

KUNNAT HYVINVOINTIKERTOMUSTEN RAPORTTOIJINA

Jyväskylän yliopisto
Kauppakorkeakoulu

Pro gradu -tutkielma

2018

Tekijä: Niina Ahlgren
Oppiaine: Laskentatoimi
Ohjaaja: Jukka Pellinen



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

TIIVISTELMÄ

Tekijä Niina Ahlgren	
Työn nimi Kunnat hyvinvointikertomusten raportoinnina	
Oppiaine Laskentatoimi	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika (pvm.) 24.4.2018	Sivumäärä 63
Tiivistelmä - Abstract	
<p>Satavuotiaan hyvinvointivaltiomme perustana voidaan pitää kansalaisten hyvinvointia ja kaikille saatavilla olevia laadukkaita peruspalveluita. Suomalaiset kunnat ja niiden tehtävät ovat muutoksen alla, ja kuntien hyvinvointijohtamisen työvälineeksi on otettu käyttöön hyvinvointikertomus. Hyvinvointikertomus on lakisääteinen, kuntalaisten hyvinvoinnista ja siihen vaikuttavista tekijöistä raportoiva dokumentti, jota voidaan käyttää niin suunnittelun kuin arvioinninkin apuvälineenä. Ensimmäiset laajat hyvinvointikertomukset on laadittu vuosille 2013–2016.</p> <p>Tämän tutkimuksen tarkoituksena on lisätä ymmärrystä laajojen hyvinvointikertomusten raportoinnista ja toteutustavoista. Lisäksi halutaan tietää, kuinka kunnan tilivelvollisuus on otettu kertomuksissa huomioon. Tutkimuksella etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin: 1) Kuinka laadukkaita raportteja hyvinvointikertomukset ovat? 2) Miten tilivelvollisuus kuntalaisia kohtaan ilmenee hyvinvointikertomuksista? 3) Minkälaisia eroja hyvinvointikertomuksissa on eri kuntien välillä? Tutkimus on laadullinen ja aineisto, kahdentoista kunnan ensimmäiset laajat hyvinvointikertomukset, analysoitiin teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla. Hyvinvointikertomuksia tutkittiin yhteiskuntavastuuraportoinnin ja tilivelvollisuuden näkökulmista.</p> <p>Empirian perusteella voidaan havaita, että hyvinvointikertomus ja sen laatimisen rakenteet hakevat vielä hieman muotoaan. Jokaisesta tutkittavasta kunnasta löytyi hyvinvointikertomus ja hyvinvointia oli tarkasteltu väestöryhmittäin. Joissakin kertomuksissa strategiasta ja kertomuksen liittämistä kuntasuunnitteluun kerrottiin paljonkin, toisissa tästä ei ollut hädän tuskin mainintaa, samoin kuin hyvinvointikertomuksesta vastuussa olevista tahoista. Hyvinvointikertomukset olivat tasapainoisia, "hyvinvointipesua" ei ollut havaittavissa. Valitut indikaattorit ja indikaattorien listaus muodostivat loppujen lopuksi kuvaa pahoinvoinnista, hyvinvoinnin sijaan. Tilivelvollisuuden ongelmina voidaan pitää hyvinvointikertomusten saatavuutta, nimeämistä ja muuttuvuutta. Listamainen ulkomuoto ja huonot sanavalinnat vähensivät joidenkin kertomusten asiakasystävällisyyttä. Kuutoskaupunkien hyvinvointikertomusten havaittiin olevan mm. tilastomaisempia kuin muiden tarkasteltujen kuntien.</p>	
Asiasanat Hyvinvointikertomus, kunta, yhteiskuntavastuuraportointi, tilivelvollisuus	
Säilytyspaikka: Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu (JSBE)	

KUVIOT

Kuvio 1. Kuntien hyvinvointijohtamisen työvälineitä (mukaillen Perttilä ym. 2004, 11).....	11
Kuvio 2. Hyvinvointikertomuksen sidosryhmät (mukaillen TerPS2 2013).	14
Kuvio 3. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen portaat kunnan toiminnassa (mukaillen THL 2017).	16
Kuvio 4. Teoreettinen viitekehys koottuna.....	25
Kuvio 5. Hyvinvointikertomusten raportoinnin laatu.....	35
Kuvio 6. Hyvinvointikertomusten tilivelvollisuuden ulottuvuudet.	39

TAULUKOT

Taulukko 1. Analyysirunko 1. Raportoinnin laatu GRI-ohjeistoa (GRI 2015) mukaillen.	29
Taulukko 2. Analyysirunko 2. Tilivelvollisuuden ulottuvuudet Koppellia (2005) mukaillen.	29
Taulukko 3. Hyvinvointikertomusten taustatiedot kootusti.	34
Taulukko 4. Hyvinvointikertomusten vahvuuksien ja haasteiden vertailua isojen ja pienten kuntien välillä.	42

SISÄLLYS

	TIIVISTELMÄ	
	KUVIOT	
	TAULUKOT	
1	JOHDANTO.....	5
1.1	Tutkimuksen tausta.....	5
1.2	Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset.....	7
1.3	Tutkimuksen rakenne.....	8
2	KUNNAT HYVINVOINNIN EDISTÄJINÄ.....	9
2.1	Kuntien hyvinvointijohtaminen ja -raportointi.....	9
2.1.1	Hyvinvointikertomus.....	13
2.1.2	Hyvinvointikertomus strategiatyövälineenä.....	15
2.1.3	Hyvinvoinnin mittaaminen ja tiedon tuottaminen.....	17
2.2	Kuntasektorin yhteiskuntavastuu ja raportointi.....	19
2.2.1	Vastuuraportoinnin GRI-ohjeisto.....	21
2.3	Tilivelvollisuusteoria.....	22
2.3.1	Tilivelvollisuuden ulottuvuudet.....	24
2.4	Teoreettisen viitekehyksen koonti.....	25
3	TUTKIMUSMENETELMÄ JA -AINEISTO.....	27
3.1	Tutkimuksen lähestymistapa ja menetelmä.....	27
3.2	Aineisto.....	30
3.2.1	Kuutoskaupunkien laajat hyvinvointikertomukset.....	31
3.2.2	Muiden kuntien laajat hyvinvointikertomukset.....	32
4	TULOKSET.....	35
4.1	Hyvinvointikertomusten raportoinnin laatu.....	35
4.2	Tilivelvollisuuden ulottuvuuksien ilmeneminen.....	39
4.3	Vertailua kuutoskaupunkien ja muiden kuntien välillä.....	42
4.4	Hyvinvointikertomusten tarkastelua kunnittain.....	43
4.4.1	Kuutoskaupungit.....	43
4.4.2	Muut kunnat.....	49
5	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	53
5.1	Tulokset suhteessa teoriaan.....	53
5.2	Tutkimuksen rajoitukset ja luotettavuus.....	57
5.3	Jatkotutkimusaiheita.....	58
	LÄHTEET.....	59

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Voidaan perustellusti todeta, että kansalaisten hyvinvointi on hyvinvointiyhteiskunnan perusta (mm. Saari 2011). Terveiden edistäminen nähdään suomalaisessa yhteiskunnassa tärkeänä tehtävänä ja sitä viitoittavat monet lait ja suositukset, valtionhallinnosta kuntatasolle saakka (Wilskman, Ståhl, Muurinen & Perttilä 2008, 9). Kansalaisten hyvinvoinnista huolehtivat, kansainvälisesti omailemaiset, suomalaiset kunnat. Tällä hetkellä Suomessa kunnallishallinto elää muutoksen aikakautta. Uusi terveydenhuoltolaki (1326/2010) velvoittaa kuntia laatimaan kuntalaisten hyvinvointia ja siihen vaikuttavia tekijöitä käsittelevän raportin - hyvinvointikertomuksen. Julkiselle sektorille on kehittymässä, lainsäädännön seurauksena, hyvinvoinnin seurannan ja raportoinnin kokonaisuus, ja kuntien hyvinvointijohtamista ja vastuuta kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi pyritään terävöittämään (Vesänen 2015). Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden siirtyessä maakuntien järjestämisvastuulle, kunnan vastuulle jäävien palveluiden asema korostuu, ja voidaan olettaa, että hyvinvointipalveluilla on tulevaisuudessa suuri merkitys esimerkiksi kunnan imagolle (Aamuposti 2017). Materian kuluttaminen ei enää lisää yhteiskuntamme hyvinvointia, ja hyvinvoinnin mittaamiseksi tulee kehittää aitoa hyvinvointia paremmin kuvaavia mittareita (Hoffrén, Lemmetyinen & Pitkä 2010). Taloudellisen kasvun ja hyvinvoinnin tuottamisen tulisi olla kestävä kehityksen mukaista, niin ympäristöllisesti kuin yhteiskunnallisestikin (Hoffrén & Rättö 2011, 220).

Kuntien hyvinvointijohtamista, hyvinvointikertomusta ja sen rakennetta on tutkittu aikaisemmissa tutkimuksissa jonkin verran (esim. Kauppinen & Hätönen 2014; Zechner 2014). Kuitenkin kokonaiskuva hyvinvointikertomusten rakentumisesta ja käytöstä on lakimuutoksen jälkeen pääsääntöisesti selvittämättä. Tuorein aiheesta tehty tutkimus on Kauppinen ja Hätösen (2014) "Hyvinvointikertomus kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kuvaajana". Tutkimuksessa todetaan hyvinvointikertomuksen olevan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen työkalu, mutta se soveltuu myös kuntalaisten eriarvoisuuden tarkasteluun. Tutkimusta tarvitaan erityisesti hyvinvointikertomuksen sisällöistä, jotta sen kehittäminen ja monipuolinen käyttö olisi mahdollista. Kauppinen ja Hätö-

nen (2014) havaitsivat hyvinvointikertomuksen aseman ja strategiaan liittämisen riippuvan kunnan toimintakulttuurista. Hyvinvointikertomusten tietolähteenä oli pääsääntöisesti käytetty kvantitatiivista, sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamaa tietoa, laadullisen ja esimerkiksi kokemustiedon käytön ollessa hyvin niukkaa. Väestöryhmien terveyserojen havaitseminen ja erittelemine oli toteutettu heikosti. Zechnerin (toim.) (2014) artikkelikokoelmassa "Hyvinvointitieto: kokemuksellista, hallinnollista ja päätöksentekoa tukevaa?" on tehty samankaltaisia havaintoja. Hyvinvointitiedon tuoton todettiin, ainakin aiemmin, tapahtuneen pitkälti kansallisesti (Toikko & Zechner 2014, 3). Tilastollisten seikkojen takia, hyvinvoinnin kuvailu muuttuu helposti pahoinvoinnin raportoinniksi (Zechner 2014, 11). Hyvinvointikertomuksen terveyden edistämisen sisältöjen vahvan painotuksen arveltiin johtuvan siitä, että velvoite hyvinvointikertomukseen on säädetty juuri terveydenhuoltolaissa (Zechner 2014, 9).

Hyvinvointikertomuksen taustalla on pitkä kehittämistyö, joka on alkanut jo kauan ennen kertomuksen lakisääteisyttä (Perttilä & Uusitalo 2007; Perttilä ym. 2004; Uusitalo ym. 2003). Kuntien hyvinvointikertomus -hankkeen loppuraportissa (Perttilä, Orre, Koskinen & Rimpelä 2004) lähtökohtana oli yhteisen hyvinvointikertomusmallin luominen kuntasektorille. Tutkimuksessa oli mukana Stakes ja kolme pilottikuntaa: Jyväskylä, Kerava ja Orimattila. Hyvinvointi-indikaattorien kehittäminen nähtiin tärkeäksi, jotta myös kuntatason vertailtavuus parantuisi. Kehitysvaiheessa hyvinvointikertomusten pääasiallisina käyttäjinä määriteltiin kunnan luottamushenkilöt. Johtopäätöksissä lopulta todettiin, että jokainen hyvinvointikertomus on laatijansa näköinen ja yhteisen kertomusmallin luomista ei nähty mahdolliseksi. Uusitalon, Perttilän, Poikajärven ja Rimpelän (2003) tutkimuksessa todettiin kuntien hyvinvointijohtamisen ja vastuun määrittelyn olleen hajanaista ja varsinkin hyvinvoinnin edistämisen tiedonkulku koettiin ongelmalliseksi. Hyvinvointistrategioista paras tietämys oli sosiaali- ja terveystoimella ja strategiatyöhön osallistuneilla (Uusitalo ym. 2003, 26). Tutkimuksen mukaan vastuuta terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä ei tule asettaa viranhaltijalle, vaan laajemmalle, kuten maakuntahallinnolle, perusturvalautakunnalle tai kunnanhallitukselle (Uusitalo ym. 2003, 32).

Myös muita keskeisiä havaintoja on esitetty. Wilskman ym. (2008, 36) ovat huomioineet kuntasektorin hyvinvointistrategioiden olleen epätavallisia ennen hyvinvointikertomuksen lakisääteisyttä. Hyvinvointikertomus tulisi laatia kunnan toimijoiden välisessä yhteistyössä (Perttilä ym. 2004). Työskentelyn ollessa poikkihallinnollista ja rajat ylittävää, ongelmaksi muodostuu todellisen asiasta vastaavan puuttuminen (Kauppinen & Hätönen 2014, 30).

Tässä tutkimuksessa hyvinvointikertomusta tarkastellaan yhteiskunta-vastuuraportoinnin ja tilivelvollisuuden kautta. Teoreettisessa viitekehyksessä käsitellään, aiemman hyvinvointijohtamisen ja hyvinvointikertomuksiin keskittyvän tutkimuksen lisäksi, yhteiskuntavastuuraportoinnin (mm. Higgins & Coffey 2016; Bebbington, Unerman & O'Dwyer 2014) ja tilivelvollisuuden (mm. Koppell 2005; Cameron 2004) aiempaa tutkimusta. Hyvinvointikertomus voidaan määritellä kunnan toteuttamaksi, toki lakisääteiseksi, yhteiskuntavastuuraportoinniksi. Yritysten yhteiskuntavastuuraportoinnin motivaatiotekijöinä on perinteisesti pidetty läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden saavuttamista (Laine

2009). Julkishallinnossa ympäristölaskentatoimen ja tilivelvollisuuden myötävaikutus ja erilaiset hyödyt ovat jääneet hieman pimentoon (Ball, Grubnic & Birchall 2014, 176). Ympäristölaskentatoimen kehitys, mukaan lukien yhteiskuntavastuuraportointi, on tutkitusti hyödyttänyt yrityksiä monin eri tavoin, esimerkiksi helpottamalla strategiatyöskentelyä (Bebbington ym. 2014, 4). Tullisiko yksityisen sektorin laskentajärjestelmistä (Näsi, Hokkanen & Latvanen 2001, 2) ja tässä tapauksessa myös yhteiskuntavastuuraportoinnista, ottaa mallia kuntiin?

Kunnat ovat asukkailleen tilivelvollisia toimistaan ja kuntalaisilla on oikeus tietoon, joka koskee julkisten varojen käyttöä (Toikko & Zechner 2014, 4). Tilivelvollisuutta voidaan pitää hyvän hallintotavan lähtökohtana (Cameron 2004, 59). Tilivelvollisuuteen liittyvää käsitettä, tuloksellisuutta, käytetään kuvaamaan julkisen sektorin toiminnan onnistumista – yksityisellä sektorilla samasta asiasta käytettäisiin termiä tehokkuus tai taloudellinen tulos. Esimerkiksi kunnan tuloksellinen toiminta tarkoittaa siis parasta mahdollista suoriutumista tuloksellisuuden kolmella eri osa-alueella eli taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista tarkasteltuna. (Näsi ym. 2001, 16–17.) Sidosryhmien, kuten kuntalaiset asiakkaina ja veronmaksajina, informaatiotarpeet tulisi huomioida kunnallisen laskentatoimen tehtävien muuttuessa (Näsi ym. 2001, 7). Vastuuraportoinnin motivaatiotekijänä ja tarkoituksena voidaan kootusti pitää tiedonvälitystä, läpinäkyvyyttä ja verorahojen käytöstä informointia, jolloin tilivelvollisuuden on mahdollista toteutua.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on perusteellisesti arvioida laadullisen tutkimuksen, kirjallisen aineiston ja teorialähtöisen sisällönanalyysin avulla, kuntien ensimmäisten laajojen hyvinvointikertomusten laatua ja toteutustapoja. Tutkimuksessa keskitytään hyvinvointikertomukseen kunnan tuottamana raportointina, ei niinkään kansallisiin terveyden edistämisen hankkeisiin. Näihin johdannossa mainittuihin seikkoihin nojaten, hyvinvointijohtamisen ja -raportoinnin aihealuetta koskevaa tutkimusta on tärkeää tehdä lisää.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Kuntien ensimmäiset lakisääteiset laajat hyvinvointikertomukset on laadittu vuosille 2013–2016. Vaikka hyvinvointikertomus on lakisäätäinen, sen rakennetta ei ole lailla säädetty ja kunnat saavat itse päättää sen sisällöstä (Zechner 2014, 9–10). Tässä tutkimuksessa analysoidaan deduktiivisesti verkossa saatavilla olevia, kuutoskaupunkien ja kuuden muun pienemmän kunnan, hyvinvointikertomuksia. Vertailemalla eri kuntien raportteja pyritään selvittämään, minkälaisia yhtäläisyyksiä ja eroja hyvinvointikertomuksissa on, ja kuinka ne ovat rakentuneet. Tutkimuksen tavoitteiden pohjalta luotiin seuraavat tutkimuskysymykset, joihin tutkimuksella on tarkoitus vastata.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Kuinka laadukkaita raportteja hyvinvointikertomukset ovat?
2. Miten tilivelvollisuus kuntalaisia kohtaan ilmenee hyvinvointikertomuksista?
3. Minkälaisia eroja hyvinvointikertomuksissa on eri kuntien välillä?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on lisätä ymmärrystä siitä, kuinka hyvinvointikertomukset täyttävät hyvän ja laadukkaan vastuuraportoinnin kriteerit, toisin sanoen, kuinka laadukkaita hyvinvointikertomukset raporteina ovat. Koska laajat hyvinvointikertomukset on laadittu ensimmäisen kerran lakisääteisesti, voidaan olettaa, että raportit ovat eritasoisia, sillä standardeja ei ole vielä pystytty luomaan. Toisen tutkimuskysymyksen taustalla on ajatus siitä, että kuntalaisilla tulee olla keinot valvoa kunnan ammattijohtajien ja poliitikkojen toimia ja raportoinnissa tulee ilmetä tilivelvollisuus kuntalaisia kohtaan. Kolmannen tutkimuskysymyksen avulla pyritään selvittämään, minkälaisia eroja eri kuntien, varsinkin kuutoskaupunkien ja pienempien kuntien, hyvinvointikertomuksissa ilmenee.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tämä tutkimus rakentuu viidestä pääluvusta. Johdannossa käsitellään tutkimuksen taustatekijöitä, tavoitteita ja esitellään tutkimuskysymykset. Johdantoa seuraa teorialuku, jossa käydään läpi aiheeseen liittyvää tutkimusta ja kirjallisuutta sekä rakennetaan tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Luvussa 2.1 käsitellään hyvinvointikertomusta ja sen roolia kunnan hyvinvointijohtamisessa. Luku 2.2 sisältää yhteiskuntavastuun ja sen raportoinnin määritelmän ja luku 2.3 on omistettu tilivelvollisuusteorialle ja sen ulottuvuuksille. Teoreettisen viitekehysten tiivistyksen jälkeen seuraa tutkimusmenetelmän ja -aineiston esittelyn osuus. Neljännessä luvussa käsitellään tutkimuksen tuloksia, joiden avulla vastataan asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Viimeisessä osassa vertaillaan saatuja tuloksia aiempiin tutkimuksiin ja esitetään tutkimuksen johtopäätökset.

2 KUNNAT HYVINVOINNIN EDISTÄJINÄ

2.1 Kuntien hyvinvointijohtaminen ja -raportointi

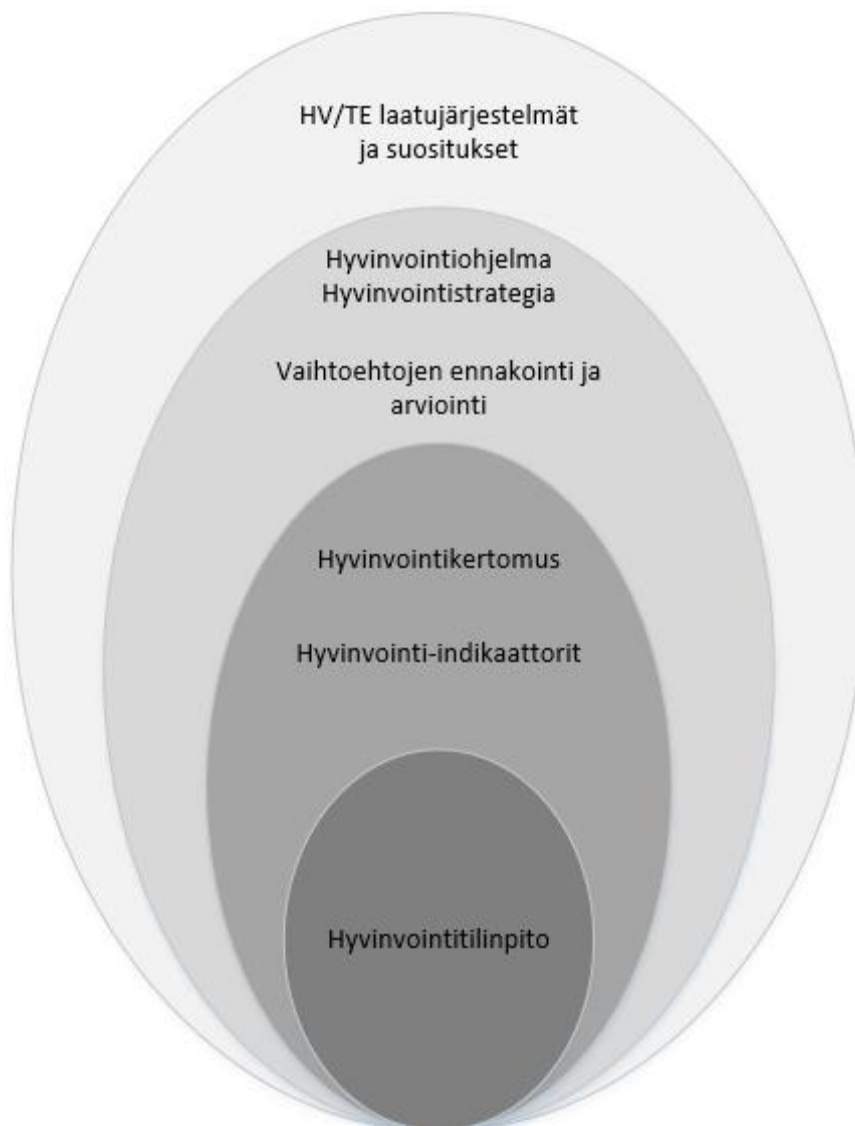
Kunnan perustehtävänä on järjestää lakisääteiset palvelut vastuullisella tavalla; taloudellisesta, ympäristöllisestä ja sosiaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna, sekä tukea asukkaidensa hyvinvointia ja alueellista elinvoimaa (Kuntalaki 410/2015). Käsitteily kunnan hyvinvointijohtamisesta pohjautuu tähän kuntalain ensimmäiseen pykälään – käytännössä hyvinvointijohtaminen tarkoittaa siis hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen sisällyttämistä kunnan strategiatyöskentelyyn (Uusitalo ym. 2003, 53). Hyvinvointijohtamisen uutena käytäntönä kunnissa on otettu käyttöön hyvinvointikertomus; lakisääteinen kuntalaisten hyvinvoinnista ja siihen vaikuttavista tekijöistä koostettu, kunnan laatima raportti (Sähköinen hyvinvointikertomus 2015; Toikko & Zechner 2014; Kauppinen & Hätönen 2014; Perttilä ym. 2004).

Uusitalo ym. (2003, 4) ovat tutkimuksessaan havainneet kuntien hyvinvointistrategioiden ja kuntalaisten hyvinvoinnin seurannan puutteen. Hyvinvointijohtamisen rakenteiden ja vastuiden ollessa hajanaiset, myös resurssit asiaan puuttumiseksi on koettu heikoiksi. Viime vuosiin asti, hyvinvoinnin edistäminen onkin mielletty vahvasti kunnissa ainoastaan sosiaali- ja terveystoimeen liittyväksi asiaksi (Uusitalo, Ståhl, Perttilä & Rimpelä 2007, 307). Voidaan siis perustellusti todeta, että kunnan hyvinvointijohtaminen nostaa ensimmäistä kertaa suunnittelussa samalle tasolle taloushaasteiden kanssa, hyvinvointiin liittyvät kysymykset (Uusitalo ym. 2003, 53). Hyvinvoinnin sisällyttäminen strategiatyöskentelyyn on nostanut aiheen kunnan johdon pöydälle ja päätöksentekoon. Kuntalaisten hyvinvointi, siihen vaikuttaminen ja yleinen keskusteluympäristö aiheesta, ovat kunnan elinkelpoisuuden ja menestymisen avaintekijöitä, unohtamatta toimivaa elinkeinoelämää. (Perttilä ym. 2004, 10.) Tarkemmin itse hyvinvointikertomukseen pureudutaan tämän teoriaosan luvussa 2.1.1, mutta tässä kappaleessa käsitellään kunnan hyvinvointijohtamisen ja hyvinvointikertomuksen historiaa ja siihen liittyvää kunnan laskentatoimea ja raportointia yleisemmällä tasolla.

Hyvinvointi voidaan määritellä monella eri tavalla. Suomessa sosiologi Erik Allardt on viitoittanut hyvinvoinnin tutkimusta. (Saari 2011, 43–44.) Allardt (1976) mukaan elintaso ja elämänlaatu muodostavat hyvinvoinnin kokonaisuuden. Kuntien hyvinvointikertomus -hankkeen työryhmässä määriteltiin hyvinvointi näin: "Hyvinvointi on ihmisen fyysistä, psyykkistä, sosiaalista, emotionaalista ja hengellistä hyvää oloa, joka on ihmisen itsensä, hänelle läheisten ihmisten sekä yhteiskuntapolitiikan, palvelujärjestelmän toiminnan ja lähiympäristön tulosta. Hyvinvoinnin kokemus koostuu jokaisen itselleen tärkeiksi kokemista asioista. Hyvinvointi merkitsee erilaisia asioita ihmisille elämänkaaren eri vaiheissa." (Paahtama 2016; TerPS2 2013.) [Perttilä, Orre, Koskinen & Rimpelä 2010.] Määritelmä on luonnollisesti myös riippuvainen tieteenalasta (Hoffrén ym. 2010, 13–15). Mutta toisaalta, kuten Perttilä ym. (2004, 46) kuvailevat, hyvinvoinnin määrittely muuttuu ylivoimaiseksi, jos kaikki keskeiset hyvinvointi-ilmiot yritetään sisällyttää siihen mukaan.

Hyvinvointikertomuksen lakisääteisyys perustuu uuteen terveydenhuoltolakiin (1326/2010), jossa 12 § todetaan, että kunnan tehtävänä on seurata väestöryhmittäin kuntalaisten terveyttä ja hyvinvointia ja niihin vaikuttavia tekijöitä, ja toimenpiteitä, joita suoritetaan kunnan tuottamissa palveluissa, joilla on tarkoitus vastata asukkaiden hyvinvoinnin tarpeisiin. Näistä tulee raportoida valtuustolle vuosittain, ja laajempi hyvinvointikertomus täytyy valmistella kerran valtuustokaudessa. Terveydenhuoltolaissa esiintyvä käsite hyvinvoinnin edistäminen on haastava määriteltävä. Myös sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) käytetään samaa termiä. Lähikäsitteitä ovat terveyden edistäminen ja hyvinvointipolitiikka, mutta sosiaali- ja terveydenhuollossa ei ole hyvinvoinnin edistämiseksi yksiselitteistä määritelmää ja usein käykin niin, että terveydenhuollon työntekijät puhuvat terveyden edistämisestä ja sosiaalipuolella hyvinvoinnin edistämisestä. (Paahtama 2016, 2.) Kunnassa tämä saattaa aiheuttaa ongelmia, ennen kaikkea päätöksentekoon; päätöksiä tekevät luottamushenkilöt, joiden käsitys esimerkiksi terveyden edistämisestä voi olla hyvinkin erilainen kuin valmistelijoina toimivien viranhaltijoiden ammatillis-tieteellinen käsitys. Arki- ja ammatillis-tieteellinen käsitteellisyys saattavat törmätä ja tämä hankaloittaa väistämättä strategioiden muovaamista konkreettiseksi toiminnaksi. (Lindfors, Rigoff & Rimpelä 2010, 9.)

Seuraavan sivun kuviossa 1 tarkastellaan summittaisesti kunnan hyvinvointijohtamisen työvälineitä. Kaiken pohjana toimii niin kutsuttu hyvinvointitilinpito, jolla tarkoitetaan tilasto- ja tutkimustietoa sekä kokemustietoa, hyvinvoinnin eri aihealueista. Hyvinvointijohtamisen indikaattoreilla pystytään ilmentämään tapahtuneet muutokset, ja ne toimivat hyvinvointikertomuksen laadinnan pohjana. Hyvinvointikertomuksessa esitetyistä suunnitelmista voidaan toteuttaa vaihtoehtojen ennakointi ja arviointi, jossa määritellään ennalta, millaisia mahdollisia vaikutuksia suunnitelmilla tulisi olemaan hyvinvoinnille ja terveydelle. Tiivis, suunnanosoitava hyvinvointistrategia toimii pohjana laajalle suunnitelmalle, kunnan suunnitelmalle ja toteuttamalle hyvinvointiohjelmalle. (Perttilä ym. 2004, 11–13.) Hyvinvointijohtamista on tuettu kansallisilla suosituksilla, ja terveyden edistäminen nähdään tärkeänä tavoitteena perustusta lähtien (Wilskman ym. 2008, 9).



Kuvio 1. Kuntien hyvinvointijohtamisen työvälineitä (mukaillen Perttilä ym. 2004, 11).

Hyvinvointijohtamisen ja -kertomuksen historia ulottuu kauas. Jo 1920-luvulta lähtien terveyden edistäminen on mainittu niin kansainvälisessä kuin kotimaisessa kirjallisuudessa, ja 70-luvulta Suomea on pidetty terveyden edistämisen mallimaana, johtuen kaikkiin yhteiskunnan osa-alueisiin ulottuvasta terveyspolitiikasta. (Lindfors ym. 2010, 8.) Vuonna 1995 säädettiin laki kansanterveyskertomuksesta, eduskunnalle suunnatusta raportista, jossa kerrottiin kansanterveyden tilasta ja tulevaisuudesta. Kansanterveyskertomuksen pohjalta pystyttiin arvioimaan kansanterveyden kehitystä, toimenpiteiden tuloksellisuutta ja huomaamaan uusia kehittymismahdollisuuksia. Vuoden 1997 kertomukseen lisättiin sosiaalinelämäkulma ja se nimettiin sosiaali- ja terveystietokertomukseksi, ja laissa määriteltiin, että ministeriön tuli laatia kahden vuoden välein tämä kansanterveydellistä ja sosiaalista tilaa koskeva selvitys hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona. (Perttilä ym. 2004, 3–4.)

90-luvulle tultaessa valtion ja kuntien työnjako uudistui ja strateginen vastuu hyvinvoinnista siirtyi kuntien harteille. Pian kunnissa huomattiin, että strategiantyön perustaksi tarvittiin hyvinvoinnin kehityksen ja nykytilan analysointia. Eduskunnalle laadittu sosiaali- ja terveystietokertomus yhdistettynä kuntien ensimmäisiin hyvinvointistrategiantyön kokemuksiin toimivat vuonna 2000 alkaneen kuntien hyvinvointikertomus -hankkeen lähtökohtina. Perusajatuksena oli, että jos eduskunnalle laaditaan ja raportoidaan kertomus väestön hyvinvoinnin kehityksestä ja tavoitteiden toteutumisesta, kuinka tärkeää se olisi myös kunnalle? (Perttilä ym. 2004, 3-4.) 2000-luvulle siirryttäessä tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että kuntien strategioissa terveyden edistäminen on ollut hajanaista ja kuntajohdon on ollut vaikea kuvailla, mitä tehdään ja kenen vastuulla strategiassa mainitut terveyden edistämisen tavoitteet ovat (Tukia, Lehtinen, Saaristo & Vuori 2011, 3; Lindfors ym. 2010, 9).

Tässä tutkimuksessa hyvinvointikertomuksen raportointikäytäntöjä tarkastellaan yhteiskuntavastuuraportoinnin ja tilivelvollisuuden kautta. Kunnat ovat velvoitettuja raportoimaan toimistaan, niin tavanomaisen tilinpäätöksen, kuin muidenkin lakisääteisten raporttien muodossa. Suomen kuntasektorille on muodostumassa lakien, kuten terveydenhuoltolain, lastensuojelulain, vanhuspalvelulain ja sosiaalihuoltolain, johdosta hyvinvointitilinpäätöksen ja raportoinnin kokonaisuus (Vesänen 2015, 3). Julkisen sektorin yhteiskuntavastuuraportointi eli raportointi kestävän kehityksen teemoista, kuten ympäristö tai sosiaalinen vastuu, on ollut varsin vähäistä ja hajanaista (Guthrie & Farneti 2008, 361). Hyvinvointikertomuksen voidaan ajatella olevan yhteiskuntavastuuraportointia sosiaalisesta näkökulmasta, joskaan se ei ole enää vapaaehtoista raportointia.

Ympäristölaskentatoimen järjestelmien kehittyessä organisaatiot ovat alkaneet raportoida entistä enemmän pelkän tilinpäätöksen lisäksi, sillä yhteiskuntavastuuraportoinnin on huomattu edistävän niin johtamista kuin perinteisiä laskentatoimen tehtäviä (Bebington ym. 2014, 4). Tilivelvollisuuden näkökulmasta katsottuna kuntalaisilla on oikeus saada hyvinvoinnista tuotettua tietoa käyttöönsä, jotta palveluiden kohdentumista ja julkisten varojen käyttöä on mahdollista arvioida. Kunnankin palveluita tulisi kehittää yhdessä asiakkaiden kanssa. (Toikko & Zechner 2014, 4.) Julkisen hallinnon raportointi ja tilivelvollisuus on noussut yleisen mielenkiinnon kohteeksi (Nelson, Banks & Fisher 2003, 79), ja myös julkinen sektori on huomionnut informaation lisääntyneen tarpeen. Julkisen sektorin on olennaista osoittaa, kuinka kansalaisten verorahat on käytetty, jotta luottamuksen rakentaminen hallintoa kohtaan on mahdollista (Tat-Kei Ho 2011, 198).

Julkinen sektorin toiminnan tavoitteena voidaan pitää tuloksellisuutta (Näsi ym. 2001, 16-17). Johdon laskentatoimen käyttöä kunnallisissa toimintayksiköissä tutkineiden Näsin ym. (2001) mukaan, kuten yksityisellä sektorilla, myös julkisella puolella laskentatoimi jaetaan yleisesti rahoituksen laskentatoimeen ja johdon laskentatoimeen. Rahoituksen laskentatoimesta esimerkkinä voidaan pitää tilinpäätöstä ja johdon laskentatoimesta päätöksenteossa auttavia suunnittelu- ja tarkkailulaskelmia (Näsi ym. 2001, 2). Myös julkisella puolella voidaan siis käyttää termejä sisäinen ja ulkoinen laskentatoimi (Näsi ym. 2001, 6). Meklin (2002, 185) toteaa, että julkisen puolen sisäisen laskentatoimen kes-

keisenä tehtävänä nähdään tuloksellisuuden arviointia varten tuotettu tieto. Kunnat tuottavat suuren osan palveluista kansalaisille, ja Suomessa on suhteellisen laaja julkinen sektori verrattuna muihin Euroopan maihin. Siksi myös taloudellinen informaatio kuntapalveluista ja niiden toimivuudesta on tärkeää, ja nykyisin kuntatalouden keskiössä ovat talousajattelu ja verorahoilla tuotetut vastikkeet (Vakkuri 2009, 165). Luvussa esitelyihin teemoihin perustuvat tutkimukseen valitut yhteiskuntavastuuraportoinnin ja tilivelvollisuuden näkökulmat.

2.1.1 Hyvinvointikertomus

Kuntien hyvinvointikertomus -hankkeen loppuraportin mukaan hyvinvointikertomus on poikkihallinnollinen, viranhaltijoiden laatima tiivis raportti, jossa keskitytään kuntalaisten hyvinvointiin, terveyteen ja tekijöihin, jotka vaikuttavat niihin. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi elinolot, kunnan harjoittama hyvinvointipolitiikka ja palvelujärjestelmän toimivuus. Hyvinvointikertomuksen tarkoituksena on tarkentaa ja kuvailla hyvinvointiin liittyviä tarpeita ja tarkastella toiminnan tuloksia ja resursseja, eli luoda kokonaiskuva hyvinvoinnin tilasta ja kehityksestä. Kertomuksesta syntyvä kompakti hyvinvointikuva muodostaa mahdollisuuden keskustelulle, hyvinvoinnin tilasta ja merkityksestä kussakin kunnassa. Ajallisesti hyvinvointikertomuksen tarkoituksena on hahmottaa nykyhetkeä suhteessa menneisyyteen, jolloin pystytään arvioimaan hyvinvoinnin tilaa suhteessa toteutuneeseen politiikkaan ja taloudelliseen kehitykseen. Erilaisilla hyvinvointi-indikaattoreilla mahdollistetaan vertailtavuus niin alueellisesti kuin valtakunnallisestikin. Kertomuksen pääasiallisina käyttäjinä tulisivat olemaan luottamushenkilöt, joiden mahdollisuus saada tietoa eri lähteistä on rajallinen. Hyvinvointikertomuksen tulisi vastata kysymyksiin, kuten:

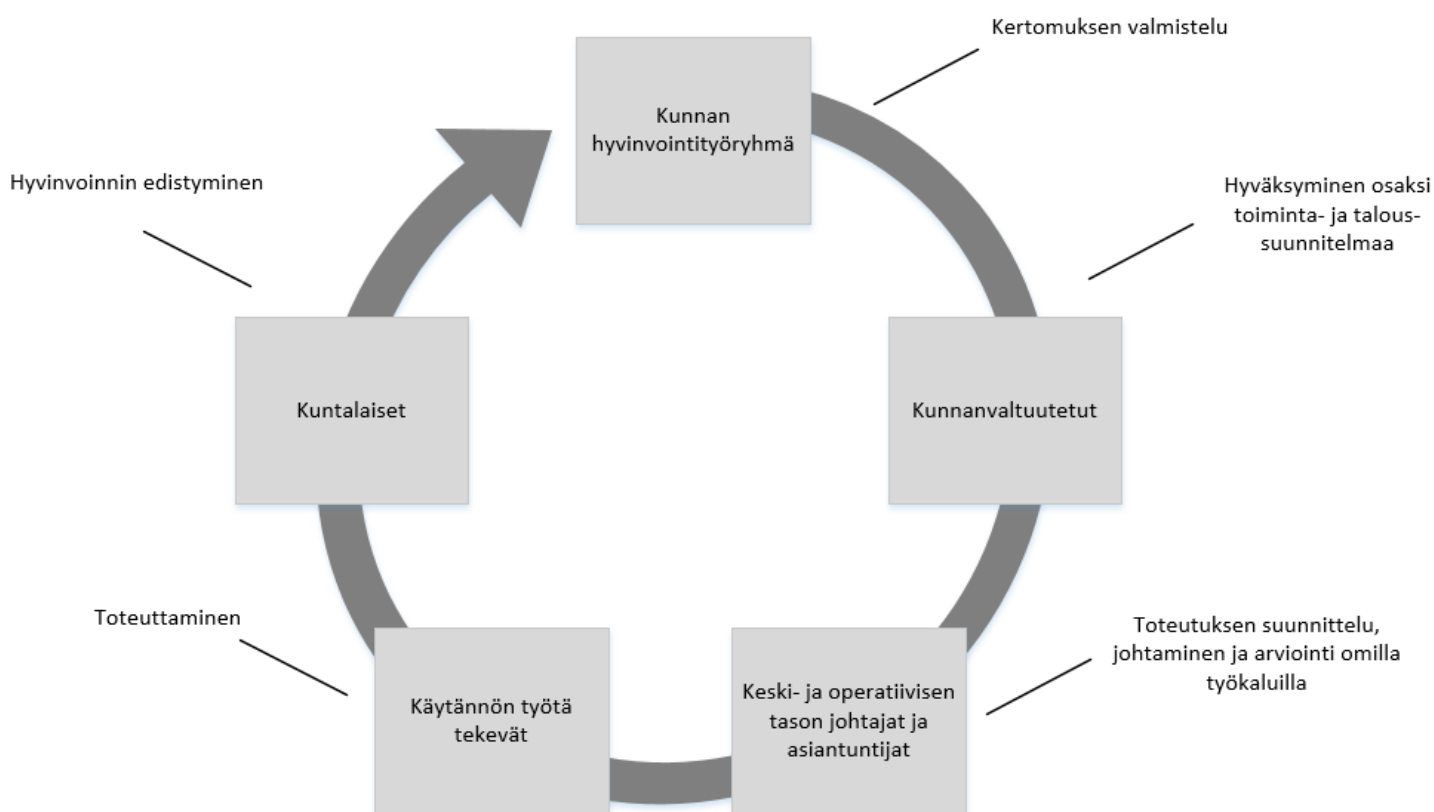
- Millaista hyvinvointistrategiaa kunta on käyttänyt?
- Minkälaisia odotuksia kuntalaisilla on hyvinvointipäätöksiin liittyen?
- Miten kuntalaiset voivat ja tulevat todennäköisesti voimaan lähitulevaisuudessa?
- Millaisia resursseja kunnalla on käytettävissä?
- Miltä hyvinvointikehitys näyttää alueellisesti ja valtakunnallisesti arviotuna?

(Perttilä ym. 2004, 12–15.)

Hyvinvointikertomuksen nimeäminen aiheutti keskustelua, varsinkin loppuosa "kertomus". Keskustelu perustui kysymykseen siitä, minkä ajanjakson hyvinvointitilannetta raportin tulisi kuvata, jo tapahtunutta vai tulevaa? Mallia päätettiin ottaa eduskunnalle esiteltävästä sosiaali- ja terveystietokertomuksesta, sillä vaikka kertomuksessa luodaan mielikuvia tulevaisuudesta ja peilataan menneeseen, kertomuksen tarkoituksena on toimia strategisena työvälineenä ja lopulta esittää tiivis kuvaus nykytilanteesta. (Perttilä ym. 2004, 17.)

Terveystietokertomuksissa (1326/2010) ei määritellä hyvinvointikertomuksen sisältöä tai muotoa. Kuten aiemmin on todettu, vakiintuneen hyvinvointi-

kertomusmallin tuottamisen haastavuuden takia luotiin väljät suositukset (Perttilä ym. 2004, 4). Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) neuvoo kuntia hyvinvointikertomuksesta ohjeistamalla, ja Zechner (2014, 10) on tehnyt havainnon, että ohjauksen lisäksi on olemassa painetta hyvinvointikertomusten yhdenmuokaistamiseen. Kunnilla kuitenkin, ainakin toistaiseksi, on oikeus päättää raportointimallista, sekä millaista tietoa se kertomukseen sisällyttää. Oikeanlainen tieto tulee olla päättäjien ja sidosryhmien saatavilla. (Zechner 2014, 10.) Seuraavassa kuviossa on esitetty hyvinvointikertomuksen sidosryhmiä.



Kuvio 2. Hyvinvointikertomuksen sidosryhmät (mukaillen TerPS2 2013).

Kunnan johtamiskulttuuri ja -käytännöt määrittelevät sen, kuinka hyvinvointikertomus kunnassa valmistellaan. Ensisijaisesti ja yksiselitteisesti valmistelu kuitenkin kuuluu pysyville toimijoille, eli kunnan ammattijohtajille. Muuten vaarana on, ettei hyvinvointikertomus yhdisty kuntastrategiaan tai suunnitteluprosessiin. Poikkihallinnollisuus näkyy kertomustyössä vahvana ulottuvuutena, jolloin eri alojen asiantuntijat kerääntyvät saman asian ympärille ja nostavat esiin erilaisia näkökantoja. Kunnassa voi olla myös varta vasten muodostettu hyvinvointityöryhmä kertomuksen laadintaa varten. Hyvinvointikertomusprosessissa on kuitenkin erityisen tärkeää huomioida sen liittäminen kunnan toiminnan vuosikelloon. Kunnanvaltuuston tehtävänä on hyväksyä hyvinvointikertomus ja käyttää sitä päätöksenteon apuvälineenä. (Sähköinen hyvinvointikertomus 2015.) Hyvinvointikertomuksen laadintaan on kehitetty, nykyisin maksullinen, verkkopohjainen työväline, jolla kunnan hyvinvointikertomuksen

toteutus on mahdollista nopeastikin – sähköinen hyvinvointikertomus. Sähköisen hyvinvointikertomuksen hyötyinä mainitaan muun muassa kansallisen, alueellisen ja paikallisen vertailun helppous sekä siihen valmiiksi valitut ja sisällytetyt hyvinvointi-indikaattorit. Työvälineellä on mahdollista laatia molemmat lakisääteiset dokumentit: laaja hyvinvointikertomus ja vuosiraportti. (Sähköinen hyvinvointikertomus 2015.)

Kunnan sidosryhmien informaatiotarpeet tulisi ottaa huomioon ja Näsi ym. (2001, 7) mainitsevatkin, että kuntalaiset veronmaksajina ja asiakkaina ovat valitettavasti unohtuneet tilinpäätöstiedon mahdollisina käyttäjinä. Hyvinvointi-indikaattorien valinnalla voidaan vaikuttaa merkittävästi hyvinvointikertomukseen ja siitä syntyvään mielikuvaan, ja kuntajohtamisessa merkittävässä osassa ovat myös poliittinen päätöksenteko ja valtasuhteet (Zechner 2014, 10). Koska hyvinvointikertomuksella pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon, on hyvinvoinnin ja sen ongelmien määrittelyllä merkitystä (Zechner 2014, 17). Kertomuskäytäntöjen kehittyessä teknisemmiksi ja helpommin tuotettaviksi, tulisi huomiota jatkossa keskittää sisällön ja johtopäätelmien laatuun (Kauppinen & Hätönen 2014, 33). Hyvinvointikertomus liittyy siis vahvasti kunnan strategiaan johtamiseen, jota käsitellään seuraavaksi tarkemmin.

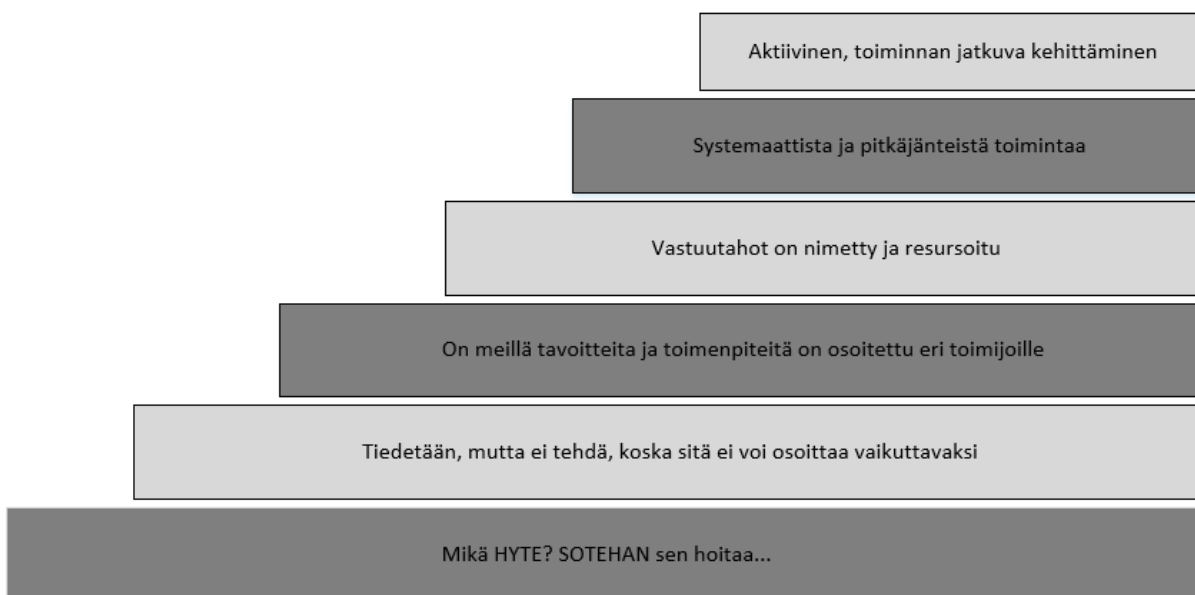
2.1.2 Hyvinvointikertomus strategiatyövälineenä

Kuntastrategian tulisi ohjata kunnan jokapäiväistä johtamista. Kuntien johtamis- ja toimintaympäristö on kuitenkin erilainen kuin vaikkapa yritysmaailmassa. Huomioon pitää ottaa niin kuntalaisten odotukset, kuin lakisääteiset tehtävät ja poliittiset tavoitteet. Kunnan hyvinvointijohtaminen konkretisoituu johtamistilanteiden ja päätöksenteon kautta (Vesänen 2015, 3). Usein strategialla tarkoitetaan suunnitelmallista etenemistä. Tunnettu strategiaa kuvaava teoria on Mintzbergin (1987) viiden P:n malli, joka rakentuu suunnitelmasta (plan), toimintamallista (pattern), asemasta (position), perspektiivistä (perspective) ja viimeisenä juonesta (ploy). Näistä jokainen kuvaa sitä, mitä kaikkea strategia voi olla.

Kauppinen ja Hätönen (2014, 30) ovat luokitelleet kunnan hyvinvointijohtamisen kolme merkittävää elementtiä: poliittinen sitoutuminen, tietoisuuden nostaminen ja tavoitteiden asettaminen. Poliittisella sitoutumisella pyritään liittämään hyvinvointikertomus kunnan muuhun strategiatyöskentelyyn, jolloin sen asema päätöksenteossa ja rakenteissa vahvistuu. Tärkeää on siis huomata hyvinvointikertomuksesta yhteisen vastuun ottaminen. Tietoisuuden nostamisella taas tarkoitetaan ongelmien määrittelyä ja tavoitteiden kohdentamista, ja ongelmat tulisi nähdä kollektiivisena pulmana, individuaalisuuden sijasta. Viimeinen elementti, tavoitteiden asettaminen, toteutuu sitoutuneella asenteella, resursointina ja yleisenä asenteena tarttua toimeen. Tämä kolmen elementin kokonaisuus muodostaa hyvinvointijohtamiseen poikkihallinnollisen, uudelleen orientoituneen yhteistyön kentän, jota työ hyvinvoinnin edistämiseksi tarvitsee toteutuakseen.

Wilskman ym. (2008, 36) huomauttavat kuntasektorin hyvinvointistrategioiden olleen epätavallisia ennen hyvinvointikertomuksen lakisääteisyttä. Jos

hyvinvointiin liittyviä aiheita ja ongelmia ei liitetä konkreettiseen talous- ja strategiansuunnitteluun, jäävät ne ilman huomiota ja keskustelua, ja mikä pahinta, niihin ei muisteta varata tarvittavia resursseja (Wilskman ym. 2008, 36). Seuraavassa kuviossa on esitetty kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen portaatt, jotka kuvastavat hyvinvointijohtamisen ja strategiatyöskentelyn suhdetta kunnan toiminnassa.



Kuvio 3. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen portaatt kunnan toiminnassa (mukailen THL 2017).

Kunnan päätöksentekijöillä tulee olla tietoa päätettävästä aiheesta. Hyvinvointijohtamisessa keskeistä on tieto siitä, minkälaiset ryhmät voivat hyvinvoinnillisesti heikoimmin, jolloin resursointi on ylipäättään mahdollista (Zechner 2014, 11). Hoffrén ym. (2010, 12) nostavat esiin seurantavälineiden puutteesta johtuvan strategioiden epäonnistumisen. Hyvinvoinnin edistämisen tavoitteiden seuranta ei onnistu vain taloustilastojen avulla, joten tätä seikkaa tulisi pohtia jo strategiaa ja hyvinvointikertomusta laadittaessa. Kuntasektorilla keskustelu hyvinvoinnin edistämisestä on käynyt viime vuosina vilkkaana, ja mietittävä onkin, mitä hyvinvoinnin osa-alueita kunnan tulisi seurata, mm. vaikuttavuuden parantamiseksi (Vesänen 2015, 4–5).

Yhteisymmärryksen löytyminen kunnallisessa päätöksenteossa on usein haastavaa, sillä jokaisella sidosryhmällä on omat intressinsä päätöksentekoon liittyen, esimerkiksi poliittisilla puolueilla saattaa olla lähtökohtaisesti erilaiset lähtökohdat päätökseen. Vaihtelevat poliittiset tavoitteet ja kunnan dualistinen valtarakenne aiheuttavat ongelmia hyvinvoinnin ilmiöiden käsitteellistämiseen ja tavoitteiden asettamiseen. (Rajala 2017, 205.) Julkisella sektorilla täytyy hyväksyä se fakta, että poliitikot käyttävät laskentatoimen informaatiota oman agendansa perustelemiseen (van Helden 2016, 537). Lisäksi voidaan pohtia, ovatko suomalaiset kunnat ajautuneet monien päällekkäisten strategioiden ja

ohjelmien takia jo liian syvälle "strategiaviidakkoon", ja tulisiko yhtenäisen kuntastrategian asemaa vielä erikseen korostaa (Kuntaliitto 2012, 10–12).

Tuloksellisuusinformaation heikkoutena on pidetty tiedon todellisen käytön vähyyttä (van de Walle & van Dooren 2011, 9). Van Helden (2016) on tutkimuksessaan kartoittanut poliitikkojen laskentatoimen tuottaman informaation käyttöä, ja korostaa tutkimustuloksissaan poliitikkojen arvostuksen laskentatoimen raportteja kohtaan olevan suurempi kuin niiden tosiasiallinen käyttöaste. Merkitystä huomattiin olevan myös tavalla, jolla ilmiötä pyrittiin tutkimaan – kyselyllä tutkittaessa raporttien mahdollinen hyödyntäminen työskentelyssä nähtiin todennäköisempänä, mutta tosiasiallisissa havainnointitutkimuksissa käytön todettiin olevan vähäisempää. (van Helden 2016, 532.) Voidaan siis tehdä päätelmä, että jonkin asian arvostus ei välttämättä johda sen konkreettiseen käyttöön (van Helden 2016; ter Bogt, van Helden & van der Kolk 2015). Tämän takia päätöksenteon ja hallinnon rakenteisiin tulee kiinnittää erityistä huomiota, jolloin tärkeiden raporttien huomiotta jättäminen ei ole mahdollista (van Helden 2016, 537). Ikävää on, jos laskentatoimen raportteihin kiinnitetään huomiota vasta silloin, kun huomataan päätöksen olleen väärä tai toiminnalle tarvitaan syyllinen (Pollitt 2006, 49). Tuloksellisuusinformaatio ja tilivelvollisuuden työkalut voidaan nähdä siis myös uhkana. Poliitikkojen ja ammattijohtajien pelkona on, että julkista tietoa väaristellään tai käytetään muuten väärin. Siksi myös raportointitapa ja raportin ulkonäkö koetaan tärkeiksi valinnoiksi. (de Lancer Julnes 2011, 72.)

2.1.3 Hyvinvoinnin mittaaminen ja tiedon tuottaminen

Suomalaisen yhteiskuntapolitiikan päämääränä voidaan pitää kansalaisten hyvinvointia ja sen edistämistä. Kuten on jo aiemmin todettu, hyvinvoinnin määrittely on haastavaa. Aiemmat tutkimukset toteavat, että paljon käytetty bruttokansantuote (BKT) on aivan liian kapea hyvinvoinnin mittari, samoin kuin esimerkiksi eliniän pidentyminen. Erimielisyyksiä on myös esimerkiksi siitä, mitä käytännössä tarkoittavat yhteiskuntapolitiikassa hyvinvoinnin edistäminen ja hyvinvoinnin perustekijät. (Saari 2011, 9.) BKT:n ongelmana voidaan pitää esimerkiksi sitä, ettei sillä pystytä tunnistamaan hyvinvoinnille merkityksellisiä asioita, kuten ympäristön pilaantumista tai tulonjakoa (Hoffrén & Rättö 2011, 220). Hoffrén ja Rättö (2011) toteavat BKT:n olevan toisen maailmansodan jälkeisen ajan tuote, ja nykyisen hyvinvointikäsitteen, jossa ympäristön tilan säilyttäminen ennallaan jälkipolville olisi suotavaa, tarvitsevan siihen paremmin soveltuvia tilastojärjestelmiä.

Perttilä ym. (2004, 15) ovat havainneet, että hyvinvointikertomusta varren kokonaisuuden hahmottaminen kuntalaisten hyvinvoinnista on vaivalloista. Hyvinvointikertomuksessa käytettävät indikaattorit ovat moniselitteisiä ja kuten todettu, hyvinvoinnin käsite monisäikeinen. Lisäksi hyvinvointikertomuksessa paikallisuus on tärkeää ja tunnusluvut voivat sisältää paikallisia vivahteita ja erilaisia toimintatapoja, jotka täytyisi selittää auki. Paikalliset toimijat ovat hiljaisen tiedon asiantuntijoita ja esiintuojia. (Perttilä ym. 2004, 15.)

Hyvinvointikertomuksen toteutustavan kehityksen rinnalla myös hyvinvoinnin mittareiden luominen, analysointi ja parantaminen ovat ajankohtaisia aiheita. Tutkimuksissa on ilmennyt, että hyvinvointiin vaikuttavat yhteiskuntapoliittiset strategiat ovat usein epäonnistuneet tavoitteissaan, sillä sopiva seurantarjestelmä on puuttunut (Hoffrén & Rättö 2011, 219). Hyvinvointitilinpidoon tulisi olla samankaltaista tavanomaisen talouden tilinpidon kanssa. Sen tulisi sisältää tilasto- ja tutkimustietoja, niin kuntalaisten hyvinvoinnista ja palvelujärjestelmän toimivuudesta, kuin myös kokemustietoa. Myös hyvinvointipolitiikan taloudellisia tuloksia ja toiminnan tuloksellisuutta tulisi pystyä arvioimaan hyvinvointitilinpitojärjestelmällä. Pääasiassa hyvinvointitilinpito on siis johtamisen työkalu asiantuntijoiden käyttöön. (Perttilä ym. 2004, 12.)

Hyvinvointikertomuksen kohdalla indikaattoreista on puhuttu paljon, mutta mitä niillä todellisuudessa tarkoitetaan? Indikaattorin eli tilastollisen tunnusluvun, tehtävänä on kuvata ilmiön senhetkistä tilaa ja kehittymistä (THL 2017; Perttilä ym. 2004, 12). Usein hyvinvoinnista kertovat indikaattorit kuitenkin kuvaavat poikkeavuutta ja puutteita. Onkin sanottu, että käytännössä vain muutamalla indikaattorilla kuvataan aidosti hyvinvointia ja positiivisia asioita. (Perttilä ym. 2004, 12.) Terveystieteiden tutkimuskeskus (2017) määrittelee, että vajeista kertovia indikaattoreita on usein pakko käyttää. Tilastotiedot muodostetaan usein palvelujärjestelmistä, jolloin kuvataan palveluiden käyttöä. Harvinaista ilmiötä tai puutetta voidaan pitää myös mielenkiintoisempana tutkimuskohteena, ja toisaalta raportoinnissa on totuttu tavanomaisesti kertomaan sairastavuudesta ja puutteista. (Perttilä ym. 2004, 12.) Indikaattoreilla pystytään ilmentämään ilmiöitä, joiden mittaaminen muuten olisi haastavaa tai peräti mahdotonta. Tällöin kyseessä on kehityksen muutoksen ilmentäminen. (Hoffrén ym. 2010, 7.)

Hyvinvointikertomusten samanlaiset indikaattorit auttavat kuntien vertailussa ja toimivat tiedontuottajina hyvinvointipolitiikan tulevaisuuden suunnasta (THL 2017). Indikaattoreiden avulla pystytään luomaan poikkileikkaus hyvinvoinnin tilasta (Perttilä ym. 2004, 12). Lisäarvoa muodostuu, jos hyvinvointikertomuksessa on jo valmiiksi tehty vertailuja samankokoisiin tai lähialueen kuntiin. Indikaattorit tulisi valita hyvinvointikertomukseen niin, että ne mahdollisimman laajasti kuvaisivat hyvinvoinnin ja palveluiden tilaa. Väestöryhmittäin tiivistetty informaatio auttaa hyvinvointipolitiikan toimien kohdentamisessa. (THL 2017.)

Indikaattoritiedon lisäksi hyvinvointikertomuksissa voidaan käyttää paikallis- ja kokemustietoa. Paikallistieto tarkoittaa kuntien jo valmiiksi tuottamaa tietoa kunnan toiminnasta, jonka hyvänä puolena voidaan pitää tarkkuutta ja ajantasaisuutta, verrattuna valtakunnallisiin tilastoihin. Kokemustiedolla pystytään laajentamaan hyvinvointikertomustyön näkökulmaa. Niin kuntalaisilta, työntekijöiltä kuin järjestöiltäkin kerättävä tieto auttaa täydentämään kokonaiskuvaa ja selittää paremmin paikallisia ilmiöitä. (THL 2017.) Kokemustiedolla pyritään tunnistamaan ja kuvaamaan kunnan asiakkaiden ja asukkaiden aitoja hyvinvoinnin kokemuksia, sillä muilla lukuisilla tietotuotannon keinoilla aidon kokemuksen tavoittaminen on haaste (Toikko & Zechner 2014, 4).

Lopuksi aiheesta todettakoon, että tietoa kuntalaisten hyvinvoinnista itse asiassa on reilusti olemassa; ongelmaksi muodostuu ainoastaan tiedon saataavuus ja hajanaisuus, jolloin tietojen kokoaminen yhdeksi paketiksi vaikeutuu. Hyvinvointikertomuksen kokonaiskuvan luomiseen tulisi keskittyä, sillä kuntakohtainen raportointi on monesti keskittynyt tietoihin palveluiden käyttöasteesta ja menoista. (Perttilä ym. 2004, 15.) THL (2017) painottaa, että tärkeintä hyvinvointikertomuksen kokoamisessa on paikallinen asiantuntijuus. Poikkihallinnollisesti ja asiantuntijoiden avulla tiedon jalostaminen johtaa yhtenäiseksi ja merkitykselliseksi hyvinvointitiedon kokonaisuudeksi.

2.2 Kuntasektorin yhteiskuntavastuu ja raportointi

Yhteiskuntavastuu ja sen eri teemat ovat nousseet olennaisiksi aihealueiksi liiketoiminnassa kahden viime vuosikymmenen aikana, jolloin myös yhteiskuntavastuuraportointia ja yritysten strategiatyöskentelyä on alettu kytkeä toisiinsa. Yhteiskuntavastuuraportoinnilla organisaatiot pystyvät kokoamaan yhteen vastuulliseen liiketoimintaan liittyviä aihealueita ja liittämään ne strategiaan. (Higgins & Coffey 2016.) Organisaatioiden ja yhteiskuntavastuun suhde on muodostunut elinvoimaiseksi. Ennen kaikkea sen voidaankin sanoa olevan organisaatioille mahdollisuus, ei niinkään pelättävä uhkatekijä. (Niskala & Mätäsaho 1996.) Laine (2009) toteaa väitöskirjassaan perinteisen näkemyksen siitä, että yhteiskuntavastuuraportoinnilla yritykset ovat pyrkineet lisäämään toimintansa läpinäkyvyyttä. On kuitenkin havaittu, että vastuuraportoinnin motivaatiotekijänä on toiminut vahvemmin yleisön odotuksiin vastaaminen, kuin tilivelvollisuuden omaehtoinen kehittäminen. Niin yksityiset kuin julkiset organisaatiot joutuvat käsittelemään jatkuvasti ajankohtaisia yhteiskuntavastuullisia kysymyksiä ja laskentatoimen ja tilivelvollisuuden työvälineet auttavat ratkaisemaan niitä (Bebbington ym. 2014, 2).

Tässä tutkimuksessa yhteiskuntavastuuraportoinnista käytetään myös lyhyempää nimitystä vastuuraportointi. Yhteiskuntavastuun määrittelyprosessia tutkivassa artikkelissaan Anttiroiko (2004, 22) määrittelee yhteiskuntavastuun olevan tiivistetysti toimijan vastuuta yhteiskunnalle. Perinteisesti yhteiskuntavastuu on jaettu kolmeen osa-alueeseen: taloudelliseen, sosiaaliseen ja ympäristölliseen (GRI 2017), mutta Anttiroikon (2004) jaottelu on yksityiskohdaisempi: yleishumanistinen vastuu, kuten ihmisoikeudet ja tasa-arvo, hyvinvointivastuu eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet ja hyvinvointi, poliittis-oikeudellinen vastuu, kuten demokratia ja hallinnon toiminta, taloudellinen vastuu, sidosryhmävastuu, ja lopuksi vastuu ympäristöstä tarkoittaen kestävästä kehityksestä ja esimerkiksi asuinympäristöstä. (Anttiroiko 2004, 48.) Voidaan siis todeta, että hyvinvointikertomus on kuntien julkaisemaa yhteiskuntavastuuraportointia.

Anttiroikon (2004) tutkimuksessa on määritelty myös julkista yhteiskuntavastuuta; niin sanottu toimijakenttä on julkisella puolella erilainen, sillä julkinen valta voi vaikuttaa, ohjaus- ja kontrollikeinoin, yhteiskuntavastuun tekijöi-

hin aivan eri tavoin, kuin vaikkapa yksittäinen pieni yritys. Siksi julkisen yhteiskuntavastuun määrittelyssä hyvinvointi on nostettu taloudellisten vastuiden yläpuolelle, kun taas yksityisellä puolella asetelma on päinvastoin. Nykyaikaisen kehityksen takia julkisyhteisöjen mahdollisuudet kontrolloida yhteiskunnan haasteita ovat heikentyneissä ja yhteiskuntavastuusta huolehtiminen on vaikeaa julkiselle sektorille, globaaleina esimerkkeinä mainittakoon korruptio ja hallinnon tehottomuus. (Anttiroiko 2004, 44-50.) Anttiroiko (2004, 56) korostaa yhteiskuntavastuun määrittelystä tulevan entistä vaikeampaa, kun raja yksityisen ja julkisen sektorin välillä sumenee. Tutkimus julkisen sektorin ympäristölaskentatoimen käytöstä on vähäistä, sillä tutkimus on keskittynyt yrityksiin (Ball ym. 2014, 176).

Maa- ja maailmanlaajuisesti yhteiskuntavastuun ongelmiin on reagoitu; erityisesti monikansalliset pörssiyritykset ovat pyrkineet edistämään itsestään mielikuvaa eettisesti vastuullisina ja ympäristötietoisina toimijoina (Anttiroiko 2004, 18). Liiketoiminnan vastuullisuudesta on tullut kansainvälisesti tärkeä asia, myös julkisen puolen toimijoille (Guthrie & Farneti 2008, 361). Kokonaiskuvan luominen organisaation vastuullisuudesta on yhteiskuntavastuun työkaluilla helpommin toteutettavissa, kuin perinteisillä laskentajärjestelmillä (Gray, Kouhy & Lavers 1995). Julkisen sektorin vastuuraportointia tuotetaan tutkimuksen mukaan pääasiassa sisäisille sidosryhmille (Guthrie & Farneti 2008, 362). Vaikka raportointia tuotettaisiin pääasiassa sisäisille sidosryhmille, syitä tai motivaatiotekijöitä julkiseen vastuuraportointiin on kuitenkin todettu olevan useita, kuten jo aiemmin mainitut läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden edistäminen. Vastuuraportoinnilla viestitään myös organisaation sitoumuksista ja vastuullisen toiminnan merkitystä korostetaan asiakkaille. Sisäisen hallinnon parantaminen ja vuoropuhelun helpottuminen ovat myös vastuuraportoinnin hyötytekijöitä. Lisäksi julkisella vastuuraportoinnilla pyritään toimimaan roolimallina yksityiselle sektorille, ja se on tehokas väline sidosryhmien sitouttamiseksi. (Guthrie & Farneti 2008, 362.) [GRI 2005, 8.] Greiling, Traxler & Stötzer (2015, 423) huomauttavat, että lisätutkimuksen tekeminen julkisen sektorin vastuuraportoinnin motivaatiotekijöistä olisi tarpeen.

Vastuuraportointia on toisaalta kritisoitu siitä, että sitä käytettäisiin organisaation imagon kiillottamiseen (Bebbington ym. 2014, 5). Hyvinvointikertomuksesta puhuttaessa tulee tulla muistaa lakisääteisyys, mutta se ei poissulje sitä faktaa, että kunnankin olisi hyvä pohtia, mitä se tällä vastuuraportoinnin muodolla haluaisi saavuttaa tai mihin sillä tulisi pyrkiä. Kuten todettu, vastuuraportoinnin tutkimus on keskittynyt tutkimaan yrityksissä tehtyä raportointia ja tutkijat ovat olleet huolestuneita aiheen tutkimuksen vähäisyydestä julkisella sektorilla. Julkisen sektorin organisaatioiden tehtävänä on kuitenkin nimenomaan tukea yhteiskunnan hyvinvointia, jolloin aiheesta tehty vastuuraportointi on erittäin tärkeää (Ball ym. 2014, 176). Ball ym. (2014) toisaalta toteavat, että vaikka vastuuraportoinnin käytännöt on kehitetty yritysmaailmaan ja sen tarpeisiin, nykyisin julkisen sektorin toimijoilla on hyvät lähtökohdat laadukkaaseen vastuuraportointiin.

2.2.1 Vastuuraportoinnin GRI-ohjeisto

Global Reporting Initiative on voittoa tavoittelematon organisaatio, jonka toiminnan tavoitteena on kehittää yhteiskuntavastuun viitekehystä. GRI-ohjeisto toimii viitekehystenä organisaatioille siitä, mitä ja miten niiden tulisi raportoida yhteiskuntavastuusta. GRI-ohjeistoista uusin on nimeltään G4. (GRI 2017.) Hyvinvointikertomuksen voidaan nähdä olevan sosiaalisen osa-alueen vastuuraportointia, sen keskittyessä ihmisiin ja heidän hyvinvointiinsa.

G4-ohjeistossa luokitellaan periaatteet, joilla voidaan määrittää vastuuraportin laatu ja läpinäkyvyys. Periaatteet ovat olennaisia, kun pyritään vastuulliseen raportointiin, ja niitä voivat kaikki organisaatiot toimialasta riippumatta käyttää. Näin myös sidosryhmät voivat luottaa siihen, että toiminnan kuvauksesta saadaan "oikea ja riittävä" kuva. Vastuuraportoinnin laatua määrittävät kuusi periaatetta, jotka ovat tasapainoisuus, vertailukelpoisuus, tarkkuus, ajantasaisuus, selkeys ja reliabiliteetti. Tasapainoisuudella (balance) tarkoitetaan puolueettoman kokonaiskuvan helppoa saavuttamista raporttia lukiessa. Raportoinnissa tulisi siis esittää tasapuolisesti niin positiivisia kuin negatiivisia puolia organisaation suoriutumisesta. Lukijaa ei saa saattaa harhaan raportin muotoilun avulla. Vertailukelpoisuus (comparability) on nimensä mukaisesti sitä, että organisaatio on toteuttanut raportin niin, että tiedot ovat helposti vertailtavissa organisaation historiaan ja mahdollisesti muihin samankaltaisiin organisaatioihin. Tarkkuudella (accuracy) tarkoitetaan raportin riittäviä ja yksityiskohtaisia tietoja organisaation suoriutumisesta, jolloin myös sidosryhmien on niitä mahdollista arvioida. Raporttien julkaisun tulisi olla aikataulutettua, jotta sidosryhmillä olisi tietoa käytettävissä oikeaan aikaan päätösten tekoa varten, jolloin toteutuu periaate raportoinnin ajantasaisuudesta (timeliness). Ilman aikataulutusta tiedon käytettävyys kärsii ja heikkenee. Selkeys (clarity) tarkoittaa raporttia, joka on helposti saatavilla, ymmärrettävissä ja selkeä ulkoasultaan. Reliabiliteetilla (reliability) kuvataan raportoinnin, raportin tietojen ja käytettyjen mittareiden luotettavuutta ja totuudenmukaisuutta. (GRI 2015, 16–18.)

Guthrien ja Farnetin (2008) tutkimus kartoitti vastuuraportoinnin käytäntöjä julkisen sektorin organisaatioissa Australiassa. Tutkimuksessa tehtiin sisällönanalyysi julkaistuista vastuuraporteista ja sisällönanalyysin viitekehystenä toimi GRI G3-ohjeisto ja "Sector Supplement for Public Agencies" (Guthrie & Farneti 2008, 361–362). Vaikkakin organisaatiot kertoivat käyttäneensä GRI-ohjeistoa, tuloksena oli, että GRI-indikaattorien käyttö oli hajanaista ja pirstoutunutta; organisaatiot olivat valinneet niin sanotusti kirsikat kakun päältä, jolloin oli selvää, ettei kaikkia indikaattoreita oltu käytetty. Organisaatiot olivat selittäneet tätä haluna keskittyä vastuuraportissa johonkin osa-alueeseen tarkemmin. (Guthrie & Farneti 2008, 363–364.) Tutkimuksessa todettiin siis yllättäen organisaatioiden käyttävän GRI-ohjeistoa sirpaleisesti, sillä voidakseen käyttää GRI-ohjeistoa, tulisi kaikkia indikaattoreita käyttää johdonmukaisesti. Indikaattoreiden käytössä oli myös epäselvyyksiä, sillä "core" ja "additional" -indikaattoreita havaittiin käytettävän tasavertaisina, joka voi muokata raportista saatavaa mielikuvaa. (Guthrie & Farneti 2008, 364.)

Itävaltalaisista, saksalaisista ja sveitsiläistä julkishallinnon vastuuraportointia tutkineet Greiling ym. (2015, 423) toteavat tarpeen vastuuraportoinnin muokkaamisesta julkishallinnon legitimitetin toteuttamisen tarpeisiin. Tutkimuksessa oli huomattu, että vastuuraportoinnin eri ulottuvuudet olivat raportoinnissa epätasapainossa ja he toivoivat erityisesti lisäystä sosiaalisen ulottuvuuden näkökohtiin. Guthrie & Farnetin (2008, 365) mukaan vastuuraportit olivat koostumukseltaan narratiivisia ja taloudellisen informaation määrä oli vähäinen.

2.3 Tilivelvollisuusteoria

Tässä luvussa käsitellään julkisen sektorin tilivelvollisuutta. Julkisen hallinnon tulisi toimia yhtä aikaa tehokkaasti, tuloksellisesti ja tilivelvollisuutta vaalien (Näsi ym. 2001, 14). Julkishallinnon laskentatoimen tehtävät on normatiivisessa doktriinissa jaettu kahteen osaan: päätöksenteon tukemiseen ja tilivelvollisuuden toteuttamiseen (Nelson ym. 2003, 78; Näsi ym. 2001, 19). Tilivelvollisuudella tarkoitetaan vastuuta toiminnan tuloksista, sääntöjen noudattamista ja ylipäätään vastuullisen toiminnan varmistamista (Cameron 2004, 59). Lyhyesti kuvattuna tilivelvollisuus merkitsee siis jonkin toimijan vastuunottoa toimintaan (Romzek ja Dubnick 1987, 228; Mulgan 2000, 555). Vastuullisuus on nousut – niin yksityisessä liiketoiminnassa kuin julkisella puolella – väärinkäytösten ja skandaalien takia viime vuosikymmenten aikana keskeiseksi aiheeksi, ja organisaatioiden vastuuraportointi on kasvattanut suosiotaan (Higgins & Coffey 2016). Vastuuraportoinnista on tullut, varsinkin isoille yrityksille, tärkeä tapa kommunikoida sidosryhmilleen päämääristään ja toiminnoistaan koskien yhteiskuntavastuuta (Bebington ym. 2014, 5). Organisaatioiden harjoittamaa vastuuraportointia on tutkittu ja motivaatiotekijöitä selitetty perinteisesti kolmella eri teorialla: sidosryhmäteorialla (Gray ym. 1995), legitimaatioteorialla (Deegan 2014) ja tilivelvollisuusteorialla (Bebington ym. 2014). Näistä tässä tutkimuksessa keskitytään tilivelvollisuusteoriaan, eli siihen, kuinka kunta hyvinvointikertomuksessaan osoittaa tilivelvollisuuttaan päämiehilleen eli kuntalaisille.

Tilivelvollisuuden määrittely on hyvä aloittaa agenttiteorialla, jonka taustalla on Jensenin ja Mecklingin (1976) tutkimustyö. Perusajatuksena voidaan olettaa, ettei yritysjohto käytä rahoja kuten omiaan. Agenttisuhte muodostuu päämiehen ja agentin välille. Yksinkertaistettuna päämies määrää työtä agentille, jolloin heidän välilleen muodostuu tilivelvollisuussuhde, omistajan ja omistuksen välinen suhde. Ongelma muodostuu silloin, jos agentti toimii joko kokonaan tai osittain, oman etunsa mukaisesti tai käyttää valtaansa väärin. Informaation epäsymmetrisyys aiheuttaa tilanteen, jossa agentilla on paremmat valmiudet päätöksentekoon kuin päämiehellä. Aivan kuten sijoittajille sijoituspäätösten tekoon, myös kuntalaisille tulee esittää riittävä ja oikea kuva kunnan toiminnasta (Myllymäki & Vakkuri 2001, 17–18). Cameron (2004, 59) huomauttaa, että organisaation tilivelvollisuus toteutuu vain, jos tieto on saatavilla. Ra-

portoinnin tulisi olla siis luotettavuuden lisäksi ajankohtaista ja vertailukelpoista. Keinotekoista, liian positiivista tai negatiivista kuvaa tulisi välttää.

Tilivelvollisuutta voidaan pitää hyvän hallintotavan lähtökohtana (Cameron 2004, 59). Hyvä hallintotapa organisaatioissa, corporate governance, pyrkii varmistamaan agenttikustannusten vähyden – tarkoittaen agenttisuhteesta aiheutuneiden ongelmien minimoinnista syntyviä kustannuksia (Jensen & Meckling 1976). Tilivelvollisuus voidaan jakaa erilaisiin aihealueisiin, kuten selontekoon sidosryhmille, lisäinformaation tarjoamiseen, väärinkäytösten seuraamusten määräämiseen ja sidosryhmien odotuksia vastaavien käytäntöjen tarkasteluun (Barberis 1998). Julkisen sektorin toimintaa voidaan luonnehtia yksinkertaisimmillaan julkisen arvon eli kollektiivisen hyödyn luomisena julkisia varoja hallitsemalla, samalla tavoin kuin yksityisen sektorin hyödyn tuottamista osakkeenomistajilleen. Julkisen arvon luonnin pohjalla ovat seuraavat kolme osa-aluetta. Ensinnäkin julkisessa päätöksenteossa yhteisten varojen käytön tavoitteita ei voida suoraan nähdä yksilöiden tavoitteiden summana, vaan kokonaisuus muodostuu useiden epätäydellisten päätösten summana, johtaen kohti suurempaa kokonaisuhyötyä. Toiseksi julkisessa päätöksenteossa käytetään varojen lisäksi julkista valtaa, jolla voidaan rakentaa asukkaille turvallinen elinympäristö, jossa pyrkiminen kohti omia tavoitteita on kannattavaa. Viimeisenä julkisessa päätöksenteossa huomioitavana osa-alueena on julkisen vallan merkitys pyrkiä parantamaan koko yhteiskunnan yleistä oikeudenmukaisuutta. Näistä kaikista alakohdista johtuen julkisen sektorin yksittäisten päätösten eroaminen yksilön tavoitteista luo helposti negatiivista mielikuvaa julkisen vallan tavoitteista, jonka vuoksi julkinen sektori hakee mielellään etukäteen oikeutusta toimilleen asukkailtaan. (Moore 2014, 465–467.)

Julkisen sektorin tilivelvollisuus on kiinnostanut tutkijoita (esim. Koppell 2005) ja tilivelvollisuuden ilmenemistä raportoinnissa on myös tutkittu aiemmin (esim. Nelson ym. 2003). Hyvänä esimerkkinä tilivelvollisuuden tutkimuksesta voidaan pitää sairaalaorganisaatiossa ilmenevää tilivelvollisuutta, jossa konkreettisimmin tulee esille potilaan hoidon tilivelvollinen ja vastuussa oleva henkilö (Isosaari 2008). Julkishallinnon tuloksellisuusinformaation tuottamisen tarkoituksena voidaan nähdä tilivelvollisuuden ja agenttisuhteen kontrollin toteutuminen, mutta toisaalta se voi myös motivoida organisaatiota parempaan suoriutumiseen (Radnor 2011, 98). Nelson ym. (2003, 77) nostavat esille Normantonin (1971) havainnon, jonka mukaan julkisella sektorilla virkamiesten tulee tarjota, tavanomaisen tilinpäätöksen lisäksi, tietoa tekemisistään ja päätöksistään, jotta tilivelvollisuus toteutuu. Julkishallinnon organisaatiot tarvitsevat keinoja todentaakseen, että veronmaksajien rahat on käytetty oikein (Tat-Kei Ho 2011, 198). Organisaation vuosikertomusta on pidetty tärkeänä raportoinnin ja tilivelvollisuuden ilmentämisen työkaluna (Nelson ym. 2003, 97). Kuitenkin luotettavan, oikean ja riittävän kuvan muodostumista sidosryhmille vaikeuttaa se seikka, että Nelsonin ym. (2003, 97) mukaan vuosikertomukset sisältävät vain laatijoiden valitsemaa informaatiota, jolloin organisaation suoriutuminen voidaan esittää positiivisella tavalla. Kansalaisten osallisuus tuloksellisuusinformaation suunnittelussa ja toteuttamisessa on vähäistä, samoin kuin tutkitusti sen käyttö kansalaisten keskuudessa (Tat-Kei Ho 2011, 196). Jones (1992) huo-

mauttaa, että kansalaisten kiinnostus julkisen sektorin taloudellisiin raportteihin on ollut vähäistä, samoin kuin tuloksellisuusinformaation hyödyntäminen (Pollitt 2006, 49). Kuitenkin se, ettei kansalaisia kiinnosta julkishallinnon taloudellinen raportointi, ei tarkoita sitä, ettei esimerkiksi muita kunnan sidosryhmiä kiinnostaisi (Mayston 1992, 320). Julkishallinnossa tilivelvollisuuden työvälineet edesauttavat myös demokratian toteutumisen osoittamista (Denhardt & Aristigueta 2011, 110). On kuitenkin todettu, että raportoinnin laadun parantumisen oletetaan nostavan yleistä mielenkiintoa raportteja kohtaan ja toisaalta mielenkiinnon lisääntyminen taas vaikuttaisi raportoinnin laadun parantumiseen. Tätä tilannetta on kuvattu osuvasti "muna vai kana" -tilanteena. (Nelson ym. 2003, 80.) [Likierman 1992.]

2.3.1 Tilivelvollisuuden ulottuvuudet

Tilivelvollisuudesta on olemassa erilaisia tyyppisiä tai ulottuvuuksia riippuen tutkijasta ja tutkimuksesta. Esimerkiksi Romzek ja Dubnick (1987, 228–230) luokittelivat tilivelvollisuudesta neljä eri tyyppiä odotusten ja kontrollin laadun ja lähteen perusteella: byrokraattinen, oikeudellinen, professionaalinen ja poliittinen. Tyypeistä byrokraattinen ja professionaalinen kuvaavat organisaation sisäisiä kontrollin vaikutuksia ja lähteitä, ja poliittinen ja oikeudellinen ulkopuolelta tulevia kontrollin lähteitä. Koppell (2005, 95) kritisoi tutkimuksessaan edellä mainittuja tilivelvollisuuden tyyppisiä keskenään liian erilaisiksi, ja mainitsee suurimman ongelman kohdistuvan käsitykseen kontrollista. Koppell (2005, 94–95) tutki tilivelvollisuuden käsitettä, joka muodostui ongelmalliseksi, sillä tilivelvollisuus on määritelty hyvin monella tavalla. Selventääkseen tilivelvollisuuden käsitettä, ilman että itse loisi taas uutta määritelmää, Koppell (2005) päätyi luokittelemaan viisi eri ulottuvuutta, jotka käsitellään seuraavaksi yksityiskohtaisesti. De Lancer Julnes (2011, 69) toteaa Koppellin (2005) viiden ulottuvuuden soveltuvan erinomaisesti tilanteeseen, jossa tarkastellaan tilivelvollisuuden käsitettä kansalaisten tilivelvollisuuden näkökulmasta.

Läpinäkyvyys (transparency) on Koppellin ulottuvuuksista ensimmäinen ja samalla myös tilivelvollisuuden perusarvo. Organisaation tulee paljastaa luotettavia tietoja toiminnastaan, jotta tuloksen arvioiminen on ylipäätään mahdollista. Läpinäkyvällä toiminnalla, joka luo pohjan muille tilivelvollisuuden ulottuvuuksille, organisaation on hankalampi peitellä väärinkäytöksiä. Läpinäkyvä toiminta tarkoittaa esimerkiksi sitä, että julkishallinnon organisaatio luovuttaa toiminnastaan tietoja sidosryhmille, virheisiin otetaan kantaa ja virkamiehiä kuullaan säännöllisesti. (Koppell 2005, 96.)

Tilivelvollisuus on myös vastuunalaisuutta (liability). Organisaation ja yksittäisten henkilöiden täytyy olla vastuunalaisia – on oltava keinot niin paljakkemiseen kuin rankaisemiseen. Kuvaava esimerkki on poliitikon ja äänestäjän suhde toisiinsa, sillä äänestäjä rankaisee poliitikkoa vastuunalaisuudetto- muudesta äänestämättä jättämisellä. Organisaatiota taas voidaan rangaista budjettia leikkaamalla ja viranhaltijoita syyttämällä virkavelvollisuuden rikkomisesta. (Koppell 2005, 96–97.)

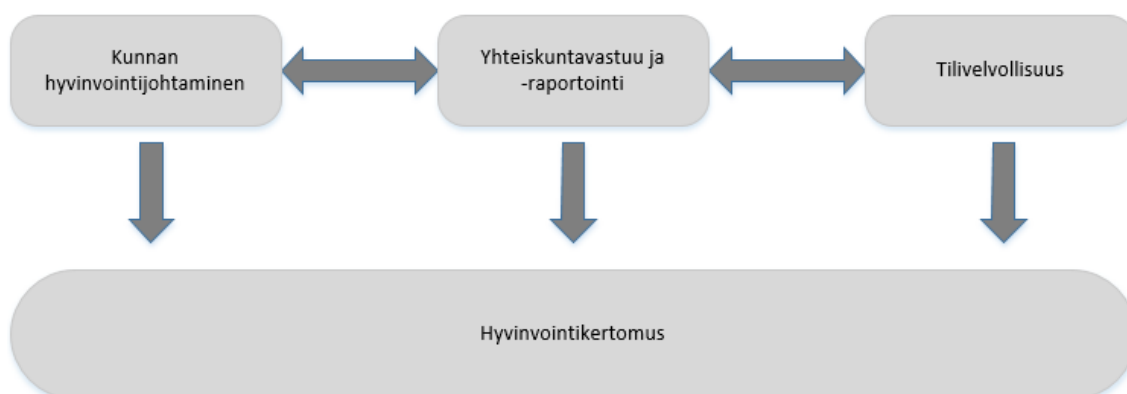
Kolmantena ulottuvuutena on valvottavuus (controllability). Nimensä mukaisesti valvottavuudella tarkoitetaan niitä keinoja, joilla agentit saadaan pidettyä tilivelvollisina päämiehelle. Koska julkishallinto toimii yhteiseksi hyväksi, ja ne toimivat edustuksen kautta, on siis oleellisesti oltava keinoja valvontaan ja kontrollointiin. (Koppell 2005, 97.)

Neljänneksi tilivelvollisuuden ulottuvuudeksi Koppell (2005, 98) määrittelee vastuun (responsibility). Tällä tarkoitetaan organisaation ja sen työntekijöiden vastuuta ja velvollisuutta noudattaa sääntöjä ja lakeja. Tämän ei kuitenkaan tulisi pelästyttää virkamiehiä toimimasta parhaalla mahdollisella tavalla, asiantuntijuuttaan hyödyntäen. Vastuu julkishallinnossa voi tarkoittaa myös sisäisiä standardeja ja käyttäytymisnormeja, joiden avulla kansalaiset pystyvät saavuttamaan paremman kokonaiskuvan hallinnon toiminnasta ja näin rakentamaan luottamusta hallintoon.

Viides ja viimeinen tilivelvollisuuden ulottuvuus on responsiivisuus. Responsiivisuus keskittyy sidosryhmiin, niiden tarpeisiin ja vaatimuksiin, organisaation näkökulmasta katsottuna. Responsiivisuus tuo esille asiakaskeskeisyyden hallinnon toiminnassa ja vastaa kysymykseen, kuinka hyvin organisaatio täyttää asiakkaiden tarpeet ja asiakaslähtöisyyden? (Koppell 2005, 98–99.)

2.4 Teoreettisen viitekehyksen koonti

Edellä on esitetty teoreettinen viitekehys, joka rakentaa tutkimukselle pohjan. Viitekehyksessä on kahdenlaista tietoa; metodologista ja jo valmiiksi tutkittavasta ilmiöstä tiedettyä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 19). Teoreettisen viitekehyksen pohjalta tutkimuksen ymmärtäminen on ylipäätään mahdollista ja tutkittavan ilmiön pystyy ankkuroimaan aiempaan tutkimukseen. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys on kuvattu kootusti seuraavaksi esitetyssä kuviossa 4.



Kuvio 4. Teoreettinen viitekehys koottuna.

Hyvinvointikertomuksen kokonaiskuvaa pohdittiin ensin sen historian ja kunnan hyvinvointijohtamisen kautta. Lisäksi hyvinvointikertomusta ja sen raportoinnin laatua pyrittiin vertailemaan yhteiskuntavastuuraportoinnin käytäntöi-

hin. Tilivelvollisuuden käsitteellä pyrittiin avaamaan kuntalaisten tiedonsaannin oikeuksia, verorahoilla tuotetuista palveluista. Hyvinvointikertomus on monikäyttöinen; se voi olla niin strategisen suunnittelun, arvioinnin kuin raportoinninkin työkalu (Zechner 2014, 11). Hyvinvointikertomusten lakisääteisyys on johtanut niiden yleistymiseen. Jotta kunnat saisivat kertomuksesta parhaan mahdollisen työväliseen, hyvinvointikertomuksesta tehtävä tutkimus on raportoinnin muotoutuessa hyvin tärkeää. (Kauppinen & Hätönen 2014, 30.) Myös uudenlainen hyvinvoinnin mittaaminen ja määrittely on välttämätöntä, pelkän taloudellisen kasvun seurannan sijasta (Hoffrén & Rättö 2011).

Hyvinvointikertomuksia voidaan tutkia kuin yritysten yhteiskuntavastuuraportointia – mielenkiinnon herättää sekä niiden sisältö, että rakenne. Ympäristölaskentatoimi ja tilivelvollisuus ovat työvälisinä auttaneet organisaatioita pohtimaan kestävään kehitykseen liittyviä kysymyksiä, mutta toisaalta vastuuraportointia on kritisoitu markkinointiviestinnäksi, jolla organisaatio kiilloittaa itsestään luomaa mielikuvaa (Bebbington ym. 2014, 5). Vastuuraportoinnin kehittyessä niiden sisällön on arveltu kiinnostavan yhä useampaa sidosryhmää. Hyvinvointikertomusten rakenne ja sisältö on toisaalta kunnissa voitu tulkita niin monialaisiksi, että kuntalaisten ei ole ajateltu olevan kertomuksista kiinnostuneita (Zechner 2014, 15). Kunnat kuitenkin ovat tilivelvollisia asukkailleen, ja monipuolinen raportointi julkisten varojen käytöstä, toiminnasta ja vaikuttavuudesta on tarpeellista (Toikko & Zechner 2014, 5).

3 TUTKIMUSMENETELMÄ JA -AINEISTO

Tämän luvun aiheena on tutkimuksen metodologia, tutkimusmenetelmä ja -aineisto ja niihin liittyvät valinnat ja rajaukset. Tuomen ja Sarajärven (2009, 12–13) mukaan metodologialla määritellään tutkimukselle parhaiten sopivat ja käyttökelpoisimmat menetelmät.

Luvun 3.1 aluksi käydään läpi tutkimukseen valittua tutkimusmenetelmää ja teorialähtöistä sisällönanalyysiä. Tätä seuraa luvussa 3.2 aineiston esittely ja siihen perehtyminen. Tutkimuksen luotettavuuteen ja rajoituksiin syvennytään tarkemmin vasta tulosten ja johtopäätösten jälkeen, 5.2 luvussa.

3.1 Tutkimuksen lähestymistapa ja menetelmä

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita etenkin monitahoisen, aidon todellisuuden kuvaamisesta ja myös tutkittavan tilanteen kokonaisvaltaisuudesta (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161). Tällöin aineistonkeruumenetelmänä käytetään tavanomaisesti esimerkiksi temahaastattelua, kyselyä, havainnointia tai yksittäisistä dokumenteista löytyvää tietoa (Tuomi & Sarajärvi 2002, 73). Hyvinvointikertomuksia tutkittaessa päädyttiin varsin luontevaan tutkimusmenetelmään, kirjallisten aineistojen eli hyvinvointikertomusten, keräämiseen ja analysointiin. Tarkasteluun päätettiin valita kuutoskaupunkien ja kuuden pienemmän kunnan hyvinvointikertomukset, joista kerrotaan lisää aineistoa käsittelevässä, 3.2 luvussa. Hyvinvointikertomukset kerättiin kuntien verkkosivuilta kevään 2017 aikana ja lisäksi kartoitettiin sähköinen hyvinvointikertomus -työvälineen verkkosivuilta löytyneet dokumentit. Hyvinvointikertomuksista valittiin "laaja hyvinvointikertomus", ja jos tämän nimistä dokumenttia ei ollut saatavilla, pyrittiin valitsemaan sisällöltään mahdollisimman samankaltainen dokumentti. Tutkimuksessa on kuitenkin keskitytty vain yksittäisten kuntien laatimiin hyvinvointikertomuksiin, rajaten näin esimerkiksi seutukunnissa toteutetut hyvinvointikertomukset tutkimuksen ulkopuolelle. Laadullisessa tutkimuksessa pyrkimyksenä ei ole tilastollinen yleistäminen, vaan sy-

vempi ymmärrys tutkittavasta aiheesta ja aiheen teoreettinen tulkinta (Tuomi & Sarajärvi 2002, 87; Eskola & Suoranta 1998, 61). Koska hyvinvointikertomusten sisältöä ja toteutustapaa haluttiin tarkastella syvemmin kuin pelkästään rakennetta mittailemalla, laadullinen tutkimus oli luonnollinen valinta.

Erityisesti kauppatieteellisessä tutkimuksessa dokumenttien tutkiminen on luontevaa, sillä hallinto usein toimii dokumenttien ja sähköisten viestien kautta, tekstejä tarvitaan organisaation prosesseissa ja tekstien tuottaminen kuuluu keskeisesti hallintotyöhön. Teksteillä jaetaan tietoa ja edesautetaan päätöksentekoa. (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 149.) Tässä tutkimuksessa lähtökohtana oli, että tutkimusaineisto oli valmiiksi tuotettu lakisääteisesti kuntien toimesta, jolloin realististen havaintojen tekeminen laajojen hyvinvointikertomusten toteutustavasta oli ylipäättään mahdollista. Tutkimuksessa on käytetty harkinnanvaraista otantaa, ja kuten laadulliselle tutkimukselle on tavanomaista, keskityttiin suhteellisesti pieneen määrään tapauksia, jolloin niiden tarkkaavainen analysointi oli mahdollista. Voidaan siis sanoa, että tässä tapauksessa aineiston laatu oli määrää tärkeämpi tieteellisyyden tekijä. (Eskola & Suoranta 1998, 18.) Validiteetin ja reliabiliteetin käsitteet laadullisessa tutkimuksessa eivät ole yhtä suoraviivaisia kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Koskinen ym. (2005, 257) hyödyntävät Sealen (1999) sanoja, määritellessään laadullisen tutkimuksen luotettavuuden perustuvan, tutkimuksen aikaiseen, jatkuvaan laadun tarkkailuun. Tutkimuksen luotettavuuteen ja rajoituksiin palataan vielä tarkemmin luvussa 5.2.

Kirjalliset dokumentit voidaan analysoida deduktiivisesti sisällönanalyysin keinoin (Tuomi & Sarajärvi 2002, 86), jolloin analyysin tekoa ohjaa ennalta päätetty teemoittelu ja käsitys tutkittavasta ilmiöstä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 113). Kokonaiskuvan ymmärtämiseksi hyvinvointikertomukset käytiin ensin huolellisesti läpi. Strukturoitu analyysirunko muodostettiin teoreettisen viitekehyksen pohjalta ja aineistosta poimittiin analyysirunkoon sopivat asiat (Tuomi & Sarajärvi 2002, 116). Analyysi on jaettu kahteen osaan, joista ensimmäisessä käsiteltiin vastuuraportoinnin laatua GRI-ohjeiston pohjalta ja toisessa tilivelvollisuuden ilmenemistä Koppellin (2005) tilivelvollisuuden ulottuvuuksia mukailien. Seuraavan sivun taulukoissa on esitetty tutkimuksen analyysirungot eli hyvinvointikertomuksista etsityt asiat ja niistä kertovat mittarit. Jos vähintään puolet mittarin asioista esiintyi hyvinvointikertomuksessa, ulottuvuuden katsottiin täyttyneen.

Raportoinnin laatu	Mittarit
Tasapainoisuus	Positiivisten ja negatiivisten näkökulmien tasapainoisuus Kokonaistuloksen arvioinnin helppous Onko hyvinvointikertomus määritelty raportissa?
Vertailukelpoisuus	Pystyykö vertailemaan toisiin hyvinvointikertomuksiin? Miten raportti on toteutettu (työväline)? Millaisia vertailuja suhteessa toisiin kuntiin on tehty?
Tarkkuus	Riittävät ja yksityiskohtaiset tiedot
Ajantasaisuus	Onko hyvinvointikertomus liitetty kunnan vuosikelloon? Hyvinvointikertomuksen toteutus ja julkaisu vuosien 2012–2014 aikana (strateginen työväline, toiminnan suunnittelu)
Selkeys	Ulkoasun selkeys Hyvinvointikertomuksen saatavuus
Reliabiliteetti	Millaisia luotettavia mittareita/tilastoja on ollut käytössä?

Taulukko 1. Analyysirunko 1. Raportoinnin laatu GRI-ohjeistoa (GRI 2015) mukaillen.

Tilivelvollisuuden ulottuvuudet	Mittarit
Läpinäkyvyys	Onko kunta kertonut rehellisesti suoriutumisestaan? Pystyykö kunta perustelemaan toimensa? Raportoitujen asioiden merkityksellisyys
Vastuunalaisuus	Vastuutahojen/hyvinvointityöryhmän nimien maininta raportissa
Valvottavuus	Täyttääkö hyvinvointikertomus lain asettamat vaatimukset? Onko hyvinvointikertomus hyväksytty valtuustossa (maininta raportissa)?
Vastuu	Onko hyvinvointikertomuksessa käytetty huomattavan hyviä käytäntöjä?
Responsiivisuus	Onko hyvinvointikertomus asiakasystävällinen? Onko hyvinvointityössä otettu huomioon kuntalaisten/järjestöjen mielipiteitä?

Taulukko 2. Analyysirunko 2. Tilivelvollisuuden ulottuvuudet Koppellia (2005) mukaillen.

3.2 Aineisto

Suomen kuusi väkiluvultaan suurinta kaupunkia ovat Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku. Näiden kuntien sosiaali- ja terveystalvetaista tehdään säännöllisesti vertailevaa tutkimusta, kuusikko-työtä. Kuusikko-työssä näitä kuutta suurinta kaupunkia nimitetään eri nimillä: kuutoskaupungit, kuutoset tai kuusikko. Työryhmissä eri kaupunkien asiantuntijat tuottavat vuosittain tilastollisia raportteja kaupunkien palvelukokonaisuuksista. (Kuusikko-työryhmä 2017.) Tähän tutkimukseen on valittu tarkasteltavaksi kuutoskaupunkien hyvinvointikertomukset. Voidaan tehdä oletus, että suurimmilla kunnilla on hyvät resurssit hyvinvointikertomuksen tekoon ja niin kutsuttuja "parhaita käytäntöjä" mahdollisesti muodostunut raportointiprosessiin. Vertailukohteeksi tässä tutkimuksessa arvottiin Suomen muiden kuntien joukosta kuusi pienemmän kunnan hyvinvointikertomusta. Arvontaan päädyttiin siitä syystä, että laajan hyvinvointikertomuksen ollessa lakisääteinen raportti, jokaisen kunnan olisi tullut se laatia edelliselle valtuustokaudelle, joten muualla tavalla tehty näytteen valinta olisi ollut vaikeasti toteutettavissa. Arpa osui Imatraan, Jämsään, Iihin, Pälkäneeseen, Siikalatvaan ja Sysmään.

Kirjalliset aineistot tarjoavat hyvän lähdepohjan, sillä ne eivät ole riskialttiita esimerkiksi muistin muuttumiselle tai strategiselle käyttäytymiselle, kuten haastattelut. Siksi kirjallisia aineistoja tulisikin pitää merkityksellisessä asemassa myös nykyhetkeä tutkittaessa, ja ne ovatkin hyvä keino asioiden yksityiskohtiin pääsemiseen, esimerkiksi kukaan ei pysty pitämään mielessään mutkikkaita organisaation toimintaprosesseja tai aatteita niiden takaa. Lisäksi aineistot kirjallisessa muodossa ovat tehokkaita käsitellä. (Koskinen ym. 2005, 131.) Hyvinvointikertomukset tarjoavat mielenkiintoisen näkökulman kunnan vastuuraportointia tutkittaessa. Hyvinvointikertomuksia tarkasteltaessa täytyy kuitenkin muistaa, että kirjallinen aineisto on myös voinut syntyä velvoitteista, eli tässä tapauksessa lakisääteisesti (Koskinen ym. 2005, 135).

Kirjallisiin aineistoihin liittyy myös ongelmia. Dokumentteja ei voida tuottaa tutkimuksen tarpeisiin, joten ne eivät pysty suoraan vastaamaan tutkittavaan ongelmaan. On myös huomattava, että arkistoihin yleensä päätyy vain huolellisesti valitut dokumentit. Isot organisaatiot tuottavat materiaalia ehkä herkemmin kuin pienet organisaatiot. Lisäksi vain osa asioista kirjoitetaan ylös. Näin ollen vain "tärkein" on paperilla, joten kirjalliset lähteet saattavat luoda ylivirallisen ja kiillotetun vaikutelman. Yksityiset, ja mielellään salatut dokumentit, auttavat täydentämään kirjallisista lähteistä saatua, ehkä yksinkertaista, mielikuvaa. (Koskinen ym. 2005, 142.) Seuraavaksi käsitellään, millaiset hyvinvointia raportoivat dokumentit kustakin kunnasta on valittu tarkasteluun.

3.2.1 Kuutoskaupunkien laajat hyvinvointikertomukset

Helsinki

Helsingissä laajaa, kerran valtuustokaudessa toteutettavaa hyvinvointikertomusta vastaa Helsingin tila ja kehitys -raportti, joka tuotetaan tietokeskuksen ja virastojen yhteistyönä. Kyseinen raportti on sisällöltään lakisääteistä hyvinvointikertomusta laajempi. (Vesänen 2015, 27.) [Helsingin kaupunki, tietokeskus 2013]. Erillisiä, terveydenhuoltolaissa mainittuja hyvinvoinnin edistämisen rakenteita, kuten poikkihallinnollista hyvinvointiryhmää, ei ole ollut käytössä (Vesänen 2015, 3). Tähän tutkimukseen on valittu Helsingin tila ja kehitys -raportti vuodelta 2016. Se on 202 sivua pitkä ja julkaistu tammikuussa 2017. Se löytyy Helsingin kaupungin tietokeskuksen muut tilastojulkaisut -välilehdeltä.

Espoo

Espoon "Espoolaisten hyvinvoinnin tila 2013" on laaja hyvinvointikertomus, kuten vuoden 2014 hyvinvointikertomuksessa todetaan: "Sosiaali- ja terveyslautakunnassa 16.10.2013 hyväksytty Espoolaisten hyvinvoinnin tila 2013 -raportti oli lain edellyttämä laajempi hyvinvointikertomus." Samassa raportissa todettiin, että jatkossa hyvinvointikertomukset laaditaan käyttäen sähköinen hyvinvointikertomus -työvälinettä. Espoolaisten hyvinvoinnin tila 2013 -raportissa on 72 sivua ja raportin rakenne perustuu sähköisen hyvinvointikertomuksen suositukseen. Espoon hyvinvoinnin edistämisen painopistealueiksi vuonna 2010 on nostettu kaksi asiaa: lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen. Hyvinvointikertomus löytyy kaupungin verkkosivuilta tilastot ja tutkimukset -osiosta.

Tampere

Tampereen kaupungin hyvinvointikertomus 2012 on laaja hyvinvointikertomus. Se on annettu tiedoksi kaupunginvaltuustolle tammikuussa 2013. Hyvinvointikertomuksen kerrotaan toimineen tausta-aineistona vuoden 2013 alussa toimikautensa aloittaneen kaupunginvaltuuston strategiatyölle. Pituutta hyvinvointikertomuksella on 42 sivua. Raportti on laadittu sähköinen hyvinvointikertomus -työvälineellä. Kyseisellä verkkosivustolla raporttia tarkasteltaessa dokumentin nimi on vaihtunut: hyvinvointikertomus 2013–2016. Ladattaessa kyseinen raportti on vain neljä sivua pitkä. Onneksi verkkosivuilla on maininta Tampereen kaupungin verkkosivuilla sijaitsevasta täydellisestä hyvinvointikertomuksesta, vaikka linkki siihen ei toimikaan. Tampereen verkkosivuilla hyvinvointikertomus löytyy tilastojulkaisut -välilehdeltä.

Vantaa

Vantaan "Yhteinen hyvinvointi, hyvinvoinnin ja toimintaympäristön kehitys Vantaalla vuosina 2013–2016" on 110 sivua pitkä. Raportti luo katsauksen Vantaan kaupungin kehitykseen valtuustokauden 2013–2016 aikana. Raportti on julkaistu helmikuussa 2017. Vantaalla on myös sähköinen hyvinvointikertomus -työvälineen verkkosivuilla "hyvinvointikertomus 2013–2016", ja raportin pi-

tuus on viisi sivua. Ongelmana on, että tämä aiheuttaa epäselvyyttä, sillä kummassakaan raportissa ei puhuta toisesta. Tutkimuksen kohteeksi on valittu aina täydempi hyvinvointikertomus ja tässä tapauksessa siis ensimmäiseksi mainittu.

Oulu

Oulun kaupungin "hyvinvointikertomus 2013–2016" on laadittu sähköinen hyvinvointikertomus -työvälillä. Pituudeltaan raportti on 22 sivua. Raportin saatavuudessa on sama ongelma kuin muillakin sähköisen hyvinvointikertomuksen käyttäjillä Tampereella ja Vantaalla, eli työväliseen verkkosivuilta löytyy hieman erilainen raportti kuin kaupungin verkkosivuilta, josta se löytyy julkaisut ja raportit -välilehden takaa. Kaupunginvaltuusto on hyväksynyt hyvinvointikertomuksen tammikuussa 2014.

Turku

Turun "hyvinvointikertomus 2014" on 20 sivua pitkä. Kertomusta ei ole toteutettu sähköinen hyvinvointikertomus -työvälillä. Laaja hyvinvointikertomus -nimistä raporttia ei löytynyt, kaupunginhallituksen kokouksen pöytäkirjan mukaan "Turun hyvinvointikertomus 2014 kuvaa turkulaisten hyvinvoinnin tilaa täyttämällä terveydenhuoltolain (30.12.2010/1326) 12 § asettaman velvoitteen raportoida valtuustolle vuosittain kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista sekä toteutetuista toimenpiteistä." (Turun kaupunki 2015.) Raportissa kuitenkin todetaan otetun ja otettavan huomioon vuodet 2013–2016. Hyvinvointikertomus on valmisteltu poikkihallinnollisena yhteistyönä ja hyväksytty hyvinvoinnin ohjaus -ryhmässä maaliskuussa 2015. Turku on ollut osallisena myös esimerkiksi Lounais-Suomen alueen hyvinvointikertomuksessa 2015.

3.2.2 Muiden kuntien laajat hyvinvointikertomukset

Imatra

Imatran "hyvinvointikertomus 2013–2016" on toteutettu sähköinen hyvinvointikertomus -työvälillä. Sillä on pituutta 13 sivua. Huomioitavaa on, että ladatessa pdf-tiedostoksi, dokumentista katoavat havainnekuvat. Imatran verkkosivuilta löytyy strategia-välilehden takaa "Imatran hyvinvointikertomus 2014–2016", joka laajuutensa vuoksi on valittu dokumenttianalyysin tarkasteluun. Pituutta raportilla on 17 sivua. Se on hyväksytty osaksi kunnan toiminnan ja talouden suunnittelua lokakuussa 2014.

Jämsä

Jämsän "hyvinvointikertomus 2013–2016" on laadittu myös sähköinen hyvinvointikertomus -työvälillä. Sillä on pituutta 17 sivua. Huomioitavaa on, että ladatessa pdf-tiedostoksi dokumentista katoavat havainnekuvat. Kunnan verkkosivuilta kertomusta ei löydy.

Ii

Iin "hyvinvointikertomus 2013–2016" on laadittu sähköinen hyvinvointikertomus -työvälillä. Sillä on pituutta 12 sivua. Iin verkkosivuilta löytyy kuitenkin monipuolisempi laaja hyvinvointikertomus 2013–2016, jolta löytyy pituutta 39 sivua, kunta ja hallinto -välilehden alta. Kunnanvaltuusto on hyväksynyt kertomuksen marraskuussa 2013. Kertomuksen pohjana on käytetty sh-työvälintä.

Pälkäne

Pälkäneen "hyvinvointikertomus 2013–2016" löytyy sähköinen hyvinvointikertomus -työväliseen verkkosivuilta, mutta vain linkkinä, joka johtaa kunnan verkkosivuille. Kunnan verkkosivujen uudistuttua hyvinvointikertomus on kadonnut verkosta. Hyvinvointikertomusta pyydettiin kunnasta sähköpostilla. Hyvinvointikertomus on 27 sivua pitkä ja pohjana on käytetty sähköisen hyvinvointikertomuksen mallia. Kunta on osallistunut Väli-Suomen sähköisen hyvinvointikertomuksen hankkeeseen, joka on ollut Kaste-ohjelman alahanke. Kunnanhallitus on tehnyt 27.2.2012 päätöksen hyvinvointikertomustyön aloittamisesta.

Siikalatva

Siikalatvan "hyvinvointikertomus 2013–2016" on 11 sivua pitkä ja se on laadittu sähköinen hyvinvointikertomus -työvälillä. Kunnan verkkosivuilta kertomusta ei löytynyt, hakusanoina käytettiin "hyvinvointikertomus" ja "hyvinvointi".

Sysmä

Sysmän kunnan hyvinvointikertomus on 44 sivua pitkä. Se on laadittu helmikuussa 2015. Raportti on laadittu Nastolan kunnassa, ja kertomuksen laadinnan pohjana on käytetty THL:n mallia ja Lahden ja Hollolan vastaavaa kertomusta. Sysmän kertomusta on täydennetty kunnan toimesta. Hyvinvointikertomus löytyy kunnan verkkosivuilta hallinto ja talous -välilehden alta.

Kunta	Saatavuus	Pituus	Toteutettu sh-työvälineellä	Julkaisuajankohta
Helsinki	A	202	Ei	tammikuu 2017
Espoo	A	72	Pohjana	3.10.2013
Tampere	A/B	42	Kyllä	Annettu valtuustolle 28.1.2013
Vantaa	A/B	110	Pohjana	22.2.2017
Oulu	A/B	22	Kyllä	Hyväksytty 27.1.2014
Turku	A	20	Ei	6.3.2015
Imatra	A/B	17	Kyllä	15.9.2014
Jämsä	B	17	Kyllä	Ei mainintaa
Ii	A/B	39	Pohjana	22.5.2013
Pälkäne	A/B	27	Pohjana	Kertomustyö alkoi 27.2.2012
Siikalatva	B	11	Kyllä	Kokous 22.5.2013
Sysmä	A	44	Pohjana THL:n malli	24.2.2015

Saatavuus

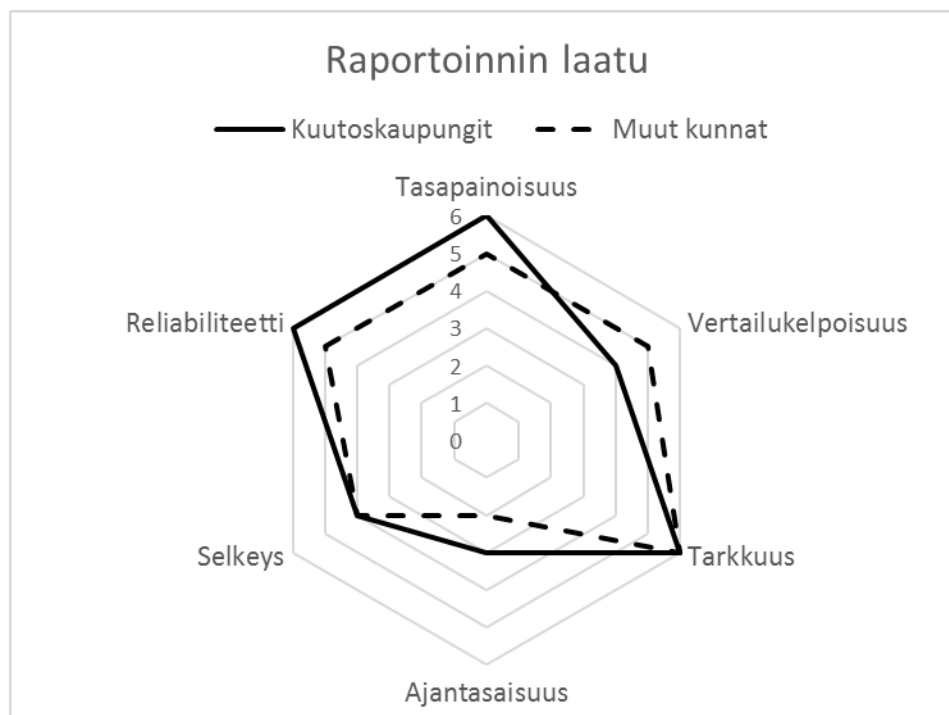
A	Kunnan verkkosivut
B	Sähköinen hyvinvointikertomus
A/B	Poikkeava rakenne verkkosivuilla
A+B	Yhtenevä rakenne molemmilla verkkosivuilla

Taulukko 3. Hyvinvointikertomusten taustatiedot kootusti.

4 TULOKSET

4.1 Hyvinvointikertomusten raportoinnin laatu

Tässä luvussa käsitellään kootusti tutkimuksen tuloksia. Aluksi tuloksia tarkastellaan tutkimuskysymyksittäin ja luvun lopussa on yksityiskohtaisempi katsaus hyvinvointikertomuksiin kunnittain. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli kartoittaa, kuinka laadukkaita raportteja hyvinvointikertomukset ovat. Hyvinvointikertomusten laatua pyrittiin tulkitsemaan vastuuraportoinnin GRI-ohjeiston kautta. Seuraavassa kuviossa on esitetty laadun ulottuvuuksien toteutumista kuutoskaupunkien ja muiden, pienempien kuntien hyvinvointikertomuksissa.



Kuvio 5. Hyvinvointikertomusten raportoinnin laatu.

Tasapainoisuus

Ensimmäinen hyvinvointikertomuksen laatua kuvaava ulottuvuus oli tasapainoisuus. Pääasiassa hyvinvointikertomukset olivat neutraaleja, mutta joissakin positiivisuutta oli tuotu hieman esiin valokuvien asettelulla ja korostamalla positiivisia lauseita. Hyvinvointikertomus oli useimmiten raportin alussa määritelty terveydenhuoltolakiin nojaten. Luettavuudessa eroa on sillä, millaisissa ryppäissä indikaattoritiedot esitetään. Jos indikaattoreita on useampi samassa "indikaattoripaketissa" ja sanalliset pohdinnat tiivistetysti paketin alla, raportista muodostuva mielikuva on neutraalimpi. Jos jokainen indikaattori on käsitelty erikseen, lukijalle muodostuu synkempi mielikuva koko kertomuksesta. Tämä johtuu pahoinvointia ilmaisevista indikaattoreista, joita käsitellään lisää reliabiliteetin kohdalla. Hyvinvointikertomuksissa oli myös käytetty ilmaisuja, joita hienotunteisuusyistä tulisi ehkä välttää, kuten:

"Ahdistusta yms. mielenterveysongelmaa (kouluissa)."

"Pääosin perheillä asiat hyvin; haasteet uusperheissä ja niissä perheissä, joissa vanhemmuus hukassa."

Mitä pienempi kunta on, sitä tarkkaavaisempi tulisi olla esimerkiksi lastensuojelun tilastojen esittelyn kanssa. Arkoja asioita ei tule toki peitellä, mutta ei ehkä myöskään sanallisesti korostaa.

"Kodin ulkopuolelle joko perhe- tai laitoshoitoon on sijoitettu 6 lasta. Sijoituksen jälkeisessä jälkihuollossa on 6 nuorta."

"Toisaalta pienessä kunnassa muutama lapsi/nuori vaikuttaa nopeasti lukuihin. Tietenkin olisi parempi, ettei heitä olisi lainkaan, mutta toisaalta voidaan päätellä, että esiin tullessiin tarpeisiin myös reagoidaan herkästi."

Pienissä kunnissa pystytään yleensä heti tunnistamaan, keitä nämä kuntalaiset ovat, joten neutraalius olisi suotavaa. Työikäisten hyvinvointia tarkastelevissa sanallisissa kohdissa huomio tuntui keskittyvän kertomuksesta riippuen ainoastaan työttömiin tai työllisiin. Toisaalta todettiin, että työikäisten hyvinvoinnista on vaikea saada tietoa.

"Työikäisten hyvinvoinnista on hyvin vähän kuntakohtaista tietoa saatavissa."

Vertailukelpoisuus

Lähes kaikki kunnat, Helsinkiä ja Turku lukuun ottamatta, olivat käyttäneet sähköistä hyvinvointikertomusta, ainakin raportin pohjana. Sähköistä hyvinvointikertomusta käyttäneiden kuntien raportit olivat näennäisesti vertailukelpoisia: samat tiedot kyllä löytyvät, mutta raporttien vaihtelevat ulkoasut hidastavat, elleivät estä kokonaan todellista vertailua. Monessa hyvinvointikertomuksessa kuitenkin oli tehty valmiiksi vertailuja joko muihin alueen kuntiin tai

samankokoisiin kuntiin. Myös sähköisen hyvinvointikertomuksen käytön mahdolliset edut oli huomioitu.

"Sähköinen hyvinvointikertomus on kunnille hyvä työväline ja julkinen asiakirja, joka muodostaa osan kuntasuunnittelun kokonaisuudesta."

"Sähköisen hyvinvointikertomuksen etuja ovat: helppokäyttöisyys, selkeä rakenne, kansallisesti yhtenäiset hyvinvointi-indikaattorit, poikkihallinnollisuus, kunnan vuosisuunnittelun huomioiminen ja maksuttomuus. Työväline on nopea tapa tehdä terveydenhuoltolain 12 § hyvinvointikertomus ja vuosiraportit valtuustolle."

Tarkkuus

Kaikista hyvinvointikertomuksista löytyi oikeat ja riittävät tiedot. Kunnat ovat ottaneet tosissaan hyvinvointikertomuksen toteutuksen lakisääteisyyden. Vaikka sisältö ja tiedot olivat kunnossa, ongelmaksi ehkä enemmänkin muodostui kertomusten pituus ja kaikenkattavuus. Hyvinvointikertomusten tulisi tiivistää senhetkinen hyvinvoinnin näkymä ja tämä tiivis katsaus toteutuisi turhia korulauseita välttämällä.

"Hyvinvointikertomus on enemmän väestön hyvinvoinnin tilaa kuvaava ja toteava asiakirja kuin vielä varsinainen toimenpideohjelma tai suunnitelma."

Ajantasaisuus

Ajantasaisuuteen liittyi kaksi seikkaa – laajan hyvinvointikertomuksen toteuttamisen ajankohta ja sen liittäminen kunnan vuosikelloon. Laajan hyvinvointikertomuksen laadinnan ajankohdassa oli paljon vaihtelua: kertomukset oli toteutettu vuosien 2012–2017 välillä. Alle puolet kunnista mainitsi hyvinvointikertomuksen liittämisestä vuosikelloon.

"Kunnan vuosikellon mukaisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyviä toimia tulee tarkastella vuosittain tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen hyväksymisen yhteydessä."

"Hyvinvointikertomustietojen kerääminen, hyvinvoinnin kehittämispainopisteiden asettaminen sekä tavoitteiden ja toimenpiteiden seuranta tulee kytkeä normaaliin toiminnan ja talouden sekä tiedolla johtamisen prosesseihin ja aikatauluihin. Hyvinvointikertomusta ja hyvinvointijohtamista ei nähdä erillisenä "omana prosessinaan" vaan vuosikellon mukaiseen sekä valtuustokauden toimintaan suoraan kytkeytyväksi."

Selkeys

Selkeydellä tarkoitettiin GRI-ohjeistoa mukailleen kahta asiaa: raportin ulkoasun selkeää ilmettä ja raportin saatavuutta. Hyvinvointikertomusten saatavuudessa oli paljon vaihtelua. Huomattavaa kuitenkin on, että kaikista kunnista löytyi

laaja hyvinvointikertomus, poikkeuksena Turku, josta ns. laajaa hyvinvointikertomusta ei löytynyt. Tähän on saattanut vaikuttaa alueellisten hyvinvointikertomusten laatiminen. Saatavuuteen vaikutti eritoten sähköisen hyvinvointikertomuksen käyttö; sh-työvälineen verkkosivuilla joillain kunnilla oli linkki kunnan verkkosivuilta löytyvään hyvinvointikertomukseen, joillain ei, mutta hyvinvointikertomus saattoi silti löytyä kunnan verkkosivuilta, ja joillain hyvinvointikertomus oli ainoastaan toteutettuna sh-työvälineen sivuilla.

Myös hyvinvointikertomusten nimeäminen oli kirjavaa ja vaikutti saatavuuteen - oli haastavaa etsiä, jos ei tiennyt millä nimellä tai miltä välilehdeltä kertomus kunnan verkkosivuilta löytyisi. Helsingin kohdalla piti turvautua muuhun tutkimustietoon, jotta oli selvää, mikä raporteista oli juuri hyvinvointikertomus. Yhdestäkään sähköistä hyvinvointikertomusta käyttäneestä kunnasta ei löytynyt täysin samanlaista kertomusta sekä kunnan verkkosivuilta että sh-työvälineen verkkosivuilta, tai sh-verkkosivuilla ollut linkki ei toiminut tai johti väärään kertomukseen. Ulkoasultaan hyvinvointikertomukset olivat pääsääntöisesti selkeitä ja helppolukuisia, mutta tiedot oli esitelty hyvin vaihtelevasti, jolloin vertailtavuus kärsii.

Reliabiliteetti

Hyvinvoinnin mittaamiseen kaivattiin edelleen parempia mittareita. Kunnat olivat käyttäneet hyvinvointikertomuksen laadinnassa yleisiä tilastoja, kuten Sotkanetiä, ATH-kyselyä, kouluterveyskyselyä ja sähköisen hyvinvointikertomuksen indikaattoripankkia. Huomattavaa oli, että hyvinvointi määritellään, kuten teoriaosuudessa todettiin, pahoinvoinnin tilastoinnin kautta. Oli myös havaittu, että indikaattoripankissa oli joitain indikaattoreita, joiden muutos ei välttämättä kuvastanut hyvinvointia taikka pahoinvointia. Kokemustiedon tärkeyttä hyvinvointikertomuksen laadinnassa tulisi korostaa tulevaisuudessa.

"Pahoinvointia tai hyvinvoinnin puutetta kuvaavan indikaattoritiedon kääntöpuolena on siis nähtävissä hyvinvointi. Indikaattorin vertailtavuus perustuu tiedon yhtenevään määrittelyyn ja kokoamistapaan, jolloin indikaattoria voidaan verrata alueiden välillä tai ajassa."

"Mittaristossa on poikkeuksellisen paljon mittareita, joiden antaman informaation ei voi tulkita olevan huonoa tai hyvää. Näiden palveluiden osalta onnistuminen tulisi tunnistaa jotenkin muutoin."

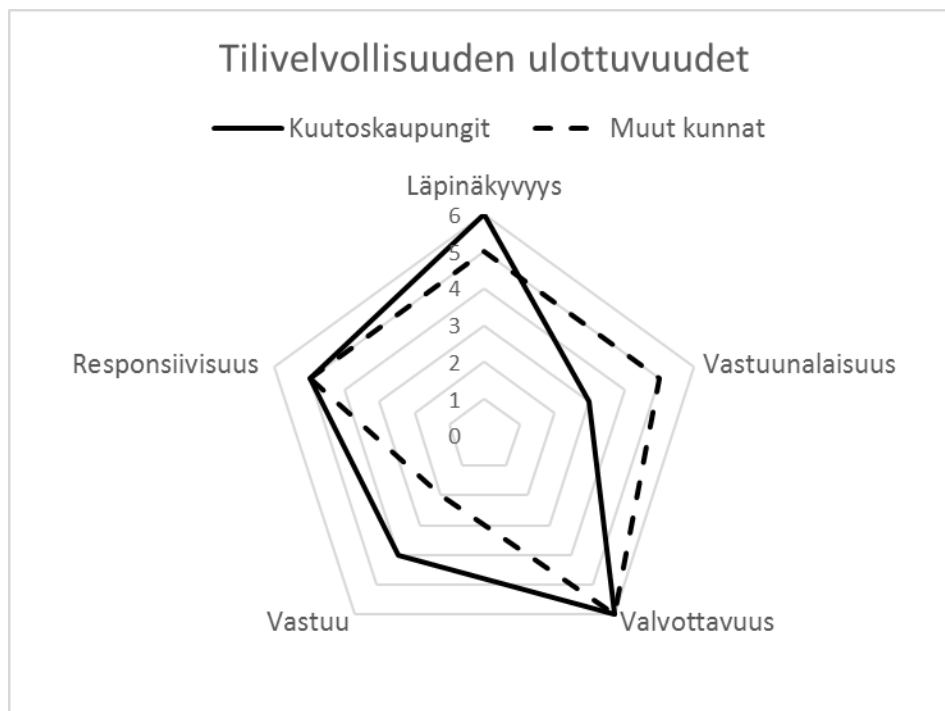
Kouluterveyskyselyn käytön kehittämisenä pohdittiin, kuinka erottaa ulko-paikkakuntalaiset koululaiset oman kunnan koululaisista. Hyvinvointikertomuksessa tulee käsitellä eri-ikäisten väestöryhmien hyvinvointia, mutta alakoulu- ja päiväkotikäisten lasten hyvinvoinnin kuvaus koettiin haasteelliseksi.

"Kunnan kannalta olennaista on pystyä erottamaan ne nuoret, jotka todellisuudessa ovat kuntalaisia, eivätkä siis ... koulun opiskelijoita ja suunnata näihin nuoriin erityisiä toimia terveydentilan ja hyvinvoinnin paranemiseen."

"Alakoulu- ja päiväkotikäisten lasten hyvinvointia mittareissa käsitellään varsin vähän. Suuri osa huomiosta kiinnittyy 8.-9-luokkalaisten antamiin kouluterveyskyselyyn vastauksiin. Indikaattoreiden perusteella on siis vaikea sanoa mitään tätä nuorempien hyvinvoinnista. Tämä on selkeä aukko aineistossa."

4.2 Tilivelvollisuuden ulottuvuuksien ilmeneminen

Toisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli selvittää, miten tilivelvollisuus ilmenee kuntalaisia kohtaan kuntien hyvinvointikertomuksista. Kertomuksista pyrittiin tunnistamaan Koppellin (2005) luokittelemat tilivelvollisuuden ulottuvuudet, joiden toteutuminen on esitetty seuraavassa kuviossa.



Kuvio 6. Hyvinvointikertomusten tilivelvollisuuden ulottuvuudet.

Läpinäkyvyys

Kuntien hyvinvointikertomukset vaikuttivat läpinäkyviltä, ja niissä raportoidut asiat olivat merkityksellisiä. Vaikkakin hyvinvointikertomus valmistellaan valtuustolle, myös kuntalaisia hyvinvointikertomuksen käyttäjinä voisi ottaa paremmin huomioon, sillä juuri kuntalaisten elämäntapoihin hyvinvointikertomuksella pyritään vaikuttamaan.

"Tärkeimmässä roolissa ovat tietenkin kuntalaiset itse ja heidän arkipäivän valintansa."

"Hyvinvointikertomuksen avulla päättäjät saavat tietoa päätöksenteon pohjaksi kuntalaisten hyvinvointiin liittyvistä asioista ja siitä, mihin suuntaan toimenpiteitä ja resursointia kunnassa on suunnattava."

"Hyvinvoinnille keskeistä on aktiivinen elämäntapa, jonka edellytyksiä parannetaan. Asukkaiden mahdollisuuksia ottaa vastuuta itsestään ja läheisistään vahvistetaan ennaltaehkäisevillä palveluilla."

Vastuunalaisuus

Vastuunalaisuus, eli vastuuhenkilöiden tai hyvinvointityöryhmän esittely puuttui kolmasosasta aineiston kertomuksista. Tilastomaisissa kertomuksissa kunnan hyvinvointijohtamisesta kerrottiin vähemmän. Kertomuksen laadinnan poikkihallinnollisuudesta ja vastuunjaosta oli useita mainintoja:

"Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuu kunnassa jakaantuu kaikkien hallinnonalojen kesken ja yhteistyö on välttämätöntä."

"Vastuu sen laadinnasta ei ole missään nimessä vain kunnan sosiaali- ja terveyspalveluilla, vaan oikean ja riittävän kuvan saamiseksi tarvitaan kunnan sivistystoimen ja teknisen toimen sekä yleishallinnon tuottamia tietoja ja arvioita."

"Kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on ollut haasteellista järjestää laajan hyvinvointivastuun edellyttämä monialainen yhteistyö kunnan eri toimintojen (esim. koulu, kulttuuri, nuoriso, liikunta, kaavoitus, asuminen ja liikenne) ja yhteistoiminta-alueen välillä."

Valvottavuus

Hyvinvointikertomusten valvottavuus oli hyvällä tasolla. Kaikki tutkimusaineiston hyvinvointikertomukset täyttivät siis terveydenhuoltolaissa määrätyt kriteerit, jotka olivat kuntalaisten terveydestä ja hyvinvoinnista raportointi väestöryhmittäin sekä raportointi kunnan palveluiden toimista, joilla hyvinvoinnin tarpeisiin vastataan. Kaikista kunnista myös ylipäätään löytyi hyvinvointikertomus jossakin muodossa.

Vastuu

Vastuulla tarkoitettiin tässä tapauksessa raportoinnissa esiintyviä loistavia käytäntöjä. Hyvinvointikertomuksissa niitä esiintyi useita. Erityisesti isojen kaupunkien hyvinvointierojen vertailu eri alueiden välillä ja palveluiden kohdentaminen on tärkeää. Raportin luettavuutta parantaa, jos pääpointit ikäkausittain on esimerkiksi laatikoitu huomion herättämiseksi. Kuntalaisten osallisuudesta raportointi ja alueen hyvinvointitoimijoiden esitleminen, samoin kuin hyvinvointikertomuksen laadinnan eri vaiheista kertominen ja vuosikelloon liittäminen, korostavat hyvinvointikertomuksen strategisesta tarkoitusta, joka ei siis ole yksittäinen projekti.

Responsiivisuus

Responsiivisuudella tarkoitettiin tässä tutkimuksessa hyvinvointikertomuksen asiakasystävällisyyttä ja kuntalaisten ja järjestöjen osallistumista kunnan hyvinvointityöhön. Pääsääntöisesti kertomusten asiakasystävällisyyden esteiksi muodostuivat kaavamaisuus eli indikaattoreiden listamainen esitystapa, kuntalaisen huomiotta jättäminen lukijana ja saatavuus. Hyvinvointikertomuksen viisuaalisuutta ja kerronnallisuutta voisi jatkossa parantaa. Joissakin kunnissa kuntalaiset ja muut sidosryhmät oli otettu hyvin mukaan hyvinvointikertomustyöhön:

"Kuntalaisten kokemuksia hyvinvoinnista ja hyvinvointipalveluista ... kyselytutkimus kauppojen edessä."

"Kuntalaisten ja järjestöjen näkökulmaa hyvinvointikertomukseen on kerätty kuntalaiskyselyllä joulukuussa 2011 ja Hyvinvoinnin ideointi-illassa syyskuussa 2012."

Yhtä lailla on huomioitu, että tiedottamisen ja osallisuuden osa-alueita tulisi vielä kehittää.

"Hyvinvointia tukevista palveluista ja olosuhteista tiedottamista tulee tehostaa."

"Niin ikään kehitetään kuntalaisten osallisuutta ja järjestöyhteistyötä hyvinvointityössä."

Myös hyvinvointikertomuksesta välittyvä aito asiakasystävällisyys on tärkeää. Seuraavat tekstinäytteet ovat saman kunnan hyvinvointikertomuksesta. Nuorilla voi olla samantyyppisiä vaikeuksia palveluiden saavutettavuuden kanssa kuin vanhuksilla, mutta tätä ei oteta kertomuksessa huomioon.

"Harva asutus, pitkät välimatkat ja vähäiset tai kokonaan puuttuvat palvelut voivat muodostua ongelmiksi erityisesti vanhuksille, joiden liikkuminen on muutenkin vaikeaa."

"Nuorisotila ... toimintakeskuksessa on säännöllisesti avoinna arkisin. Tilat tarjoavat turvallisen paikan viettää aikaa kavereiden kanssa aikuisen läsnä ollessa."

4.3 Vertailua kuutoskaupunkien ja muiden kuntien välillä

	Kuutoskaupungit	Muut kunnat
Vahvuudet	Perusteellisuus Rakenteet	Tiiviys Vastuunalaisuus Ajantasaisuus Nimeäminen
Haasteet	Vertailukelpoisuus Pituus Tilastomaisuus Ajantasaisuus	Rakenteet Arkojen asioiden esiintuminen

Taulukko 4. Hyvinvointikertomusten vahvuuksien ja haasteiden vertailua isojen ja pienten kuntien välillä.

Kolmannessa tutkimuskysymyksessä haettiin vastausta siihen, minkälaisia eroja hyvinvointikertomuksissa on eri kuntien välillä. Eroja lähdettiin tarkastelemaan kuutoskaupunkien ja muiden, kuuden pienemmän kunnan välillä. Ensimmäinen havainto oli, että kuutoskaupunkien hyvinvointikertomuksista välittyi tilastomaisuus ja perusteellisuus, mutta toisaalta tämä saattoi johtaa kertomuksen pitkään pituuteen ja heikompaan vertailukelpoisuuteen. Pienillä kunnilla kertomukset olivat tiiviimpiä ja vastuunalaisuus toteutui hieman paremmin. Kuutoskaupunkien kertomuksista löytyi paljon informaatiota sosiaalisesta segregaatista ja alueellisista eroista, joita pienempien kuntien kertomuksissa tuskin on edes tarpeen esittää. Hyvinvointikertomusten saatavuus oli ongelmallinen molemmilla ryhmillä – sähköisten hyvinvointikertomuksen käyttö ei tarkoittanut helppoa saatavuutta, pikemminkin lisäsi epäselvyyttä, kuten aiemmin tässä luvussa on mainittu. Kuutoskaupunkien verkkosivuilta etsittynä hyvinvointikertomukset löytyivät useimmiten "tilastojulkaisut" tms. välilehden takaa, pienissä kunnissa taas "hallinto" tms. takaa. Huomionarvoista on, että kaikki pienet kunnat olivat käyttäneet sähköistä hyvinvointikertomusta, ainakin pohjana.

Ajantasaisuus toteutui pienillä kunnilla paremmin siitä näkökulmasta katsottuna, että laaja hyvinvointikertomus oli toteutettu ja julkaistu vuosien 2013–2016 aikana, ei vasta niiden jälkeen, kuten kahdessa kuutoskaupungissa. Tämä myös korostaa havaintoa kuutoskaupunkien kertomusten tilastomaisuudesta. Tutkimustulosten perusteella voidaan myös havaita, että kuutoskaupunkien on helpohkoa toteuttaa hyvinvointikertomus, jo siitäkin syystä, että tilastoinnin rakenteet ovat olleet olemassa jo valmiina, kun taas pienemmät kunnat ovat luoneet hyvinvointikertomukset "tyhjästä". Voidaan myös pohtia, onko laadukkaan hyvinvointikertomuksen laatiminen nykystandardeilla pienille kunnille liian iso ponnistus – ja toisaalta isoille kunnille vain yksi tilastojulkaisu muiden joukossa. Kuutoskaupunkeja ja pienempiä kuntia vertailtaessa huomio kiinnittyy hyvinvointikertomusten nimeämiseen. Pienet kunnat ovat onnistu-

neet hyvinvointikertomusten nimeämisessä ainakin tilivelvollisuuden näkökulmasta parhaiten. Pienempien kuntien ryhmässä hyvinvointikertomusten nimistä pystyy päättämään niiden tarkoittavan nimenomaan laajaa hyvinvointikertomusta, kuutoskaupunkien kohdalla täytyy tehdä lisäselvityksiä, jotta selviää, onko raportti hyvinvointikertomus ja onko se laaja hyvinvointikertomus. Yhteenvedona voidaan todeta, että molemmissa luokissa, niin kuutoskaupunkien kuin pienempien kuntien laatimissa hyvinvointikertomuksissa, oli mukautetulla GRI-ohjeistolla mitattuna laadukkaita kertomuksia. Seuraavaksi hyvinvointikertomuksia tarkastellaan tarkemmin kunnittain.

4.4 Hyvinvointikertomusten tarkastelua kunnittain

4.4.1 Kuutoskaupungit

Helsingin tila ja kehitys 2016

"Helsinkiäisten terveyden ja hyvinvoinnin tilassa myönteistä kehitystä, sosiaaliset ongelmat ja väestöryhmien erot edelleen huolenaiheena."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	
Selkeys	x
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	
Valvottavuus	x
Vastuu	
Responsiivisuus	x

Helsingin tila ja kehitys 2016 -raportin voidaan katsoa olevan tasapainoinen, sillä sen lukemalla raportista syntyy puolueeton kuva kaupungin kokonaissuoriutumisesta. Raportissa kerrotaan hyvinvoinnin lisäksi paljon erilaisia tietoja, esimerkiksi kuntatalouden tilasta. Raportin ei voida katsoa olevan vertailukelpoinen muiden kuntien hyvinvointikertomuksiin, sillä sitä ei ole tehty sähköinen hyvinvointikertomus -työvälineellä, ja pituuteensa nähden siinä käsitellään niin paljon erilaisia asioita, kuten aasialaisten turistien mielikuvia Helsingistä, että vertailu muihin kuntiin on mahdollista, mutta haastavaa. Joitakin vertailuja on tehty pääkaupunkiseudun muihin kuntiin nähden, mutta vertailua esimerkiksi kuutoskaupunkeihin ei ole. Raportti on täynnä tietoa ja yksityiskohtia, joten voidaan sanoa sen olevan tarkka. Ajantasainen raportti ei ole siitä syystä, että sen liittämistä kaupungin vuosikelloon ei ole mainintaa, ja toisaalta raportin vastatessa laajaa hyvinvointikertomusta, se on valmistunut vasta tammikuussa 2017, katsoen siis historiaan eikä tulevaan. Raportti on hyvin selkeä ulkoasultaan, värejä ja taulukoita on käytetty runsaasti, ja raportti on helppolu-

kuinen. Erityisen hyvä seikka raportin sommittelussa ovat listatut pääkohdat jokaisen teeman alussa. Saatavuutta rajoittaa hieman raportin nimi, sillä raportissa ei kerrota sen olevan hyvinvointikertomus. Raportissa on käytetty paljon tilastotietoja, jotka ovat Helsingin itsensä tuottamia ja tilastokeskuksen tilastoja. Muita käytettyjä mittareita on esimerkiksi Kelan sairastavuusindeksi. Reliabiliteetin voidaan siis katsoa täyttyneen.

Tilivelvollisuuden ulottuvuuksien osalta helsinkiläisten hyvinvoinnista kertova raportti on läpinäkyvä, sillä siinä kerrotaan asioista rehellisesti ja raportoidut asiat ovat merkityksellisiä. Vastuunalaisuus ei toteudu, sillä vaikka raportissa on kerrottu tilastojulkaisun kirjoittajat, niin siitä ei välity muuta tietoa Helsingin hyvinvointityöstä tai sen vastuuhenkilöistä. Myöskään vastuun osalta huomattavan hyviä käytäntöjä ei ollut havaittavissa. Responsiivisuuden osalta raportissa on luku kaupunkilaisten osallistumismahdollisuuksista, mutta itse hyvinvointikertomukseen liittyvää kansalaisten osallistumista ei mainita. Kokonaisuudessaan raportti on kuitenkin ulkoasultaan asiakasystävällinen.

Espolaisten hyvinvoinnin tila 2013

"Ihmiset ovat kaupungin tärkein voimavara - heidän hyvinvointinsa on ykkösasia."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	x
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	x
Selkeys	x
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	x
Valvottavuus	x
Vastuu	x
Responsiivisuus	x

Espoon hyvinvointikertomuksen voidaan katsoa olevan tasapainossa, sillä sekä vahvuuksista, että kehittämiskohteista on raportissa kerrottu yhtä paljon. Raportin alussa on selkeästi kerrottu, mitä hyvinvointikertomus tarkoittaa. Raportissa käytetyt valokuvat ovat pääasiassa neutraaleja. Kertomuksen vertailukelpoisuus toteutuu, sillä raportin tarkastelunäkökulmana on käytetty elinvaihetarkastelua, jota käytetään myös sähköisessä hyvinvointikertomuksessa, vaikka tätä raporttia ei ole sähköinen hyvinvointikertomus -työvälineellä toteutettuakaan. Raportissa keskitytään vertailemaan Espoon eri alueiden hyvinvointia, ei niinkään vertailuun kuutoskaupunkeihin, paitsi liitteissä. Tarkkuus toteutuu, sillä raportista löytyy riittävästi oikeanlaista tietoa hyvinvoinnista. Raportin tiivistelmä on laadittu myös ruotsiksi. Yhtenä Espoon vahvuutena raportin mukaan pidetään vieraskielistä maahanmuuttoa, mutta raporttia ei löydy kaupungin verkkosivuilta englanninkielisenä. Raportissa ei kerrota, kuinka se liittyy kuntastrategiaan ja kunnan hallintoon, ja ei myöskään ole kerrottu, milloin tämä laaja hyvinvointikertomus on hyväksytty kaupunginvaltuustossa. Ajantasaisuuden kuitenkin on katsottu täyttyneen, sillä raportti on julkaistu vuonna

2013. Selkeys toteutuu, sillä raportti on helppolukuinen, mutta saatavuutta heikentää raportin nimi, vaikkakin siinä viitataan toki hyvinvointiin. Raportin lähteinä on käytetty yleisiä tutkimuksia, kuten kouluterveyskyselyä, alueellista terveys- ja hyvinvointitutkimusta (ATH), sekä uusinta kuntapalveluiden laatu - tutkimusta.

Espoon hyvinvointikertomus on läpinäkyvä ja kerrotut asiat merkityksellisiä. Vastuunalaisuus toteutuu, sillä raportin valmistelleet on nimetty raportin alussa. Valvottavuuden osalta raportissa ei kerrota, onko se hyväksytty valtuustossa, mutta raportti täyttää lain asettamat vaatimukset. Vastuun osalta huomattavan hyvä käytäntö on hyvinvointierojen huomiointi ja vertailu eri alueiden välillä, jotta alueiden välisiä hyvinvointieroja mitataan ja palveluita osattaisiin kohdentaa niitä tarvitseville alueille. Raportti on asiakasystävällinen, ja kansalaisia on otettu huomioon sitä valmisteltaessa. Hyvinvointityöryhmän (joka vastaa hyvinvointiraportin käytännön toteutuksesta) lisäksi Espoossa toimii alueellisia hyvinvointiryhmiä. Ne ovat poikkihallinnollisia, ja niissä on myös mukana järjestöjen, seurakunnan ja poliisin edustus, joten ryhmät "tuntevat hyvin alueensa hyvinvointitilanteen ilon- ja huolenaiheineen." Ryhmät toimivat eri alueilla eri tavoin, mutta kaikki kokevat tärkeäksi oman alueen muihin toimijoihin tutustumisen ja verkostoitumisen.

Tampereen kaupungin hyvinvointikertomus 2012

"Kuntalaisten hyvinvoinnin parantuminen on myös Tampereen kaupungin strateginen päämäärä."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	x
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	x
Selkeys	x
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	
Valvottavuus	x
Vastuu	x
Responsiivisuus	x

Hyvinvointikertomuksen käsite on määritelty johdannossa hyvin, ja raportti vaikuttaa tasapainoiselta, mitään näkökulmaa ei ole liiaksi korostettu yli muiden, kuten sivun viisi muotoilusta voi havaita. Raporttia pystyy vertailemaan hyvin muihin hyvinvointikertomuksiin, sillä raportin tarkastelunäkökulmana on käytetty elinvaihetarkastelua, ja vertailua on tehty toisiin kuutosiin. Raportissa on riittävät tiedot hyvinvoinnista ja sen edistämisestä, eli tarkkuus toteutuu. Raportin julkaisu ajoittuu uuden kaupunginvaltuuston aloittamisajankohtaan, eli tammikuuhun 2013. Ulkoasultaan raportti on selkeä ja taulukoita on käytetty hyvin. Raportti ei ole myöskään liian pitkä. Hyvinvointikertomuksen saatavuudessa on hieman vaikeuksia, johtuen verkkosivustojen ja linkkien epä-

selvyyksistä ja raportin nimestä. Raportin valmistelussa on käytetty luotettavia tilastoja ja indikaattoreita, tilastokeskukselta saatavia tietoja ja Sotkanettiä.

Tampere on rehellisesti kertonut raportissaan suoriutumisestaan ja kerrotut asiat ovat merkityksellisiä. Painetussa kertomuksessa ei vastuutahojen nimiä mainita, mutta sähköisessä kyllä. Raportti on hyväksytty valtuustossa osaksi toiminnan ja talouden strategista suunnittelua ja täyttää lain asettamat vaatimukset eli tulevaisuuden tavoitteet mainitaan. Vastuun loistavia käytäntöjä kuvastaa kertomuksen lopussa olevat päätelmät kaikkien ikäryhmien hyvinvoinnin tilanteesta. Hyvinvointikertomuksen voidaan todeta olevan asiakasystävällinen, sillä ulkoasultaan se on hyvin selkeä ja vertailtavissa. Rakenne on miellyttävä, kertomusmainen. Kuntalaisten osallisuutta hyvinvointikertomuksen laadintaan ei ole mainittu.

Vantaan Yhteinen hyvinvointi, hyvinvoinnin ja toimintaympäristön kehitys Vantaalla vuosina 2013–2016

"Yhteinen hyvinvointi -raportti luo monipuolisen katsauksen Vantaan kaupungin kehitykseen valtuustokauden 2013–17 aikana."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	x
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	
Selkeys	
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	x
Valvottavuus	x
Vastuu	x
Responsiivisuus	

Vantaan laajan hyvinvointikertomuksen voidaan katsoa olevan tasapainoinen, sillä sen lukemalla raportista syntyy puolueeton kuva kaupungin kokonaissuoriutumisesta. Hyvinvointikertomus on käsitteenä määritelty. Raportissa kerrotaan hyvinvoinnin lisäksi paljon erilaisia tietoja, esimerkiksi ympäristön tilasta ja kaupungin kulttuurimaisemista. Vertailukelpoisuus toteutuu, ja vertailua on tehty mm. muihin KUUMA-kuntiin. Yksityiskohtaista tietoa on riittävästi. Raportti on suhteellisen selkeä, mutta pituutensa takia haastava hahmottaa. Raportin keskeiset havainnot, alkukatsauksessa seitsemän ensimmäistä sivua, ovat raskasta luettavaa fontin ja sivun muotoilun takia. Vantaan eri alueiden eroja ei raportissa oteta huomioon yhtä laajasti ja kattavasti, kuin esimerkiksi Espoon raportissa. Vantaan raportti perustuu kahdeksaan eri teema-alueeseen, joista yhteen on sisällytetty elinkaariajattelu. Huomattavaa on, että raportti on todella pitkä, 110 sivua. Tämä näkyy myös siinä, että vaikka raportti onkin "laaja hyvinvointikertomus", olisiko silti pitänyt ehkä jättää joitain yleisesti tiedossa olevia asioita pois, kuten esimerkiksi tiedot siitä, kuinka pääkaupunkiseutu kasvaa nopeaa vauhtia. Raportin lähteenä on käytetty laajasti tilastotietoja, esimerkiksi THL:n tietokantoja. Reliabiliteetin voidaan siis katsoa täyttyneen.

Vantaan hyvinvointikertomus on läpinäkyvä ja kerrotut asiat merkityksellisiä. Vastuunalaisuus toteutuu, sillä raportin valmistelleet on nimetty raportin alussa. Hyvinvointikertomus täyttää lain asettamat vaatimukset. Vastuun osalta huomattavan hyvä käytäntö Vantaan raportissa on luku kuntalaisten osallisuudesta, josta Vantaalla näyttää olevan pitkät perinteet. Responsiivisuus ei toteudu, sillä raportti on pitkä, sisältää monta taulukkoa ja toteaa itsestään selviä asioita, ja kuntalaisten osallisuus hyvinvointikertomustyöhön on vaikeasti havaittavissa.

Oulun kaupunki hyvinvointikertomus 2013–2016

"Hyvinvointikertomuksen painopisteenä niin strategisella kuin toiminnallisella tasolla on hyvinvointitiedon tuottaminen, analysointi ja kehittäminen."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	x
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	x
Selkeys	x
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	x
Valvottavuus	x
Vastuu	x
Responsiivisuus	x

Oulun hyvinvointikertomuksesta 2013–2016 välittyä raportin tasapainoisuus, sillä positiivisia ja negatiivisia asioita käsitellään yhtä paljon, eikä kumpaankaan selvästi enemmän. Raportin alussa käsitellään selkeästi, minkä takia ja miksi hyvinvointikertomus on laadittu. Lisäksi "hyvinvointikertomusta ja hyvinvointijohtamista ei nähdä erillisenä "omana prosessinaan" vaan vuosikellon mukaiseen sekä valtuustokauden toimintaan suoraan kytkeytyvänä." Kertomus on laadittu sähköinen hyvinvointikertomus -työvälineellä. Tämä määrittää vertailukelpoisuutta, sillä kertomuksessa on selkeä rakenne, ja muihin samalla työvälineellä tehtyihin kertomuksiin vertailu on vaivattomampaa, kun rakenne on edes jokseenkin sama. Lisäksi raportissa on käytetty vertailua kuutoskaupunkeihin. Tarkkuus ilmenee siten, että kaikki ikäryhmät on käyty läpi yksitellen. Kokemuksellisen hyvinvoinnin käsite on otettu hyvin huomioon ja käyttöön. Reliabiliteetti toteutuu, sillä raportin lähteet ja indikaattorit ovat yleisiä ja hyvin samantyyppisiä kuin muillakin kuutoskunnilla.

Läpinäkyvyys välittyä raportista, sillä Oulu on kertonut avoimesti, kuinka se on suoriutunut velvoitteistaan, ja raportissa ei ole keskitytty vain positiiviseen tai negatiiviseen. Raportoidut asiat ovat merkityksellisiä ja osuudet jaettu tasapuolisesti. Vastuunalaisuus toteutuu, sillä hyvinvoinnin johtamisen rakenteet on esitetty selkeästi ja vastuunalaisuus ja vastuunalaiset on nimetty suoraan nimeltä. Valvottavuus toteutuu, sillä kaupunginvaltuusto on hyväksynyt hyvinvointikertomuksen. Vastuu ilmenee loistavina käytäntöinä, kertomuksessa on korostettu selkeästi, miksi hyvinvointikertomus on tärkeä, kuten

tilinpäätös, eikä se ole vain yksittäinen projekti. Tavoitteena on lisäksi lisätä luottamushenkilöiden ja johtajien hyvinvointijohtamisen osaamista, ja mainittu kehitettävän kuntalaisten osallisuutta ja järjestöyhteistyötä hyvinvointityössä. Hyvinvointikertomus on kokonaisuudessaan hyvin asiakas- ja lukijaystävällinen.

Turun hyvinvointikertomus 2014

"Yhdessä tasapainoisen taloudenpidon ja hyvään elämänlaadun kanssa elinympäristöstä huolehtiminen luo kestäväää hyvinvointia, joka on kaupungin toiminnan keskeinen päämäärä. Avainsanoja kestävään hyvinvoinnin saavuttamisessa ovat yhteistyö ja kumpu-panuus kaupungin, kaupunkilaisten sekä kaupungin sidosryhmien välillä."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	
Selkeys	
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	
Valvottavuus	x
Vastuu	
Responsiivisuus	x

Turun hyvinvointikertomus on tasapainoinen kokonaisuus. Hyvinvointikertomuksen käsite on määritelty alussa kattavasti. Raportissa käytetyt valokuvat luovat hieman positiivissävytteistä kuvaa. Kertomus ei ole vertailukelpoinen muiden kuntien laajojen hyvinvointikertomusten kanssa, sillä raportti on enemmänkin yhden vuoden katsaus. Taulukoissa on käytetty epäselviä lyhenteitä. Raportissa on kuitenkin riittävät tiedot turkulaisten hyvinvoinnista. Selkeyden puolesta raportti on hieman tasapaksu, ja erilaisia taulukoita olisi voinut käyttää selkeyttämään raportin tietojen esittelyä. Raportti on lisäksi hankalasti saatavissa. Reliabiliteetti toteutuu, sillä tietoja on saatu esimerkiksi koulu-terveyskyselystä ja alueellisesta terveys- ja hyvinvointitutkimuksesta.

Turku on rehellisesti kertonut raportissaan suoriutumisestaan ja kerrotut asiat ovat merkityksellisiä. Hyvinvointikertomuksessa ei vastuutahojen nimiä mainita. Raportti on hyväksytty osaksi toiminnan ja talouden strategista suunnittelua ja täyttää lain asettamat vaatimukset eli tulevaisuuden tavoitteet mainitaan. Hyvinvointikertomuksen voidaan todeta olevan asiakasystävällinen, sillä tasapaksuudesta huolimatta asiat kerrotaan selkeästi ja suhteellisen lyhyesti. Kuntalaisten osallisuutta hyvinvointikertomuksen laadintaan ei ole mainittu.

4.4.2 Muut kunnat

Imatran hyvinvointikertomus 2014–2016

"Imatralla asukkaan on hyvä elää, vierailijan viipyä ja yrittäjän sekä elinkeinoelämän menestyä naapurien ja ympäristön kanssa sopuinnussa."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	x
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	x
Selkeys	x
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	x
Valvottavuus	x
Vastuu	x
Responsiivisuus	x

Imatran hyvinvointikertomuksesta välittyy kokonaisvaltainen ja tasapainoinen kuva, tiiviisti esitettynä. Hyvinvointi on määritelty kertomuksen aluksi. Raportti on vertailukelpoinen indikaattoreiltaan ja elinkaarimalliltaan, ja siitä löytyy yksityiskohtaiset tiedot kuntalaisten hyvinvoinnin tilasta. Raportti on julkaistu vuonna 2014, eli ajantasaisuuden on katsottu toteutuneen. Lähteinä on käytetty mm. alueellista terveys- ja hyvinvointitutkimusta, kouluterveyskyselyä ja Sotkanettiä. Hyvinvointikertomus on kaiken kaikkiaan selkeä ja värikäs kokonaisuus, mutta samalla yleisilmeeltään neutraali.

Imatran hyvinvointikertomus on läpinäkyvä ja vastuunalaisten nimet on kirjattu raportin alkuun. Valvottavuuden osalta hyvinvointikertomus on hyväksytty ja täyttää lain asettamat vaatimukset. Vastuun osalta erittäin hyvänä käytäntönä voidaan pitää pääpönttien laatikoimista. Raportti on asiakasystävällinen, ja kertomuksen mukaan asukkaat otetaan mukaan jo palveluiden suunnitteluun.

Jämsän hyvinvointikertomus 2013–2016

"Asukkaille mutkaton ja joustava arkielämä."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	x
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	
Selkeys	
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	x
Valvottavuus	x
Vastuu	
Responsiivisuus	x

Jämsän laaja hyvinvointikertomus on pääsääntöisesti tasapainossa. Se on myös vertailukelpoinen muihin sh-työvälineellä toteutettuihin hyvinvointikertomuksiin. Tarkkuuden osalta raportista löytyy riittävät ja oikeat tiedot. Ajantasaisuudesta ei löytynyt raportista tietoa. Raportti on suhteellisen selkeä, mutta tasapaksu ja raskaslukuinen, ja sen saatavuus oli heikko, joten selkeyden ei katsottu toteutuneen. Reliabiliteetti toteutuu ja indikaattorit pohjautuvat Pirkanmaan sairaanhoitopiirin suositukseen ja Jämsän omaan tarpeeseen.

Jämsä on rehellisesti kertonut raportissaan suoriutumisestaan ja kerrotut asiat ovat merkityksellisiä. Hyvinvointikertomuksessa on vastuutahojen nimet mainittu, eli vastuunalaisuus toteutuu. Hyvinvointikertomus täyttää lain asettamat vaatimukset. Mitään erityisen hyviä käytäntöjä ei ollut havaittavissa. Responsiivisuus toteutuu, sillä kuntalaisten ja järjestöjen näkökulmaa on kysytty kuntalaiskyselyllä ja hyvinvoinnin ideointi-illassa.

Ii kunnan laaja hyvinvointikertomus 2013–2016

"Ii on hyvässä vedossa."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	x
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	x
Selkeys	x
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	x
Valvottavuus	x
Vastuu	x
Responsiivisuus	x

Iin hyvinvointikertomus on tasapainoinen, joskin hieman positiivisesti sävyttynyt iloisten värien, valokuvien ja tekstinostojen johdosta. Raportti on toteutettu sh-työvälineen pohjalta, ja vertailua on tehty Liminkaan, Muurameen, koko maahan, Pohjois-Pohjanmaahan ja Muhokseen. Kertomuksesta löytyy riittävät ja yksityiskohtaiset tiedot. Hyvinvointityö on otettu hienosti huomioon kunnan talouden ja strategian kanssa. Raportti on todella selkeä ja helppolukuinen. Reliabiliteetin osalta käytetyt lähteet ovat tavanomaisia, esim. THL.

Ii raportoi läpinäkyvästi merkittävistä hyvinvoinnin ulottuvuuksista. Vastuunalaisuus täyttyy, sillä raportista löytyy nimetyt vastuutahot. Vastuun osalta loistavia käytäntöjä raportoinnissa on käytetty hyvinvointikertomuksen kannessa, josta heti näkee, milloin kertomusta on valmisteltu ja kenen toimesta. Loistavana käytäntönä voidaan mainita myös tiivistelmä kunnan alueen hyvinvointitoimijoista, hyvinvointikertomuksen tekemisen vaiheista ja vuosikelloon liittämistä. Raportin ulkoasu on siisti ja helppolukuinen, ja kuntalaiset ovat saaneet olla osallisina hyvinvointityössä kyselyiden ja neuvostojen muodossa. Hyvinvointikertomus täyttää lain asettamat vaatimukset. Asiakasystävällisyyden näkökulmasta raportin indikaattoriosuus oli varsin pitkä.

Pälkäneen hyvinvointikertomus 2013–2016

"Luovuus ja ennakkoluulottomuus taloudellisen ja kestävän kehityksen voimavarana."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	x
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	
Selkeys	x
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	x
Valvottavuus	x
Vastuu	
Responsiivisuus	x

Pälkäneen hyvinvointikertomuksesta saa luettaessa tasapainoisen kuvan. Vertailukelpoisuus toteutuu, sillä pohjana on käytetty sähköisen hyvinvointikertomuksen mallia, ja vertailua on tehty neljään muuhun kuntaan ja Pirkanmaan maakuntaan. Kertomuksen tiedot ovat riittäviä ja merkityksellisiä, ja käytetyt indikaattorit ja tilastot luotettavia. Selkeyttä heikensi raportin vaikea saatavuus ja ajantasaisuus ei toteutunut, sillä kertomuksessa ei ollut mainintaa hyvinvoinnin liittymisestä kunnan vuosikelloon tai hyvinvointikertomuksen julkaisuaikakohdasta. Hyvinvointityöryhmän nimet ja ammattinimikkeet löytyvät ja hyvinvointikertomus täyttää lain asettamat vaatimukset. Hyvinvointikertomuksesta ei kuitenkaan löytynyt niin sanottuja "loistavia käytäntöjä". Kertomus on ulkoasultaan asiakasystävällinen, mutta kuntalaisia tai järjestöjä ei ole ainaakaan suoraan otettu mukaan hyvinvointikertomustyöhön.

Siikalatvan hyvinvointikertomus 2013–2016

"Kuntalaisten hyvinvointi lisääntyy: päätösten teossa otetaan huomioon hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	
Vertailukelpoisuus	
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	
Selkeys	
Reliabiliteetti	

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	
Vastuunalaisuus	x
Valvottavuus	x
Vastuu	
Responsiivisuus	

Siikalatvan kertomuksessa ei ole määritelty, mitä hyvinvointikertomus tarkoittaa, ja raportti on selvästi vasta kehitysasteella. Varsinkin kertomuksen alusta tulee vaikutelma negatiivisten asioiden paljoudesta. Raportti ei ole siis tasapainoinen. Raportti on selkeähkö, mutta turhan listamainen, lähes kaikki huomiot

on tehty ranskalaisin viivoin. Voidaan kuitenkin todeta, että raportissa käsitellään kuntalaisten asioita väestöryhmittäin ja kunnan toimia hyvinvoinnin edistämiseksi. Raportissa ei myöskään kerrota, mihin lähteisiin se nojaa tiedoissaan. Periaatteessa raportista löytyy yksityiskohtaista tietoa, mutta sitä ei perustella suoraviivaisesti. Vastuunalaisuus on todennettu, sillä vastuunalaisten nimet on kerrottu. Valvottavuuden osalta raportti on hyväksytty valtuustossa. Raportti ei ole myöskään ulkoasultaan asiakasystävällinen, sillä siinä ei ole esimerkiksi mitään esittelytekstejä.

Sysmän kunnan hyvinvointikertomus

"Hyvinvointia edesauttaa juurien tunteminen ja oman ympäristön tuttuuden tuoma turvallisuuden tunne."

Raportoinnin laatu	
Tasapainoisuus	x
Vertailukelpoisuus	x
Tarkkuus	x
Ajantasaisuus	
Selkeys	x
Reliabiliteetti	x

Tilivelvollisuus	
Läpinäkyvyys	x
Vastuunalaisuus	
Valvottavuus	x
Vastuu	
Responsiivisuus	x

Sysmän hyvinvointikertomuksen voidaan katsoa olevan tasapainossa, sillä sekä vahvuuksista, että kehittämiskohteista on raportissa kerrottu yhtä paljon. Raportin alussa on selkeästi kerrottu, mitä hyvinvointikertomus tarkoittaa. Raportissa on riittävän yksityiskohtaiset tiedot, ja toisaalta kerrottu mielenkiintoisia tietoja esimerkiksi kunnan ääniympäristöstä. Yllättävää on, että raportin on toteuttanut Nastolan kunta, koska Sysmän kunta hankkii sieltä sosiaali- ja terveyspalvelujen tilaajatoiminnan. Sysmä on täydentänyt tietoja omalta osaltaan. Hyvinvointikertomuksen laadinnassa on käytetty pohjana THL:n mallia ja Lahden ja Hollolan hyvinvointikertomuksia. Raportti on siis vertailukelpoinen ja siinä on tehty vertailuja muihin Päijät-Hämeen kuntiin. Ajantasaisuus ei toteudu. Raportti on ulkoasultaan selkeä. Lähteinä on käytetty mm. tavanomaisia kouluterveyskyselyä ja Sotkanettiä. Sysmän hyvinvointikertomus vaikuttaa ulospäin läpinäkyvältä. Vastuunalaisuutta ei voida todeta, sillä raportissa ei lue vastuutahojen tietoja. Hyvinvointikertomus täyttää lain asettamat vaatimukset. Raportti on lukijaystävällinen.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Tulokset suhteessa teoriaan

Tutkimuksessa on perehdytty hyvinvointikertomukseen kunnan raportointivälineenä – yhteiskuntavastuuraportoinnin ja tilivelvollisuuden näkökulmista. Aineistona käytettiin kahdentoista kunnan ensimmäisiä laajoja hyvinvointikertomuksia. Tutkimuksen tavoitteena oli vastata kolmeen kysymykseen: 1) Kuinka laadukkaita raporteja hyvinvointikertomukset ovat? 2) Miten tilivelvollisuus kuntalaisia kohtaan ilmenee hyvinvointikertomuksista? 3) Minkälaisia eroja hyvinvointikertomuksissa on eri kuntien välillä? Tutkimuksella haluttiin luoda monipuolinen katsaus hyvinvointikertomusten tämänhetkiseen todellisuuteen ja toteutustapaan.

Kansainvälisesti katsottuna Suomen kunnat ja niiden tehtävät ovat omalaatuisia. Kuntarakenteiden ja -johtamisen tutkimus on erityisesti toimintaympäristön muuttuessa ollut eloisaa, mutta hyvinvointijohtamisen ja -politiikan tutkimus kuntatasolla on ollut kuitenkin vähäistä. (Uusitalo ym. 2003, 52.) Tämä tutkimus antaa viitteitä siitä, että nykyisen tilanteen ongelmana voidaan pitää hyvinvointikertomuksen uutuutta ja jäsentämättömyyttä – onko se kunnan tuottama muuttumaton raportti yhteiskunnalle tilivelvollisuuden täyttämiseen – vai jatkuvassa muutoksessa oleva johtamistyökalu kunnan päätöksenteon tueksi? Toisaalta hyvinvointikertomuksen kerrotaan olevan juurikin kunnan ammattijohtajan työkalu, mutta toisaalta kunnanvaltuutettujen päätöksenteon tueksi valmisteltu raportti. Entä onko kuntalaiset unohdettu kokonaan tiedon käyttäjinä?

Hyvinvointijohtaminen on uusi asia niin kunnille kuin johtamistutkimukselle. Uusitalo ym. (2003, 52–53) ovat määritelleet hyvinvointijohtamisen tarkoittavan hyvinvoinnin sisällyttämistä kunnan strategiajohtamiseen, jolloin hyvinvoinnin tulisi nousta kunnan toiminnassa samalle tasolle taloushaasteiden rinnalle. Hyvinvointikertomuksesta tehtävä tutkimus on tärkeää, sillä se on vakiinnuttamassa asemaansa hyvinvointijohtamisen työvälineenä (Kauppinen & Hätönen 2014, 30). Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena oli selvit-

tää, kuinka laadukkaita laajat hyvinvointikertomukset ovat raportteina, laskentatoimen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntahallinnon uudistuksen toteutuessa hyvinvointikertomus on oiva työkalu kunnan hyvinvointijohtamisen terävöittämiseen ja kuntalaisten hyvinvoinnin kehittämiseen. Hyvinvointikertomuksen raportoinnin laatua tutkittiin yhteiskuntavastuuraportoinnista tutun GRI-ohjeiston kautta.

Kunnissa on ennen hyvinvointikertomustakin laadittu hyvinvointistrategioita, mutta niiden hajanaisuus on johtanut siihen, että tavoitteet ovat olleet epäselviä. Hyvinvointikertomukselle on siis selvästi ollut tarvetta, sillä jonkinlainen koottu hyvinvointiohjelma on ollut kunnissa toivottu. Aiemmassa tutkimuksessa kuitenkin tulee ilmi, kuinka tärkeää olisi, että hyvinvointistrategiat pysyisivät helposti sovellettavina, "arjen tasoisina", ei siis liian juhlavina. (Uusitalo ym. 2003, 26.)

Tulosten perusteella hyvinvointikertomusten vahvuuksina erottui moni seikka. Oikeat ja riittävät tiedot löytyivät aineiston kaikista hyvinvointikertomuksista. Hyvinvointia oli tarkasteltu väestöryhmittäin laajasti ja kertomukset olivat pääasiassa neutraaleja. Yhteiskuntavastuuraportoinnin hyvänä puolena on, että se täydentää perinteisiä laskentatoimen raportointikäytäntöjä ja pystyy tarjoamaan paremman kuvan organisaation vastuullisuudesta (Gray ym. 1995). Vastuuraportointia ja GRI-ohjeistoa tutkittaessa on kuitenkin huomattu, että organisaatioilla on ollut taipumusta "kerätä kirsikat kakun päältä", eli käyttää vastuuraportissa vain niitä GRI-ohjeiston indikaattoreita, jotka näyttävät organisaation positiivisessa valossa (Guthrie & Farneti 2008, 362). Hyvinvointikertomuksissa tällaista ilmiötä, taikka niin kutsuttua "luovaa laskentatoimeaa" (Näsi 2017, 102), ei ollut havaittavissa. Pikemminkin yksittäin esitetyt indikaattorit loivat kuvaa kuntalaisten huonovointisuudesta. "Kirsikat kakun päältä" -ilmiö voi tuki esiintyä tulevaisuudessa myös hyvinvointikertomuksissa, jos standardeitua tietokäytäntöä ei synny ja kertomusta ryhdytään käyttämään väärin kunnan imagoitarkoituksiin. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos ohjeistaa hyvinvointikertomusten teossa, mutta raportin muotoa ei ole säädetty laissa (Zechner 2014, 10).

Kertomusten laadun haasteina hahmottui niiden pituus ja saatavuus. Hyvinvointikertomuksen tulisi olla tiivis kuvaus hyvinvoinnin senhetkisestä tilasta (Perttilä ym. 2004). Hyvinvoinnin kokonaisuuden hahmottaminen oli kuitenkin pitkistä kertomuksista haastavaa. Toisaalta, voiko olla niin, että ensimmäistä kertaa laadittavista kertomuksista on tarkoituksella haluttu tehdä todella yksityiskohtaisia ja kattavia? Tat-Kei Ho (2011) kuitenkin korostaa, että julkisen sektorin tulisi ottaa asukkaat paremmin mukaan tiedontuotantoon, ja raporttien luettavuuteen ja houkuttelevaan ulkonäköön tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota. Hyvinvointikertomusten vaikeaa saatavuutta käsitellään tilivelvollisuuden ongelmana.

Myös kertomusten ajantasaisuudessa ilmeni haasteita. Alle puolet kunnista mainitsi hyvinvointikertomuksen liittämistä vuosikelloon ja kertomuksista ilmenneet yhteydet kunnan strategiaan olivat yhtä lailla osassa kertomuksia heikosti esitettyjä. Samankaltaiseen päätelmään ovat päätyneet myös Kauppinen ja Hätönen (2014), joiden mukaan strategiaan liittämistä kuvattiin kerto-

muksissa lähinnä kunnan ohjelmia luettelemalla. Aineiston perusteella kolmasosa kunnista oli laatinut kertomuksen vasta 2015–2017 välisenä aikana. Myös Perttilä ym. (2004, 14) ovat esittäneet huolensa hyvinvoinnin tavoitteiden ja talousseurannan välisestä suhteesta; hyvinvoinnin strategioita ei huomioida konkreettisesti kunnan taloussuunnittelussa tai niiden taloudellisia vaikutuksia ei arvioida. Näin ollen ne helposti unohtuvat kunnan johdon seurattavien asioiden listalta (Perttilä ym. 2004, 14).

Kuntalaisten hyvinvoinnin seuraaminen on aiemmin perustunut pääasiassa valtakunnallisiin tilastoihin (Uusitalo ym. 2003, 18). Hyvinvointikertomuksista ilmeni, että pääasiallisesti kertomuksen tiedonlähteet olivat edelleen suureksi osaksi valtakunnallisia tilastoja, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Myös hyvinvoinnin mittareita ja niiden esitystapaa tulisi kehittää eteenpäin. Kuten Zechner (2014, 22) on huomionnut, kertomukset koostuvat pitkälti vain ikäkausien mukaan listatuista indikaattoreista. Indikaattorien valinnalla myös pystytään vaikuttamaan kuvaan, joka todellisuudesta syntyy ja näin päättäjiä tekemiin päätöksiin. Voidaan myös pohtia, onko yksittäisellä kunnalla edelleenkin riittävää tietoa ja osaamista hyvinvoinnin tilan kartoittamiseen ja kuvaamiseen? (Perttilä ym. 2004, 14). Aiemmin kunnat ovat kokeneet haasteellisenä tiedon keräämisen eri tilastoista ja tutkimuksista ja sen tiivistämisen haluttuun muottiin, jotta myös vertailu toisiin kuntiin olisi mahdollista (Perttilä ym. 2004, 14). Hyvinvointikertomuksen ei tulisi olla kuitenkaan kunnalle niin iso työ, että se täytyisi ulkoistaa.

Toikko ja Zechner (2014, 6) ovat todenneet, että hyvinvointikertomuksissa ei ole kuntalaisten kokemuksia palveluiden toimivuudesta ja koetusta hyvinvoinnista. Kuten aiemmasta tutkimusperinteestä käy ilmi, yhtenäisen hyvinvointikertomusmallin kehittäminen on ollut haastavaa (Perttilä ym. 2004). Tulisiko siis kuntia rohkaista kokemustiedon käyttöön ja vapaamman hyvinvointikertomusten laatimiseen? Kokemustiedon käytön tärkeys tulisi ottaa hyvinvointikertomuksen laadinnassa huomioon. Esimerkiksi kouluterveyskyselyyn vastatessa nuori tuskin hahmottaa tiedon menevän myös oman kunnan hyvinvointikertomuksen laadintaan, jolloin tiedot vaikkapa kunnan palvelujärjestelmän toimivuudesta nuorten osalta menevät hukkaan. Kokemustiedon puuttuessa moni hyvinvointiin keskeisesti vaikuttava tekijä jää vain pihaparlamenttien tai verkkokeskustelujen tasolle – kuten koulukyytien sujuvuus tai kunnan mökkiläisten huomioiminen.

Toinen tutkimuskysymys käsitteli hyvinvointikertomusta tilivelvollisuuden näkökulmasta. Tilivelvollisuuden ongelmina voidaan pitää hyvinvointikertomusten saatavuutta, nimeämistä ja muuttuvuutta. Tutkimuksesta käy ilmi, että erityisesti kertomusten saatavuus oli heikko ja raportin ulkomuoto vaihteli suurestikin sähköisen hyvinvointikertomuksen ja kunnan verkkosivujen välillä. Saman huomion saatavuudesta on tehnyt myös (Zechner 2014, 15), joka toteaa, että vaikka kunnan toiminnan läpinäkyvyys ja kuntalaisten osallistuminen päätöksentekoon ovat ilmeisen merkittäviä arvoja yhteiskunnassa, hyvinvointikertomusten löytäminen internetistä osoittautui haastavaksi tehtäväksi. Guthrie ja Farneti (2008, 362) havaitsivat, että julkishallinnon vastuuraportointia toteutettiin lähinnä organisaation sisäisten sidosryhmien tarpeisiin. Kunnissa ei

siis välttämättä ymmärretä kuntalaisten kiinnostusta kertomuksiin tai niiden valmisteluun, osittain kertomusten sisällön tai rakenteen takia (Zechner 2014, 15). Kunnan kaikkien sidosryhmien informaatiotarpeet tulisi ottaa huomioon ja Näsi ym. (2001) mainitsevatkin, että kuntalaiset veronmaksajina ja asiakkaina ovat valitettavasti unohtuneet taloudellisen tiedon käyttäjinä. Lisäksi tutkijat huomauttavat, että laskentatoimen kahtiajaolle ei ole perusteita, jos kaikki informaatio käytetään vain johdon päätöksentekoon. (Näsi ym. 2001, 7.) Kuntalaisten pitäisi pystyä halutessaan osallistumaan palveluiden kehittämiseen, ja julkiset palvelut ovat usein kritiikin kohteena, sillä niiden tarjonta on samantyyppistä jokaiselle ja asiakkaat taas hyvin erilaisia. Asiakaslähtöisyys siis auttaa kehittämään yksilöllisiä palveluita. (Toikko & Zechner 2014, 5.) Hyvinvointikertomusten saatavuudessa ja asiakasystävällisyydessä on siis vielä sijaa kehitykselle. Toivottavaa olisi, että hyvinvointikertomus olisi käyttökelpoinen työväline, eikä vain lain edessä laadittu, hyllyyn pölyttymään jäänyt asiakirja.

Hyvinvointikertomuksista ilmeni, että kunnan poikkihallinnollisuus hyvinvointikertomusprosessissa on otettu, ainakin sanallisesti, kertomuksissa hyvin huomioon. Tämä on siis selvä parannus työskentelytapoihin, joissa hyvinvoinnin raportointi on tavoittanut vain sosiaali- ja terveydenhuollon (Wilskman ym. 2008) tai hyvinvointia on seurattu ja raportoitu terveydenhuollon menokehityksellä (Uusitalo ym. 2003, 18). Laskentatoimen tehtävänä on päätöksenteon avustamisen lisäksi luoda yhteistä kieltä kunnan ammattijohdon ja poliitikkojen välille (Näsi ym. 2001, 21). Perttilä ym. (2004, 14) ovat esittäneet huolensa siitä, että strategisesti hyvinvointi on kunnassa aina kompromissin tulos. Poliittisessa viidakossa ei ole aina varmuutta siitä, onko kaikki näkökulmat ja vaikutukset terveyteen ja hyvinvointiin huomioitu päätöksissä.

Kolmannessa tutkimuskysymyksessä pohdittiin isojen ja pienten kuntien hyvinvointikertomusten eroja. Havaittiin, että isojen kaupunkien hyvinvointikertomukset vaikuttivat enemmän tilastollisilta katsauksilta. Laajojen, jopa sata-sivuisten raporttien haltuunotto voi olla päättäjille ja muille kertomuksen käyttäjille haastavaa. Hyvinvointikertomusten laadinnasta tulisi olla vastuussa kunnan vakituinen johto (Perttilä ym. 2004), joten koko kertomuksen laadinta kaupungin tilasto-osastolla ei vastaa alkuperäistä tarkoitusta. Pienemmät kunnat olivat käyttäneet enemmän sähköinen hyvinvointikertomus -työvälinettä, jolloin kertomuksista löytyi enemmän samankaltaisuutta, ja kertomukset oli myös nimetty suoraviivaisemmin. Pienten kuntien hyvinvointikertomuksissa arkojen asioiden esitystapaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Herää myös kysymys, onko hyvinvointikertomuksen laadinta liian iso työ pienille kunnille tämänhetkisessä muodossaan?

Lopuksi todettakoon, että eikö tulisi informoida myös niitä, joiden hyvinvointia pyritään edistämään, eli kuntalaisia. Henkilökohtaisen huomion mukaan, hyvinvointikertomuksista ja niiden laatimisesta ovat tietoisia vain kunnanvaltuutetut ja hyvinvointikertomusten laatijat. Ilman huomion lisäämistä esimerkiksi kokemustiedon kerääminen voi olla haastavaa. Oikein laadittuna hyvinvointikertomusta voitaisiin käyttää strategiatyövälineen lisäksi kunnan imago-työssä vahvemmin. Eräs kunta kuvaili itseään kauniisti näin:

"Toisaalta kunnan valttina on hiljaisuus ja rauha: kunnassa voi kuulla lumihiutaleen putoavan maahan, sanotaan."

Niin sanottua viherpesua tai asioiden kaunistelua, tässä tapauksessa voitaneen sanoa hyvinvointipesua, ei empirian mukaan hyvinvointikertomuksissa esiintynyt. Tietenkin tilanne voi tulevaisuudessa muuttua, mutta on ymmärrettävää, että hyvinvointikertomuksiin valitaan positiivisia mielikuvia herättäviä kuvituksia. Asiakirjojen visuaalisen ilmeen edistäminen olisi suotavaa asiakasystävällisyyden näkökulmasta. Hyvinvointikertomusten saatavuuteen tulisi myös panostaa, kunnasta riippuen kertomuksen löytäminen oli helpohkoa tai hyvin haastavaa. Ainakin nimeämiskäytäntöjä tulisi yhdenmukaistaa, jotta lukijalle syntyisi mielikuva, millaista dokumenttia hän on lukemassa. Tutkimus tukee Kauppisen ja Hätösen (2014) päätelmää siitä, että parhaimmassa käytössä hyvinvointikertomus on elävä asiakirja, jolla pystytään vaikuttamaan kunnan ja kuntalaisten ajatteluun ja ohjaamaan organisaatio tulokselliseen toimintaan.

5.2 Tutkimuksen rajoitukset ja luotettavuus

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli lisätä ymmärrystä kuntien hyvinvointijohtamisen uudesta ulottuvuudesta, hyvinvointikertomuksesta. Hyvinvointikertomukseen keskityttiin raportoinnin näkökulmasta. Tarkoituksena ei ollut asettaa kuntien kertomuksia paremmuusjärjestykseen – pikemminkin havaita teoriasta nousseita teemoja ja hyviä käytäntöjä hyvinvointikertomuksen laamiseen. Aineisto asetti tutkimukseen omat rajoituksensa; kirjallisilta dokumenteilta ei voi kysyä epäselväksi jääneitä asioita, toisin kuin vaikkapa teemahaastattelussa haastateltavilta. Tutkimuksen luotettavuuteen on panostettu kuvailemalla tutkimuksen eri vaiheet tarkkaavaisesti. Hirsjärvi ym. (2009, 232) ovat todenneet, että kvalitatiivisessa tutkimuksessa tarkka, vaiheittainen raportointi parantaa tutkimuksen luotettavuutta.

Dokumentit ovat perinteisesti aikansa ja laatijansa muuttumattomia kuvia. Kirjallisten aineistojen saatavuudessa voi olla ongelmia ja aineiston olemassaolo sähköisesti voi olla erityinen ongelma; mikä eilen oli kaikkien näkyvillä, voi tänään olla kadonnut tai sivun muoto muuttunut (Koskinen ym. 2005, 141). Nykyaika asettaa siis omat haasteensa; hyvinvointikertomukset kerättiin tutkijan toimesta sähköinen hyvinvointikertomus -työvälineen verkkosivuilta ja kuntien omilta verkkosivuilta, yhdessä tapauksessa sähköpostilla kysymällä. Sähköpostilla pyydetty Pälkäneen hyvinvointikertomus on analysoitu eri aikaan kuin muut kertomukset. Systemaattista tiedustelua sähköpostilla hyvinvointikertomusten olemassaolosta kunnista ei tehty. Tämä on voinut johtaa tilanteeseen, jossa tarkoituksenmukainen raportti, laaja hyvinvointikertomus, on jäänyt löytymättä. Tällaista tiedonkeruutapaa, tutkittaessa tilivelvollisuutta eli kuntalaisten oikeutta saada tietää kysymättäkin, voidaan toisaalta pitää oikeutettuna. Näin on käynyt esimerkiksi Turun hyvinvointikertomuksen suhteen, sillä laaja hyvinvointikertomus on toteutettu seutukunnallisena yhteistyönä.

Seutukunnalliset, sote-alueiden ja yksittäisten väestöryhmien hyvinvointikertomukset on kuitenkin rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle, sillä tarkoituksena on ollut kartoittaa yksittäisten kuntien raportoinnin tilaa.

Aineiston avulla tutkija pystyy käsitteellistämään tutkittavan ilmiön (Eskola & Suoranta 1998, 62). Analyysirunko on tutkijan kokoama ja teorialähtöisten teemojen mittarit on luotu omalla, henkilökohtaisella ymmärryksellä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 102) hyvinvointikertomusten luonteesta, joten toinen tutkija saattaisi päätyä analyysissä erilaisiin tuloksiin. Hyvinvointikertomusten ilmaisujen tulkinta, ja näin ollen mittareina toimineiden asioiden löytyminen kertomuksista, on myös osittain subjektiivista tulkintaa.

Aineiston riittävyttä arvioitaessa voidaan tarkastella kylläntymistä eli saturaatiota. Aineisto on silloin riittävä, kun se alkaa toistaa itseään, eikä uutta tietoa enää löydy aineistoa kasvattamalla. Kylläntymisellä ei kuitenkaan aina voida selittää laadullisen tutkimuksen aineiston riittävyttä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 89–90.) Tutkimuksen sisällönanalyysin ollessa teorialähtöinen, saturaatio ei selitä aineiston riittävyttä. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston koko ei ole hallitseva tekijä, vaan aineistosta tehtävät tulkinat (Eskola & Suoranta 1998, 68). Tutkimus on laadullinen, joten tulokset eivät ole tilastollisesti yleistettävissä.

5.3 Jatkotutkimusaiheita

Suomen kuntakenttä elää murroksen aikakautta. Hyvinvointikertomuksen historia on vielä nuori ja tulevaisuus tuntematon. Tämä herättää monia mielenkiintoisia kysymyksiä mahdollisiksi jatkotutkimusaiheiksi. Erityisesti hyvinvointikertomuksen ja hyvinvointitiedon todellinen käyttö ja käyttäjät kiinnostavat; kuka tietoa käyttää – vai käyttäkö kukaan – ja kuinka hyvinvointikertomuksen tavoitteiden toteutumista seurataan uutta hyvinvointikertomusta laadittaessa? Kuinka hyvä strateginen työväline hyvinvointikertomus on kunnan ammattijohdolle, jos sen päätarkoitus on raportoida kuntalaisten hyvinvoinnista valtuustolle?

Uusien laajojen hyvinvointikertomusten laatiminen ja valmistuminen mahdollistavat vertailevan tutkimuksen kertomuskäytäntöjen kehittymisestä. Mielenkiintoista olisi tietää, kuinka kunnissa, varsinkin pienissä kunnissa, on onnistuttu luomaan hyvinvointikertomustyön rakenteet, ja käyttävätkö isot kunnat hyvinvointikertomusta aidosti strategiatyössä. Tullaanko hyvinvointikertomuksen yhtenäistä raportointimallia korostamaan vai keventämään, ja laativatko kaikki kunnat hyvinvointikertomuksen itsenäisesti? Myös hyvinvointikertomusten asiakasystävällisyyttä tulisi pohtia. Tietävätkö ja tunnistavatko kuntalaiset hyvinvointikertomuksen tulevaisuudessa? Onko kokemustiedon käyttöä mahdollisesti lisätty? Tulossa olevan maakuntahallinnon ja sote-uudistuksen, ja niiden mahdollisesti lakisääteisten hyvinvointikertomusten, vaikutuksia kuntien hyvinvointikertomuskäytäntöihin voi tässä vaiheessa vain arvailla.

LÄHTEET

- Aamuposti. 2017. Kulttuurin johtovirkoihin tungosta Riihimäellä - mukana useita paikallisia nimiä. 13.10.2017.
- Allardt, E. 1976. Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Porvoo: WSOY.
- Anttiroiko, A-V. 2004. Yhteiskuntavastuu ja sen määrittelyprosessi. Teoksessa: Järvinen, R. (toim.) Yhteiskuntavastuu: näkökulmia yritysten ja julkisyhteisöjen yhteiskunnalliseen vastuuseen. Tampere: Tampere University Press.
- Ball, A., Grubnic, S. & Birchall, J. 2014. Sustainability accounting and accountability in the public sector. Teoksessa: Bebbington, J., Unerman, J. & O'Dwyer, B. (toim.) Sustainability Accounting and Accountability. 2nd edition. Lontoo: Routledge.
- Barberis, P. 1998. The new public management and a new accountability. *Public Administration* Vol. 76, 7/1998, 451-470.
- Bebbington, J., Unerman, J. & O'Dwyer, B. 2014. Johdanto. Sustainability Accounting and Accountability. 2nd edition. Lontoo: Routledge.
- Bogt, H.J. ter., Helden, G.J. van. & Kolk, B. van der. 2015. Challenging NPM ideas about performance management. *Financial Accountability & Management* 30(3), 287-314.
- Cameron, W. 2004. Public accountability: Effectiveness, equity, ethics. *Australian Journal of Public Administration* 63 (4), 59-67.
- Deegan, C. 2014. An overview of legitimacy theory as applied within the social and environmental accounting literature. Teoksessa: Bebbington, J., Unerman, J. & O'Dwyer, B. (toim.) Sustainability Accounting and Accountability. 2nd edition. Lontoo: Routledge.
- Denhardt, K.G. & Aristigueta, M. P. 2011. Performance management systems: Providing accountability and challenging collaboration. Teoksessa: Van de Walle, S. & Van Dooren, W. (toim.) Performance Information in the Public Sector. How It Is Used. New York: Palgrave Macmillan.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Gray, R., Kouhy, R. & Lavers, S. 1995. Corporate social and environmental reporting: A review of the literature and a longitudinal study of UK disclosure. *Accounting Auditing & Accountability Journal* 8:2, 47-77.
- Greiling, D., Traxler, A.A. & Stötzer, S. 2015. Sustainability reporting in the Austrian, German and Swiss public sector. *The International Journal of Public Sector Management*. Bradford Vol. 28 (4/5), 404-428.
- GRI. 2017. About GRI. <https://www.globalreporting.org/Information/about-gri/Pages/default.aspx>. Viitattu 3.5.2017.
- GRI. 2015. G4 Reporting Principles and Standard Disclosures.
- GRI. 2005. Sector Supplement for Public Agencies.

- Guthrie, J. & Farneti, F. 2008. GRI sustainability reporting by Australian public sector organizations. *Public Money & Management* 28:6, 361–366.
- Helden, J. van. 2016. Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information. *Public Money & Management* 36:7, 531–538.
- Helsingin kaupunki. Tietokeskus. 2013. Helsingin tila ja kehitys 2013.
- Higgins, C. & Coffey, B. 2016. Improving how sustainability reports drive change: A critical discourse analysis. *Journal of Cleaner Production* 136, 18–29.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.
- Hoffrén, J., Lemmetyinen, I. & Pitkä, L. 2010. Esiselvitys hyvinvointi-indikaattoreista. Mittareiden vertailu ja kehittämiskohteet. *Sitran selvityksiä* 32.
- Hoffrén, J. & Rättö, H. 2011. Hyvinvoinnin mittarit. Teoksessa: Saari, J. (toim.) *Hyvinvointi: Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Isosaari, U. 2008. Valta ja tilivelvollisuus terveydenhuollon organisaatioissa: Tarkastelu lähijohtamisen näkökulmasta. Väitöskirja. *Acta Wasaensia*, 188. *Sosiaali- ja terveyshallintotiede* 4.
- Jensen, M. J. & Meckling, W.H. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3, 305–360.
- Jones, R.H. 1992. The development of conceptual frameworks of accounting for the public sector. *Financial Accountability and Management* 8(4), 249–264.
- Kauppinen, T. & Hätönen, H. 2014. Hyvinvointikertomus kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kuvaajana. *Premissi, terveyst- ja sosiaalialan johtamisen erikoisjulkaisu* 5/2014. Vol 9, 29–34.
- Koppell, J. 2005. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". *Public Administration Review* 65:1, 94–108.
- Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kuntalaki 410/2015, 1§
- Kuntaliitto. 2012. Pauni, M. 2012. (toim.) *Kuntakonsernin strateginen ja poliittinen johtaminen*. Kuntien konsernijohtamisen asiantuntijaryhmän kehittämislaloite. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Kuusikko-työryhmä. 2017. *Kuustöryöryhmien esittely*. www.kuusikkokunnat.fi. Viitattu 26.4.2017.
- Laine, M. 2009. *A way of seeing corporate sustainability reporting*. Väitöskirja. Tampere: Tampere University Press.
- Lancer Julnes, P. de. 2011. *Performance measurement beyond instrumental use*. Teoksessa: Van de Walle, S. & Van Dooren, W. (toim.) *Performance Information in the Public Sector. How It Is Used*. New York: Palgrave Macmillan.

- Likierman, A. 1992. Financial reporting in the public sector. Teoksessa: Henley, D., Likierman, A., Perrin, J., Lapsley, I. & Whiteoak, J. (toim.) *Public Sector Accounting and Financial Control* 4th ed. Lontoo: Chapman and Hall.
- Lindfors, P., Rigoff, A-M. & Rimpelä, M. 2010. Terveysten edistäminen kunnan tehtävänä: kuntajohdon tulkintoja. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2010: 1, 8–22. Helsinki. Kunnallistieteen yhdistys.
- Mayston, D. 1992. Financial reporting in the public sector and the demand for information. *Financial Accountability & Management* 8 (4), 317–324.
- Meklin, P. 2002. *Valtiontalouden perusteet*. Helsinki: Edita.
- Mintzberg, H. 1987. The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California Management Review* 30 (1), 11–24.
- Moore, M. H. 2014. Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review* Vol. 74 No 4, 465–477.
- Mulgan, R. 2000. "Accountability": An ever-expanding concept? *Public Administration* Vol. 78 No. 3:2000, 555–573.
- Myllymäki, A. & Vakkuri, J. 2001. Teoksen tavoite. Teoksessa: Myllymäki, A. & Vakkuri, J. (toim.) 2001. *Tulos, normi, tilivelvollisuus: näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. 171–189. Tampere: Tampere University Press.
- Nelson, M., Banks, W. & Fisher, J. 2003. Improved accountability disclosures by Canadian universities. *Canadian Accounting Perspectives* Vol. 2 Issue 1, 77–107.
- Niskala, M. & Mätäsaho, R. 1996. *Ympäristölaskentatoimi*. Helsinki: WSOY.
- Normanton, E. L. 1971. Public accountability and audit: A reconnaissance. Teoksessa: B. R. Smith & D. C. Hague (toim.) *The Dilemma of Accountability in Modern Government: Independence versus Control*, D. C. Hague, 311–45. Lontoo: Macmillan.
- Näsi, S. 2017. Luova laskentatoimi: tarkoituksellista harhaanjohtamista ja myös tilintarkastajien ongelma. *Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin* 101–112. Tampere University Press.
- Näsi, S., Hokkanen, A. & Latvanen, J. 2001. Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. *Jyväskylän Yliopisto. Taloustieteiden tiedekunta*.
- Paahtama, S. 2016. Hyvinvoinnin edistämisen käsite ja sisältö. *Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja*. Nro 7/2016. Kuntaliitto. Helsinki.
- Perttilä K, Orre S, Koskinen S, Rimpelä M. 2010. Kuntien hyvinvointikertomus-hankkeen asiantuntijoiden työryhmä. Hyvinvoinnin määritelmä hyväksyttiin kyseisen työryhmän kokouksessa.
- Perttilä, K., Orre, S., Koskinen, S., & Rimpelä, M. 2004. Kuntien hyvinvointikertomus. Hankkeen loppuraportti. Aiheita 7/2004. Helsinki: Stakes.
- Perttilä, K. & Uusitalo, M. 2007. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnissa – rakenteet ja johtaminen kehittämisen haasteena. Teoksessa: K. Perttilä & M. Uusitalo (toim.) *Terveysten edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen*. TEJO-hankkeen väliraportti 2003–2005. Helsinki: Stakes.

- Pollitt, C. 2006. Performance information for democracy: The missing link? *Evaluation* 12:1, 38–55.
- Radnor, Z. 2011. Hitting the target and missing the point? Developing an understanding of organizational gaming. Teoksessa: Van de Walle, S. & Van Dooren, W. (toim.) *Performance Information in the Public Sector. How It Is Used*. New York: Palgrave Macmillan.
- Rajala, T. 2017. Vaikuttavuustarkastuksen kompastuskivet. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin, 197–230. Tampere University Press.
- Romzek, B. S. & Dubnick, M. J. 1987. Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review* 47:3, 227–238.
- Saari, J. (toim.) 2011. *Hyvinvointi: Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Seale, C. 1999. *The Quality of Qualitative Data*. Lontoo: Sage.
- Sosiaalihuoltolaki 1301/2014
- Sähköinen hyvinvointikertomus. 2015. Sähköinen hyvinvointikertomus. <https://www.hyvinvointikertomus.fi/#/welcome>. Viitattu 9.2.2017.
- Tat-Kei Ho, A. 2011. Reporting public performance information: The promise and challenges of citizen involvement. Teoksessa: Van de Walle, S. & Van Dooren, W. (toim.) *Performance Information in the Public Sector. How It Is Used*. New York: Palgrave Macmillan.
- TerPS2. 2013. Terveempi Pohjois-Suomi 2 -hanke. Kunnan hyvinvointijohtamisen diapankki. Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri.
- Terveysdenhuoltolaki 1326/2010, 12§
- THL. 2017. Hyvinvointikertomuksen raportointi. <https://www.thl.fi/fi/web/terveydenedistaminen/johtaminen/tyokaluja/hyvinvointikertomus/hyvinvointikertomuksen-raportointi>. Viitattu 5.8.2017
- Toikko, T. & Zechner, M. 2014. Johdanto. Teoksessa: M. Zechner (toim.) *Hyvinvointitieto: kokemuksellista, hallinnollista ja päätöksentekoa tukevaa? Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja A. Tutkimuksia* 15, 3–8.
- Tukia, H., Lehtinen, N., Saaristo, V. & Vuori, M. 2011. Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa – Peruseraportti kuntajohdon tiedonkeruusta 2011. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Turun kaupunki. 2015. Turun hyvinvointikertomus 2014. <http://ah.turku.fi/kv/2015/0831008x/3279164.htm>. Viitattu 26.4.2017.
- Uusitalo, M., Perttilä, K., Poikajärvi, K. & Rimpelä, M. 2003. *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen (TEJO)*. Aiheita 21/2003. Helsinki: Stakes.

- Uusitalo, M., Ståhl, T., Perttilä, K. & Rimpelä, M. 2007. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntien suunnittelu- ja seuranta-asiakirjoissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3, 295–309.
- Vakkuri, J. 2009. Talousinformaatio kuntien ja kuntakonsernien päätöksenteossa – Mitä tiedetään, mitä ei tiedetä ja miten tutkimus voisi olla hyödyksi? Teoksessa: Rajala, T., Sinervo, L-M. & Vakkuri, J. (toim.) Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin. Kunnallistalouden emeritusprofessori Pentti Meklinin juhlakirja. Tampere: Kopio Niini.
- Vesanen, T. 2015. Hyvinvoinnin seuranta ja raportointi Helsingissä. Helsingin kaupunki. Tietokeskus. Työpapereita 2015:1.
- Walle, S. van de. & Dooren, W. van. 2011. Introduction: Using public sector performance information. Teoksessa: Van de Walle, S. & Van Dooren, W. (toim.) Performance Information in the Public Sector. How It Is Used. New York: Palgrave Macmillan.
- Wilskman, K., Ståhl, T., Muurinen, S. & Perttilä, K. 2008. Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa. Raportti kunnanjohtajien kyselystä 2007. Stakesin työpapereita 16/2008. Helsinki.
- Zechner, M. 2014. Mitä hyvinvointikertomus kertoo hyvinvoinnista? Teoksessa: M. Zechner (toim.) Hyvinvointitieto: kokemuksellista, hallinnollista ja päätöksentekoa tukevaa? Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja A. Tutkimuksia 15, 9–31.