

Yhteenvedoa kansalaispalautteen asemasta tarkastuksen suunnittelussa, tarkastusprosessissa ja raportoinnissa

Kansalaispalautetta yleensä hyödynnetään ylimpien tarkastuselinten tarkastustyössä sen eri prosesseissa. Palaute otetaan huomioon useimmiten tarkastustyön suunnitteluvaiheessa (Tsekin tasavalta, Malta, Unkari, Kanada). Sveitsissä palaute tulee poliitikoilta ja medialta.

Kansalaispalautteen kokoaminen on joidenkin maiden ylimmissä tarkastuselimissä myös organisoitua: sitä analysoidaan systemaattisesti ja sitä kootaan tarkastuselimessä erityiseen tietopankkiin.

Kansalaispalautteen merkitystä ylimmän tarkastuselimen tarkastustyön eri vaiheissa lisää se, että palautteen arviointi ja kokoaminen on organisoitua ja systemaattista. Hyödyntämistä helpottaa se, että palaute kootaan ylimmässä tarkastuselimessä yhteen tiedostoon.

Vuorovaikutteinen kommunikaatio kansalaisten palautteesta ei ole saatujen vastausten perusteella tavallista ylimmissä tarkastuselimissä. Jos ylin tarkastuselin toimii osana valtiosääntöistä järjestelmää, ja kuten usein on, kansallisen parlamentin yhteydessä, aktiivisempi suhtautuminen kansalaisten palautteeseen (palaute tarkastusraporteista, aihe-ehdotukset) itse perustyössä saattaisi olla perusteltua. Kansalaisnäkökulma saattaisi perustella myös uusia toimintamalleja ylimmässä tarkastuselimessä: voidaan kysyä tulisiko esimerkiksi tuloksellisuustarkastusraportti asettaa julkisesti kommentoitavaksi ennen lopullisen raportin kirjoittamista. Tietoyhteiskunnan välineet saattaisivat hyvinkin mahdollistaa tällaisen julkisen kommentoinnin ennen varsinaisen raportin kirjoittamista.

4.12 Tarkastusten raportointi- ja julkaisukieli

Kysymyksessä kuusitoista selviteltiin ylimmän tarkastuselimen käyttämään kieleen liittyviä näkökohtia. Kysymyksessä tiedusteltiin millä kielellä ylin tarkastuselin julkaisee eri tuotteitaan: millä kielellä tarkastuselin raportoi tarkastustuloksiaan tai mitä kieltä ylin tarkastuselin käyttää esimerkiksi internet-sivuillaan.

Kysymyksellä pyrittiin saamaan myös itsearvioivia ja reflektioivia kommentteja siitä, miten ymmärrettävänä ylin tarkastuselin pitää itseään ja kieltään sekä kuinka hyvin ylimmät tarkastuselimet olettavat kansalaisten ymmärtävän niiden tekstejä.

Vastausten perusteella pääperiaate on, että ylimmät tarkastuselimet käyttävät maan virallista kieltä:

- Tanska: tanska/englanti
- Tsekin tasavalta: ainoa virallinen kieli on tsekin kieli (ja englanti valikoidusti)
- Malta: maltan kieli yleensä raporteissa ja englanti verkkosivuilla
- Unkari: unkarin kieli
- Bulgaria: Bulgarian kieli
- Slovakian tasavalta: virallinen kieli slovakia asiakirjoissa, verkkosivuilla slovakia ja englanti
- Kanada: ranska ja englanti

- Kreikka: kreikan kieli
- Islanti: islannin kieli
- Sveitsi: saksan ja ranskan kieli, saksankielisissä raporteissa ranskan-kielinen yhteenveto ja päinvastoin, joissakin raporteissa on englanninkielinen yhteenveto
- Euroopan tilintarkastustuomioistuin: kaikki EU-kielet

Ylimmistä tarkastuselimistä jotkut kuten Tsekin, Maltaan, Slovakia ylimmät tarkastuselimet julkistavat tietyt valitut asiakirjat ja raportit sekä myös internet-sivunsa valtion virallisen kielen lisäksi englannin kielellä. Saksan ylin tarkastusviranomaisen julkistaa raporttinsa saksan kielellä. Sen lisäksi Saksa raportoi lyhyemmän version englannin, ranskan ja espanjan kielellä. Sveitsissä kielet ovat saksa ja ranska niin, että saksankielisessä raportissa on ranskan-kielinen yhteenveto ja päinvastoin. Joissakin raporteissa on englanninkielinen yhteenveto. Euroopan tilintarkastustuomioistuin raportoi kaikilla EU-kielillä siksi, että EU-lainsäädäntö edellyttää sitä.

Vastausten perusteella kielikysymystä ei nähty ylimmissä tarkastuselimissä erityisenä ongelmana. Vastausten perusteella Englanti on tiivistelmäraporttien kieli ja niin sanottu toinen kieli virallisen kielen ohella.

Ranskassa ylimmän tarkastuselimen johdon edustaja (the First president) pitää lehdistötilaisuuden raporttien julkistamisen yhteydessä. Raportteihin yleensä viitataan laajalti lehdistössä. Ranskan ylin tarkastusviranomaisen mittaa kansalaisten kiinnostusta samoin kuin käyttämänsä kielen ymmärtämistä ja ymmärrettävyyttä sen saaman palautteen (yhteydenotot) perusteella. Maltaan vastauksen mukaan maltalaiset ymmärtävät ylimmän tarkastuselimen kieltä tiettyyn rajaan asti. Erityisen tarkastus - jargonin käyttö ei ole Maltaan ylimmän tarkastuselimen mukaan sinällään ongelma kielen käytössä. Ongelma on pikemminkin siinä, etteivät kansalaiset ole kiinnostuneita ylimmän tarkastuselimen raporteista ja yleensä tarkastustiedosta. Sama ilmiö on havaittu muualla. Esimerkiksi Unkarin vastauksen mukaan kieli sinänsä ei ole ongelma vaan pulma on siinä, että kansalaiset vain harvoin lukevat tarkastusraportteja. Tarkastustulokset tulevat tietoon useimmiten median välityksellä, ne eivät tule esille suoraan ylimmän tarkastuselimen raporteista. Unkarin mukaan media uutiset ovat se lähde, jonka perusteella kansalaiset reagoivat ylimmän tarkastuselimen tarkastuksiin liittyviin asioihin.

Tanskassa julkiset verkkosivut ovat erityisen ulkopuolisen arvioinnin kohteena: ne voivat saada tässä arvioinnissa 1–5 nettikruunua (1–5 netcrowns). Tämän kyselyn ajankohtana (2009) Tanskan ylin tarkastuselin, Rigsrevisionen, sai sivuistaan kolme nettikruunua (netcrowns). Slovakian vastausten mukaan juuri kansalaisten palaute osoittaa, että ylimmän tarkastuselimen käyttämä kieli on ymmärrettävää. Slovakian ylimmän tar-

kastuselimen mukaan kansalaiset ymmärtävät virallista kieltä ja kykenevät sen perusteella ottamaan myös yhteyttä ylimpää tarkastuselimeen. Niin he usein myös tekevät.

Yhteenvedoa tarkastusten raportointi- ja julkaisukielestä

Pääperiaate ylimmissä tarkastuselimissä on, että ne julkaisevat raporttinsa maan virallisella tai virallisilla kielillä. Raporteista usein laaditaan lyhennettyjä kansalaisversioita tai tiivistelmiä, jotka kirjoitetaan valtion kakkoskielillä tai englannin kielellä. Englanti näyttäisi kyselyn perustella olevan eräänlainen eurooppalainen yleiskieli. Pääsääntöisesti ylimmät tarkastuselimet eivät itse pidä kielikysymystä tarkastusraporttiansa tai tarkastustiedon ymmärtämisen esteenä. Ylimmät tarkastuselimet eivät yleensä usko erityisen tarkastuskielenkään eli tarkastusjargonin olevan este tarkastusraporttien sisällön ymmärtämiselle.

Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Ylimmät tarkastuselimet pyrkivät ottamaan huomioon monikielisyyden julkaisemalla tuotteitaan tai verkkosivujaan paitsi virallisella, myös kakkoskielillä tai yleiskielen roolin saaneella englannin kielellä. Globalisaation ja alueellisen integraation vuoksi monikulttuurisuus ja vähemmistökielten huomioiminen ylimmissä tarkastuselimissä on silti aikaisempaa tärkeämpää. Ylimmät tarkastuselimet uskovat myös siihen, että niiden raporttien kieli on ymmärrettävää. Kansalaisnäkökulmasta tarkasteltuna tarkastuskielen ymmärrettävyyteen pitää kuitenkin suhtautua varauksella. Ylimmät tarkastuselimet kuten julkishallinnossa kukin omalle alalleen erikoistuneet organisaatiot yleensä käyttävät kielessään ammatillisia erikoismerkityksiä, niin sanottua ammattijargonia, jota kansalaiset eivät voi tuntea. Keskustelutilaisuuksissa on puhuttu siitä, etteivät eri alojen virkamiehet välttämättä ymmärrä toistensa käyttämien ilmaisujen merkityksiä. Keskeistä esimerkiksi kansalaiskompetenssin näkökulmasta ei ole vain tekninen lukutaito vaan myös tekstin sisältämien merkitysten ymmärtäminen. Jo sellaisen termin kuin vaikuttavuus yksiselitteinen avaaminen on työlästä julkisen hallinnon ammattilaiselle.

Ylimpien tarkastuselinten antamien vastausten perusteella kieli tai raporttien ymmärrettävyys sinänsä eivät ole pulmallisia vaan ongelma niiden mukaan on siinä, etteivät kansalaiset ole kiinnostuneita ylimpien tarkastuselinten tarkastusten tuloksista. Tämän havainnon pitäisi johtaa pohdintaan miksi kansalaiset eivät mahdollisesti ole kiinnostuneita ylimmän tarkastuselimen työstä, joka koskee kansalaisten maksamien verojen ja

maksujen käyttöä julkisen sektorin toiminnassa. Olisiko ylimpien tarkastuselinten pohdittava tarkastusaiheidensa osuvuutta erityisesti yhteiskunnallisesti ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta ja olennaisen tiedon tuottamisen kannalta? Kieliikö kiinnostuksen puute raportoinnin kielestä: onko kuitenkin niin, ettei valistunutkaan lukija ymmärrä tekstin välittämiä merkityksiä, kuten esimerkiksi mitä tarkoittavat raporttien käyttämät termit tilivelvollisuus tai vaikuttavuus? Tulisiko tarkastusprosessin eri vaiheissa ottaa paremmin huomioon kansalasten yhteydenotot, palaute ja aihe-ehdotukset. Tulisiko tarkastuksia sittenkin suunnata vastaamaan paremmin kansalaisyhteiskunnan odotuksia?

4.13 Kansalaisnäkökulma meneillään olevissa ylimpien tarkastuselinten tutkimuksissa/selvityksissä

Kysymyksessä kahdeksantoista pyydettiin tietoja siitä, onko ylimmässä tarkastuselimessä meneillään tutkimuksia tai selvityksiä, joiden tarkoituksena on pohtia erityisesti kansalaisnäkökulmaa tarkastustyössä. Kysymys esitettiin siksi, että julkisessa hallinnossa yleisesti puhutaan kansalaisnäkökulman tärkeydestä. Mahdollisia tutkimuksia ja mahdollisesti tutkimuksilla saatuja tuloksia pyydettiin kuvailemaan.

Vastausten perusteella useimmissa ylimmissä tarkastuselimissä ei oltu tehty tutkimuksia tai selvityksiä kansalaisnäkökulman huomioonottamisesta. Syy sille, miksi tällaisia tutkimuksia ja selvityksiä ei ole tehty saat- taan olla siinä, mihin esimerkiksi Kanadan vastaus viittaa. Kanadan mukaan sen ylin tarkastuselin ei ole tehnyt tutkimuksia tai selvityksiä siksi, että heidän mukaan kansallinen parlamentti on ylimmän tarkastuselimen ensisijainen kumppani. Kanada viittaa siihen, että kansalaisnäkökulma tulee esille kansalliseen parlamenttiin valittujen edustajien välityksellä. Siksi kansalaisnäkökulma ei tule otetuksi huomioon ylimmän tarkastuselimen työssä suoraan, eikä sellaiselle edes aiota antaa mahdollisuutta.

Yhdistyneen Kuningaskunnan aktiivisessa strategiassa on huomioitu kansalaisnäkökulma ja sitä varten on laadittu erityinen julkaisu *Reflecting a diverse society in our VFM work*. Sen on tuottanut tarkastuksen kehittämistiimi, VFM Development Team, ja henkilöstöyksikkö *Human Resources*. Julkaisu *Reflecting a diverse society in our VFM work* on laadittu vuonna 2005 ja sitä on sen jälkeen päivitetty. Julkaisussa on kuvattu sitä, miten Yhdistyneen Kuningaskunnan ylin tarkastuselin, NAO, käsittelee kansalaisnäkökulmateemaa tarkastustyön prosessin eri vaiheissa. Julkaisu velvoittaa tarkastustiimejä kysymään miten ne voisivat kehittää työtään

kansalaisnäkökulman edistämiseksi, ja mitä kysymyksiä niiden tulisi esittää tämän teeman edistämiseksi. Sillä tavoitin NAO varmistaa sen, että heidän raporteissaan reflektoidaan asianmukaisesti yhteiskuntaa ja sitä, että kaikille kansalaisille tuotetaan palveluita. Julkaisun mukaan se soveltuu kaikkeen NAOssa tehtävään työhön. Se on eräänlainen yleisopas. Julkaisu opastaa millä tavoin kansalaisnäkökulma otetaan huomioon aiheiden valinnassa ja suunnittelussa, itse teeman analysoinnissa sekä raportin johtopäätöksissä että suosituksissa. Julkaisu on metodinen apuväline ja tämä käytetty metodi määrää tarkastusaineiston koontia ja sitä, mitä sanotaan tarkastusraportissa. Näin laadituilla tarkastuksilla on pyritty ottamaan huomioon ja kokoamaan erilaisten erityisryhmien näkemyksiä yhteiskunnan palvelutarpeita tarkasteltaessa.

Yhdistyneen Kuningaskunnan ylin tarkastuselin on aktiivinen toimija ja se tutustuu toimintaympäristöönsä ja ei työskentele eristyksissä. Ylin tarkastuselin konsultoi laajasti eri käyttäjäryhmiä, eri tahoja edustavia organisaatioita ja intressiryhmiä sekä esimerkiksi akateemisen maailman edustajia. Ne järjestävät yhteydenpitoaan varten muun muassa paneeleja. Tässä toiminnassa on nähty riskinä se, että ylin tarkastuselin keskustelee sellaisten tahojen kanssa, jotka jakavat näkemyksensä politiikan linjauksia tekevien kanssa. Riskinä on, ettei laaja yhteiskunnallinen näkemys strategian tarkoitamin keinoin välity ylimmän tarkastusviraston työhön. NAO:n strategisessa julkaisussa viitataan myös siihen pulmakohtaan, että erilaisista kansalaisryhmistä on toisinaan hankala tavoittaa ja tunnistaa haastateltavia henkilöitä (asunnottomat, sosiaaliturvien saajat, muut sosiaaliset erityisryhmät).

Johtopäätöksiä kansalaisnäkökulmasta meneillään olevissa ylimpien tarkastuselinien tutkimuksissa/selvityksissä

Ylimmän tarkastuselimen media-analyysit, yhteenvedot tai tiedonlevitys ovat toinen kysymys kuin ylimmän tarkastuselimen itsensä laatimat kansalaisnäkökulmatutkimukset tai -selvitykset, joiden tavoitteena on tuoda kansalaisten näkökulmaa ja intressejä paremmin ja lähemmäksi ylimmän tarkastuselimen tarkastustyötä. Vastausten perusteella päätelmä on, että ylimmissä tarkastuselimissä ei ole juurikaan tehty tällaista tutkimus/selvitystyötä. Vastausten perusteella (Kanada) kansanedustajat kansallisessa parlamentissa ovat tärkein kanava, jonka välityksellä kansalaisnäkökulma välittyy ylimmälle tarkastuselimelle.

Yhdistyneessä Kuningaskunnassa kansalaisnäkökulma on puolestaan otettu huomioon ylimmän tarkastuselimen tarkastustyössä erityisen strategian keinoin. Tätä varten on julkaistu metodinen opas, joka ohjaa ylintä

tarkastuselintä ottamaan kansalaisnäkökulman huomioon kaikessa ylimmän tarkastusviraston tarkastustyössä.

Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Vastausten perusteella ylimmissä tarkastuselimissä kansalaisnäkökulmaa ei ole pyritty vahvistamaan tutkimuksin tai selvityksin. Tämä on hieman yllättävää siksi, että OECD- maiden ja EU- maiden julkisessa hallinnossa on jo pitkään puhuttu kansalaisten osallistumisesta tai verkkodemokratian mahdollisuuksista. Pääperiaate vastausten perusteella on, että kansalaisnäkökulma välittyy kansallisen parlamentin ja edustuksellisen demokratia järjestelmän välityksellä. Kommunikaation suunta ylimmissä tarkastuselimissä näyttää olevan ensisijassa yksisuuntainen ja lähinnä tiedottava vaikka käytössä on interaktiivisen kommunikaation mahdollistavia teknisiä järjestelmiä. Yhdistyneen Kuningaskunnan ylimmän tarkastuselimen kansalaisnäkökulma -strategia on aktiivinen ja konsultoiva. Ylin tarkastuselin näkee riskinä sen, ettei se kuitenkaan kykene saavuttamaan eri kansalaisryhmien edustajia tässä työssään.

4.14 Tarkastustiedon levittäminen

Kysymyksellä yhdeksäntoista pyrittiin saamaan tietoja siitä, millä keinoin ylimmät tarkastuselimet yleisesti levittävät tarkastustietoa kansalaisille. Tarkastustiedon levittämisessä (dissemination) on kyse hieman enemmän siitä, kuin tarkastuksista tiedottamisesta. Kysymyksen tavoitteena on ollut saada tietoa siitä, onko ylin tarkastuselin antanut tietoja kansalaisilleen esimerkiksi toisten ylimpien tarkastuselinten tarkastuksista (vertailu yms. tietoa). Tämä tieto saattaisi olla kansalaisten näkökulmasta kiinnostavaa esimerkiksi kansallisten tarkastusten tulosten kannalta.

Vastauksissa oli annettu tietoa lähinnä siitä, mitä ylin tarkastuselin tekee tarkastustuloksille tai kansalaispalautteelle. Yhdessä maassa (Tsekissä) analyysejä tuloksista tehdään mediaa varten sekä kuukausittain että vuositasolla. Kaksi ylintä tarkastuselintä kokoaa yhteydenottoja, joita kansalaiset heille lähettävät. Yksi tarkastuselin kertoo niistä vuosikertomuksestaan ja raportointi-informaatiossaan.

Vastausten perusteella Tanskassa kansalaisia informoidaan verkkosivuilla. EU- rahastojen tarkastuksista julkaistaan vuosittain erillinen raportti. Tsekin tasavallassa tietoja muista tarkastusyhteisöistä on saatavilla ylimmän tarkastuselimen verkkosivuilla (ECA, Contact Committee, INTOSAI, EUROSAI jne.), ei kuitenkaan kansallisista ylimmistä tarkas-

tuselimistä. Tähän suuntaan meneviä suunnitelmia ei ole näköpiirissä. Maltan ylimmän tarkastuselimen verkkosivulla on linkki kaikkiin INTOSAI - jäsenmaihiin. Sivulla on linkit keskeisiin kansallisiin organisaatioihin ja Euroopan unionin instituutioihin mukaan luettuna Euroopan tilintarkastustuomioistuimien. Vuotuisessa toimintakertomuksessa on tietoja kansainvälisestä yhteistyöstä (Contact Committee, EU Member State SAIs) ja tapaamista, kansainvälisistä konferensseista, seminaareista, work-shopeista ja jopa toisten ylimpien tarkastuselinten järjestämistä tapahtumista. Unkarin ylin tarkastuselin ei ole julkaissut, eikä aiokaan julkaista yksityiskohtaisia tietoja kansallisesta tai ulkomaisista tarkastuselimistä. Suppeita tietoja on kuitenkin saatavilla verkkosivuilla kansainvälisistä yhteistyökumppaneista (INTOSAI, EU Contact Committee, International Board of Auditors for NATO, etc.) Bulgariassa verkkosivut sisältävät tietoja Euroopan tilintarkastustuomioistuimesta.

Eräiden muiden maiden suunnitelmissa (Slovakia, Kreikka, Islanti, ECA) vastasivat, ettei niillä ole suunnitelmia tässä kysymyksessä. Myöskään Sveitsi ei aio ryhtyä erityisiin toimiin kansalaisten tiedottamiseksi esimerkiksi Euroopan unionin instituutioihin liittyvissä kysymyksissä.

E-demokratiaan ja ylimmän tarkastuselimen tuottamaan tarkastustietoon liittyen keskeistä on kansalaisen oikeus julkiseen tietoon. Suomessa liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä on työstänyt julkisen tiedon tietopolitiikkaan liittyvää julkisen tiedon uudelleenkäyttöä, julkisen tiedon löydettävyyttä, saatavuutta ja hyödyntämistä. Työryhmän mukaan tiedon tehokas jalostaminen ja hyödyntäminen kansalaisten, elinkeinoelämän ja hallinnon tarpeista lähtien on muodostumassa yhteiskunnan kriittiseksi menestystekijäksi. Julkisen tiedon avaaminen vapaasti hyödynnettäväksi yhteiskunnassa on osa julkisen hallinnon avoimuuden sekä hallinnon ja muun yhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen vahvistamisprosessia. Julkisen tiedon kannalta tämän vuorovaikutuksen vahvistuminen voi tarkoittaa sitä, että kansalainen voi toimia paitsi avointen julkisten tietovarantojen käyttäjän, myös niiden tuottajana, täydentäjänä ja laadun parantajana.⁸⁰

Voidaan perustellusti kysyä millä edellytyksillä kansalaiset voisivat vaikuttaa julkisen hallinnon ja esimerkiksi ylimmän tarkastuselimen toiminnan kautta yhteiskunnallisen päätöksenteon sisältöihin. Tätä selvitystä varten tehtyjen haastattelujen kuluessa tuli esille, että kansalaisyhteiskunta on myös opetuksen ja tutkimuksen kohde.

Onko opetus ja tutkimus se keino, jolla kansalaistaitoja on mahdollista vahvistaa? Esimerkiksi Jyväskylän yliopistossa on aloitettu (2006) kansa-

⁸⁰ *Julkisen tiedon saatavuus, työryhmän alustavat ehdotukset 7.6.2010, arjenti-toyhteiskunta.fi.*

laisyhteiskunnan opetuksen ja tutkimuksen maisteriohjelma. Tavoitteena on tuottaa teoreettista tietoa kansalaisyhteiskunnan toiminnasta. Esimerkiksi Ruotsissa on jo olemassa runsaasti tutkimustietoa aihepiiristä. Pulmallista on, että vuonna 2009 uusia opiskelijoita ei ole voitu ottaa tähän ohjelmaan taloudellisista syistä. Alan väitöskirjoja on valmisteilla parikymmentä. Alan keskuksen perustamiseen ei ole osoitettu varoja vaikka Suomessa hallitusohjelman tasolla on tuettu kansalaisyhteiskunnan idean vahvistamista. Kansalaisyhteiskunnan tutkimus nähdään tärkeäksi tutkimuslohkoksi. Alan tutkijoiden mukaan nähtävissä on syvä kuilu kansalaisten ja poliittisen järjestelmän välillä. Kyse on välityksen ongelmasta ja erityisesti siitä, etteivät kansalaiset tunne voivansa välittää sanomaansa politiikan ja hallinnon prosesseissa. On havaittavissa myös ns. responsiivisuuden ongelma. Julkinen hallinto ja päätöksenteko ei vastaa kansalaisten odotuksiin. Kansalaisten tavoitteet esimerkiksi hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämisessä on jätetty huomiotta. Tutkijoiden mukaan on tapahtunut selvää vieraantumista. Pohjoismainen hyvin toimiva hyvinvointimalli on tutkijoiden näkemysten mukaan vaarassa rapautua. Keskustelua kansalaisyhteiskunnan ja julkisen järjestelmän välillä pitää olla ja kehittää. Pulmana tutkimustiedon perusteella on, etteivät vaaleilla valitut edustajat eivät toimi siten kuin lupaavat kansalaisille. Päätöksenteossa edellytetään läpinäkyvyyttä, vaikuttamismahdollisuuksia ja keskustelua. Organisaatioiden (julkisen hallinnon/kansalaisjärjestöjen) eliitti vieraantuu ruohonjuuritasolta. Tutkijoiden mukaan olisi tarpeen kehittää kansalaisosallistumisen filtereitä. Osallistuminen menettelyihin ja prosesseihin ei ole tutkijoiden mukaan sama asia kuin vaikuttaminen. Osallistuminen ei välttämättä vaikuta lopputulokseen. Tutkijoiden mukaan sähköposti -osallistuminen ei tarkoita vielä kansalaisosallistumista. Tutkijoiden mukaan mahdollisuus kannella ylimmälle tarkastuselimelle ei myöskään tarkoita vaikuttamista vaan pikemminkin kontrolloimista. Kansalaisten osallistuminen merkitsee tutkijoiden mukaan vaikuttamista asiasisältöihin ja esimerkiksi kansalaisten oikeuksiin. Haastatelluilla tutkijoilla ei ollut kokemusta ylimmästä tarkastuselimestä. Yleinen tutkijoiden havainto oli, että viranomaisten tekstit ovat vaikealukuisia ja vaikeaselkoisia, ne ovat täynnä asiatuntijajargonia ja EU-jargonia.

Yhteenvetoa tarkastustiedon levittämisestä

Vastausten perusteella jotkut ylimmät tarkastuselimet levittävät kansallista tarkastustointia laajempaa tarkastustietoa verkkosivuillaan. Jäsenyys Euroopan unionissa on aktivoinut jäsenmaita informoimaan eurooppalaisista instituutioista ja niiden työstä sivuillaan. Jotkut ylimmät tarkastuselimet

informoivat verkkosivuillaan varsin laajasti alueellisista ja kansainvälisistä tarkastusorgaaneista. Tämä on tärkeää kansalaisten näkökulmasta muun muassa siksi, että ylimmät tarkastuselimet ovat hyväksyneet kansainvälisellä tasolla joukon standardeja ja ohjeita, jotka enemmän tai vähemmän ohjaavat niiden työtä.

Päätelmiä kansalaisnäkökulmasta

Pääsääntö vastausten perusteella on, että ylimmät tarkastuselimet antavat yleensä verkkosivujensa välityksellä tietoja lähinnä alueellisista ja kansainvälisistä tarkastusorganisaatioista. Tämä on tärkeää siksi, että tarkastuksen toiminnalliset kriteerit juontuvat useimmiten näiden organien standardeista ja ohjeista. Toiseksi, erityisesti EU-maiden kansalaisten on hyvä tietää Euroopan tilintarkastustuomioistuimen työstä ja tarkastuksen tuloksista siksi, että EU-maiden kansalaiset viimekädessä rahoittavat EU:n toimintaa omasta kansallisesta budjetistaan. Vastausten perusteella melko harvinaista on se käytäntö, että ylin tarkastuselin viittaisi toiseen kansalliseen tarkastuselimeen verkkosivuillaan. Sellainen käytäntö saattaisi avata kansalaisille linkin, jonka avulla kansalaiset voisivat tarkastella ja tutkia vertailevasti toisten maiden tarkastuselinten tarkastuskohteita ja -aiheita sekä mahdollisesti jopa tarkastustuloksia.

Tarkastustiedon levittäminen on haaste sekä ylimmälle tarkastuselimelle että tarkastustiedon vastaanottajalle – kansalaisyhteiskunnalle. Paitsi demokratiaa vahvistavana tekijänä, on julkisen tiedon avoimuuden kehittämistavoitteissa asetettu tavoite, jonka mukaan julkisen tiedon hyödyntäminen merkitsisi tiedon uudelleenkäyttöä ja sen jalostamista. Julkisen tiedon avoin saanti parantaisi myös itse tiedon laatua. On arvioitu, että tiedon jalostaminen olisi niin sanottu kriittinen menestystekijä.

Sekä itse kansalaisyhteiskunnan valmius että julkisen sektorin toimijoiden valmius ottaa vastaa kansalaisnäkökulman ja verkkovaikuttamisen haaste voi edellyttää asennemuutosta ja tietoa, jota on mahdollista tuottaa opetuksen ja tutkimuksen keinoin. Alan opetusta ja tutkimusta on harjoitettu ja vahvistettu. Pulmana on tällä hetkellä opetuksen ja tutkimuksen niukat voimavarat. Keskeinen tutkijoiden viesti on, että kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnan poliittinen päätöksenteko ovat edelleen toisistaan haitallisen etäällä. Tilaisuuksissa ja hankkeissa, joihin tämän selvityksen aikana on osallistuttu, on todettu verkkodemokratian ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien olevan vasta kehitteillä. Keskustelujen perusteella useat Euroopan maat tai OECD-maat ovat Suomen edellä tässä kehityksessä. Oma lukunsa on ylimmät tarkastuselimet. Ne ovat tämän selvi-

tyksen vastausten perusteella heränneet kansalaisyhteiskunta-ajatteluun hyvin hitaasti.

Tutkimusten mukaan esimerkiksi Suomesta puuttuu keskustelua ja osallistumista tukeva traditio. Tämä käy ilmi muun muassa Setälän tutkimuksesta. Setälän mukaan esimerkiksi kansalaiskompetenssia voidaan käyttää sekä osallistumista tukevana tai sitä vastaan puhuvana argumenttina. Kansalaisten osallistumista määräävät paitsi kompetenssi, myös siihen käytettävissä oleva aika ja kiinnostus politiikkaan. Julkisessa hallinnossa ei ole välttämättä aina edes halua kuulla kansalaisia.⁸¹

⁸¹ Setälä, 2006, s. 717–719.

5 Haastatteluosion yhteenvetoa: Viranomaisen yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa on haaste

Tätä selvitystä varten haastateltiin eri tahoja tarkoituksena saada mielipiteitä ja kommentteja kansalaisnäkökulma -teemasta ylimmän tarkastuselinimen työssä. Selvitykseen haastateltiin henkilöitä eduskunnasta, sosi-aali- ja terveystieteiden kansalaisjärjestöstä, elinkeinoelämää edustavasta järjestöstä sekä akateemisesta tutkijayhteisöstä. Haastatteluista ja keskusteluista on jatkettu tietoyhteiskuntaan ja demokratiatyöhön liittyvien hankkeiden seminaareissa ja konferensseissa, joihin tämän selvityksen kuluessa on osallistuttu.

Yksi kansalaisnäkökulman kannalta tärkeä konferenssi, jossa käytiin laajasti vuoropuhelua kansalaisten mahdollisuudesta muun muassa olla yhteydessä ja osallistua suoraan julkisen hallinnon organisaatioiden toimintaan, oli oikeusministeriön järjestämä Active Citizenship Conference kesäkuussa 2010. Keskeinen ja erittäin tärkeä konferenssin viesti oli, että jos kansalaisia aktivoidaan olemaan yhteydessä, julkisen hallinnon tulee myös varautua siihen, että kansalaiset todella ovat yhteydessä julkisen hallinnon organisaatioihin. Kansalaisia ei pidä turhauttaa tyhjillä lupauksilla.

Euroopan evaluaatiokonferenssissa viitattiin muun muassa siihen, että poliittis-hallinnollisen järjestelmän rakenteita ja menettelyitä tulee sopeuttaa ja muuttaa jos kansalaisten suoraa osallistumista halutaan.⁸² Oikeusministeriön SADe hankkeen ja eduskunnan tietoyhteiskuntaryhmän tapaamisessa syksyllä 2010 havahduttiin siihen, että julkisen hallinnon toimijoiden toiminnan prosesseja täytyy tutkia ja jopa muuttaa, jos verkko-demokratiaa ja kansalaisosallistumista halutaan toteuttaa.⁸³ Tässä selvityksessä kyselyllä pyrittiinkin viemään kansalaisnäkökulmaa strategian tasolla käytävään keskusteluun ja ylimmän tarkastuselinimen sisälle sen työmuotoihin (tilintarkastus, laillisuustarkastus, tuloksellisuustarkastus) ja työpro-

⁸² Kettunen, 2010, *Co-production: a new concept in evaluation, paper presented at the 9th European Evaluation Society International Conference, October 6.–8., 2010, Prague, Czech Republic.*

⁸³ Oikeusministeriön SADe-ohjelman ja eduskunnan tietoyhteiskuntaryhmän tapaaminen 26.10.2010.

sesseihin (tarkastuksen suunnittelu, metodologian valinta ja aineiston hankinta, raportointi). Alan hankkeiden edustajien keskustelun perusteella kävi selville, että huoli ylimmille tarkastuselimille lähetettyjen kysymysten yksityiskohtaisuudesta osoittautui turhaksi.

5.1 Välitön ja välillinen osallistuminen

Haastatteluiden tarkoitus oli monitoroida selvitystyön alkuvaiheita varten yksittäisiä näkemyksiä siitä, miten kansalaisnäkökulman vahvistamiseen tarkastustyössä ja yleisemmin edustukselliseen demokratiaan perustuvassa demokratiassa suhtaudutaan. Esille tulleita argumentteja pohdittiin haastatteluissa epäsuoran demokratian ja suoran demokratian ulottuvuudella.

- epäsuora demokratia (vaikuttamista vaaleilla valittujen edustajien välityksellä) ja
- suora demokratia (kansalaisten suoraa vaikuttamista).

Epäsuoraa demokratiamallia on pidetty tärkeimpänä foorumina, jolla kansalaiset voivat vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin. Eduskunnassa haastattelijoiden tahojen mukaan epäsuora demokratia on vallitseva ja sen tuleekin olla vallitseva vaikuttamisen malli.

Akateemisten tahojen näkemys niin ikään oli, että kansallisen parlamentin roolia tulisi vahvistaa entisestään. Parlamentille tulisi luoda nykyistä hallitsevampi auktoriteetin rooli yhteiskunnassa. Ajatus on, että tärkeimmät poliittiset puheet ja yhteiskunnallisesti tärkeimmät arvokeskustelut tulisi käydä ja käyttää kansallisessa parlamentissa sinne valittujen kansanedustajien toimesta.

5.1.1 Deliberatiivinen muotivirtaus

Kansalaisten osallistuminen on entisestään valtavirtaistunut ajattelutapa nykydemokratiassa. Haastattelujen mukaan se on eräänlainen muotikäsite. Vanhassa ja traditionaalisessa mallissa yhteiset asiat vietiin parlamentin keskusteluun. Parlamentti -ilmaisun etymologia (parlare, parler = puhua) ilmentää ajatusta edustuksellisesta demokratiasta ja sen toteuttamisesta. Englannissa parlamentti oli luonteeltaan niin sanottu deliberated body. Deliberative -termi englanninkielisessä sanakirjassa merkitsee samaa kuin harkitseva, neuvotteleva. Deliberatiivisella tutkimuskirjallisuudessa viitataan usein demokratia vahvistamiseen. Deliberatiivinen käänne omaksuttiin 1980-luvulla tarkoituksena täydentää perinteistä suoraa demokratiaa. Tässä suhteessa on hyvä erottaa toisistaan tämä deliberatiivisuuden käsite

1) makrotasoisena käsitteenä ja 2) mikrotasoisena kansalaisyhteiskunnan tasoisena käsitteenä. Yleisesti ottaen kaikki keskustelu, jolla saavutetaan hyötyjä, on myönteistä. Hyötyoletuksena yhteiskunnallisessa keskustelussa on, että saadaan aikaan yhteisesti hyväksytyt sopimukset asioista. Vähimmäistavoite on saada ymmärrystä siihen, mikä aiheuttaa eroavaisuuksia käsityksissä. Tosiassiallisessa käytännössä ei ole aikaa ja realistista mahdollisuutta saavuttaa tällaista habermasilaista ideaali-kommunikaation tilaa. Parempi toisen osapuolen ymmärrys on hyödyllistä silloinkin kun äänestetään asioista. Toisen osapuolen kuuleminen on olennaista. Vähimmäisvaatimuksena pidetään perustelua, reagointia ja päätöksenteon laadun parantamista, toisin sanoen kyse on edustuksellisen demokratian päätöksenteon edellytysten lisäämisestä. Keskustelu sinänsä voi olla hyödyllistä siksi, ettei kukaan voi ottaa huomioon etukäteen etenkin monimutkaisten asioiden kaikkia yksityiskohtia. Käytännön parlamenttityössä keskustelu on rajoitettava joihinkin raameihin ja keskustelun ohjaaminen ja oikea-aikainen päättäminen perustuu osin intuitioon, osin kokemukseen. Mikä rooli kansalaisella on tässä keskustelussa ottaen huomioon poliittisen keskustelun rationaliteetti. Moderni hallinto on monimutkaista, sen asiat ovat monimutkaisia. Millä foorumilla kansalaiskeskustelua modernissa yhteiskunnassa käytäisiin?

5.1.2 Kansalaisnäkökulma on sittenkin uutuus?

Oikeusministeriön SADe -hankkeen ja eduskunnan tietoyhteiskuntaryhmän tapaamisessa tuli esille, että aiempia demokratiaa vahvistavia kokeiluja ja tietoyhteiskunnan mahdollistamia vastaavanlaisia kokeiluja ei voida verrata keskenään. Tietoyhteiskunta ja sähköinen viestintä tarjoaa kokonaan erilaisen tavan toimia ja kommunikoida.⁸⁴ Tehtyjen haastattelujen perusteella todettiin, että Suomessa kansalaisnäkökulma on ottamassa ensiaskeleitaan. Sen puitteissa on tehty vasta muutamia melko hätäisiä kokeiluja. Suomessa demokratia on välillistä demokratiaa. Tanskassa on toiminut ns. Teknologi rådet teknologia-neuvosto, joka järjestää julkisia kuulemisia säännöllisesti joistakin kysymyksistä (esimerkiksi nanoteknologia). Tätä tanskalaisten kuulemismenettelyä pidetään välittömän demokratian ilmenemismuotona. Sitä on harjoitettu pitkään, viimeiset 10–12 vuotta. Esimerkiksi Kööpenhaminan ympäristökokous toteutettiin käyttämällä maailmanlaajuisia kuulemismenettelyä. Teknologi rådet on valtion organisaation ja julkiset kuulemiset ovat sen päätehtävä. Tanskan mallissa

⁸⁴ Oikeusministeriön SADe -hankkeen ja eduskunnan tietoyhteiskuntaryhmän tapaaminen oikeusministeriössä 26.10.2010.

saatu tieto hyödynnetään tehokkaasti, se strukturoidaan, systematisoidaan ja analysoidaan.

Useat Suomen eduskuntayhteisössä järjestetyt seminaarit ovat tavoitteiltaan kansalaisten suoraan demokratiaa ja muun muassa e-government -idea edistäviä hankkeita. Kuluvan vuoden 2010 kesäkuun alussa seminaari Vaikuttaminen verkossa – Uusia mahdollisuuksia kansalaisille pohdittiin kansalaisvaikuttamista sekä niitä välineitä, jotka tekevät tämän vaikuttamisen mahdolliseksi. Oikeusministeri Tuija Brax esityksessään toteasi, että verkosta on muotoutunut uusi kansalaisille merkityksellinen osallistumisen ja vaikuttamisen areena. Brax'n mukaan Euroopan neuvosto (2008) on lausunut, että "*verkkodemokratia voi vahvistaa edustuksellista demokratiaa ja auttaa palauttamaan kansalaisten hiipuvaa kiinnostusta politiikkaan ja poliittisiin prosesseihin.*" Seminaarin esityksissä osoitettiin, että e-government -idean kehittämisessä ja toteuttamisessa on voitettava vielä useita esteitä. Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry:n toiminnanjohtaja viittasi omassa esityksessään siihen, että hallintokulttuuri ja poliittisten päättäjien asenteet ovat suurin este verkkodemokratian edistämässä.⁸⁵

OECD:n Public Government Reviews Finland esittää näkökulmana, että Suomessa on ehkä painotettu liikaa e-osallistumista ja e-demokratiaa kansalaisten osallistumisen väylinä. Vaikka sähköisen viestinnän välineet ovat tehokkaita kansalaisten osallistumisen välineinä, kasvokkaiset - kontaktit kansalasiin on nähty julkisen hallinnon tärkeiksi toimintamalleiksi. Työryhmät ja muut asiakasnäkökulmaan sitouttavat yhteiset toimintamallit on nähty hyödyllisiksi työvälineiksi. OECD:n julkaisussa viitataan myös siihen, että jos kansalaisten tai osallisten konsultaatiota halutaan hyödyntää, edellytetään informoivaa keskustelua muun muassa hyödyistä, erilaisten toimintamallien kustannuksista, toimimattomuudesta joissakin kysymyksissä jne. Julkaisun mukaan suomalaisilla päätöksentekijöillä on runsaasti tietoa, mutta Siitä ei käydä riittävästi informatiivista keskustelua julkisen/poliittisen keskustelun perustaksi. Jos niin tehtäisiin, kansalaiset/osalliset sitoutuisivat paremmin vaikeisiin ratkaisuihin ja haasteisiin, joita edellyttävät esimerkiksi valtiontaloudelliset haasteet.⁸⁶

Selvityksessä on pohdittu yhteistyön tai yhteistuotannon/yhdessä valmistamisen ehtoja ja vaikutuksia kolmessa ulottuvuudessa.

Kettunen korostaa, että on hyvä tietää minkälaisesta yhteistyöstä kulloinkin puhutaan. Yhteistyötä voi olla jo olemassa tai siihen ollaan pyrki-

⁸⁵ www.eduskunta.fi/verkkodemokratia.

⁸⁶ *OECD Public Government Reviews Finland, Working together to sustain success, assessment and recommendations, 13.*

mässä normatiivisesti. Kun kyse on kansalaisyhteiskunnasta, tärkeitä ovat työnjako, kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen sekä parempi tietämys kansalaisten rooleista. Kun puhutaan palveluprosesseista, niiden vaikutusten arviointi on keskeistä. Kun kyse on voimaannuttamisesta, tärkeää on sellaisten tointen toimeenpano. Kuten kaikki suoran demokratian muodot, kansalaisten roolin vahvistaminen edellyttää sitä, että he ovat valmiita käyttämään aikaansa yhteistyöhön ja kiinnostuneita yhteistyöstä. Yhteistyö edellyttää sitä, että poliittis-hallinnolliset rakenteet ja menettelyt ovat sopivia suoralle osallistumiselle.⁸⁷

TAULUKKO 4. Yhteistyön termit ja niiden ilmenemismuodot

	Kansalais-yhteiskunta	Palveluprosessi	Voimaannuttaminen
Tunnusmerkit	näkymätön, autonominen, osallistuminen epäselvää	selvä, muttei tiedostettu	suosittu osa demokratian teoriaa käytännössä askeleet epäselviä
Arviointi näkökulma	sosiaalinen pääoma, vapaaehtoistyö	käyttäjä orientoituminen, realistinen arviointi	uudistusten toteuttaminen
Haasteet	tärkeys, koordinaatio	tiedostaminen ilman syyttämistä	Integroituminen olemassa oleviin rakenteisiin

5.1.3 Kansalaiskeskustelun foorumeista ja edellytyksistä

Modernissa yhteiskunnassa demokratia on pulmallinen kysymys. Kansalaiset nähdään ongelmana, kansalaisilta odotetaan myös osallistumista. Miten on ratkaistavissa osallistumisen pulma? Mikä on kansalaisten rooli esimerkiksi Euroopan unionin politiikkaa koskevissa kysymyksissä? Entä mikä on median rooli Euroopan unionin politiikassa? Jos ajattelemme, etteivät puolueet toimi kansalaisia aktivoivina ja edustavina foorumeina, miten saada esiin kansalaisten mielissä olevat ideat, ajatukset ja intressit?

⁸⁷ Kettunen, 2010, *Co-production: a new concept in evaluation, paper presented at the 9th European Evaluation Society International Conference, October 6-8, 2010, Prague, Czech Republic.*

Mikä on ylimmän tarkastuselimen rooli tässä suhteessa? Ylin tarkastuselin toimii ylimpien valtiollisten elinten kentässä ja kuten tutkimusten vastausten analyyseistä on käynyt ilmi, useimmiten riippumattomassa roolissa ja autonomisena, mutta lähellä kansallista parlamenttia. Ylin tarkastuselin on useimmiten tiiviissä vuorovaikutuksessa kansallisen parlamentin kanssa. Se raportoi tarkastustyönsä tuloksia kansalliselle parlamentille. Akateemisen tahon haastateltujen taholta ylin tarkastusviranomaisen toimii mielenkiintoisessa roolissa, eräänlaisessa kontrollerin roolissa. Millä keinon kansalaiset olisivat yhteydessä tähän kontrolleriin? Miksi he olisivat yhteydessä ylimpään tarkastuselimeen? Tavallisempaa on, että kansalaisia kuullaan portaaleissa eri lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Merkitsisikö kansalaisten aktiivinen kuuleminen elitismii? Tahot, jotka ovat huono-osaisia, ovat tutkimusten mukaan yleismaailmallisesti passiivisia. Yksittäisiä pulmakohtia nyky-yhteiskunnassa on: kansalaisyhteiskunta on ohut. On myös vallalla käsitys, että poliittinen järjestelmä nauttii vahvaa luottamusta. Samanaikaisesti yhteiskunnassa esiintyy kovaa kritiikkiä, joka osoittaa, ettei kaikki ole yhteiskunnassa hyvin. Maslowin tarvehierarkia tietää kertoa, että jos ongelmia on tarpeen tyydytyksen alemmalla tasolla, vaikuttaminen hierarkian ylemmillä tasoilla estyy. On siis tarvetta vahvistaa myös kansalaiskompetenssia.

Tutkijat ovat todenneet *"Governments make thousands of decisions that affect individual welfare; citizens have only one instrument to control these decisions: to vote"*. Vapaasti käännettynä, hallitukset tekevät tuhansia päätöksiä, jotka vaikuttavat yksityisten kansalaisten hyvinvointiin. Kansalaisilla on käytettävissään vain yksi keino, jolla ne kontrolloivat tätä päätöksentekoa: äänestäminen. Tutkimuskirjallisuudessa on taajaan todettu se, että vaaliosallistuminen ei ole riittävä mekanismi varmistamaan sitä, että hallitukset tekisivät kaikkensa maksimoidakseen kansalaisten hyvinvointia. Tarvitaan riippumattomia instituutioita kuten ylin tarkastuselin valvomaan kansalaisten etuja tässä suhteessa.⁸⁸ Tutkijahaastattelussa esille tuli se, että keskustelussa pitää nostaa esille paremmin vastuullisuuden/tilivelvollisuuden käsite (accountability) ja samalla kysyä miksi perinteinen demokratia ei tyydytä. Miksi kansalaisvaikuttamista pitää/pitäisi tehostaa? Mikä olisi ylimmän tarkastuselimen legitimoiva rooli poliittisessa järjestelmässä? Kuinka läpinäkyvä toimija ylin tarkastuselin on? Mikä on se tuote, jonka kansalainen saa ylimmältä tarkastuselimeltä? Ovatko kansalaiset kiinnostuneita siitä?

Tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa mielipiteet epäsuorasta ja suorasta demokratiasta vaihtelivat. Yleensä ylimmän tarkastuselimen työ

⁸⁸ Manin, Przeworski, Stokes, 1999, 50.

nähtiin erittäin tärkeänä demokraattisessa järjestelmässä ja koko yhteiskunnassa. Informaatiovirtoja kansalaisille tulisi lisätä. Haastatelluista kaikki eivät kannattaneen suoran demokratian lisäämistä vaan välillisen demokratian nähtiin olevan asianmukainen keino välittää kansalaismielipiteitä. Nähtiin, ettei kansalaisten tule ohittaa kansanedustajia vaikuttamisessa. Yhtä mieltä oltiin kuitenkin siitä, että informaationvirtoja kansalaisiin ja yhteiskuntaa tulee vahvistaa. Haastatteluissa tuli esille myös se, etteivät kaikki kansalaiset välttämättä ymmärrä ylimmän tarkastuselimen tarkastusraportteja: tarkastusten kieli on vaikeaa ja mutkikasta ja tarkastus-jargon ei avaudu kansalaisille. Yksi ratkaisu tähän on kahden version metodi, A -versio hallinnolle ja helppolukuisempi kansalaisia varten. Media ei kerro tarkastuksista asianmukaisesti. Toivomus oli, että ylin tarkastuselin Suomessa resursoisi paremmin informaatiohallintoa. Nähtiin myös, että ylimmän tarkastuselimen tulisi olla tiiviimmässä keskusteluyhteydessä kansanedustajiin ja päinvastoin. Koska monet julkisen hallinnon kysymykset ovat monimutkaisia ja vaikeita, keskustelua asiakysymyksistä pidettiin tärkeänä. Etenkin EU -kysymykset ovat haasteellisia. Tässä suhteessa eduskunta nähtiin keskeisenä foorumina. Virkamiesvalmistelu ei aina ole läpinäkyvää ja avointa ja siksi avoimuuteen perustuvan eduskunnan ja kansanedustajien työn tukeminen nähtiin tärkeänä.

Välitön demokratia lähinnä täydentää välillistä demokratiaa. Haastatellut yliopistotutkijat ovat pohtineet laajemmin deliberatiivisen demokratian mahdollisuuksia ja heidän näkemyksensä mukaan malli on tervetullut vaihtoehto julkisessa hallinnossa. Yliopistotutkijat löysivät myös kielteisiä puolia suorassa osallistumisessa. Kielteistä siinä on, että suora demokratia edellyttää osallistujilta tietoja ja taitoja, toisinaan hyvin erityistä tietämystä. Kansalaisilta edellytetään kansalaiskompetenssia. Euroopan maissa kuten Suomessa kansalaisten koulutustaso on korkea. Kansalaiskompetenssi ei ole siinä mielessä este kansalaisten osallistumiselle. Este osallistumiselle on julkisen hallinnon päätöksenteon kannalta relevantin informaation laatu ja saatavuus sekä siitä käytävän keskustelun vähäisyys.

5.1.4 Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestön näkemys kansalaisnäkökulmasta

Selvitystä varten haastateltiin sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöä, Sosiaaliturvan keskusliittoa, joka edustaa noin 150 alan alajärjestöä. Järjestön tehtävänä on edustaa huonompiosaisia ja sosiaalisen avun ja tuen tarpeessa olevia kansalaisia. Haastatellun keskusjärjestön tehtävänä on toiminnallaan tavoittaa kansalaismielipide. Järjestö tuottaa myös sosiaaliskattorin eräitä palveluita.

Organisaatio toimii vapaaehtoistyön pohjalta: se pyrkii motivoimaan niitä henkilöitä, joilla on vaikeuksia hallita omaa elämäänsä. Haastattelun sosiaali- ja terveystalouden organisaation toiminta-ajatuksena on kansalaisdemokratia. Pulmana isoissa järjestöissä voi olla korporatismi-ilmiö eli ruohonjuuritasosta etäännyminen, mutta organisaation tavoitteena on vaikuttaa päätöksentekoon muun muassa kansalaiskyselyjen avulla. Kansalaiskyselyitä ovat muun muassa:

- vuosittain julkaistava "Sosiaalibarometri", ajankohtainen arvio kansalaisten hyvinvoinnista, palveluista ja palvelujärjestelmän muutoksista,
- vuodesta 1995 lähtien lähes vuosittain ilmestyvä kansalaisbarometri, uusin "Kansalaisbarometri" (2009), suomalaisten arvioita hyvinvoinnista, palveluista ja Paras- uudistuksesta
- vuosittain julkaistava "Järjestöbarometri", joka antaa ajankohtaistavaa sosiaali- ja terveysjärjestöistä,

Sosiaali- ja terveystalouden keskusliitto on julkaissut vuonna 2008 tutkimuksen Hyvinvointi ja osallisuus Itä-Suomessa, kansalaiskyselyn tuloksia. Järjestön tehtävänä on levittää toimialansa koskevaa informaatiota eduskunnalle ja medialle. Järjestön tehtävänä on muistuttaa päätöksentekijöitä huonompiosaisten asemasta yhteiskunnassamme.

Sosiaali- ja terveystalouden keskusliitolla ei ollut kovin selvää kuvaa Suomen ylimmän tarkastusviranomaisen raportoinnista tai tehtävästä. Eduskunnan oikeusasiamies oli tässä suhteessa tutumpi kuin ylin tarkastuselin. Sosiaali- ja terveystalouden keskusliitto toimii yhteistyössä sosiaali- ja terveystalouden viranomaisten kanssa muun muassa kommentoimalla lainsäädäntöehdotuksia. Ylimpään tarkastusviranomaiseen ei ole tullut mieleen ottaa yhteyttä. Olisi ehkä hyvä tietää kehen nimettyyn henkilöön ottaa yhteyttä. Internet tai muu sähköinen viestintäväline voisi olla asianmukainen tapa ottaa yhteyttä. Sähköinen viestintä on herkkä myös asiattomille viesteille.

Haastattelun kuluessa kävi selville, ettei suomalainen hallintokulttuuri ja päätöksentekokulttuuri ole tottunut suoriin kansalaiskontakteihin. Heikoimmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevilla on heikoimmat edellytykset suoriin kontakteihin. Järjestön mielestä aina tuli olla mahdollisuus myös perinteisempään viestintään kuten kirjepostin ja puhelimen käyttöön. Järjestön mielestä jokaisessa organisaatiossa tulisi olla myös henkilö, joka vastaa tällaisiin viesteihin.

Tulisiko ylimmän tarkastuselimen mahdollistaa tiiviimpi yhteydenpito järjestön ja ylimmän tarkastuselimen välillä? Olisiko siitä hyötyä kansalaisnäkökulman edistämisessä? Tulisiko ylimmän tarkastuselimen hyödyntää paremmin kansalaisjärjestöjen tutkimuksia?

5.1.5 Elinkeinoelämän järjestön näkemys kansalaisnäkökulmasta

Selvitystä varten haastateltiin yhtä elinkeinoelämän järjestöä, Elinkeinoelämän keskusliittoa. Kyseinen järjestö edustaa suomalaisia yrityksiä. Ylin tarkastuselin on saanut vähemmän huomiota tämän elinkeinoelämää edustavan järjestön toiminnassa. Haastatellulla järjestöllä ei ollut lainkaan kokemuksia yhteydenpidosta ylimpään tarkastuselimeen.

Tulisiko siis ylimmän tarkastuselimen ottaa paremmin huomioon kyseinen järjestö ja sen edustamat tahot? Pitäisikö ylimmän tarkastuselimen luoda paremmat yhteydenpitoedellytykset tai vaikuttamisedellytykset järjestölle ja sen edustamille tahoille?

Elinkeinoelämän keskusliitossa ajatellaan niin, että yritykset ovat yhteiskunnan kansalaisia. Toinen näkökulma on se, että yritykset ovat mikroyhteiskuntia, joilla on sosiaalinen vastuu toiminnastaan. Yritysten yhteiskunnallinen rooli on muuttunut dramaattisesti 1960-luvulta lähtien. Tuolloin yritykset ottivat osaa lähinnä palkkakeskusteluihin - ja neuvotteeluihin. Tänä päivänä yritykset ja niitä edustavat järjestöt ottavat osaa yhteiskunnalliseen keskusteluun kuten koulutuspolitiikkaan, veropolitiikkaan, liikenne- ja viestintäpolitiikkaan, myös ulkohallinnon alan kysymyksiin kehityspolitiikkaan ja kauppapolitiikkaan. Elinkeinoelämän keskusliiton tavoitteena on vaikuttaa mainittuihin sektoreihin.

Myös yritykset haluavat vaikuttaa yhteiskuntaan. Tätä selvitystä varten haastateltua järjestöä kuullaan julkishallinnossa kuten esimerkiksi lainsäädännön valmistelutyössä. Järjestöä kuullaan eduskunnassa valiokunnan lainsäädäntömenettelyissä. Suomessa elinkeinoelämää edustava järjestö on hyvin vahva yhteiskunnallinen toimija. Siitä huolimatta se ei ole saanut mielestään riittävästi tavoitteitaan eteenpäin julkisessa päätöksenteossa sille tärkeissä asioissa. Julkinen hallinto on järjestön näkökulmasta vahvempi kuin ennen. Poliittisen elämän rooli on tullut niille merkityksellisemmäksi. Haastatellun järjestön mukaan Euroopan unioni on vaikuttanut tähän kehitykseen. Suomalaiset yritykset kansainvälistyivät vuoden 1990 laman jälkeen. Järjestön mukaan koko yhteiskunta kansainvälistyi. Vientikauppa ennen lamaa oli noin 22 prosenttia, tänään vientikaupan volyymi on noin 45 prosenttia. Suomalaiset yritykset ovat kansainvälisiä yrityksiä. Rakennemuutos on ollut äärimmäisen raju. Suomi tänään on järjestön mukaan moderni kauppa käyvä teollisuusmaa. Suomessa toimii useita kansainvälisiä yrityksiä. Tämä merkitsee myös sitä, että Suomella on merkittävä rooli/tehtävä kansainvälisten yritysten toimintaympäristönä. Siksi kilpailukyynäkökohta ja kilpailutekijät ovat yhteiskunnallisesti tärkeitä. Tärkeimpiä kilpailutekijöitä järjestön mukaan ovat työvoima, verotus ja yritysten toiminnan kannalta keskeiset infrastruktuurit. Järjestön mukaan

kilpailukyky on hyvin tärkeä mutta äärimmäisen vaikea aihe poliittisessa keskustelussa.

Yrityksiä edustava keskusjärjestö toimii paitsi keskushallinnon tasoisena vaikuttajana, myös alue- ja paikallistason vaikuttajana. Erityisesti paikallishallinnon uudistaminen on tärkeätä yrityselämälle. Tämä johtuu siitä, että paikallishallinto tuottaa palveluita ja tekee tehtäviä, joista yritykset voivat kilpailla. Järjestön mukaan hyvänä esimerkkinä toimii Tanska, jossa paikallishallinnon uudistus on toteutettu. Paikallishallinnossa tulisi suosia laajamittaisesti julkisen ja yksityisen yhteistyötä. Siksi myös julkisen hallinnon rakenteilta edellytetään joustavuutta ja avoimuutta. Tietoyhteiskuntakehitys, joka järjestön mukaan on Suomessa vasta alkutekijöissään, on erittäin tärkeä kysymys. Suomen tulevaisuus näyttää järjestön mukaan valoisalta siksi, että uutta yrittäjyyttä ja uudenlaista elinkeinotoimintaa on kehitteillä ja kasvamassa. Yrittäjyys ja elinkeinotoiminta pitää järjestön mukaan nähdä valtion ja kunnan budjeteissa positiivisina virtoina ja budjetin tulopuolen lähteenä. Elinkeinoelämän järjestö edellyttää poliittisilta päättäjiltä ripeitä päätöksiä energian tuotannossa ja ulkomaisen työvoiman käytössä.

6 Päätelmiä

Tässä selvityksessä on tarkasteltu kansalaisnäkökulma -käsitettä ja kansalaisnäkökulman huomioonottamista eräiden maiden ylimmissä tarkastuselimissä. Selvitystä varten on perehdytty kirjallisuusaineistoon, laadittu kansainvälinen kysely sekä tehty haastatteluita. Vertailevan näkökulman tavoitteena on ollut saada tietoa kansalaisnäkökulman huomioonottamisesta, merkityksestä ja funktiosta ylimmän tarkastuselimen tarkastustyössä (suunnittelu, metodologiset valinnat, raportointi).

Selvitystä varten laaditun kyselyn vastausten analyysiä hankaloitti se, että kansalaisnäkökulma samoin kuin muu tarkastuskenttään liittyvä termistö on monimerkityksistä. Pulma on tyypillinen kansainvälisten tutkimusten kyselyissä.

Kansalaisnäkökulma

Tässä selvityksessä kansalaisnäkökulma määriteltiin kansalaisten eri keinoin aikaan saaduksi yhteydenotoksi ylimpään tarkastuselimeen sekä mahdolliseksi vaikuttamiseksi tarkastustyön sisältöihin.

Kansalaisnäkökulma käsitteen määrittelyllä on tässä selvityksessä myös tarkastustyön metodologinen ulottuvuus. Myös tarkastustyön (tuloksellisuustarkastus) näkökulmasta kansalaisnäkökulma tarkoittaa kansalaisnäkökulma -metodia eli niin sanottua bottom-up -metodia. Metodia on pohdittu INTOSAI:n piirissä annetuissa ISSAI -standardeissa ja niiden kehityksessä.

Kansalaisnäkökulma on yleinen julkisen hallinnon haaste

Kyselyyn saatujen vastausten perusteella voidaan heti havaita, että kansalaisnäkökulman omaksuminen ylimmän tarkastuselimen tarkastustyössä ei ole yleinen ja valtavirtaistunut näkökulma. Selvityksen vertailu on tärkeää siksi, että sen avulla on mahdollista nostaa esille kansalaisnäkökulman merkitys tarkastustyössä sekä ylimmän tarkastuselimen rooli valtiosääntöisessä järjestelmässä. Vertailun avulla on mahdollista seurata ja pohtia muissa ylimmissä tarkastuselimissä harjoitettuja hyviä käytäntöjä. Kansalaisnäkökulma on sekä tutkimuksessa, kansallisessa ja kansainvälisessä julkisen hallinnon kehittämistyössä nähty yhdeksi julkisen hallinnon ja poliittisen päätöksenteon keskeiseksi ellei keskeisimmäksi haasteeksi. OECD:n raportissa kansalaisnäkökulman huomioonottamisen perustelu on

taloudellinen. Julkisen tiedontuotannon jatkojalostaminen ja hyödyntäminen on nähty kilpailutekijäksi.

Yleisiä näkökohtia kansalaisnäkökulmasta ylimpien tarkastuselinten työssä

Kyselyn vastausten perusteella ylimpien tarkastuselinten asema suhteessa ylimpiin valtioelimiin ja erityisesti kansalliseen parlamenttiin on EU- ja OECD -maissa melko samanlainen. Keskeinen piirre on siinä, että ylimmät tarkastuselimet ovat suhteelliseen riippumattomia kansallisesta parlamentista ja hallituksesta. Erojakin on. Ylin tarkastuselin saattaa olla tarkastuselin, jonka tarkastustehtäviin ja niiden suuntaamiseen parlamentti myös suoraan vaikuttaa. Joillakin ylimmillä tarkastuselimillä on taas enemmän juridinen status. Yleinen piirre myös on, että ylimmät tarkastuselimet toimivat toimialallaan osana ylintä valtiollista järjestelmää ja osana edustuksellista demokraattista järjestelmää. Niiden roolin toimivuus on pitkälti riippuvainen edustuksellisen demokratian toimivuudesta ja kansallisen parlamentin toimintatapojen avoimuudesta. Esimerkiksi tarkastustyöstä käytävän keskustelun keskittyminen ei-julkisiin kansallisen parlamentin valiokuntiin heikentää kansalaisten mahdollisuutta saada tietoa julkisten varojen käytöstä.

Edustuksellisen demokratian eli niin sanotun epäsuoran demokratian täydentäjäksi on esitetty suoraa demokratiaa tai kansalaisosallistumista. Tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisilla tulisi olla mahdollista ottaa yhteyttä tai jopa vaikuttaa suoraan eri keinoin julkisen hallinnon viranomaisiin. Useita tähän tähtääviä hankkeita on vireillä. Tarkoituksena on hyödyntää demokratian vahvistamisessa tietoyhteiskunnan välineitä. Modernissa tietoyhteiskunnassa demokratiaa on ajateltu voitavan vahvistaa tietoyhteiskunnan teknologioilla: e- osallistumisella, e-demokratialla ja osallistavalla modernilla teknologialla. Suurin pelko hankkeissa on siinä, jäävätkö tietoyhteiskunnan sähköisen viestinnän keinot pikemminkin teknisiksi ratkaisiksi kuin demokratiaa ja suoraa osallistumista tukeviksi vuorovaikutteiksi kanaviksi?

Ylimmän tarkastuselimen tiedontuotanto

Demokratiaa pyritään vahvistamaan myös enenevällä julkisen tiedon levityksellä. Ajatellaan, että tiedon levittäminen lisää kansalaiskompetenssia, ja sen jatkojalostaminen on kilpailuetu. Yksi suoran demokratian mahdollistaja siinäkin on moderni viestintäteknologia ja Internet. Kirjallisuuden ja käytännön kehittämistyön perusteella keskeinen havainto on, että teknologia kyllä mahdollistaa suoran demokratian. Ongelmat, jotka estävät suo-

ran demokratian hyödyntämistä, ovat tahton, hallintokulttuuriin tai valtiotäätöön liittyviä.

Ylimmän tarkastuselimen tarkastustyön näkökulmasta suuri merkitys on sillä kuinka horisontaalisesti ja vertikaalisesti kattavaa ylimmän tarkastusviranomaisen tarkastustyö ja tiedontuotanto on silmällä pitäen julkisten varojen käyttöä ja niillä harjoitettua toimintaa. Olennaista on myös se, kohdentuuko ylimmän tarkastuselimen tarkastustyö eri muotoineen, lähestymistapoineen ja metodologioineen kattavasti niihin toimintoihin, joissa julkisia varoja käytetään. Muodollista organisaatiota tärkeämpi kysymys on siinä, millä menetelmillä ja lähestymistavoilla tarkastustyötä tehdään. Merkittävä metodologinen ratkaisu on esimerkiksi eri tarkastusmuotoihin perustuva yhteismetodin käyttö (kuten esimerkiksi Saksassa) ja strategiset valinnat, joissa kansalaisnäkökulma on metodinen lähtökohta.

Organisoituminen sinänsä näyttää olevan merkittävä kysymys toimintojen vakiinnuttamisessa. Kyselyn vastausten mukaan kansalaispalautteen ja yhteydenottojen käyttöä ja systemaattista hyödyntämistä tarkastuselimen työssä on tehostettu tätä edistävän toiminnan organisoinnilla.

Kansalaisnäkökulma strategia-asiakirjoissa

Useimpien ylinten tarkastuselinten virallisissa asiakirjoissa ei ole pääsääntöisesti otettu huomioon kansalaisnäkökulmaa. Viranomaistoiminnan tavoin ylimmänkin tarkastuselimen tarkastustyö perustuu usein lainsäädäntöön tai toimintaohjeisiin. Esimerkiksi kansalaisnäkökulman systemaattinen huomioiminen viranomaisissa tai tarkastustyössä saattaisi jopa edellyttää asian huomioimista paitsi ylimmän tarkastuselimen organisaatiossa toiminnan organisoimisena myös virallisissa normeissa. Kansalaisnäkökulma ylimpien tarkastuselinten tarkastustyössä on sisällöllisesti vaihteleva ja vakiintumaton käsite. Joissakin ylimmissä tarkastuselimissä (esim. Unkarissa) sisäiset ohjeet määrittävät erityisen organisaation, jonka vakiintuneeseen tehtäväkenttään kuuluu useita kansalaisnäkökulmaan liittyviä osatehtäviä. Yhdistyneen Kuningaskunnan ylin tarkastusviranomainen on taas strategiassaan virallisesti linjannut, että tarkastustoiminnassa huomioidaan yhteiskunnan erilaisuus sekä erilaiset ryhmät ja niiden tarpeet esimerkiksi julkisen hallinnon palvelutuotannossa.

Vaikka ylimpien tarkastuselinten strategia-asiakirjoissa ei olisikaan erityistä mainintaa kansalaisnäkökulmasta, otetaan kansalaisnäkökulma silti yleensä huomioon eri tavoin ylimmän tarkastuselimen työssä. Käytännöt vaihtelevat. Kansalaisnäkökulmalle ylimmän tarkastuselimen tarkastustyössä voidaan antaa kaksi ulottuvuutta:

1) Viranomaisen oma-aloitteinen aktiivisuus, jolla pyritään systemaattisesti viranomaisen aloitteesta ottamaan huomioon tietyt tarkastustoiminnan osallisten erityispiirteet, kuten yhteiskunnan moniarvoisuus palvelutuotannossa.

2) Kansalaisnäkökulma, joka ymmärretään siten, että kansalaiset ovat se aktiivinen osapuoli ja aloitteellinen taho/osapuoli, joka aktiivisesti ottaa yhteyttä viranomaisiin.

Kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa tarkastustyön sisältöön

Vastausten perusteella enemmistö ylimmistä tarkastuselimistä on järjestänyt kansalaisille jonkinlaisen mahdollisuuden antaa palautetta ja esimerkiksi mahdollisuuden kanteluihin tai suoriin aihe-ehdotuksiin. Kansalaisten mahdollisuus esittää tarkastusaiheita ylimmälle tarkastuselimelle ei ole ylimmissä tarkastuselimissä kuitenkaan vakiintunut toimintamalli. Vastausten perusteella ajatus kansalaisten mahdollisuudesta vaikuttaa tarkastustyön sisältöön oli jopa vieras. Kansalaisnäkökulman ja kansalaisvaikuttamisen ideana on vaikuttaminen. Se on jopa vaikuttavan kansalaisvaikuttamisen edellytys. Tutkimuskirjallisuudessa kansalaisvaikuttamista on tutkittu esimerkiksi palvelujärjestelmien auditoinnissa, jossa kansalaiset ovat olleet mukana.

Vastausten perusteella kaikkien maiden ylimmät tarkastuselimet eivät edes ota vastaan tarkastusaihe-ehdotuksia kansalaisilta. Ne jotka ottavat vastaan ehdotuksia näkevät pulmia ehdotusten sisällössä, ja esimerkiksi siinä, etteivät aihe-ehdotukset aina kuulu ylimmän tarkastuselimen toimivaltaan. Vaikka ehdotukset olisivatkin relevantteja ja asianmukaisia, ei ylin tarkastusviranomainen ota kansalaisten ehdotuksia huomioon siksi, että sen toiminta on jo valmiiksi suunniteltua, organisoitua ja resursoitua. Vastausten perusteella havainto on, että ylimmän tarkastuselimen organisaatio ei useinkaan ole riittävän joustava ollakseen riittävän responsiivinen kansalaisten aihe-ehdotuksille.

Kansalaisvaikuttaminen edellyttää valmistautumista ja resursointia

Jos kansalaisten osallistumista halutaan vahvistaa ylimmissä tarkastuselimissä ja esimerkiksi tarkastusaihe-ehdotuksia pyydetään toimittamaan ylimmille tarkastuselimille, tulisi ylimpien tarkastuselinten valmistautua sekä toiminnallisesti ehkä myös organisatorisesti ottamaan vastaan yhteydenottoja ja aihe-ehdotuksia. Ellei kansalaisten suoraa osallistumista ole järjestetty asianmukaisesti tai aihe-ehdotuksia hyödynnetä viranomaisessa, merkitsee se sekä kokemusten että tutkimustiedon mukaan kansalaisten

turhautumista. Jos kansalaisnäkökulmaa edistävään toimintaan aktivoitutaan, tulee sellaiseen valmistautua asianmukaisesti. Useissa tilaisuuksissa, jossa osallistavaa tai suoraa demokratiaa on pohdittu kokemuksista käsin, on havaittu kansalaisten aktivoinnin yllättäneen viranomaiset. Viranomaisilla ei olekaan ollut resursseja vastata niihin haasteisiin, joita se on tässä tehtävässä asettanut itselleen.

Miten ylin tarkastuselin huomioi kansalaispalautteen työprosesseissaan (suunnittelu, valmistelu ja metodin/lähestymistavan valinta, tarkastusprosessi, raportointi)? Kansalaispalautteen käsittely ylimmässä tarkastuselimessä voi olla lain säännökseen perustuvaa, sitä varten voi olla perustettu organisoitu yksikkö, joka tutkii ja arvioi näitä ehdotuksia. Tavallisimmin ehdotukset otetaan huomioon ylimmän tarkastuselimen suunnitteluasiakirjoissa, käytäntönä on myös, että tarkastajat tutkivat ehdotusten käyttökelpoisuuden tarkastuksissaan ja mahdollisesti laajentavat tarkastuksen näkökulmaan ehdotusten tavalla. Vastausten perusteella pääperiaate on, että useimmat hyödyntävät kansalaisten ehdotuksia joko organisoidusti tai vapaamuotoisesti.

Kansalaisnäkökulmasta pulmallista on tiedon kuilu ylimmän tarkastuselimen ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Tiedon kuilu tuli esille paitsi kyselyn vastauksista, myös tätä tukimusta varten tehdyissä haastatteluisissa. Kansalaiset tai kansalaisjärjestöt eivät tiedä ylimmän tarkastusviranomaisen tehtävistä ja siksi yhteydenotto, palaute tai aihe-ehdotuksen toimittaminen on omiaan epäonnistumaan. Ylimmän tarkastuselimen yhtenä tehtävänä voisi olla oman toiminnan ja tehtävien kriittinen arvioiminen suhteessa kansalaisyhteiskuntaan sekä avoimuuden lisääminen kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten suuntaan.

Kansalaisnäkökulman hyödyntämisen hyvät käytännöt ovat vaihtelevia. Joko lakiin perustuvana tai enemmän tai vähemmän muodollisesti ylimmässä tarkastuselimessä järjestettyinä toimintoina kansalais ehdotusten huomioiminen ei siis ole valtavirtaistunut ilmiö. Useimmissa modernia julkista hallinto ja poliittista päätöksentekoa kehittämään pyrkivissä hankkeissa osallisten näkökulmaa ja vuorovaikutteista kommunikaatiota on kuitenkin painotettu. Vuorovaikutteinen kommunikaatio ylimmän tarkastuselimen työssä on toistaiseksi kuitenkin lähinnä ideaali. Nimittäin tähän selvitykseen annettujen vastausten perusteella vain yksi ylin tarkastuselin aina vastaa kansalaisilta saatuun yhteydenottoon.

Tarkastuksen kieli ja ymmärrettävyys

Pääperiaate ylimmissä tarkastuselimissä on, että ne julkaisevat raporttinsa maan virallisella tai virallisilla kielillä. Raporteista usein laaditaan lyhen-

nettyjä kansalaisversioita tai tiivistelmiä, jotka kirjoitetaan valtion kakoskielillä tai englannin kielellä. Englanti näyttäisi kyselyn vastausten perusteella olevan eurooppalainen yleiskieli. Pääsääntöisesti ylimmät tarkastuselimet eivät itse pidä kielikysymystä tarkastusraporttinsa tai tarkastustiedon ymmärtämisen esteenä. Globalisaation ja alueellisen integraation vuoksi monikulttuurisuus ja vähemmistökielten huomioiminen ylimmissä tarkastuselimissä on silti aikaisempaa tärkeämpää. Ylimmät tarkastuselimet eivät yleensä usko erityisen tarkastuskielenkään eli tarkastusjargonin olevan este tarkastusraporttien sisällön ymmärtämiselle. Ylimmät tarkastuselimet uskovat siihen, että niiden raporttien kieli on ymmärrettävää. Kansalaisnäkökulmasta tarkasteltuna tarkastuskielen ymmärrettävyyteen pitää kuitenkin suhtautua varauksella. Ylimmät tarkastuselimet käyttävät kielessään ammatillisia erikoismerkityksiä, niin sanottua ammattijargonia, jota kansalaiset eivät voi tuntea. Eri alojen virkamiehet eivät välttämättä ymmärrä toistensa käyttämien ilmaisu- ja merkityksiä. Keskeistä ei ole vain lukutaito vaan tekstin sisältämien merkitysten ymmärtäminen. Jo sellaisen termin kuin vaikuttavuus yksiselitteinen avaaminen on työlästä tarkastuksenkin ammattilaiselle.

Ylimpien tarkastuselinten antamien vastausten perusteella kieli tai raporttien ymmärrettävyys sinänsä eivät ole pulma vaan ongelma niiden mukaan on siinä, etteivät kansalaiset ole kiinnostuneita ylimpien tarkastuselinten tarkastusten tuloksista. Tämän havainnon pitäisi johtaa pohtimaan miksi kansalaiset eivät mahdollisesti ole kiinnostuneita ylimmän tarkastuselimen työstä, joka selvittää kansalaisten maksamien verojen ja maksujen käyttöä. Olisiko ylimpien tarkastuselinten kuitenkin pohdittava tarkastusaiheiden osuvuutta erityisesti yhteiskunnallisesti ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta olennaisen tiedon tuottamisen kannalta? Kieliihkö kiinnostuksen puute raportoinnin kielestä: onko kuitenkin niin, ettei valitun lukija ymmärrä tekstin välittämiä merkityksiä kuten esimerkiksi mitä tarkoittavat raporttien käyttämät termit tilivelvollisuus tai vaikuttavuus?

Tiedonsaanti ja avoimuus

Kansalaisnäkökulman huomioiminen ylimmän tarkastuselimen tarkastustyössä ei ole vakiintunutta tai edes kovin yleistä. Ylimmissä tarkastuselimissä asiakirjojen ja tietojen saanti on turvattu joko yleisellä lainsäädännöllä tai erityisellä lainsäädännöllä. Vastausten perusteella tiedonsaanti joidenkin maiden ylimmissä tarkastuselimissä on kuitenkin tarkastustyön luonteen vuoksi muuta viranomaistoimintaa suppeampaa. Yleinen pääperiaate on, että tarkastusraportit ovat julkisia silloin, kun niiden tiedot eivät

ole lain nojalla salaisia. INTOSA:n standardi edellyttää ylintä tarkastusvirastoa toimimaan sellaisissa sääntelypuitteissa, joka toteuttaa läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta.

Ylimmän tarkastuselimen raporttien käsittely tapahtuu usein kansallisessa parlamentissa tai sen valiokunnissa. Erityinen valiokuntakäsittely saattaa tehostaa tarkastusasioiden käsittelyä parlamentissa. Haittana kansalaisnäkökulman kannalta on, että ei-julkinen valiokuntakäsittely supistaa asian käsittelyn avoimuutta. Tällöin edellytykset laajalle ja avoimelle yhteiskunnalliselle keskustelulle vaarantuvat. Silloin kun käsittely tapahtuu valiokunnissa, olennainen kysymys onkin käsittelyn julkisuus sekä käsittelyssä syntyneen tiedon avoimuus. Käsittelyn ei-julkisuus heikentää kansalaiskompetenssia ja kansalaisten mahdollisuutta osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun taloudellisista kysymyksistä.

Hankkeet kansalaisnäkökulman vahvistamiseksi

Vastausten perusteella päätelmä on, että ylimmissä tarkastuselimissä ei ole juurikaan tehty kansalaisnäkökulmaan liittyvää tutkimus/selvitystyötä. Yksi ylin tarkastuselin yksiselitteisesti vastasi, että kansanedustajat kansallisessa parlamentissa ovat tärkein kanava, jonka välityksellä kansalaisnäkökulma välittyy ylimmälle tarkastuselimelle. Yhdistyneessä Kuningaskunnassa kansalaisnäkökulma on otettu huomioon ylimmän tarkastuselimen tarkastustyössä erityisen strategian keinoin. Tätä varten on julkaistu metodinen opas, joka ohjaa ylintä tarkastuselintä ottamaan kansalaisnäkökulman huomioon kaikessa ylimmän tarkastusviraston tarkastustyössä.

Vastausten perusteella ylimmissä tarkastuselimissä kansalaisnäkökulmaa ei siis ole juurikaan pyritty vahvistamaan tutkimuksin tai selvityksin. Pääperiaate vastausten perusteella on, että kansalaisnäkökulma välittyy kansallisen parlamentin ja edustuksellisen demokratia järjestelmän välityksellä. Kommunikaation suunta ylimmissä tarkastuselimissä näyttää olevan ensisijassa yksisuuntainen ja lähinnä tiedottava vaikka käytössä on interaktiivisen kommunikaation mahdollistavia teknisiä järjestelmiä. Yhdistyneen Kuningaskunnan ylimmän tarkastuselimen kansalaisnäkökulma-strategia on aktiivinen ja konsultoiva.

Tiedon levittäminen

Vastausten perusteella jotkut ylimmät tarkastuselimet tarjoavat verkkosivuillaan laajemmin tietoa tarkastuksesta. Jäsenyys Euroopan unionissa on aktivoitunut jäsenmaita informoimaan sivuillaan eurooppalaisista in-

stituutioista ja niiden työstä. Jotkut ylimmät tarkastuselimet informoivat verkkosivuillaan varsin laajasti alueellisista ja kansainvälisistä tarkastusorgaaneista. Tämä on tärkeää kansalaisten näkökulmasta muun muassa siksi, että ylimmät tarkastuselimet ovat hyväksyneet kansainvälisellä tasolla joukon standardeja ja ohjeita, jotka enemmän tai vähemmän ohjaavat niiden työtä.

Toiseksi, erityisesti EU -maiden kansalaisten on hyvä tietää Euroopan tilintarkastustuomioistuimen työstä ja tarkastuksen tuloksista siksi, että EU -maiden kansalaiset viimekädessä rahoittavat EU:n toimintaa omasta kansallisesta budjetistaan. Vastausten perusteella melko harvinaista on se käytäntö, että ylin tarkastuselin viittaisi toiseen kansalliseen tarkastuseliimeen verkkosivuillaan. Sellainen käytäntö saattaisi avata kansalaisille linkin, jonka avulla kansalaiset voisivat tarkastella vertailevasti toisten maiden tarkastuselinten tarkastuskohteita ja -aiheita sekä mahdollisesti jopa tarkastustuloksia.

7 Kehittämisehdotuksia

Selvityksen perusteella kansalaisnäkökulma on yksi julkisen hallinnon ja yhteiskunnallisen päätöksenteon suurista haasteista. Sähköinen viestintä mahdollistaa kansalaisnäkökulman asenteiden ja hallintokulttuurin ollessa taas sen suurin este.

Tämän selvityksen vastausten perusteella ylimpien tarkastuselinten työssä kansalaisnäkökulmaa on pohdittu hyvin vähän. Kansalaisnäkökulmalla ylimmän tarkastusviraston työssä voitaisiin karkeasti tarkasteltuna ymmärtää seuraavaa:

- 1) kansalaisten satunnaisia yhteydenottoja ja kommunikaatiota ylimmän tarkastuselimen suuntaan,
- 2) kansalaisille järjestettyä systemaattista vuorovaikutuskanavaa ylimmän tarkastuselimen kanssa,
- 3) erityistä ylimmän tarkastuselimen lähestymistapaa ja niin sanottua bottom-up -metodia tarkastustyöhön.

Kansalaisnäkökulmalla haetaan tarkastustyöhön yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Kansalaisnäkökulma tulee ottaa huomioon päätöksenteon sisällöissä. Ylimmän tarkastuselimen työssä kansalaisnäkökulma tulisi ottaa huomioon tarkastustyön sisällössä.

Kehittämisehdotus 1

Kehittämisehdotuksena tämän selvityksen perusteella ehdotetaan, että tarkastusvirastoon perustetaan tietopankki, johon saatu kansalaispalaute järjestellään ja kootaan (kantelut, vetoomukset, aihe-ehdotukset jne.).

Kansalaispalautetta hyödynnettäisiin systemaattisesti erityisesti tarkastustoiminnan riskianalyseissä ja esiselvitysten laadinnassa. Kansalaispalaute olisi käytettävissä myös varsinaisen aloitettavan tarkastustyön perustelujen tueksi tai tarkastuksen aineistoksi.

Kehittämisehdotus 2

Edellisen kevyen mallin ohella ehdotetaan, että kansalaisnäkökulma olisi yksi yleinen tarkastustyön metodiin kuuluva näkökulma, joka tulee ottaa huomioon tarkastusviraston kaikissa toiminnoissa. Tätä varten tutkitaan ja analysoidaan tarkastustyön prosessit (suunnittelu, valmistelu ja metodin valinta, tarkastustyö, raportointi) kansalaisnäkökulman ja esimerkiksi julkisen kuulemisen kannalta. Tarkastusvirastossa tulisi pohtia miten kansa-

laisnäkökulma kanavoidaan tarkastustyöhön kussakin sen prosessin vaiheessa.

1) Viraston tason suunnittelussa tarkastellaan kysymystä siitä, millä periaatteilla ja ehdoilla virasto voi toimia yleisesti avoimemmin ja responsiivisemmin kansalaisyhteiskunnan suuntaan.

2) Tarkastusviraston laatiman riskianalyysin tulisi sisältää kysymys siitä, mitä lisäarvoa tarkastus tuottaa kansalaisille. Lisäarvolla tarkastustyössä tarkoitetaan kullakin tarkastuksella aikaan saatavaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Kussakin tarkastuksessa tulisi avata sitä, mitä vaikuttavuus tässä tapauksessa tarkoittaa.

3) Yksittäisen tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kansalaisnäkökulma voisi merkitä paitsi jo tietopankkiin saatujen ideoiden hyödyntämistä, myös julkista kuulemistä. INTOSAI - standardeissa kansalaisia on pidetty yksinä tarkastuksen ideoiden lähteinä.

4) Tarkastustyön valmistelu ja metodologinen valinta perustuisi asiantuntijatyöhön, jossa voitaisiin ottaa huomioon myös ulkopuolisten asiantuntijoiden näkemyksiä. Metodien valinnassa ja perustelussa noudatetaan avoimuutta.

5) Tarkastusprosessin kuluessa aineistoa hankitaan siten, että kansalaisten näkökulma tulee esille. Tarkastuksen tiedonhankinnassa tulisi pyrkiä käyttämään lukuisten kansalaisjärjestöjen tutkimuksillaan hankkimaa tietoa asioiden tilasta yhteiskunnassa sekä välitöntä tietoa suoraan kansalaisilta (käyttäjät, kuluttajat, talouden toimijat).

6) Tarkastuksen raportoinnissa tulisi aina tarkastella tarkastuksen lisäarvoa eli laaditun tarkastuksen yhteiskunnallista vaikuttavuutta kansalaisille.

Vaihtoehtoa voisi kokeilla pilottihankkeena.

Liitteet

Liite 1.

TAULUKKO 5. Koontia ylimpien tarkastuselinten asemasta ja erityispiirteistä sekä suhteesta kansalliseen parlamenttiin

Maa	Hallitus	Parlamentti	Erityispiirteet
Australia		- parlamentista täysin riippumaton elin (Australian Auditor General Act 1997) - lakiin perustuva täysi harkintavalta tarkastusaiheiden valinnassa - raportoi parlamentille komitean välityksellä, Joint Committee of Public Accounts and Audit (=JCPAA)	
Bulgaria	- suhdetta hallitukseen määrää parlamentti pyynnöllään	- asemasta säännös perustuslaissa (Bulgarian Constitution Act, section 91, the National Audit Office Act 2001) - tuottaa parlamentille luotettavaa informaatiota valtiontaloudesta - lausuu mielipiteitä (opinions) parlamentin tai valtioneuvoston pyynnöstä	
Kanada	- hallituksella mahdollisuus vastata tarkastushavaintoihin	- pääjohtaja parlamentin virkamies, tarkastuselimen toimivalta määritelty laissa, - pääasiallinen toimivalta määrätä tarkastuksista - tarkastushavainnot raportoidaan parlamentille	
Kypros	- vuotuinen tarkastuskertomus keskushallinnon toimista toimitetaan ensin presidentille	- ei ole sidosta parlamenttiin vaan itsenäinen asema, - käytännössä ottaa huomioon parlamentin toiveet tarkastustarpeista - yhteistyöelimenä komitea (the Public Accounts Committee of the Parliament) - raportoi parlamentille	

<p>Tsekin tasavalta</p>	<p>-ylimmällä tarkastusviranomaisella on kiinteä yhteistyösuhde hallituksen kanssa</p>	<p>- ylin tarkastuselin on riippumaton muista valtioelimitystä, asema perustuu perustuslain säännöksiin ja lakiin (Constitution Act, Act of Supreme Audit Office Act 166/1993) -itsenäinen lakiin perustuva toimivalta määrätä tarkastusaiheista ja -suunnitelmasta, käytännössä parlamentti ehdottaa tarkastusaiheita, - raportoi parlamentille, tiivis keskusteluyhteys raportoinnissa myös hallitukseen</p>	
<p>Tanska</p>		<p>- asema, toimivalta ja tarkastusvaltuudet perustuvat lakiin (Auditor General's Act, 1997) - organisoitu parlamentin alaisuuteen, riippumaton tarkastustehtävissään - yhteistyöelimenä parlamenttissa komitea (the Public Accounts Committee), jolle raportoi - itsenäinen tarkastusvaltuuksissaan, komitea (The Public Accounts Committee) ainoa elin jolla toimivalta vaatia tutkimaan tietty alue</p>	
<p>Euroopan tilintarkastustuomioistuin</p>		<p>- kollegiaalisesti toimiva elin, neuvosto nimittää sen jäsenet kuudeksi vuodeksi kerrallaan - tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille sekä neuvostolle Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistavan lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta - antaa lausuntoja toimialaan kuuluvista säädösehdotuksista</p>	<p>- toimii alueellisen järjestön ylimpänä tarkastusviranomaisena, - työjärjestyksen 35 art. kansalaisten tietojensaantioikeus</p>

<p>Ranska</p>	<p>-vuotuinen raportti toimitetaan sekä presidentille että parlamentille - perustuslakiuudistus 2008, art. 47-2: tilintarkastuselin avustaa parlamenttia ja hallitusta talouden toimeenpanon valvonnassa</p>	<p>- asema (Cour des comptes) määritelty valtiosäännössä, - tarkastuselin toimittaa tarkastustulokset parlamentille, tarkastuselimen tulokset julkistetaan laajasti - tarkastuselin toimittaa vuotuisen julkisen raportin parlamentille (= kansalliskokoukselle että senaatille)</p>	<p>- tarkastuselin toimii tuomioistuinten tavoin - perustuslakiuudistus vuonna 2008: art. 47-2 mukaan tarkastuselin tuottaa julkisia tarkastusraportteja, niillä se tuottaa informaatiota kansalaisille</p>
<p>Saksa</p>	<p>- raportoi sekä liittohallitukselle että parlamentille - kun neuvoja annetaan parlamentille, niitä annetaan samanaikaisesti myös hallitukselle.</p>	<p>- tarkastuselimellä on kiinteä suhde parlamenttiin</p>	<p>- tarkastuselimen jäsenillä tuomioistuinten jäsenten oikeudellinen status, jäsenet nauttivat oikeudellista riippumattomuutta (they shall "enjoy judicial independence").</p>
<p>Kreikka</p>		<p>- ei organisatorista suhdetta parlamenttiin - parlamentilla ei ole toimivaltaa määrätä tai ehdottaa tarkastussuunnitelmia tai tarkastustehtäviä - Kreikan valtiosäännön (art. 98) nojalla toimittaa raporttinsa ja tarkastustuloksensa parlamentille</p>	<p>tarkastuselin organisoitu tuomioistuinten tavoin ("with the institutional safeguards of a court, especially independence, both functional and judicial")</p>

<p>Unkari</p>		<ul style="list-style-type: none"> - tarkastuselin perustettu parlamentin tarkastuselimeksi, toimii lain säännösten mukaan ja vastuussa vain parlamentille - parlamentti voi määrätä tarkastustehtäviä laeilla ja eri päätöksin, ottaa vastaan "ad hoc" tarkastuksia ja toimii parlamentin ohjeiden mukaan (paragraph 4 of Article 17 of the Act on the State Audit Office) - parlamentin jäsenet ja poliittiset ryhmät voivat vaatia tietyn tarkastustehtävän suorittamiseksi, vaatimukset eivät sido tarkastuselintä vaan toimii siinä harkintansa perusteella - parlamentti kommentoi vuotuista tarkastussuunnitelmaa - tarkastuselimen pääjohtaja raportoi parlamentille tietoja vuoden kuluessa tehdyistä tarkastuksista 	
<p>Islanti</p>	<p>- suhteesta hallitukseen ei mainintaa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ylimmän tarkastuselimen (Icelandic National Audit Office, INAO) status, rooli ja tehtävät määrätty lailla (National Audit Act from 1997). - tarkastuselin riippumaton, toimii parlamentin yhteydessä, pääjohtajan nimittää parlamentti - tarkastuselin riippumaton tarkastustehtävissään, poikkeuksen muodostaa puheenjohtajakomitean toimeksianto (The Presidential Committee), voi vaatia tarkastuselintä toimittamaan tietyn tarkastuksen - parlamentti keskustelee tarkastusraporteista parlamentin työjärjestyksen mukaan, on olemassa nimenomaiset säännöt tätä keskustelua varten - tarkastuselimen pääjohtaja ja asiantuntijat voivat osallistua parlamentin valiokuntien kokouksiin esitelläkseen raportteja 	

Malta	- kiinteä suhde hallitukseen, valtion taloudesta vastaava ministeri voi ehdottaa tarkastustehtäviä ja väärinkäytös (mismanagement) on otettava esille ao. toimivaltaisessa ministeriössä	- ylin tarkastuselin toimii kiinteästi parlamentissa kahden parlamentin valiokunnan välityksellä: the Public Accounts Committee, the National Audit Office Accounts Committee - valiokunnat keskittyneet tarkastuselimen raportteihin ja tarkastustuloksiin	
Norja		- toiminnan lähtökohdat säädetty lailla (the Auditor General Act and Instructions concerning the activities of 2004), viisijäsenisen johtajiston nimittää parlamentti neljäksi vuodeksi kerrallaan. - tarkastuselin riippumaton orgaani, joka raportoi suoraan parlamentille - täysi toimivalta määrätä tarkastustehtävistä, vain parlamentti täysistunnossa voi määrätä tarkastuselintä otamaan jonkin tarkastustehtävän - toimitettava vuosittain parlamentille kertomus tarkastuksesta	
Slovakian tasavalta	- hallitus esittää budjettiehdotuksessa tarkastuselimen määrärahat	- valtiosäännön mukaan (Act of 199 2, article 62) tarkastuselin toimittaa vähintään vuosittain kertomuksen Slovakian parlamentille (National Council of the Slovak Republic), myös eri pyynnöstä - valmistelee kannan mielipiteeksi valtion budjettiehdotuksesta (SAO Act of 1993, art 5), arvioi budjettiehdotusta	

<p>Sveitsi</p>	<p>-yksikön päälliköille toimitetaan yhteenvetotiedot tarkastuksista</p>	<ul style="list-style-type: none"> - asema säädetty laissa (Federal Auditing Act) of 28 June 1967 (FKG, SR 614.0), ylin tarkastuselin Sveitsin valtioliitossa (the Swiss Confederation) - sidottu tarkastustehtävässä vain liittovaltion valtiosääntöön ja sitä määrääviin lakeihin, tukee liittokokousta (the Federal Assembly) ja liittohallitusta (the Federal Council) - riippumaton ja autonominen - päättää itsenäisesti vuotuisesta tarkastussuunnitelmastaan ja tiedottaa liittokokouksen talousvaliokuntia (the Federal Assembly's finance committees) ja liittohallitusta siitä (the Federal Council), voi kieltäytyä ehdotetuista tehtävistä jos tehtävät vaarantaisivat tarkastusohjelman toteutumisen - raportoi liittokokouksen talouskomiteoille 	
<p>Yhdistynyt Kuningaskunta</p>		<ul style="list-style-type: none"> - pääjohtaja (parlamentin nimeämä) ja ylin tarkastuselin täysin riippumaton hallituksesta (The National Audit Act 1983), toimii parlamentin puolesta - täysi harkintavalta toiminnassa ja tarkastusaiheiden valinnassa - raportoi parlamentille tarkastuksen kohteena olleiden julkisten varojen käytön taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta (economy, efficiency and effectiveness), useimmat raportit käsitellään parlamentin komiteassa (House of Commons Committee of Public Accounts, PAC) 	

Liite 2. Tarkastustoiminnan muodot/kyselyn yhteenveto

INTOSAn standardien perusteella ylimpien tarkastusviranomaisten työnsä toteutetaan yleensä kolmenlaista vakiintunutta toimintalinjaa: tilintarkastus, tuloksellisuustarkastus sekä laillisuustarkastus. Tässä selvityksessä ylimpiä tarkastuselimiä on pyydetty tarkentamaan mainittuja tarkastuslinjoja sekä kuvailemaan yksityiskohtaisemmin tarkastusvaltuuksiaan. Ylimmät tarkastuselimet täsmensivät tarkastustoiminnan muotoja seuraavasti:

TT = tuloksellisuustarkastus
LT = tilintarkastus ja laillisuustarkastus
PT = palkkojen tarkastus
CP = capital projects audit
PH = paikallishallinnon tarkastus
NGO = hallituksen ulkopuolisten elinten tarkastus

Tarkastuksen muoto	TT	LT	Palkat	IT tark.	CP tark.	Paik.hallinto tark.	NGO tark.	EU-tark.	Laajat tarkastukset	Eritystarkastukset	Hyvät käytännöt	Assurance audits
Maa/												
Australia	X	X								X	X	X
Bulgaria	X	X										
Kanada	X	X			X	X				X		
Kypros	X	X								X		
Tsekin tasavalta	X	X										
Tanska	X	X		X								
Euroopan tilintarkastuslaitos	X	X										
Suomi	X	X										
Ranska	X	X										
Saksa	X	X										
Kreikka	X	X										
Unkari	X	X				X			X			
Islanti	X	X										
Malta	X	X								X		
Norja	X	X				X						
Slovakian tasavalta	X	X										
Sveitsi	X	X										
Yhdistynyt kuningaskunta	X	X			X							

Ylimpien tarkastuselinten antamissa vastauksissa piti ottaa huomioon se, että ylimpien tarkastuselinten rooli/tehtäväkenttä on jossain määrin vaihteleva eri maissa. Esimerkiksi Kreikan ylin tarkastuselin, joka toimii tuomioistuinmaisesti, vastaa tarkastusmuotonsa olevan valtion menojen a priori audit tyypeistä eli ennakkollista tarkastusta sekä jälkikäteistä, a posteriori audit - tarkastusta sekä ennakkollista ja ennen allekirjoitusta tapahtuvaa julkisten sopimusten tarkastusta. Yleensä ylimmät tarkastuselimet tekevät jälkikäteistä tarkastustyötä eli tarkastavat a posteriori.

Tanskassa pääasialliset tarkastuksen muodot ovat tuloksellisuustarkastus, vuosittainen tilintarkastus ja laillisuustarkastus sekä palkkoihin kohdistuva tarkastus ja IT- tarkastus. Norjassa, jossa tuloksellisuustarkastus on organisoitu kahteen yksikköön, tarkastuksen toisena lajina on tilintarkastus. Maltalla tarkastuksen muodot ovat tilintarkastus ja laillisuustarkastus. Maltalla tarkastuksen muotona ovat lisäksi erityistarkastukset paikallishallinnon tarkastus ja ei-hallituksen piiriin kuuluvien organisaatioiden tilin- ja laillisuusvalvontatyypinen tarkastus. Bulgariassa tarkastuksen muotoja ovat tilintarkastus (audit of the financial management and audit of financial statements), tuloksellisuustarkastus ja erikseen tiettyjen erityiskysymysten tarkastus, Slovakiassa laillisuustarkastus, tilintarkastus, tuloksellisuustarkastus. Australiassa tarkastuksen muotoja ovat tuloksellisuustarkastus, taloudellisten lausuntojen tarkastus (financial Statement Audits), hyvien käytäntöjen oppaat, ns. assurance -tarkastus (such as Review of Government Advertising and Defence Major Projects). Kanadassa tarkastuksen muotoja ovat liittohallituksen viranomaisten tuloksellisuustarkastus, vuotuiset tilintarkastukset, erityistarkastukset, joka on yksitoiminnantarkastuksen muoto, vuotuiset valtio-omisteisten yhtiöiden tarkastukset ja eri hallintoalueiden tarkastukset (audit of the governments of Nunavut, the Yukon, and the Northwest Territories which includes financial audits and performance audits), ympäristöön kohdistuvat tarkastukset ja kestävä kehitys monitoroivat tarkastukset sekä vetoomusten (petitions) tarkastukset.

Islannin ylin tarkastuselin harjoittaa vuositilintarkastusta, laillisuustarkastusta, sisäisen tarkastuksen valvontaa, IT- tarkastusta sekä erityistehtäviä. Sveitsissä tarkastuksen muotoja ovat tilintarkastus, IT- tarkastus, rakentamisen ja hankintojen tarkastus, kustannushyötyä ja tehokkuutta koskeva evaluaatio ja tarkastus. Saksassa tarkastuksen muodot ovat taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden tarkastus kuitenkin niin, että tilintarkastus ja tuloksellisuustarkastus toteutetaan yhdessä. Kyproksella tarkastuksen muodot ovat vuotuinen talouden tarkastus (tilintarkastus) ja laillisuustarkastus, jota toteutetaan tilintarkastuksen yhteydessä. Laillisuustarkastus on toimintojen kuten hankintojen lainmukaisuuden tarkastamista. Tuloksellisuustarkastusta toteutetaan tarkastustiimeissä ja niissä

tarkastetaan ministeriöiden, hallituksen osastojen ja muiden orgaanien taloudellista tehokkuutta ja tuloksellisuutta (economical efficient and effective). Audit of Capital Projects – nimiset projektit toteuttaa erityinen tekninen yksikkö (the Technical Audit Directorate), jossa työskentelee eri alojen teknisiä osaajia (staffed by civil, mechanical and electrical engineers). Yksikkö todentaa, että erilaiset projektit on toteutettu sekä teknisiä vaatimuksia noudattaen että taloudellisimmalla ja tehokkaimmalla tavalla. Kyproksella harjoitetaan myös IT- tarkastusta mukaan lukien ohjelmistojen hallinnoinnin tarkastus. Erityiset tarkastuksen voivat tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun kyse on julkisen varojen väärinkäytöstä.

Lähteet

1. Kirjallisuus:

Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide, (Beetham, David, Carvalho, Edzia, Landman, Todd, Weir, Stuart), International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

Beetham, David: Key Principles and Indices in Democratic Audit, in Defining and Measuring Democracy, (ed. David Beetham), 1994.

Bovens, Mark: Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, European Law Journal, Vol 13, No. 4, July 2007, 447–468.

Bynoe, Ian: Beyond the citizen's charter: new directions for social rights, Institute for Public Policy Research, 1996.

Elkins, Catherine- Cohen, Michael: Developing Democracy: Measuring what works in advancing good governance, The 9th European Evaluation Society International Conference, 6.–8.10. Praha, Tsekin tasavalta.

Electronic Participation: First International Conference, EPart 2009, Linz, Austria, Proceedings (eds. Macintosh, Tambouris).

EPACE Active Citizenship Conference 10–11 June 2010.

Paul D. Epstein – Paul M. Coates - Lyle D. Wray: Results that matter: improving communities by engaging citizens, measuring performance, and getting things done, 2005. (Epstein et al., 2005).

Handbook on E-democracy, Epace Theme Publication, 2010.

Demokratia ja tulevaisuudet (2006), toim. Mika Mannermaa, Jim Dator, Paula Tiihonen.

Dryzek, John S.: *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*, Oxford University Press, 2002.

Elections and Representation, in Democracy, Accountability, and Representation, 29–54, (eds) Manin - Przeworski - Stokes, Cambridge University Press, 1999.

Harlow, Carol: *Accountability in European Union*, Oxford, 2002.

Held, David: *Models of Democracy*, Cambridge, 2006.

Kettunen, Pekka: *Co-production: a new concept in evaluation*, paper presented at the 9th European Evaluation Society International Conference, October 6–8, 2010, Prague, Czech Republic. (Kettunen, 2010).

Laaksonen, Marko- Launonen, Reima, Terho, Sampo, Westling, Jouni: *Liiketaloudellisen strategian perusteita*, 6–43, teoksessa *Strategian jäljillä*, toim. Sampo Terho, Maanpuolustuskorkeakoulu, johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitos, julkaisusarja 2: *artikkelikoelmat No 1*, Helsinki 2009. (Strategian jäljillä, 2009).

Lane, Jan-Erik - Ersson, Svante, 245–278, *Political Institutions in Europe*, (ed. Josep Maria Colomer), 2002, second edition.

Mannermaa, Mika: *Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä. Yhteiskunnallinen vaikuttaminen uudessa viitekehyksessä*, 2006.

Net Working/Networking: Citizen Initiated Internet Politics, 2008, eds. Häyhtiö - Rinne.

E. L. Normanton: *Accountability and Audit of Governments*, 1966.

Pollitt, Christopher: *Performance Information for Democracy, Evaluation*, 2006, Vol 12 (1), 38–55.

Pollitt, Christopher - Girre, Xavier - Lonsdale, Jeremy - Mul, Robert - Summa, Hilikka - Waerness, Marit: *Performance or Compliance?: Performance audit and public management in five countries*, Oxford University Press, 1999. (Pollitt et al., 1999).

Michael Powers: *The Audit Society. Rituals and Verification*, 1997.

Rinne, Jenni: Edustuksellisuus ja deliberaatio eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä, *Politiikka* 52:3, s. 195–205, 2010.

Ryynänen, Aimo: *Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto*(2009).

Setälä, Maija: On the problems of responsibility in referendums, 699–721, 2006, *European Journal of Political Research*.

Vaikuttaminen verkossa–uusja mahdollisuuksia kansalaisille, seminaari eduskunnassa 1.6.2010, www.eduskunta.fi/verkkodemokratia.

2. Virallisaineisto:

Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Demokratiapoliittinen keskusteluasiakirja 2009, luonnos, 10.11.2009, Oikeusministeriö.

Julkisen tiedon saatavuus, työryhmän alustavat ehdotukset 7.6.2010, arjentietoyhteiskunta.fi.

Periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa 4.2.2010, Oikeusministeriön julkaisuja 17/2010.

Suomi tietoyhteiskunnan tilastoissa, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 13/2003, Helsinki.

3. Euroopan neuvosto:

Recommendation CM/Rec (2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy).

4. Euroopan Unioni:

Valkoinen kirja eurooppalaisesta viestintäpolitiikasta, Euroopan yhteisöjen komission, KOM (2006) 35 lopullinen.

Council Decision of 19 April 2007 establishing for the period 2007–2013 the specific programme Fundamental rights and citizenship as part of the General programme Fundamental Rights and Justice.

Communicating about Europe via Internet Engaging the citizens. Communication to the Commission. SEC (2007) 1742.

Kumppanuuteen perustuva EU -viestintä. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, KOM (2007) 568 lopullinen.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisaloitteesta, Euroopan komissio, KOM (2010) 119 lopullinen, 2010/0074 (COD).

Vihreä Kirja Eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta, Euroopan yhteisöjen komissio, KOM (2009)622 lopullinen.

5. INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Organisations):

ISSAI 1 The Lima Declaration.

ISSAI - standard 20, Principles of transparency and accountability.

ISSAI 100 Basic Principles in Government Auditing.

ISSAI - standard 3000, Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience.

ISSAI - standard 4100, Compliance Audit Guidelines, For Audits Separately from the Audit of Financial Statements, endorsement version.

ISSAI - standard 4200 Compliance Audit Guidelines. Compliance Audit Related to the Financial Statements. Endorsement version.

ISSAI 1000 General Introduction to the INTOSAI Financial Audit Guidelines. Endorsement version.

ISSAI 1550 Financial Audit Guideline. Related Parties.

ISSAI 3100 Performance Auditing Standards, endorsement version.

INTOSAI, Appendix to ISSAI 3100, endorsement version.

6. OECD:

OECD Public Government Reviews Finland, Working together to sustain success, assessment and recommendations.

7. Haastattelut, seminaarikeskustelut:

Haastattelut eduskunnassa: Valtiontalouden tarkastusviraston neuvottelukunnan puheenjohtaja 4.12.2009, eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan sihteeri 8.2.2010.

Tutkijoiden haastattelut: Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitoksen tutkijoiden haastatteluja, 9.12.2009, Helsingin yliopiston valtiotieteiden laitoksen tutkijoiden haastatteluja 25.3.2010 ja 15.4.2010.

Kansalaisjärjestöjen haastattelut: Sosiaali- ja terveystieteiden keskusliitto 13.1.2010, Elinkeinoelämän keskusliitto 18.5.2010.

Oikeusministeriön EPACE - konferenssin, 10.–11.6.2010, Helsinki, konferenssin yhteydessä käytyjä keskusteluja.

Eduskunnan tietoyhteiskuntaryhmän seminaariosallistujien kanssa käytyjä keskusteluja 1.6.2010.

Oikeusministeriön SADE -ohjelman puitteissa käytyjä keskusteluja, oikeusministeriö 26.10.2010.

European Evaluation Conference, Praha, 6.–8.10.2010, konferenssin yhteydessä käytyjä keskusteluja.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. (09) 4321, faksi (09) 432 5820, www.vtv.fi
ISBN 978-952-499-164-3 (PDF)