

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

**KUNNALLISEN TILINTARKASTUKSEN  
LAADUNVALVONTA ERITYISESTI  
ASIAKASVALVONNAN NÄKÖKULMASTA**

Julkinen talousjohtaminen  
Pro gradu -tutkielma  
Elokuu 2013  
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Juho Leinonen

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; Julkinen talousjohtaminen
Tekijä:	LEINONEN, JUHO
Tutkielman nimi:	Kunnallisen tilintarkastuksen laadunvalvonta erityisesti asiakasvalvonnan näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma:	63 sivua, 5 liitesivua
Aika:	Elokuu 2013
Avainsanat:	tilintarkastuksen laatu, laadunvalvonta, kunta, tarkastuslautakunta

---

Laadukas tilintarkastus on tärkeää kunnille ja niiden veronmaksajille. Tilintarkastuksen laadunvalvonnalla pyritään varmistamaan tilintarkastuspalvelun riittävä taso. Tilintarkastus on kuitenkin luonteeltaan palvelu, jonka laadun määrittelemisen on melko haastavaa ja monitulkintaista.

Kunnallisen tilintarkastuksen laadunvalvonta voidaan jakaa kolmeen päähaaraan: JHTT-lautakunnan suorittamaan laadunvalvontaan, tilintarkastusyhteisöjen omavalvontaan ja kuntien tilintarkastuspalvelun asiakkaina suorittamaan laadunvalvontaan. Tässä tutkimuksessa paneuduttiin siihen, miten kunnissa ymmärretään tilintarkastuksen laatu, ja kuinka kunnat tilintarkastuspalvelun asiakkaina voivat suorittaa tilintarkastuksen laadunvalvontaa. Tutkimukseen haastateltiin kolmea pirkanmaalaisen kunnan tarkastuslautakunnan puheenjohtajaa tai varapuheenjohtajaa. Lisäksi aineistona hyödynnettiin samaisten kuntien tilintarkastuspalvelujen tarjouspyyntöjä.

Tutkimuksen perusteella tilintarkastuksen laatu ymmärretään tapauskunnissa melko konservatiivisella tavalla. Laatuun vaikuttavia osatekijöitä ovat luotettavuus, huolellisuus, ammattitaito sekä kohtuullinen hinta. Lisäksi tärkeäksi koettiin tilintarkastajaan henkilönä liittyvät ominaisuudet, kuten aloitteellisuus ja yhteistyökykyisyys. Tilintarkastuksen laadunvalvonta koettiin kunnissa tärkeäksi. Tutkimuksen perusteella laadunvalvonnassa tärkeässä asemassa on jo tarjouspyyntö, jonka avulla riittävä laatutaso pyritään varmistamaan jo tilintarkastuspalvelun kilpailuttamisvaiheessa. Asiakassuhteen aikana tilintarkastuksen laatua valvotaan mm. edellyttämällä työohjelman hyväksyttämistä tarkastuslautakunnassa, tarkastushavaintojen raportointia, osallistumista tarkastuslautakunnan kokouksiin sekä antamalla erityisiä ohjeita tarkastusten suorittamisesta. Tutkimuksen perusteella laadunvalvonnassa koettiin myös olevan ongelmia. Haasteena mainittiin tarkastuslautakunnan jäsenten puutteellinen asiantuntemus tilintarkastuksesta, jonka johdosta heidän tosiasialliset mahdollisuutensa suorittaa laadunvalvontaa ovat puutteelliset. Luottamus tilintarkastajiin ja alan sääntelyyn sekä ulkoiseen valvontaan, kuten JHTT-lautakuntaan todettiin kuitenkin hyvin korkeaksi.

# SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO .....	1
1.1 Tilintarkastusalan tutkimusperinne.....	1
1.1.1 Tilintarkastus ja päämies-agenttiteoria .....	3
1.1.2 Agenttiteorian soveltaminen tilintarkastukseen .....	5
1.1.3 Odotuskuilu tilintarkastuksessa.....	5
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset .....	7
1.3 Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto .....	8
2 KUNTIEN TARKASTUS- JA VALVONTAJÄRJESTELMÄN KEHITYS.....	12
2.1 Kunnallisen tilintarkastuksen historia ja kunnallislain kehitys .....	13
2.2 Kuntien nykyinen taloudenhoidon valvontajärjestelmä.....	16
2.2.1 Nykyinen kuntalaki .....	16
2.2.2 JHTT-laki.....	20
2.2.3 Tarkastuslautakunta ja sen tehtävät.....	22
2.2.4 Tarkastuslautakunnan suhde ulkoiseen tilintarkastajaan.....	24
2.2.5 Tarkastussääntö johtosääntönä.....	25
2.3 Tilintarkastusjärjestelmä murroksessa .....	26
3 TILINTARKASTUKSEN LAATU .....	27
3.1 Laadun käsite ja tilintarkastus palveluna .....	27
3.2 Hyvä tilintarkastustapa.....	37
3.3 Asiakkuuden problematiikka kuntien tilintarkastuksessa .....	40
3.4 Laadukas tilintarkastus on monen tekijän summa .....	41
4 TILINTARKASTUKSEN LAADUNVALVONTA .....	42
4.1 EU:n tilintarkastusdirektiivi ja komission suositus tilintarkastuksen laadunvarmistuksesta.....	42
4.2 Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta.....	43
4.3 JHTT-yhteisöjen ja -tilintarkastajien oma laadunvalvonta .....	46
4.4 Kuntien tilintarkastuspalvelun asiakkaina suorittama laadunvalvonta.....	46
4.4.1 Tilintarkastus julkisena hankintana .....	47
4.4.2 Tarjouspyyntö laadunvarmistuksessa.....	48
4.4.3 Tarkastuslautakunnan suorittama laadunvalvonta .....	50
5 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSIO.....	51

5.1 Teemahaastattelujen suorittaminen .....	51
5.2 Aineiston analyysi .....	52
5.2.1 Tapauskuntien tarjouspyyntöjen laatuksiteerit.....	52
5.2.2 Haastatteluaineiston analyysi.....	55
6 YHTEENVETO JA TUTKIMUSTULOKSET .....	60
6.1 Tutkimustulosten esittely .....	60
6.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimusmahdollisuudet.....	62
LÄHTEET .....	64
LIITTEET.....	68

## LYHENTEET

IFAC	International Federation of Accountants
IMF	International Monetary Fund
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IPSASB	International Public Sector Committee
ISA	International Standards of Auditing
JHTT	Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä tilintarkastaja (JHTT-tilintarkastaja) tai tilintarkastusyhteisö (JHTT-tilintarkastusyhteisö)
KHT	Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan hyväksymä tilintarkastaja (KHT-tilintarkastaja) tai tilintarkastusyhteisö (KHT-tilintarkastusyhteisö)
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
TILA	Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta
VALA	Valtion tilintarkastuslautakunta

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tilintarkastusalan tutkimusperinne

Kansainvälisesti tilintarkastusta on tutkittu melko runsaasti, ja talous-/yhteiskuntatieteellisistä englanninkielisistä akateemisista journaaleista tilintarkastukseen liittyviä tutkimuksia löytääkin melko vaivatta. Esimerkiksi yhdysvaltalaisista tutkimuksista tilintarkastuksesta on paljon jo 1970-luvulta lähtien (esim. Kosonen 2005, 17). Sen sijaan tilintarkastusalan akateeminen tutkimus on Suomessa suurimmaksi osin melko uutta, pääosin väitöstutkimukset ovat 1990-luvulta alkaen (Kosonen 2005, 17.) Kihnin ja Näsin (2011) mukaan ensimmäinen tilintarkastusta tutkiva kauppatieteiden alaan kuuluva väitöskirja julkaistiin vuonna 1965. Kyseinen Reginald Jägerholmin väitös tutki tilintarkastuskertomusten informaatioarvoa. Seuraavan kerran tilintarkastuksen aihepiiriin kuuluva väitös julkaistiin vasta 1990-luvulla, jonka jälkeen väitöstutkimuksia on syntynytkin selvästi tiuhempaan tahtiin. 2000-luvulla väitöskirjoja syntyi tilintarkastuksesta peräti kymmenen kappaletta.

Tilintarkastusalan tutkimusta voidaan luokitella eri tavoin. Niemen (2010) mukaan tilintarkastuksen tutkimuksessa on kolme yleistä aihealuetta. Nämä aihealueet ovat Niemen mukaan valtavirtatutkimusta eli niiden piirissä julkaistaan eniten. Kolme yleistä aihealuetta valtavirtatutkimuksessa ovat seuraavat:

### **I. tilintarkastuksen rooli tilinpäätösinformaatiossa**

(esim. tilintarkastuksen arvo, tilintarkastuskertomuksen sisältö ja vaikutukset jne.)

### **II. tilintarkastusmarkkinoiden toiminta**

(esim. markkinoiden kilpailullisuus, tilintarkastuksen laadun mekanismit yritystasolla jne.)

### **III. tilintarkastuksen rooli osana corporate governancea**

(esim. corporate governancen vaikutus tilintarkastuksen tarpeellisuuteen yms.)

Toista tilintarkastustutkimuksen päähaaraa Niemi nimittää *vaihtoehtoiseksi aihealueeksi*. Tähän luokkaan kuuluvat seuraavat tutkimussuuntaukset:

- 1) Tilintarkastajan päätöksenteon ymmärtäminen  
(käyttäytymistieteellinen tutkimusote, aiheena esim. tarkastuskohteen riskiarviointi)
- 2) Analyttinen/teoreettinen tutkimus

(peliteoria, matematiikka. Aiheena esim. tilintarkastuksen edellytykset)

- 3) Tilintarkastusmenetelmien ja -lähestymistapojen kehitys, pitkittäisase-tutkimus, osallistuva havainnointi
- 4) Sosiologiaan nojaava tutkimus
- 5) Historian tutkimus (esim. tilintarkastusinstituution kehitys osana yhteiskunnallista kehitystä)
- 6) Muu tutkimus (muiden alojen tutkimus, jonka kontekstissa tilintarkastusta sivutaan).

Suomessa tilintarkastuksen tutkimus on painottunut selvästi yrityspuolelle. Yksi kiinnostava väitöskirja liittyen kuntien tilintarkastukseen kuitenkin löytyy 1990-luvulta. Erkki Vuorisen 1995 tarkastettu väitöstutkimus ”Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa” tutki valvontakokonaisuutta Suomen kunnissa. Tämä Kihnin ja Näsin (2011) tulinnan mukaan konstruktivisen tutkimusotteen kategoriaan kuuluva tutkimus käsitteli kunnallisen tilintarkastusjärjestelmän ongelmia, haasteita ja teoriaperustaa uudessa kunnalliskulttuurissa. Tutkimus pyrki löytämään vastauksia kunnallisen tilintarkastusjärjestelmän kehittämiseksi. Tässä tutkimustavoitteessa kyseinen väitöskirja ilmeisesti varsin hyvin onnistuikin, sillä kuntien tilintarkastus uudistui merkittävästi pari vuotta myöhemmin.

Myös pro gradu -tutkielmien tekijöiden keskuudessa tilintarkastus on ollut varsin koluttu tutkimusaihe. Tilintarkastuksen laadustakin löytyy lukuisia tutkielmia useista eri näkökulmista. Kuntien tilintarkastus ei kuitenkaan ole kovin tutkittu aihe, sillä useimmat pro gradu -tutkielmat liittyvät yritysten tilintarkastukseen. Muutama kunnallista tilintarkastusta käsittelevä pro gradu -tutkielma on kuitenkin valmistunut Tampereen yliopistosta. Elina Hietämäki tutki pro gradu -tutkielmassaan kuntien tilintarkastuspalveluiden hankintaa. Hän analysoi 37 kunnan otoksessaan tilintarkastuksen määrää suhteessa kuntakokoon, kuntien hankkiman tarkastuksen laajuutta ja sisältöä sekä tärkeimpiä tilintarkastajan valintakriteerejä. Tämän tutkimuksen aihepiiriä lähimpänä on Pauliina Mikkolan tutkielma ”Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajien laadunvarmistus - nykytila ja kehittämiskohteet” vuodelta 2011. Kyseinen tutkimus käsitteli julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajien laadunvarmistuksen kokonaisuutta. Kyseisessä tutkimuksessa keskeisimmässä roolissa oli JHTT-lautakunnan suorittama laadunvalvonta. Tämän tutkimuksen keskiössä on puolestaan kunnallisen tilintarkastuksen laadunvalvonta erityisesti asiakasvalvonnan näkökulmasta. Tämän tutkimuksen aiheesta siis ei ole vielä tehty pro gradu -tutkielmia.

### 1.1.1 Tilintarkastus ja päämies-agenttiteoria

Tilintarkastuksella on historiallisesti katsoen vahva yhteys teollistumiseen ja pääomatarpeen kasvamiseen. Teollistumisen aikakaudella 1700-luvulta alkaen syntyi paljon uusia pääomayrityksiä, erityisesti osakeyhtiöitä. Osakeyhtiömuotoisen yrittäjyyden myötä yrityksen omistajat ja johto alkoivat eriytyä. Riskipääomaa yhtiöön sijoittaneiden omistajien oikeuksiin katsottiin kuuluvan tietää se, miten yhtiön johto on käyttänyt heidän sijoittamaansa pääomaa, ja kuinka se on tuottanut. Tavanomaisesti omistajia osakeyhtiössä oli lukuisia, jolloin ei voitu olettaa, että jokainen sijoittaja valvoisi itse yhtiön varojen käyttöä. Tämän johdosta tarvittiin ulkopuolinen omistajien luottamusta nauttiva taho, joka voisi suorittaa tätä valvontatehtävää heidän puolestaan. Tätä kautta syntyi yhtiöiden tilintarkastus. (Kosonen 2005, 30.)

Yhteisössä omistajuus ja toiminnallinen johto ovat usein eriytyneet. Tällöin päämiehet (esim. osakkeenomistajat) ovat palkanneet agentin (esim. yrityksen johto) toimimaan organisaatiossa heitä hyödyttävällä tavalla. Päämiehillä on siis intressejä, joita päämiehet haluavat agentin ajavan. Agentti on tässä päämiehelle tilivelvollinen, jolloin voidaan puhua päämies-agenttityyppisestä vaihtosuhteesta. Päämies ei kuitenkaan voi olla varma agentin kyvystä tai motivaatiosta toimia päämiehen intressien mukaisesti. Tätä asetelmaa kutsutaan päämies-agenttiongelmaksi. (Myllymäki & Vakkuri 2001, 17.)

Agenttiteoria (agency theory) on Kivistön (2007, 8) mukaan ensi kerran esitelty 1970-luvulla, ja aluksi se oli kehitetty tutkimaan vaillinaista informaatiota ja riskin jakamista. Teorian alullepanijoina on hänen mukaansa yleisesti pidetty Kenneth Arrowta, Stephen Rossia, Michael Spencea ja Richard Zeckhauseria. Agenttiteoria on Kivistön mukaan sittemmin jalostunut kahteen päähaaraan, jotka tunnetaan englannin kielessä termeillä ”positive theory of agency” ja ”principal-agent”. Jälkimmäistä nimitetään Suomessa päämies-agenttiteoriaksi. Agenttiteorian sovellusala on myöhemmin laajennettu ja sitä on käsitelty paljonkin mm. taloustieteessä, politiikantutkimuksessa ja organisaatiokäyttäytymisen tutkimuksessa. Eisenhardtin (1989, 57) mukaan teoria on kuitenkin ollut kiistelty ja sitä on joskus syytetty pinnalliseksi ja puutteelliseksi. Hänen mukaansa teoria kuitenkin tarjoaa uskottavan pohjan myös käytännön sovelluksille.

Rossin (1973, 134) mukaan agenttisuhte on eräs vanhimmista ja yleisimmistä sosiaalisen vuorovaikutuksen ilmenemismuodoista. Hänen mukaansa se ilmenee kahden (tai useamman) osapuolen välillä aina, kun toinen osapuoli toimii toisen nimissä tai edustajana. Ross nimittää



toisen osapuolen nimissä toimivaa osapuolta agentiksi ja edustettavaa osapuolta päämieheksi. Agenttisuhteesta on Rossin mukaan olemassa paljon universaaleja esimerkkejä. Tällaisia ovat mm. työnantajan ja työntekijän suhde sekä valtiovallan ja kansalaisten suhde.

Eisenhardtin (1989, 58) mukaan agenttiteorian tehtävänä on tarkastella kahta agenttisuhteessa ilmenevää ongelmaa: agentin ja päämiehen intressit ovat keskenään ristiriidassa tai päämiehelle on vaikeaa taikka kallista varmistua siitä, mitä agentti tosiasiaassa tekee. Nämä ongelmat keskittyvät siis ajatukseen, ettei päämies voi olla varma agenttinsa toiminnan asianmukaisuudesta. Toisaalta tämä voi ilmetä myös riskienhallinnassa: päämiehellä ja agentilla voi olla erilaiset preferenssit riskien suhteen johtuen heidän erilaisista asemistaan.

Agenttiteoria on kehitetty tutkimaan agenttisuhdetta, jossa päämies on siirtänyt valtaansa agentille, jonka tulee suorittaa tehtäviä päämiehensä puolesta. Ensimmäinen agenttiteorian olettama on, että tulosperusteisilla sopimuksilla agentin opportunistia voidaan hillitä. Toisin sanottuna, agentti työskentelee luultavammin päämiehen lukuun, jos hänen intressinsä päämiehen kanssa ovat yhteneväiset. Toinen väittäjä on, että tietoisuus agentin toiminnasta vähentää agentin opportunistia. Tämä tarkoittaa sitä, että päämiehellä oleva informaatio agentin toiminnasta edesauttaa agentin toimimista päämiehen intressien mukaisesti. Toisin sanottuna, tietoisuuden vallitessa agentti ei voi petkuttaa päämiestään. (Eisenhardt 1989, 60.)

Agenttiteorian juuret ovat informaatiotaloustieteessä ja sillä on kehityksessään kaksi suuntausta: positivistinen agenttiteoria ja päämies-agenttiteoria. Positivistisessa suuntauksessa tutkijat ovat keskittyneet tunnistamaan tilanteet, joissa päämiehen ja agentin intressit ovat ristiriidassa keskenään ja löytämään sitten ne mekanismit, joilla agentin omien intressien suuntaista käytöstä voitaisiin rajoittaa. Tätä suuntausta on sovellettu erityisesti päämies-agenttisuhteeseen suurissa julkisissa yhtiöissä. Teoreettisesta näkökulmasta positivismiin suuntaus on ollut eniten kiinnostunut valvontamekanismeista, joilla agenttiongelmia voitaisiin ratkaista. Päämies-agentti-suuntautunut tutkimussuunta on puolestaan ollut teoreettisempi, ja siinä tutkijat ovat enemmän kiinnostuneita agenttisuhteesta yleisellä tasolla. Tässä suuntauksessa päämies-agentti-paradigmaan on liitetty useita olettamuksia, jotka ovat seurausta loogisesta päättelyketjusta tai matemaattisesta todistelusta. Tutkimussuuntaukset tulee kuitenkin nähdä toisiaan täydentävinä: positivistinen suuntaus identifioi mahdolliset sopimustyyppit ja päämies-agenttisuuntaus selittää mikä on tehokkain kulloistenkin olosuhteiden vallitessa. (Eisenhardt 1989, 58–60.)

Erityisen merkittävä agenttiteoriaa käsittelevä artikkeli on Eisenhardtin (1989, 59) mukaan ollut Jensenin ja Mecklingin tutkimus *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure*. Tässä artikkelissa Jensen ja Meckling tutkivat yrityksen omistusrakennetta sekä omistajien ja yritysjohton intressien yhteneväisyyttä jalostaen agenttiteoriaa aiempaa pidemmälle. Jensen ja Meckling (1976, 308) määrittivät agenttisuhteen sopimukseksi, jossa yksi osapuoli palkkaa toisen osapuolen suorittamaan tehtäviä itsensä puolesta. Agenttisuhteessa molempien osapuolten oletetaan olevan hyödyn maksimoijia, jolloin on luultavaa, ettei agentti aina toimi päämiehen kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. He esittivätkin, että päämies voi rajoittaa agentin ei-toivottuja toimia asettamalla agentille sopivia kannustimia toimia päämiehen edun hyväksi sekä asettamalla agenttiin kohdistuvaa valvontaa.

### **1.1.2 Agenttiteorian soveltaminen tilintarkastukseen**

Rossin (1973, 134) mukaan agenttisuhte ilmenee aina, kun toinen osapuoli toimii toisen edustajana tai nimissä. Tämän teorian mukaan voimme siis mainiosti tarkastella kuntaa agenttisuhteen näkökulmasta. Voimme esimerkiksi ajatella kuntaa organisaationa, jossa päämiehiä ovat kunnan asukkaat ja agenttina toimii kunnan johto. Kunnan veronmaksajat ovat siirtäneet päätös- ja toimeenpanovaltaa kunnan johdolle, ja vaativat tätä toimimaan parhaalla mahdollisella tavalla hyödykseen. Kuntalaisten ja johtajien intressit eivät kuitenkaan välttämättä ole aina yhteneväiset, jolloin kunnan veronmaksajilla on syytä epäillä johdon motivaatiota toimia parhaalla mahdollisella tavalla päämiehensä lukuun. Jensenin ja Mecklingin (1976) teorian mukaan kuntalaiset voivat asettaa agentilleen kannustimia lieventääkseen omien ja agenttinsa intressien ristiriitaa, tai toisaalta he voivat myös asettaa agenttiin kohdistuvaa valvontaa. Valvonnalla pienennetään riskiä siitä, että johto yrittäisi petkuttaa kunnan veronmaksajia tai pyrkisi ajamaan omaa etuaan päämiehen edun sijasta. Jokaisen kuntalaisen ei kuitenkaan voida olettaa itse suorittavan valvontaa, joten valvontatehtävä voidaan myös siirtää ulkopuoliselle ja riippumattomalle taholle. Tämä taho on tilintarkastaja.

### **1.1.3 Odotuskuilu tilintarkastuksessa**

Odotuskuilu (expectation gap) on käsitteenä peräisin 1970-luvulta ja ensimmäisenä sen on esitellyt tilintarkastukseen sovellettuna C. D. Liggio vuonna 1974. Liggio määritteli odotuskuilun tarkoittavan tilinpäätösraportteja hyödyntävien henkilöiden ja tilintarkastajien näkemysten välillä vallitsevaa eroa siitä, mitä tilintarkastustyö sisältää. Myöhemmin 1970-luvulla käsitettä on laajennettu tarkoittamaan yleisemmin sitä näkemyseroa, mitä suuri yleisö ja tilintarkastajat ymmärtävät tilintarkastustyön olevan. Molempien edellä mainittujen määritelmien on kuitenkin kritisoitu olevan liian kapea-alaisia. Ne eivät esimerkiksi ota huomioon, että tilintarkastajat eivät saavuta odotettua tuloksellisuutta tai suoriudu niin hyvin, kuin heidän kohtuullisesti voidaan olettaa suoriutuvan. Brenda Porter (1993) laajensi edelleen odotuskuilun käsitettä. Hän esitteli käsitteen audit expectation-performance gap eli odotus-suoritus-kuilun, jolla tarkoitetaan kuilua yhteiskunnan tilintarkastajille asettamien odotusten ja tilintarkastajien todellisten suoritusten välillä. Tämä kuilu koostuu kahdesta elementistä:

1. mitä yhteiskunta odottaa tilintarkastajien saavuttavan ja mitä heidän voidaan kohtuudella olettaa saavuttavan (reasonableness gap eli kohtuullisuuskuilu);
2. mitä tilintarkastajat yhteiskunnan käsityksen mukaan tekevät ja mitä heidän tehtäväkseen oletetaan (performance gap eli suorituskuilu).

Porter jakoi suorituskuilun vielä puutteellisiin normeihin ja puutteelliseksi suoritustasoksi. (Porter 1993, 49–51.)

Odotuskuilua on tutkittu myöhemminkin ja sen olemassaololle on löydetty vahvoja todisteita. Christopher Humphrey, Peter Moizer ja Stuart Turley (1993) tekivät Iso-Britanniassa kyselytutkimuksen, jolla selvitettiin eri sidosryhmien käsityksiä tilintarkastajien työn olemuksesta ja laajuudesta, tilintarkastusyhteisöjä koskevasta sääntelystä ja tilintarkastajien toiminnasta tietyissä tilanteissa. Tutkijat päätyivät johtopäätökseen, että tilintarkastajien ja eri sidosryhmien käsitykset tilintarkastuksesta erosivat toisistaan. Heidän mukaansa odotuskuilua ei luultavasti voida täysin kuroa umpeen, mutta tietoisuus eroavista näkemyksistä kuitenkin auttaa tilintarkastusalaa vastaamaan paremmin yhteiskunnan tilintarkastajille asettamiin odotuksiin. (Humphrey, Moizer & Turley 1993, 395, 411.)

Odotuskuilu käsitteenä on kuitenkin ollut jossain määrin epäselvä. Ian Dennis (2010) uudelleen määritteli odotuskuilun käsitteen sen pohjalta, mitä ihmiset uskovat ja haluaisivat tilintarkastajien velvollisuutena ja tehtävinä olevan. Kuilu syntyy hänen mukaansa siitä, että odotukset (expectations) ja tilintarkastuksen todellisuus eivät kohtaa. Informaation käyttäjät eivät ehkä tiedosta, mitä tilintarkastus oikeasti kattaa. Odotuskuilun taustalla voivat olla

tilintarkastuksen sidosryhmien vääristyneet käsitykset tilintarkastuksen todellisuudesta. Odotukset saattavat olla uskomuksia, faktoja tai haluja. Kuilu voi syntyä osapuolten välille usealla eri tavalla: mitä päämiehet uskovat tilintarkastajan tekevän ja mitä laki tilintarkastajilta edellyttää (kuilu uskomusten ja faktojen välillä); mitä päämiehet uskovat tilintarkastajien tekevän ja mitä tilintarkastajat uskovat, että heidän tulisi tehdä (uskomusten välinen kuilu) tai mitä päämiehet haluavat tilintarkastajien tekevän ja mitä tilintarkastajat haluavat tehdä (suorituskuilu). Se mitä tilintarkastukselta voidaan kohtuudella odottaa voidaan ymmärtää vain, jos halut tai uskomukset ovat kohtuullisia. Jos odotukset perustuvat uskomuksiin enemmän kuin faktoihin, puhutaan tietämättömyyskuilusta (ignorance gap). Avaintekijänä odotuskuilun kaventamiseen onkin tietoisuuden kasvattaminen tilintarkastuksen todellisuudesta, jolloin sidosryhmien odotuksia tilintarkastajien työstä saataisiin kohtuullistettua. (Dennis 2010, 130–144.)

Odotuskuilun voidaan ajatella olevan seurausta siitä, ettei ole olemassa täysin tyhjentävää määritelmää tilintarkastuksesta saatikka täydellistä konsensusta tilintarkastuksen kattavuudesta tai tilintarkastajien tehtävien sisällöstä. Osittain kyse on tiedon puutteesta ja vääristä luuloista, osittain perusteltujenkin näkemysten erilaisuudesta. Se millaisena tilintarkastuksen asiakas, sidosryhmä tai muu taho ymmärtää tilintarkastuksen, vaikuttanee tilintarkastukselle asetettuihin vaatimuksiin ja tilintarkastuksen laadun käsitteellistämiseen.

## **1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset**

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus ensinnäkin selvittää mitä tarkoittaa tilintarkastuksen laatu erityisesti silloin, kun kyseessä on suomalaisten kuntien lakisääteinen tilintarkastus. Tilintarkastuksen laadun käsitettä lähdetään tarkastelemaan ensin laajemmasta katsantokannasta, ja näkökulmaa tarkennetaan tutkimuksen edetessä syvällisemmin kuntien tilintarkastukseen. Toiseksi tutkimus selvittää, kuinka kuntien tilintarkastuksen laadunvalvonta on järjestetty. Laadunvalvonnan kokonaisuus käsittää julkishallinnon ja – talouden tilintarkastuslautakunnan, JHTT-yhteisöjen ja JHTT-tilintarkastajien, sekä kuntien tilintarkastuspalvelun asiakkaina suorittaman laadunvalvonnan. Tässä tutkimuksessa JHTT-lautakunnan ja JHTT-yhteisöjen suorittama laadunvalvonta käydään yleisluontoisesti läpi lähinnä laadunvalvonnan kokonaisuuden hahmottamiseksi, mutta kuntien tilintarkastuspalvelun asiakkaina suorittamaan laadunvalvontaan pureudutaan tarkemmin. Tämän pro gradu -tutkielman tutkimuskysymykset esitetään alla seuraavasti:

- Miten kuntien lakisääteisen tilintarkastuksen laadunvalvonta on järjestetty?
  - JHTT-lautakunta, JHTT-yhteisöjen oma laadunvalvonta, asiakasvalvonta?
- Miten kunnat tilintarkastuksen asiakkaina valvovat tilintarkastuksen laatua?
  - Miten tarkastuslautakunta käytännössä valvoo tilintarkastuksen laatua?
  - Miten ja millä tasolla kunnissa tilintarkastuksen laatua voidaan kontrolloida?

Tutkimuksen lopputuotteena saadaan käsitys siitä, mitä laadukas tilintarkastus tosiasiallisesti on, kuinka laadunvalvontaa kunnissa suoritetaan, millä tasolla laadunvarmistus on ja miten sitä voisi mahdollisesti kehittää. Keskeisintä on tässä tutkimuksessa löytää vastaus nimenomaan siihen, kuinka kunta tilintarkastuksen asiakkaana voi valvoa tilintarkastuksen laatua.

### 1.3 Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen haastattelututkimus. Se voidaan sijoittaa lähimmin tulkitsevan tutkimustyyppin joukkoon, mutta siinä on myös käsitetutkimuksen ja tapaustutkimuksen piirteitä. Toisaalta tutkimusotetta voi Kihnin ja Näsin (2011) jaottelun mukaan luonnehtia myös toiminta-analyyttiseksi ja hermeneuttiseksi. Toiminta-analyyttinen tutkimusote soveltuu Kihnin ja Näsin (2011) mukaan empiiriseen tutkimukseen, jossa pyritään erittelemään, ymmärtämään ja tulkitsemaan tutkittavia asioita. Toiminta-analyyttistä otetta hyödyntävässä tutkimuksessa empiria on mukana yleensä muutaman kohdeyksikön tai tapauksen (case) kautta. Tutkimuksessa vastataan tyypillisesti ”miten on” ja ”miksi on” – kysymyksiin. Hermeneutiikka on tieteenfilosofinen suuntaus, joka korostaa merkityksiä sisältävien kokonaisuuksien ymmärtämistä ja tulkintaa. Hermeneutiikassa tiedon muodostumisen prosessi muodostaa kehän, jossa yksityiskohtien tulkinta vaikuttaa kokonaisuuden tulkintaan ja tutkimuskohteesta tehtyjen tulkintojen uudelleentulkitseminen tuottaa yhä laajenevaa ymmärrystä kohteesta.<sup>1</sup>

Tapaustutkimuksessa tarkoituksena on tutkia syvällisesti vain yhtä tai muutamaa kohdetta tai ilmiökokonaisuutta. Tapaustutkimus ei pyri yleistettävyyteen siinä määrin kuin

---

<sup>1</sup> <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/metelmapolkuja/metelmapolku/tieteenfilosofiset-suuntaukset/hermeneutiikka> 4.7.2013

kyselytutkimus, mutta tapaustutkimuksen syvällisyys kuitenkin antaa tutkittavien tapausten avulla jonkinasteista yleistettävyyttä ja siirrettävyyttä.<sup>2</sup>

Käsitetutkimuksella pyritään rakentamaan uusia käsitteitä ja käsitejärjestelmiä. Käsitetutkimus löytää ja selventää ajattelun välineitä. Käsitetutkimus voidaan jakaa kahteen päähaaraan: perinteiseen käsiteanalyysiin ja tulkitsevaan käsitetutkimukseen. Tieteellinen tutkimus tarvitsee aina jonkin verran käsiteanalyysia. (Takala & Lämsä 2001.)

Tulkitseva tutkimus vastaa ennen kaikkea kysymykseen ”mikä on asian merkitys?” Tutkimukseen sisältyy usein intressi tutkia ilmiötä inhimillisen toiminnan ja ajatusmaailman kautta. Monesti hermeneuttinen tutkimusote linkittyy tulkitsevaan tutkimukseen. Tyypillisiä esimerkkejä käytetyistä metodeista tulkitsevassa tutkimuksessa ovat haastattelu sekä tekstianalyysi ja -tulkinta. Tulkitsevaan tutkimukseen liittyy tavanomaisesti monitulkintaisuuden haaste. (Hirsjärvi ym. 2009; Takala & Lämsä 2001.)

Kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Kvalitatiivista tutkimusta voi kuvailla myös lähestymistavaksi, jossa tutkimuskohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Laadullisen tutkimuksen kohteena on yleensä ihminen ja ihmisen maailma, jotka yhdessä muodostavat tarkasteltavan kokonaisuuden – *elämismaailman*. Elämismaailmaa voidaan laadullisessa tutkimuksessa tarkastella merkitysten maailmana, jossa merkitykset ilmenevät ihmisen toimina, päämäärinä, hallinnollisina rakenteina ja muina vastaavanlaisina ihmisistä lähtöisin olevina ja ihmiseen päätyvinä tapahtumina. Elämismaailman ilmiöt ovat riippuvaisia ihmisestä, sillä merkitykset voivat syntyä vain ihmisen kautta. (Varto 1992, 23–25.)

Luonteenomaista laadulliselle tutkimukselle on hypoteesittomuus, tutkimussuunnitelman muokkaantuminen tutkimuksen edetessä, tutkimusjoukon valinta tarkoituksenmukaisesti (ei satunnaisotantana), induktiivinen analyysi sekä tapausten ja aineiston käsittely ainutlaatuisena. Kvalitatiivinen tutkimus soveltuu käytettäväksi erityisesti silloin, kun tutkittavaa ilmiötä halutaan selventää ja ymmärtää syvällisemmin. Aineisto on tyypillisesti suppeampi, mutta huolellisemmin valikoitu kuin määrällisessä eli kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimustulokset eivät ole yleensä yhtä hyvin yleistettävissä kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa, mutta ajatuksena on kuitenkin se, että yksityisessä toistuu yleinen. On kuitenkin harhaanjohtavaa väittää, että kvantitatiivinen

---

<sup>2</sup> <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/metelmapolkuja/metelmapolku/tutkimusstrategiat/tapaustutkimus>  
4.7.2013

tutkimus olisi pinnallista mutta hyvin yleistettävää ja kvalitatiivinen syvällistä mutta heikosti yleistettävää. Huomionarvoista on kuitenkin se tosiasia, että laadullinen tutkimus ei todista käsiteltyjen erityistapausten ulkopuolelta varmasti mitään, vaan se antaa paremminkin valistuneita yleistyksiä. Laadullisen tutkimuksen perusteella voi kuitenkin tehdä päätelmiä myös tutkitun joukon ulkopuolelta, kunhan tiedostaa ja analysoi virheellisen päättelyn riskit. (Hirsjärvi ym. 2009; Töttö 2004.)

Tässä tutkimuksessa käytetty keskeisin empiirisen aineiston keräämistapa on haastattelu. Tarkemmin määriteltynä haastattelumetodi on teemahaastattelu. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2009, 208) mukaan teemahaastattelu on lomake- ja avoimen haastattelun välimuoto. Tutkimuksessa käytettyä haastattelua voidaan myös kuvailla puolistrukturoiduksi. Tyypillistä teemahaastattelulle on se, että aihepiirit ovat etukäteen tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuu. Käytännössä teemahaastattelu sallii esimerkiksi sen, että haastattelun edetessä kysymyksien muotoa ja järjestystä voi muuttaa, ja keskustelu on muutoinkin vapaampaa kuin strukturoidussa menetelmässä. Teemahaastattelumetodille ominaista on myös se, että se tuo haastateltavien äänen ja näkemykset parhaiten esiin (Hirsjärvi & Hurme 2000, 47–48).

Vaihtoehtoisesti tämän tutkimuksen olisi voinut toteuttaa kyselytutkimuksena. Kyselytutkimuksella olisi voitu kerätä laajempi aineisto kuin haastattelumetodilla. Kyselytutkimuksen etuina olisi ollut ajansäästö ja tehokkuus, jolloin tutkimukseen olisi voitu haalia enemmän vastaajia. Kyselytutkimukseen liittyy kuitenkin myös merkittäviä haittapuolia. Hirsjärven ym. (2009, 195) mukaan vaarana on aineiston pinnallisuus. Heidän mukaansa tyypillisiä ongelmia kyselytutkimukselle ovat muun muassa seuraavat heikkoudet:

- Vastaajat eivät välttämättä ole suhtautuneet tutkimukseen vakavasti. Vastaukset eivät välttämättä ole rehellisiä ja huolellisia.
- Vastausvaihtoehdot ja kysymyksenasettelu saattaa olla epäselvä vastaajien näkökulmasta, jolloin väärinymmärrysten riski on olennainen.
- Tutkija ei voi olla varma siitä, ovatko vastaajat riittävän perehtyneitä kyseessä olevaan aihealueeseen.
- Vastaamisaste kyselylomakkeeseen saattaa jäädä alhaiseksi.

Tutkimusmenetelmänä haastattelua voi puoltaa Hirsjärven ja Hurmeen (2000, 35) mukaan seuraavilla syillä:

- Tutkimuksessa on kyseessä vähän kartoitettu aihe. Tutkijan on vaikea ennakoida vastausten suuntia.
- Haastateltavan puhe halutaan sijoittaa laajempaan kontekstiin.
- Tutkimuksesta tiedetään jo ennakolta, että se tuottaa monitahoisia ja moniin suuntiin viittaavia vastauksia.
- Halutaan selventää vastauksia.
- Halutaan syventää tietoja. Tutkija voi tarpeen mukaan esittää lisäkysymyksiä ja pyytää esitettyjen mielipiteiden perusteluja.

Haastattelun haittapuoliksi Hirsjärvi ja Hurme puolestaan esittävät seuraavia tekijöitä:

- Haastattelijan rooli on vaikea ja se vaatii taitoa.
- Haastattelu on aikaa vievää ja työlästä.
- Haastattelu voi sisältää monia virhelähteitä. Haastateltavilla voi olla taipumusta esittää sosiaalisesti suotavia vastauksia.
- Vapaamuotoisen haastatteluaineiston analysointi, tulkinta ja raportointi on haasteellista.
- Haastattelussa tulee usein paljon myös tutkimuksen kannalta irrelevanttia tietoa.

Puutteistaan huolimatta teemahaastattelu soveltui parhaiten tämän tutkimuksen aineistonkeruumetodiksi. Tätä näkökulmaa puolsi erityisesti mahdollisuus hyötyä haastateltavien vahvasta tietämyksestä aihealueesta, jolloin haastattelujen avulla päästiin paljon syvällisemmin kiinni asioiden merkityksiin. Lisäksi haastattelun aikana oli helppoa esittää haastateltaville lisäkysymyksiä ja pyytää tarkennuksia annettuihin vastauksiin. Tämän ohella haastateltavilla oli mahdollisuus vastata kysymyksiin paljon kattavammin, kuin mitä alun perin kysymyksissä oli asetettu. Toisaalta haastateltavat saattoivat kertoa haastattelun aikana myös muita oleellisia asioita, joita kysymyksiä laatiessa ei vielä oltu edes ajateltu. Kyselytutkimuksella näitä etuja ei olisi saavutettu, ja aineisto olisi saattanut jäädä pinnallisiksi.

Teoreettinen viitekehys määrittää sen, millaista aineistoa tutkimukseen kannattaa kerätä ja millaista analysointimenetelmää sen käsittelyyn käytetään. Kääntäen tämä voidaan myös tulkita siten, että aineiston luonne määrää sen, millainen tutkimuksen teoreettinen viitekehys on ja millaisia metodeja voidaan käyttää. Ladullisessa tutkimuksessa on tärkeää, että metodi, teoreettinen viitekehys ja aineisto ovat sopusoinnussa keskenään. Laadulliselle tutkimukselle



on myös ominaista, että asioita ja ilmiöitä käännellään ja tarkastellaan monelta kantilta. Itsestään selviltäkin näyttäviä asioita saa ja kuuluukin problematisoida. Tämän vuoksi laadullisen tutkimuksen aineiston pitää olla olemukseltaan sellaista, että sitä voi tarkastella syvällisesti monesta näkökulmasta. Kvalitatiiviselle aineistolle ominaista on sen ilmaisullinen rikkaus, monitasoisuus ja kompleksisuus. Aineisto on yhtä moniulotteista kuin elämä itse, mutta sen ei tarvitse olla peräisin autenttisista tilanteista, jotka olisivat olemassa ilman tutkimuksen tekemistäkin. (Alasuutari 1999, 83–84.) Tähän tutkimukseen kerätty haastatteluaineisto on tyypillinen esimerkki Alasuutarin kvalitatiiviselle aineistolle esittämästä kuvauksesta. Samaa ei voitaisi saavuttaa ilman henkilökohtaista tapaamista suoritettavalla kyselytutkimuksella. Nauhoitetut haastattelut antavat rikkaan ja monitasoisen aineiston tutkimukselle, mutta tällaisen aineiston analysointi on usein haastavaa. Tässä tutkimuksessa on pyritty käsittelemään kerätty aineisto syvällisesti, monipuolisesti ja samalla kriittinen ote sekä tarkastelutapa säilyttäen. Aineistoa on pyritty tarkastelemaan teoreettisen viitekehyksen sekä tutkimuskysymysten kautta, ja aineistosta on pyritty luomaan uskottavia vastauksia ja johtopäätöksiä.

Haastattelujen ohella empiirisenä aineistona käytettiin samaisten kolmen kunnan tilintarkastuspalveluiden tarjouspyyntöjä. Tarjouspyynnöistä etsittiin vastausta siihen, miten kunta tilintarkastuksen asiakkaana ymmärtää tilintarkastuksen laadun, ja millä kriteereillä se voidaan määritellä ja mitata. Näkemykseni mukaan tarjouspyyntöjen sisällönanalyysi täydentää oivasti haastatteluaineistoa, ja toisaalta se antoi myös apua itse haastatteluiden toteuttamiselle. Tarjouspyyntöjen sisältö onkin mielestäni oleellisena apuna tutkimuskysymyksiin vastatessa.

## **2 KUNTIEN TARKASTUS- JA VALVONTAJÄRJESTELMÄN KEHITYS**

Tässä pääluvussa tarkastellaan kuinka kuntien taloudenhoidon tarkastus- ja valvontajärjestelmä on aikojen saatossa kehittynyt, ja millainen se on tänä päivänä. Luvussa selvitetään myös, mitä muutoksia kuntien tilintarkastukseen on mahdollisesti tulossa lähitulevaisuudessa.

## 2.1 Kunnallisen tilintarkastuksen historia ja kunnallislain kehitys

Kunnallinen tilintarkastus ainakin alkeellisessa muodossa on Suomessa varsin vanha ilmiö. Sen juuret ajoittuvat jo Ruotsin suurvalta-ajalle 1600-luvun alkupuoliskolle, jolloin kunnissa oli jo jonkinlainen itsehallinto ja palkallisia virkamiehiä, ensimmäisinä pormestari, raati ja kaupunginkirjuri. Kunnallisen tilintarkastuksen alku voitaneen ajoittaa vuoden 1619 hallintosääntöluonnokseen, jolla luotiin pohja maallikkotilintarkastukselle kaupungeissa. Ruotsin kruunulla oli myös intressinsä varainkäytön valvontaan ja maaherrojen sekä kruunun virkamiesten välityksellä se alkoi kehittää kaupunkien tarkastustoimintaa. Vuoden 1619 säädöksellä kaupunkien tilit piti esittää tarkastettavaksi käskynhaltijan, maistraatin ja porvaristoa edustavan tilintarkastajakunnan tarkastettavaksi. Tuona aikana tilintarkastustoiminta oli kuitenkin varsin satunnaista ja kontrolloimatonta, ja sitä suoritettiin lähinnä kaupungin porvariston epäillessä väärinkäytöksiä. Ongelmana oli myös epämääräinen kirjanpitokäytäntö ja usein myös huono asiantuntemus tilintarkastustoimintaan, sillä tilintarkastustyöstä ei maksettu palkkioita, ja näin ollen kirjanpitotaitoiset kauppiaat ja lainoppineet olivat haluttomia luottamustehtävän vastaanottamiseen. (Vuorinen 1995, 27–28; 1998, 33–34.)

Seuraavilla vuosisadoilla hallinnon ja verotuksen kehittyessä tilintarkastus sai lisää mielenkiintoa ja merkitystä. Kaupunkien taloudenhoito ja kansalaisten sivistystaso oli varsinkin 1800-luvulle tultaessa kehittynyt, mikä lisäsi kansalaisten vaatimuksia taloudenpidon valvonnasta. Ongelmana oli kuitenkin ammattitaitoisten tarkastajien puute, sillä tilintarkastuksesta ei oltu useinkaan valmiita maksamaan. Tilintarkastustoimintaa leimasikin aina 1900-luvulle asti selkeä luottamushenkilöpohjaisuus, eikä ammattimaista tilintarkastusta ollut käytettävissä. Asiantuntemus tarkastustyöhön olikin usein varsin heikkoa. (Vuorinen 1998, 35–37.)

Tilintarkastajista on säädetty kunnallislaisissa aina vuodesta 1917 lähtien. Vuodesta 1925 lähtien tilintarkastajien valinta on kuulunut valtuustoille. Tuolloin tosin maalaiskuntia ja kaupungeja koskivat eri säännökset ja tilintarkastustoiminnassakin oli tämän vuoksi eroja. Esimerkiksi kaupungeissa tilintarkastajien vähimmäismäärä oli neljä henkilöä, kun taas maalaiskunnissa tarkastajia oli valittava 3–5. Maalaiskunnissa oli myös mahdollista valita tilintarkastajaksi henkilö, joka ei ole kunnan jäsen. Tällä haluttiin kenties mahdollistaa

asiantuntevan henkilön hankkiminen tilintarkastajaksi maalaiskunnan ulkopuolelta, mutta tätä keinoa käytettiin kuitenkin hyvin vähän. (Vuorinen 1995, 34–35.)

Vuonna 1948 kunnallislainsäädäntö uudistettiin säätämällä vanhan lain kumoava kunnallislaki (642/1948), ja samat säännökset koskivat nyt sekä kaupunkeja että maalaiskuntia. Kyseisessä laissa oli mainittu neljä eri tilintarkastajaa: vakinainen tilintarkastaja, vuositilintarkastaja, kiinteän omaisuuden tarkastaja sekä irtaimen omaisuuden tarkastaja. Vuositilintarkastajan tehtäviin kuului kunnan tilien, kassavarojen, arvopapereiden ja talousarvion toteutumisen tarkastus. Irtaimen omaisuuden tarkastajien oli suoritettava tarkastus myös vuosittain, mutta sen sijaan kiinteän omaisuuden tarkastus saatettiin suorittaa vain joka kolmas vuosi. Vakinainen tilintarkastaja suoritti valtuuston alaisuudessa jatkuvaa tarkastusta, joka myös tuotti asiakirjoja vuositilintarkastajan käyttöön. Kyseinen laki sai tilintarkastuksen osalta kritiikkiä epäselvyytensä vuoksi, sillä tehtävien jako eri tilintarkastajien välillä ei suinkaan ollut selvä. Huonoa oli myös se, että tilintarkastus määriteltiin kyseisen lain valossa yhä luottamustoimeksi, johon ei vaadittu mitään erityistä tietotaitoa. Näin ollen eri kunnissa tilintarkastuksen taso saattoi vaihdella merkittävästi. (Vuorinen 1995, 37–39; 1998, 47–49.)

Vuoden 1948 kunnallislakia oli seuraavina vuosikymmeninä jouduttu useaan otteeseen muuttamaan pääasiassa kunnallishallinnon jatkuvan laajentumisen johdosta. Kunnallislakiin oli eritoten 1960- ja 1970-luvulla tehty paljon lisäyksiä ja muutoksia toimivallan alaspäin siirtämisen mahdollistamiseksi, sillä kuntien toimintakentän laajentuminen edellytti uudistuksia myös lainsäädännössä. Tämän seurauksena kunnallislaki olikin jo päässyt osin varsin rikkonaiseksi. (Hannus 1977, 30–32.) Niinpä jo vuonna 1968 asetettiin kansliapäällikkö Arno Hannuksen johtama komitea valmistelemaan uutta kunnallishallintoa ja -taloutta koskevaa lainsäädäntöä. Pitkällisen valmistelutyön seurauksena kunnallislakia uudistettiin vuoden 1977 alussa, jolloin voimaan saatettu kunnallislaki (953/1976) kumosi vanhan lain. Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa kuntien merkitys oli kasvanut kansalaisten jokapäiväisessä elämässä, ja tämän johdosta niiden itsehallintoa ja kansanvaltaisuutta haluttiin vahvistaa. Kyseinen laki oli muutoinkin kuntien kannalta hyvin merkittävä, sillä nyt lain pykälät tulivat kaikille kunnille samansisältöiseksi, sillä maalaiskunnat, kauppalat ja kaupungit olivat uuden lain silmissä koosta ja sijainnista riippumatta kuntia. (Vuorinen 1995, 39–41; 1998, 47–49 ja Hannus ym. 2009, 8–10.)

Tilintarkastuksen osalta muutosta edeltävään kunnallislakiin tuli merkittävästi. Tarkastuksen painoarvon voidaan muutoinkin katsoa lisääntyneen merkittävästi, sillä nyt hallinnon ja talouden tarkastus oli kokonaan eriytetty omaan lukuunsa, kun taas aiemmassa laissa ne oli sisällytetty kunnan taloutta koskevaan lukuun. Uudessa kunnallislaisissa hallinnon ja talouden tarkastusta koskevassa yhdeksännessä luvussa oli kuusi pykälää: pykälät 92–97. 92 §:n mukaan kunnanvaltuusto vastasi vähintään neljän tilintarkastajan valinnasta ja heidän toimikautensa oli valtuuston toimikauden mittainen, siis neljä vuotta. Aiemmassa laissahan tilintarkastajat oli valittu ainoastaan vaarainhoitovuodeksi kerrallaan. Edeltäneen kunnallislain tavoin tilintarkastajat olivat yhä luottamushenkilöitä. Vaikka tilintarkastajat olivat ns. yksittäisluottamushenkilöitä, muodostivat he yhdessä tilintarkastajakunnan, jolloin heihin saattoi osin soveltaa mitä kunnan toimielimistä muutoinkin oli voimassa. Tilintarkastajien kelpoisuudesta luottamustoimeensa ei uudessa laissa ollut sen enempää vaatimuksia kuin mitä vuoden 1948 kunnallislaisissa oli säädetty. Vaalikelpoisia tilintarkastajiksi eivät olleet kunnan viranhaltijat tai kunnanhallituksen jäsenet. Suunnilleen sama sisältö oli myös aiemmassa laissa, joskin eri sanoin ilmaistuna. Pykälän viimeisessä momentissa mainittiin mahdollisuudesta antaa yhden tilintarkastajan valinta kuntien keskusjärjestön tehtäväksi. Tämä oli mahdollista myös vuoden 1948 kunnallislain aikana ja momentin tarkoituksena oli parantaa kuntien tilintarkastuksen laatua ja yhdenmukaisuutta. (Hannus 1977, 336–339.)

Tilintarkastajien tehtävistä määrättiin 93 §:ssä. Tehtävinä oli tarkastaa oliko kunnan hallintoa ja taloutta hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti, oliko kunnan tulot aikanaan kannettu ja tilitetty, olivatko menot talousarvion mukaisia, ja oliko kirjanpito ja tilinpäätös asianmukaisesti laadittu. Toiminnastaan ja havaitsemistaan puutteista tilintarkastajien oli lisäksi raportoitava kunnanhallitukselle. Varsinaisia asiallisia muutoksia tilintarkastajien tehtäviin ei tullut, mutta ne olivat paremmin määritelty kuin vuoden 1948 kunnallislaisissa. Tarpeelliseksi katsottiin eritoten korostaa kunnan jäsenten yhteisen edun valvomista tarkastustoiminnan keskiössä. (Hannus 1977, 339–340.)

94 § määräsi tilintarkastajien jaostoista ja heidän apulaisistaan. Vuoden 1977 kunnallislaki erosi tämän myötä edeltäjästään, koska vuoden 1948 kunnallislaisissa tilintarkastajien tehtävä oli jakamaton. Uuden kunnallislain puitteissa tehtäviä saatettiin jakaa tarkastussäännön nojalla. Valtuusto saattoi valita tilintarkastajien avuksi viranhaltijoita, jotka toimivat luottamushenkilötilintarkastajien alaisuudessa. Isomassa kaupungissa tällainen viranhaltija

saattoi olla esimerkiksi reviisori. Pienemmissä kunnissa, joissa vakituista tilintarkastajaa ei ollut, toimi usein kuntien keskusjärjestön määräämä tilintarkastaja. Pykälän soveltaminen kuitenkin vaihteli paikallisesti, eikä yhtenäistä käytäntöä maassamme koskaan syntynyt. (Hannus 1977, 340–341; Vuorinen 1995, 56.)

95 §:ssä määrättiin tilintarkastajien kertomuksesta. Keskeisintä kertomuksessa oli ottaa kantaa siihen, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja taloutta ja hallintoa hoitaneille myöntää vastuuvapaus. Tilintarkastajien tuli myös kertomuksessaan huomauttaa sellaisista epäkohdista, joihin pelkkä suullinen huomautus ei olisi riittävä. Näitä kutsuttiin tilimuistutuksiksi. Tarkastajille jätettiin kuitenkin laissa harkintavaltaa siinä, mikä on oleellista ja mikä ei. (Hannus 1977, 342–343; Kaasalainen, 39–40.)

96 pykälässä säädettiin tilimuistutuksen käsittelystä. Kunnanvaltuuston tehtäväksi oli säädetty päättäminen siitä, oliko tilimuistutuksen johdosta ryhdyttävä toimenpiteisiin tilivelvollisia vastaan, vai oliko tilimuistutuksen annettava raueta. Vaikka tässä kunnallislain pykälässä ei mainittukaan vastuuvapauden myöntämisestä, oli Hannuksen (1977, 345) mukaan kyseessä kuitenkin vastuuvapauden myöntäminen, mikäli tilimuistutuksen annettiin raueta. Vuorisen (1995, 61) mukaan valtuustolla oli myös valta olla huomioimatta tilintarkastajien näkemystä tilimuistutuksen perusteella suoritettavista toimista tai toisaalta käynnistää tilimuistutusmenettely ilman tilintarkastajien aloitetta. Näin ollen tilintarkastajien voitaneen katsoa olleen selvästi valtuuston alapuolella.

Luvun viimeinen pykälä koski tilintarkastussääntöä. Sanamuoto ”*Tarkemmat määräykset kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta annetaan tilintarkastussäännössä, jonka kunnanvaltuusto hyväksyy*” ilmaisi, että käytännön työjärjestys oli määrättävä paikallisella tasolla. Tilintarkastussääntö oli pakollinen johtosääntö, jonka mallista Kunnallinen tilintarkastajalautakunta antoi suosituksen (Kaasalainen 1989, 28).

## **2.2 Kuntien nykyinen taloudenhoidon valvontajärjestelmä**

### **2.2.1 Nykyinen kuntalaki**

Nykyisin voimassa oleva kuntalaki astui voimaan vuoden 1995 alussa. Kuitenkin jo pari vuotta aiemmin oli asetettu kunnalliskomiteaksi nimitetty työryhmä valmistelemaan uutta kuntia koskevaa lainsäädäntöä. Tarkoituksena oli mm. saada edelleen hieman hajallaan oleva kuntia koskeva säännöstö paremmin yhden lain alle (Hannus ym. 2009, 21). Hallituksen esityksessä (192/1994) muita keskeisiä tavoitteita olivat kunnallisen itsehallinnon ja demokratian vahvistaminen sekä luottamushenkilöiden aseman korostaminen kunnan johtamisessa. Taloutta ja hallintoa koskevan lainsäädännön uudistaminen puolestaan nähtiin erityisen tärkeäksi kunnallishallinnon uskottavuuden kohentamiseksi (Hallintovaliokunnan mietintö 18/1994).

Kuntalain kunnan taloutta koskeva 8 luku ja hallinnon ja talouden tarkastusta koskeva 9 luku tulivat voimaan vasta 1.1.1997. Tämä kunnan taloudenpitoa koskeva säännöstö on selvästi suppeampi kuin vanhassa kunnallislaisissa ja poikkeaa edeltäjästään oleellisin osin. Tilintarkastuksen näkökulmasta erityisen merkittävä muutos oli esimerkiksi kunnan kirjanpitoikäntönnön siirtyminen yrityspuolelta tuttuun liikekirjanpitoon. Toisin sanottuna, kunnat alkoivat kuntalain 67 §:n nojalla soveltaa kirjanpitolakia ja laativat kalenterivuositain 68 §:n mukaisesti tilinpäätöksen, johon kuuluu tuloslaskelma, tase, rahoituslaskelma ja niiden liitetiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä kunnan tulee 67 §:n mukaisesti myös huomioida kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeet. Kirjanpitoon ja tilintarkastukseen liittyy myös oleellisesti vuonna 2007 kuntalakiin lisätty 68a §, joka velvoittaa kunnan laatimaan myös konsernitilinpäätöksen.

Kirjanpidosta oli toki säädetty jo vuoden 1976 kunnallislaisissa. Tuolloin kuntien kirjanpitoa kutsuttiin hallinnolliseksi kirjanpidoksi (tunnetaan myös *kameraalisena kirjanpito*) ja sen keskeisin tilinpäätösraportti oli talousarvion toteutumisvertailu (Hannus ym. 2009, 411). Tuloslaskelma ja tase eivät olleet pakollisia taloudellisia raportteja, kuten nykyisen kuntalain aikana. Tämän johdosta tilintarkastuskin erosi jossain määrin nykyisen kaltaisesta tilintarkastuksesta, jossa keskeistä on nimenomaan tuloslaskelman ja taseen oikeellisuuden tarkastaminen. Esimerkiksi Suomen kaupunkiliiton julkaisemassa Kunnallisen tilintarkastuksen oppaassa (1989, 8–9) painotettiin nimenomaan valtuuston hyväksymän budjetin toteutumisen tarkastusta tilintarkastuksen keskeisimpänä tehtävänä.

Nykyään hallinnon ja talouden tarkastamista kunnissa säätelee kuntalain 9 luku. Säännökset ovat osin suppeammat ja osin yksityiskohtaisemmat kuin vuoden 1976 kunnallislaisissa. Luku sisältää pykälät tarkastuslautakunnasta (71 §), tilintarkastajista (72 §), tilintarkastajien

tehtävistä (73 §), tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien tietojensaantioikeudesta (74 §) sekä tilintarkastuskertomuksesta ja sen käsittelystä (75 §).

Tarkastuslautakuntaa ei tunnettu ennen nykyistä kuntalakia. Se on kunnalle ainut laissa määrätty pakollinen lautakunta, joka antanee hyvää osviittaa sen merkityksestä. Tarkastuslautakuntaa käsitellään tarkemmin luvussa ”2.2.3 Tarkastuslautakunta ja sen tehtävät.”

Nykyvallisen kuntien tilintarkastuksen keskeisimmät säädökset löytyvät kuntalain pykälästä 72 ja 73. Ero vanhaan, vuoden 1976 kunnallislain aikaiseen tilintarkastusjärjestelmään, on merkittävä. Ehdottomasti keskeisin muutos oli siirtyminen ammattitilintarkastukseen. Toisin sanottuna, tilintarkastajat eivät enää ole kunnan luottamushenkilöitä, vaan tilintarkastusalan ammattilaisia. Ulkoinen, riippumaton ja ammattihenkilöpohjainen tilintarkastus nähtiin tarpeelliseksi säätää kunnille pakolliseksi lain tasolla siitäkin huolimatta, että 90-luvulla kunnissa oli jo yleisesti otettu ammattitilintarkastajat käyttöön luottamushenkilöiden ohessa (HE 192/1994, yleisperustelut.)

Nykyisen lain mukaan valtuusto valitsee enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden tai useamman tilintarkastajan. Tilintarkastajat toimivat tehtävässään virkavastuulla, vaikka he ovatkin kuntaan nähden toimeksiantosuhteessa ja asemaltaan lähellä luottamushenkilöitä (Hannus ym. 2009, 425.) Valittavan tilintarkastajan on oltava julkishallinnon ja –talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä henkilö (jäljempänä JHTT-tilintarkastaja). Lain puitteissa mahdollista on myös valita yhden tilintarkastajan sijasta JHTT-yhteisö, mikä onkin paljon yleisempi tapa (Martikainen ym. 2002, 33.) Tällöin yhteisön täytyy nimittää yksi henkilö vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi. Luetteloa auktorisoiduista JHTT-tilintarkastajista ja -yhteisöistä ylläpitää julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta. 72.2 §:n mukaan tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattomaan tilintarkastukseen ja 3 momentti määrää, että tilintarkastajaksi kelpaa vain sellainen henkilö, joka olisi vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan.

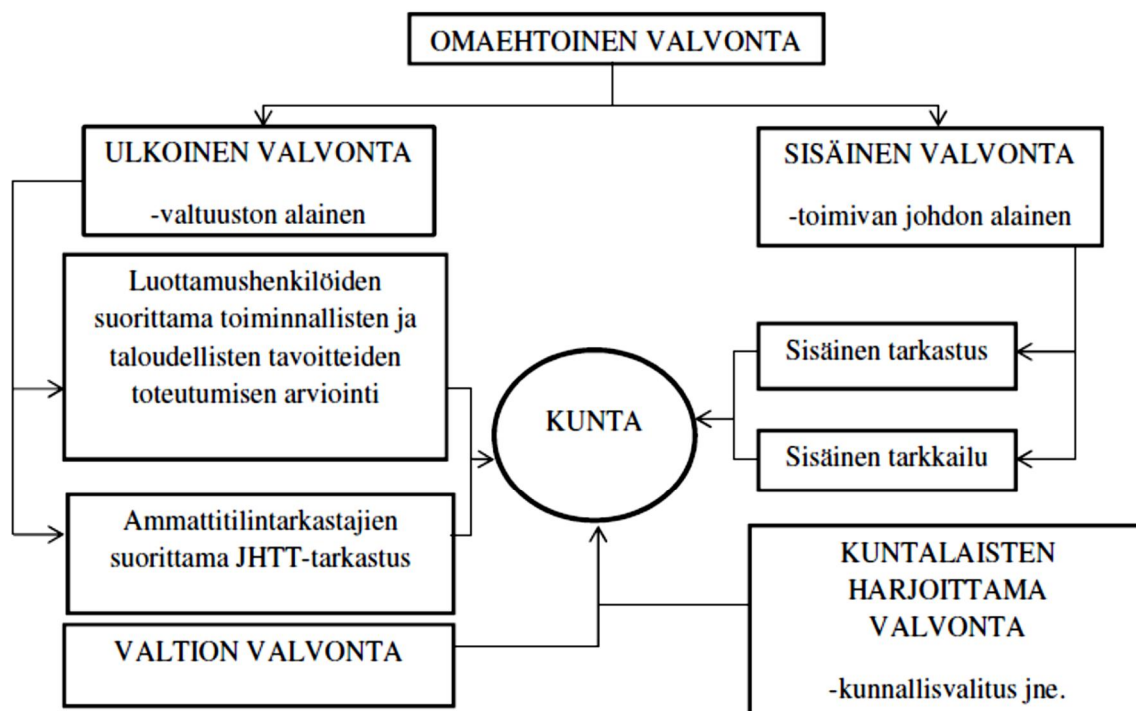
Tilintarkastajien tehtävistä määrää kuntalain 73 §. Kyseinen pykälä eroaa vastaavasta vanhan kunnallislain pykälästä joiltakin osin. Vuoden 1976 kunnallislain tavoin tehtäviksi on määrätty tarkastaa hallinnon lainmukaisuus, valtuuston päätösten noudattaminen sekä kirjanpidon ja tilinpäätöksen oikeellisuus. Uutta vanhaan lakiin nähden oli valtiosuukien ja sisäisen valvonnan tarkastaminen. Ensin mainittu johtuu luonnollisesti siitä, että kuntien valtiosuuslaki tuli voimaan vasta vuonna 1997. Pykälän neljännessä kohdassa mainittu

velvollisuus tarkastaa sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan asianmukaisuus oli myös uusi lisäys vanhaan lakiin nähden. Se millainen asianmukainen sisäinen valvonta ja konsernivalvonta kunnissa pitäisi olla, on kuitenkin jätetty määriteltäväksi muualla. 2 momentissa määrätään, että tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan erityisiä ohjeita, mikäli ne eivät ole ristiriidassa lain, hyvän tilintarkastustavan taikka kunnan johtosäännön kanssa. Momenttia vastaavaa sisältöä ei löydy aikaisemmasta kunnallislaista. Säännös on myös mielenkiintoinen tilintarkastajan itsenäisyyden ja riippumattomuuden näkökulmasta: JHTT-tilintarkastajan kuitenkin tulisi nimenomaan olla objektiivinen, riippumaton ja kuntaan nähden ulkopuolinen toimija. Tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan suhdetta tarkastellaan lähemmin luvussa ”2.2.4 Tarkastuslautakunnan suhde ulkoiseen tilintarkastajaan”.

Alla olevassa kuviossa 1 selvennetään kuntien nykyistä valvonta- ja tarkastusjärjestelmän kokonaisuutta. Kuvion keskellä oleva ympyrä kuvaa kuntaa, ja sen ympärillä olevat nuolet ja laatikot siihen kohdistuvaa valvontaa. Kuntaan kohdistuva valvonta voidaan oheisen kuvion mukaisesti jakaa kahteen päälohkoon: omaehtoiseen valvontaan sekä muuhun valvontaan. Muuta valvontaa ovat kuntalaisten oma-aloitteinen valvonta sekä valtion valvonta. Valtion valvonta voi kohdistua esimerkiksi joidenkin erityisten tehtäväkohtaisten valtionapujen valvontaan, joskaan tämä ei nykyisin ole enää kovin merkittävässä roolissa. Omaehtoinen valvonta käsittää sisäisen ja ulkoisen valvonnan. Sisäinen valvonta voidaan edelleen jakaa sisäiseen valvontaan ja sisäiseen tarkkailuun. Sisäinen tarkastus on kunnan toimivan johdon alaisuudessa tapahtuvaa näkyvää ja aktiivista toimintaa, jonka tarkoituksena on olla hyödyksi organisaation johtamiselle. (Martikainen ym. 2002, 32–34.)

Ulkoinen valvonta on kunnanvaltuuston alaisuudessa tapahtuvaa toimintaa, jota toteutetaan luottamushenkilöiden ja ammattitilintarkastajien avulla. Luottamushenkilöistä koostuva tarkastuslautakunta vastaa tarkastuksen järjestämisestä ja ammattitilintarkastajat varsinaisesta tilintarkastuksesta. Varsinaisessa tilintarkastuksessa tarkastuslautakunnan rooli rajoittuukin lähinnä tilintarkastuksen järjestämisestä huolehtimiseen. (Martikainen ym. 2002, 32–34.)





Kuvio 1: Kunnan valvonta- ja tarkastusjärjestelmä Martikaista ym. (2002) mukaillen.

Tällä hetkellä valmisteilla on kuntalain kokonaisuudistus, jonka valtioneuvosto pani alulle heinäkuussa 2012 asettamalla valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän ja 4 valmistelujaostoa. Erityisen mielenkiintoinen kuntalain uudistamisprosessissa on talousjaoston tehtävä, sillä kuntien heikko taloustilanne pakottaa valtiovallan tiukentamaan kuntalain kunnan taloutta koskevia säännöksiä. Uuteen lakiin tulee esimerkiksi tiukennuksia alijäämän kattamisvelvollisuuteen, takausten myöntämiseen ja lainanantomahdollisuuksiin. Tuleeko kuntien valvonta- ja tarkastusjärjestelmään tai tilintarkastajan velvollisuuksiin muutoksia uuden kuntalain myötä, on vielä epäselvää. Uusi kuntalaki astunee voimaan vuoden 2015 alusta.<sup>3</sup>

## 2.2.2 JHTT-laki

<sup>3</sup> Kuntaliiton kesäkuun 2013 tiedote.  
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2013/06/Sivut/alijaaman-kattamiseen-ulotettava-kuntayhtymiin.aspx>

Kuntalain ohella merkittävin kuntien tilintarkastusta säätelevä laki on laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista (467/1999) (jäljempänä JHTT-laki). JHTT-lakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan julkishallinnon ja -talouden tilintarkastukseen siltä osin, kuin muussa laissa ei toisin säädetä.

JHTT-laki astui voimaan 1. heinäkuuta 1999 ja se liittyi kiinteästi uuden kuntalain aikaansaamaan kuntien kirjanpitojärjestelmän uudistukseen sekä vuoden 1997 alusta käyttöön otettuun JHTT-tilintarkastukseen. Kuntien tilintarkastus oli nimittäin siirretty ammattilaisten vastuulle jo vuoden 1997 alussa, vaikka itse JHTT-laki saatettiin voimaan vasta pari vuotta myöhemmin. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä lakiehdotusta luonnehdittiinkin kiireelliseksi, sillä yksityissektorin tilintarkastusta säätelevä tilintarkastuslaki oli säädetty ajan vaatimusten tasolle jo vuonna 1994, kun taas julkisen sektorin tilintarkastuksen sääntely oli yhä puutteellista. Ongelmia oli mietinnön mukaan eritoten tilintarkastuksen valvonnan sekä vahingonkorvaus- ja rangaistussäännösten osalta. (VaVM 65/1998 vp.)

Ammattiosaajien suorittamalle ulkoiselle tilintarkastukselle oli kuitenkin ollut tarvetta jo varmasti kauan ennen vuoden 1997 uudistuksia. Kuntien olemus ja toiminta paikallistalouden viitekehyksessä oli nimittäin monimutkaistunut jo kauan ennen tätä, sillä kunnilla oli jo merkittävässä määrin liikelaitoksia sekä yhtiöitettyjä toimintoja, mikä aiheutti kasvaneita asiantuntemusvaatimuksia myös kuntien tilintarkastuksen saralla. (Martikainen ym. 2002, 31.) Luottamushenkilöpohjainen tilintarkastus ei enää uskottavasti vastannut mutkikkaaksi muodostuneeseen kuntien taloudelliseen toimintaan, mikä taas ei lainkaan sopinut kuntalain uudistamisen pohjalla olleeseen tarkoitukseen kohentaa kunnallishallinnon uskottavuutta. Toisaalta tilintarkastuksen riippumattomuuskin oli jossain määrin kyseenalaista. Valtuuston voimasuhteet ja poliittiset intressit saattoivat nimittäin merkittävästi vaikuttaa tilintarkastajien valintaan, mikä puolestaan oli omiaan heikentämään kansalaisten luottamusta kunnallishallintoa kohtaan. (Vuorinen 1995, 91.)

Ennen JHTT-lain voimaantuloa JHTT-järjestelmä perustui useisiin eri asetuksiin, koska erilaisilla julkishallinnon organisaatioilla oli hyvin erilaisia säädöksiä tarkastuksesta. Merkittävin säännös oli asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkinnosta (926/1991). Kyseisessä asetuksessa määrättiin JHTT-lautakunnasta ja -tutkinnosta. Kun kuntalaki uudistettiin ja tilintarkastuslakiin kirjattiin mahdollisuus valita JHTT-tilintarkastaja kunnan määräämisvallassa oleviin yhteisöihin, näytti järjestelmä kaipaavan lain

tasoista päivitystä. Tätä näkökulmaa hallituksen esitys perusteli erityisesti sillä, että JHTT-järjestelmästä oli tullut uuden kuntalain ja tilintarkastuslain myötä paljon enemmän kuin pelkkä tutkintojärjestelmä. JHTT-laki selkeytti ja yhtenäisti julkisen sektorin ulkoista tilintarkastusta ja selvensi JHTT-tutkinnon roolin. 1991 voimaan saatettu JHTT-asetus kuitenkin säilyi voimassa JHTT-lain toimeenpanosta huolimatta, joskin asetusta muutettiin hieman vuosina 1999 ja 2008. (HE 242/1998.)

JHTT-laissa määrätään myös valtiovarainministeriön yhteydessä toimivasta julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnasta. JHTT-lautakuntaa käsitellään jäljempänä tarkemmin omassa luvussaan.

### **2.2.3 Tarkastuslautakunta ja sen tehtävät**

Tarkastuslautakunta on kuntalain 71 §:ssä määrätty pakollinen toimielin, jonka toimikausi on valtuustokauden mittainen. 1 momentin mukaan tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava valtuutettuja. Tarkastuslautakunta on ainoa lautakunta, joka on kuntalaissa pakolliseksi määrätty. Tarkastuslautakunnan tehtävät määrätään kuntalain 71.2 ja 71.3 §:ssä sekä osin myös tilintarkastajien tehtävistä säätelevässä 73 §:ssä. 71 pykälässä tarkastuslautakunnan tehtäväksi määrätään huolehtia hallinnon ja talouden tarkastamista koskevien asioiden valmistelusta, kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteen sovittamisesta, arvioida valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista kunnassa ja kuntakonsernissa sekä arvioida mahdollisen kattamattoman alijäämän seurauksena tarvittavien tasapainotustoimien riittävyttä. 73 pykälän 2 momentti velvoittaa tilintarkastajien noudattavan tarkastuslautakunnan antamia erityisiä ohjeita, elleivät ne ole lain, kunnan johtosäännön tai hyvän tilintarkastustavan kanssa ristiriidassa. 3 momentti puolestaan määrää tilintarkastajien ottavan yhteyttä epäkohtia havaitessaan tarkastuslautakuntaan sekä tarvittaessa myös kunnanhallitukseen.

Vuorinen (2000, 24–25) jakaa tarkastuslautakunnan tehtävät kolmeen päälohkoon: vastuu valtuuston toimikautta vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämisestä, valtuuston päätettäviksi tulevien hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelu sekä valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen arviointi.

Ruostetsaaren ja Holttisen (2004, 16) mukaan tarkastuslautakunnan tehtävien sisällöstä on kaksi tulkintaa: suppea ja laaja tulkinta. Suppean tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on vain selvittää kuinka valtuuston asettamat tavoitteet ovat toteutuneet. Tämän tulkinnan mukaan pääpaino on tällöin nimenomaan siinä, mitkä tavoitteet eivät ole toteutuneet. Tarkastuslautakunnan ei kuitenkaan tulisi esittää näkemyksiään kunnan johdolle siitä, kuinka kuntaa pitäisi johtaa valtuuston määräämien tavoitteiden saavuttamiseksi. Ainasvuoren ym. (2011, 30–33) mukaan laaja tulkinta on kuitenkin kuntakentällä suppeaa yleisempi. Laajan tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan tehtäviksi on ymmärretty enemmän, kuin mitä kuntalain pykälät määräävät. Tarkastuslautakunnan tehtäviksi on kunnissa yleensä kuulunut myös kunnan toiminnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi tai yleisemmin toimintojen kehittämistarpeiden esiintuominen. Ruostetsaaren ja Holttisen (2004, 16–17) mukaan laaja tulkinta tarkoittaa myös esimerkiksi sitä, että tarkastuslautakunta voi esittää näkemyksensä niistä prosesseista, joiden pohjalta valtuusto on asettanut kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Laajan tulkinnan mukaan tarkastuslautakunnan toimialueeseen kuuluvat myös muut valtuustolle valmisteltavat tarkastusta koskevat asiat, kuten esimerkiksi tarkastusta koskevat resurssiasiat, tarkastussäännön valmistelu sekä tilintarkastajien valintaa tai erottamista koskevat asiat. Tyypillisesti tarkastuslautakunta tekeekin valtuustolle esityksen tilintarkastajan valinnasta (Vuorinen 2000, 28). Monissa kunnissa tarkastuslautakunta myös järjestää ulkoisen tilintarkastuksen kilpailutuksen.<sup>4</sup>

Tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät eivät ole saavuttaneet maassamme täydellistä konsensusta (Ruostetsaari & Holttinen 2004, 43). Esimerkiksi Ryynäsen (2001, 41–44) mukaan tarkastuslautakunta on jo kuntalain sanamuodon perusteella valtuuston apuelin. Hänen mukaansa kuntalaki ja sen perustelut tarkastuslautakunnan osalta ovat puutteelliset ja tämän johdosta tarkastuslautakuntien asema ja tehtäväkenttä on jäänyt osin epäselväksi. Näin ollen ongelmat esimerkiksi kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan työnjaossa eivät Ryynäsen mukaan ole yllättäviä.

---

<sup>4</sup> Esim. Rautavaara ja Juuka ilmoittavat tarjouspyynnöissään tarkastuslautakunnan tarjousten vastaanottajiksi.

#### **2.2.4 Tarkastuslautakunnan suhde ulkoiseen tilintarkastajaan**

Tarkastuslautakunta on myös tärkeä yhteistyöelin ulkoisen tilintarkastajan kanssa. Kuntalain 73.2 §:n mukaan tilintarkastajan tulee työssään noudattaa tarkastuslautakunnan antamia ohjeita, elleivät ne ole lain, johtosäännön tai hyvän tilintarkastustavan kanssa ristiriidassa. Hannuksen ym. (2009, 428) mukaan erityiset ohjeet voivat koskea tarkastuksen kohdentamista tai tilintarkastuksessa käytettävää menettelyä. Tämän tulkinnan voitaneen nähdä puoltavan näkemystä tarkastuslautakunnan keskeisestä asemasta tilintarkastuksen organisoimisessa, sillä tarkastuslautakunnan tulisi olla omassa kunnassaan kunnan hallinnon ja talouden paikallinen asiantuntija. Tilintarkastajan pitäisi siis pystyä hyödyntämään tarkastuslautakunnan paikallistuntemusta. Tilintarkastajalle annetut ohjeet tarkastuksen kohdentamisesta tai suorittamisesta eivät kuitenkaan saa vaarantaa tilintarkastajan riippumattomuutta taikka rajoittaa sen laajuutta. Myös valtuustolla on oikeus antaa tilintarkastajalle ohjeita, mutta tämä lienee melko harvinaista. Tärkeämpää on tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan hyvä yhteistyö. Huomattava on myös se, että vakiintuneen käsityksen mukaan erityisten ohjeiden antamisoikeus on lautakunnalla toimielimenä, ei sen yksittäisellä jäsenellä. (Vuorinen 2000, 30–31.) Tilintarkastajan tulisi luonnollisesti itsekin huolehtia siitä, etteivät hänen saamansa menettelytapaohjeet ole hyvän tilintarkastustavan vastaisia (Hannus ym. 2009, 428).

Tarkastuslautakunnalla on tilintarkastajan ohella laaja tietojensaantioikeus. Heillä on siis kuntalain 74 §:n nojalla oikeus saada tehtäviensä hoitoon tarvittavia salaisiakin tietoja ja asiakirjoja. Se mitä tietoja tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja pitävät tarpeellisina, on periaatteessa jätetty heidän itsensä määriteltäväksi. Vuorisen (2000, 33) mukaan huomionarvoista kuntalain pykälässä on kuitenkin se, että tietojensaantioikeus koskee lautakuntaa, eli sen yksittäinen jäsen ei voi ilman lautakunnan kirjallista päätöstä vaatia salassa pidettäviä asiakirjoja itselleen.

Tarkastuslautakunta on kuntalain mukaan ensimmäinen taho, johon tilintarkastajan on otettava yhteyttä epäkohdista raportoidakseen. Tarkastuslautakunta on myös ulkoisen tilintarkastajan tärkein yhteistyökumppani kunnassa. Esimerkiksi Harjulan ja Prättälän (2004, 527) mukaan tarkastuslautakunnan vastuulla on huolehtia tilintarkastuksen asianmukaisesta järjestämisestä, vaikka tilintarkastaja toimiikin itsenäisesti ja kantaa oikeudellisen vastuun tarkastuksesta. Heidän mukaansa tarkastuslautakunnan on huolehdittava myös siitä, että JHTT-tilintarkastajalla on riittävät puitteet tilintarkastuksen suorittamiseen.

Tilintarkastuksen tehtävien jako tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan välillä on periaatteessa selvä: ammattitilintarkastaja suorittaa tilintarkastusta (laillisuusvalvonta) ja tarkastuslautakunta valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen tarkastamista (esim. talousarvion toteutuminen, tarkoituksenmukaisuus) (Martikainen ym. 2002, 9). Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa –ohjeen mukaan tilintarkastajien ei tulisi arvostella laillisten päätösten tarkoituksenmukaisuutta. Tämä vahvistaa näkemystä siitä, että tilintarkastajien tulisi työssään pysytellä tilinpäätöksen oikeellisuuden ja laillisuustarkastuksen puolella, ja jättää tarkastuslautakunnalle vastuu toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista. Tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja kuitenkin tekevät yhteistyötä, eikä näiden toimijoiden välille välttämättä ole viisasta tehdä liian jyrkkää tehtäväjakoja. Yhteistyö on kuitenkin välttämätöntä ja tyypillisesti tilintarkastaja osallistuu tarkastuslautakunnan kokouksiin. Pienissä kunnissa tilintarkastaja voi olla myös tarkastuslautakunnan valmistelijana (Ruostetsaari & Holttinen 2004, 18).

Edellä esitetyt tarkastuslautakunnan tehtävät, velvollisuudet ja oikeudet tilintarkastuksen asianmukaiseksi järjestämiseksi vahvasti korostavat vallitsevaa näkökulmaa siitä, että tilintarkastuksen laadunvalvonta kunnassa kuuluu nimenomaisesti tarkastuslautakunnalle.

### **2.2.5 Tarkastussääntö johtosääntönä**

Kunnilla on varsin laaja oikeus järjestää toimintansa ja hallintonsa parhaaksi katsomallaan tavalla. Toiminta on kuitenkin organisoitava lain mukaisesti valtuuston asettamilla johtosäännöillä. Kuntalain 16 § velvoittaa kuntia laatimaan johtosäännöt, joissa määrätään eri viranomaisten tehtävistä ja toimivallan jaosta. Saman lain 13.2 §:n 2 kohdan nojalla valtuusto päättää hallinnon järjestämisen perusteista. Ainoa pakollinen johtosääntö on hallintosääntö, jossa kunnalle määrätään toimintatavat hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Valtuusto voi kuitenkin hyväksyä eri osa-alueille johtosääntöjä siinä määrin, kuin se kunnassa nähdään tarpeelliseksi (Hannus ym. 2009, 143.)

Tarkastussääntö on yksi kunnissa yleisesti käytössä olevista johtosäännöistä. Suomen Kuntaliitto antoi vuonna 1996 yleiskirjeellään (2/96) kunnille suosituksen tarkastussäännön mallista. Tämä tarkastussääntömalli sisältää kymmenen pykälää, jotka käsittävät kunnan valvontajärjestelmän kokonaisuutena, tarkastuslautakunnan, tilintarkastajat ja

tilintarkastuksen, tilintarkastajan ilmoitukset ja tilintarkastuskertomuksen sekä tarkastuslautakunnan suorittaman valmistelun valtuustolle. (Vuorinen 2000, 39.) Vaikka Kuntaliiton antama suositus on ehtinyt jo kypsään ikään, on se edelleen toimiva pohja tarkastussäännöstä. Esimerkiksi Ylöjärven nykyinen, vuodelle 2013 hyväksytty tarkastussääntö noudattaa tarkalleen Kuntaliiton suositusta.

### **2.3 Tilintarkastusjärjestelmä murroksessa**

Suomessa on tällä hetkellä kolme auktorisoitua tilintarkastajatutkintoa: KHT-, HTM- ja JHTT-tutkinto. Nyt valmisteilla on kuitenkin tutkintouudistus, jolla tutkintoja yhtenäistettäisiin. Esitys perustuu Työ- ja elinkeinoministeriön tammikuussa 2011 asettaman työryhmän mietintöön. Työryhmä koostui tilintarkastusalan asiantuntijoista ja mukana oli myös edustajat HTM-, KHT- ja JHTT-yhdistyksistä. Työryhmän antama mietintö ehdotti siirtymistä yhteen tilintarkastajan perustutkintoon, joka täyttäisi EU:n tilintarkastusdirektiivin. Uudessa mallissa HTM-tutkinnosta tulisi tilintarkastusalan perustutkinto, josta olisi vielä kaksi erikoistumistutkintoa: KHT- ja JHT-tutkinto. Työryhmän ehdotuksen mukaan tilintarkastajien valvonta keskitettäisiin PRH:n yhteyteen muodostettavaan valvontaelimeen, jolla olisi riittävä asiantuntemus. Lakiesitys on näillä näkymin menossa eduskuntaan jo keväällä 2014, ja uudistukset astuisivat voimaan vuoden 2015 alusta. (Vahtera 2013.)

JHTT-tarkastukselle ja sitä kautta kuntien tilintarkastukselle saattaa tulevilla uudistuksella olla jonkin asteisia vaikutuksia. JHTT-yhdistyksen jäsenen ja lakiesitystä valmistelemassa olleen työryhmän jäsenen Virpi Ala-ahon (2013) mukaan keskeisintä uudistuksessa on julkishallinnon tilintarkastuksen näkökulmasta osaamisen turvaaminen, jotta jatkossakin julkishallinnon tarkastustehtäviin on tarjolla riittävä osaamista. Ala-ahon mukaan kuntien ja muiden julkisyhteisöjen erityispiirteet tilintarkastuksessa ovat siinä määrin merkittäviä, että ne on huomioitava myös tutkintojärjestelmää uudistettaessa, jotta riittävä tilintarkastuksen laatu säilyy julkisyhteisöjen tilintarkastuksessa. Olennaista olisi esimerkiksi se, että JHT-erikoistumistutkintoon vaadittaisiin jatkossakin julkisen sektorin talouden ja oikeudellisen sääntelyn opintoja. JHTT-yhdistystä huoletti myös se, kuinka riippumaton ja asiantunteva viranomaisvalvonta varmistetaan JHTT/JHT-tarkastajille jatkossakin.

Tampereen kaupunginreviisori ja Kuntatarkastajat ry:n puheenjohtaja, JHTT Erja Viitala (2013, 53) puolestaan esittää selvästi kriittisempiä näkemyksiä nyt meneillään olevaan

tutkintouudistukseen. Hänen mukaansa uudistukset heikentäisivät kuntien tilintarkastuksen laatua, sillä uudistuksessa ei hänen mielestään huomioida kuntien erityispiirteitä riittävän hyvin. Viitalan mielestä lakiuudistusta työstävä työryhmä on hakoteillä, koska se olisi valmis poistamaan julkishallinnon opintovaatimukset JHTT-tutkintoon osallistuvilta. Viitalan mielestä nykyinen malli on hyvä, eikä Suomen tulisi odotella EU:n uutta tilintarkastusdirektiiviä, vaan päinvastoin viedä omaa toimivaa julkishallinnon tilintarkastusmallia Eurooppaan.

Koska lain valmistelu on vielä kesken ja lakiesityksen lopullinen muotokin yhä hämärän peitossa, on toistaiseksi epäselvää, millaisia vaikutuksia JHTT-tilintarkastukseen tulevilla uudistuksella lopulta on. Voi olla, ettei valmisteilla oleva tutkintouudistus vaikuta kuntien tilintarkastukseen tosiasiallisesti juuri lainkaan.

### **3 TILINTARKASTUKSEN LAATU**

#### **3.1 Laadun käsite ja tilintarkastus palveluna**

Sanana ymmärrämme laadun olevan jotakin hyvää ja tavoiteltavaa. Laatu on aina jotakin sellaista, johon pyritään ja jota ihmiset haluavat maksessaan tavaroista tai palveluista. Garwinin (1988, 49) mukaan tavaran tai palvelun laatu voidaan määritellä esimerkiksi seuraavien kahdeksan ulottuvuuden näkökulmasta: suorituskyky, ominaisuudet, luotettavuus, kestävyys, yhdenmukaisuus (samanlaisuus), esteettisyys, mukautuvuus ja koettu laatu. Laatu on osittain absoluuttista ja mitattavaa, mutta toisaalta myös subjektiivista ja käyttäjäsidonnaista. Laatu on ominaisuutena sekä subjektiivinen että objektiivinen ominaisuus (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 49.)

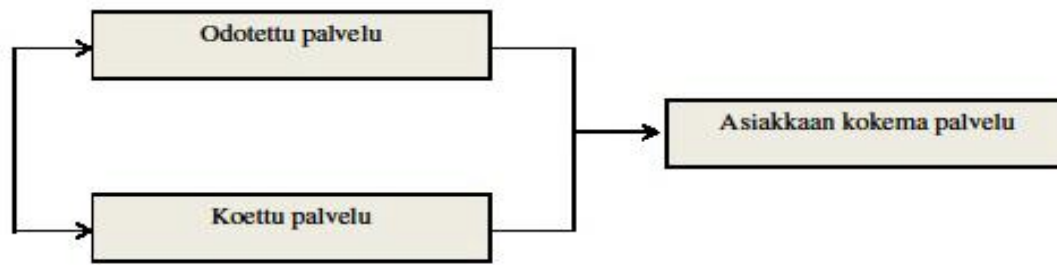
Tilintarkastus on luonteeltaan palvelu, jota markkinoilla voidaan tuottaa, myydä ja ostaa. Palvelu on määritelmällisesti jotain sellaista, joka ei ole konkreettista, käsin kosketeltavissa olevaa. Zeithamlin, Parasuramanin ja Berryn (1985) mukaan palvelun erottaa esineestä se, että sitä ei voi nähdä, koskettaa, tunnustella tai haistaa. Palvelulle on Uusitalon ja Lämsän (2002, 19) mukaan tuotteesta poiketen ominaista myös se, että palvelu yleensä ensin myydään, ja sen jälkeen tuotetaan ja kulutetaan samanaikaisesti. Heidän mukaansa palvelu on ainutkertaista – palvelua ei voi varastoida, säilyttää, myydä edelleen tai palauttaa kuten konkreettisia tuotteita.



Palvelu voi olla luonteeltaan täysin aineetonta, kuten vaikkapa lainopillinen neuvonta, tai se voi sisältää joitakin aineellisia elementtejä, esimerkiksi leikkauksessa asennetun tekonivelen. Palveluna tilintarkastus on asiantuntijapalvelu, joka on lähes aineetonta ja työvoimavaltaista. Usein ainoa aineellinen tuotos tilintarkastuspalvelusta onkin tilintarkastuskertomus, ja sekin on yleensä vakimuotoinen. Toisin sanottuna, tilintarkastuspalvelun asiakas saa laskun lisäksi konkreettisena tuotteena vain yhden A4 paperiarkin, jonka sisältämän tekstinkin asiakas tietää jo etukäteen. Palveluiden osalta asiakkaan saama lisäarvo on luonteeltaan täten hyvin erilaista kuin konkreettisesta tuotteesta. Tämän vuoksi laatu on palveluissa usein monimutkaisempi, epäselvempi ja monitahoisempi käsite kuin kulutushyödykkeissä. Lisäksi palveluiden ainutkertaisuus ja toteuttaminen yleensä vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa aiheuttaa heterogeenisyyttä eli vaihtelevuutta (Zeithaml ym. 1985). Palvelun tuottaminen on usein hyvin henkilösidonnaista ja palveluorganisaatiossa palvelua tuottava henkilö saattaa saman palvelun tarjoamisessa vaihtua taajaan. Ihmisille on myös luonnollista, että saman henkilön suoritustaso ei joka päivä ole yhtä hyvä. Palvelun laadussa ilmenee täten helpommin luontaista varianssia kuin konkreettisissa kulutushyödykkeissä.

Palvelun laatu on usein hankalammin todennettavissa oleva asia kuin fyysisessä tuotteessa. Esimerkiksi auton renkaasta on todennettavissa sen laatu varsin objektiivisin ja mitattavin keinoin. Auton renkaan laatu voidaan määritellä esimerkiksi jarrutusmatkan pituudella, vierinvastuksella ja kulutuskestävyydellä. Renkaan laadun testaaminen on suhteellisen helppoa ja testaajasta riippumatta laadun mittaamisessa päästään aina samaan tulokseen. Näin ollen renkaan laatu on käyttäjästä riippumatonta ja laatu koetaan samana asiakkaasta toiseen.

Palvelun laatu on sen sijaan yleensä huomattavasti vaikeammin mitattavissa oleva suure. Palvelun laatua onkin tarkasteltava ennen kaikkea asiakkaan kokeman laadun näkökulmasta. Tällöin laadukas palvelu merkitsee sitä, että asiakkaan kokemus palvelusta vastaa tai ylittää hänen sille asettamat odotukset. Odotukset ovat asiakkaalle vertailukohtia, joita vasten hän arvioi saamaansa palvelua. (Lämsä & Uusitalo 2002, 51.) Alla olevassa kuviossa havainnollistetaan odotusten asemaa koetun laadun muodostumisessa.



Kuvio 2: Odotusten rooli koetun palvelun laadun muodostumisessa Zeithamlia & Bitneriä (1996) mukailten. Ks. Lämsä & Uusitalo 2002, 51.

Asiakkaan odotuksiin vastaaminen tuottaa laadukkaan palvelun asiakkaan näkökulmasta. On kuitenkin huomionarvoista, että laatu ei välttämättä näyttäydy samanlaisena asiakkaalle ja palvelun tuottajalle. Asiakas voi arvostaa palvelussa eri asioita kuin palvelun tuottaja. Asiakkaan näkemykset laadun tekijöistä eivät välttämättä ole edes objektiivisia tai relevantteja. Esimerkiksi terveyskeskuksessa asioiva vanhus voi kokea saamansa palvelun laadukkaaksi, jos lääkäri teettää potilaasta paljon tutkimuksia. Vaikka tehdyt tutkimukset olisivatkin olleet täysin turhia potilaan vaivojen kannalta, tämä saattaa silti kokea palvelun laadukkaaksi nimenomaan aikaa vievien tutkimusten tekemisen johdosta. Samanlainen laadukkaan palvelun illuusio voi syntyä tilintarkastuspalvelun kohdalla: asiakas voi esimerkiksi kokea tilintarkastajan tarkan paneutumisen tiettyyn osa-alueeseen laadukkaana palveluna, vaikka tähän käytetty työaika olisikin ollut epäolennaista ja ajanhukkaamista. Tavatonta ei ole Lumijärven ja Jylhäsaaren (2000, 49) mukaan myöskään se, että asiakkaan tyytyväisyys palveluun heikkenee ajan myötä, vaikka objektiivisesti tarkasteltuna ei olisi tapahtunut mitään sellaista muutosta, joka olisi heikentänyt palvelun laatua. Edellä kuvatut tekijät tiedostaen voidaan todeta, että palvelun laatu on usein kompleksinen, osittain subjektiivinen ja mielikuviin pohjautuva käsite, jonka tieteellinen tarkastelu on verrattain haastavaa.

Tilintarkastuksen laatu on varsin kompleksinen käsite, jota ei voida kovin pelkistetysti määritellä. Francisin (2011) mukaan on kuitenkin olemassa portaittainen jatkumo heikkolaatuisesta korkeatasoiseen tilintarkastukseen. Keskeisin, joskin suppea näkökulma tilintarkastuksen laatuun on laillisuusnäkökulma. Tällä tarkoitetaan sitä, että tilintarkastus joko onnistuu (no audit failure) tai epäonnistuu (audit failure). Onnistunut tilintarkastus tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että tilintarkastaja päätyy antamaan oikean lausunnon

asiakkaansa tilinpäätöksestä. Epäonnistunut tilintarkastus tarkoittaa puolestaan sitä, että tilintarkastaja antaa virheellisen lausunnon tai sitä, että tilintarkastaja ei ole riippumaton. Laillisuusnäkökulma on Francisin mukaan keskeinen laadun arvioimisessa, mutta toisaalta liian kapea, sillä virheelliset lausunnot ovat hyvin harvinaisia. Myös onnistuneisiin tilintarkastuksiin nimittäin mahtuu huomattavaa laadun varianssia. Olennaista onkin Francisin mukaan hahmottaa se, että laatuun vaikuttavia tekijöitä esiintyy monissa eri vaiheissa ja yhteyksissä, ei ainoastaan tilintarkastustiimin varsinaisessa tarkastustyössä. Francisin mukaan laatuun vaikuttavat tilintarkastukseen laitetut panokset, tilintarkastusprosessi, tilintarkastusyhteisöt, tilintarkastusala ja -markkinat, instituutiot sekä tilintarkastusraporttien taloudelliset seuraukset. Hän myös esittää, että vähemmän riippumaton tilintarkastaja antaa asiakkaalleen vähemmän todennäköisesti negatiivisen raportin kuin täysin riippumaton. Francisin mukaan pelko menettää asiakkaita on luultavasti tämän ilmiön takana.

*Tilintarkastus – Revision*-lehdessä (6/2000, 51–57) Kati Niemen esittelemä pro gradu - tutkimus suomalaisen tilintarkastuksen laadusta avaa erinomaisesti sekä tilintarkastajien että tilintarkastuksen asiakkaiden käsityksiä tilintarkastuksen laadusta. Tutkimukseen kysyttiin 101 KHT- ja 122 HTM-tilintarkastajan sekä 178 yritysjohtajan mielipiteitä, odotuksia ja kokemuksia suomalaisesta tilintarkastuksesta. Artikkelin mukaan tilintarkastajien ja heidän asiakkaidensa arvostukset ovat useimpien tekijöiden mukaan melko yhteneväisiä, mutta asiakkaat arvostavat tilintarkastajia enemmän tilintarkastuspalvelussa käytännönläheisiä laadun osatekijöitä. Asiakkaat odottavat tilintarkastukselta myös asiakkaan tulevien tarpeiden ennakkointia ja lisäarvon tuottamista asiakkaalle.

Alla olevassa taulukossa esitetään artikkelin esittelemän tutkimuksen mukaiset tulokset tilintarkastajien näkemyksistä siitä, mitkä osatekijät ja missä järjestyksessä määräävät tilintarkastuksen laadun.

	KHT	HTM
Jatkuva kouluttautuminen ja asiantuntemuksen ylläpito	80 %	92 %
Auktorisointi	58 %	55 %
Riippumattomuus	58 %	51 %
Monipuolinen tilintarkastuskokemus	54 %	59 %
Asiakkaan toimialan ja liiketoiminnan tuntemus	52 %	57 %
Vaitiolo ja luotettavuus	41 %	34 %
Tehokkaat tarkastusmenetelmät	36 %	28 %
Käytännöllisiä parannusehdotuksia sisältävä selkeä raportointi	29 %	32 %
Huolellisuus	28 %	31 %
Hyvä strateginen ja yksityiskohtainen suunnittelu	18 %	13 %
Asiakasvastuullinen tarkastajien tiivis yhteydenpito asiakkaaseen	14 %	16 %
Joustavuus asiakkaan tarpeiden, resurssien ja aikataulujen mukaan	14 %	15 %
Pitkäaikainen asiakassuhde ja tarkastusryhmän jäsenten pieni vaihtuvuus	12 %	13 %
Tilintarkastajan/tilintarkastustoimiston laajat kansainväliset yhteydet	9 %	1 %
Ystävällinen käyttäytyminen asiakasta kohtaan	6 %	2 %
Nopea raportointi	4 %	1%

Taulukko 1: KHT- ja HTM-tilintarkastajien määrittelemät laadun osatekijät KHT-tilintarkastajien antamien vastausten mukaisessa tärkeysjärjestyksessä. (Tilintarkastus – Revision 6/2000, 53.)

Seuraavassa taulukossa esitetään samaisen tutkimuksen tulokset asiakkaan näkökulmasta. Taulukossa 2 on listattu 20 palvelun osatekijää, jotka tilintarkastuksen asiakkaiden mielestä kertovat tilintarkastuksen laadusta. Taulukon toisessa sarakkeessa oleva luku kertoo, kuinka tärkeäksi vasemman puoleisimmassa sarakkeessa oleva osatekijä koetaan. Kolmannessa sarakkeessa oleva luku puolestaan kertoo, kuinka hyviä asiakkaan kokemukset ovat kyseistä palvelun osatekijästä. Neljäs sarake osoittaa sen, kuinka paljon asiakkaan kokemukset eroavat osatekijän tärkeydelle annetusta luvusta. Palvelun osatekijän tärkeyttä on mitattu asteikolla 1–4, jossa 1 on ”ei kovin tärkeä” ja 4 on ”erittäin tärkeä”. Kokemuksia on myös mitattu

asteikolla yhdestä neljään, jossa 1 on ”ei kovin hyviä kokemuksia” ja 4 on ”erittäin hyviä kokemuksia”.

Palvelun osatekijä	Tärkeys	Kokemukset	Kokemukset ⇔Tärkeys
Nopea raportointi	3,5	3,2	-0,3
Tarpeiden ennakointikyky	3,2	2,9	-0,2
Toimiala- ja liiketoimintaosaaminen	3,4	3,2	-0,2
Ammattitaito	3,9	3,7	-0,2
Eriyisosaaminen, erikoisasantuntijoiden saatavuus	3,5	3,4	-0,1
Luotettavuus	3,8	3,7	-0,1
Selkeä raportointi	3,3	3,2	-0,1
Tehokkuus	3,3	3,3	0,0
Tarkastussuunnitelman läpikäyminen asiakkaan kanssa	2,9	2,9	0,0
Aktiivinen yhteydenpito asiakkaaseen	3,1	3,1	0,0
Tilintarkastajan/tilintarkastustoimiston kansainvälisyys	2,7	2,8	0,1
Huolellisuus	3,6	3,7	0,1
Nykyaikaiset tarkastusmenetelmät, esim. atk-menetelmät	2,9	3,0	0,1
Joustavuus asiakkaan tarpeiden ja aikataulujen mukaan	3,1	3,2	0,1
Riippumattomuus	3,4	3,7	0,2
Maine	3,4	3,8	0,4
Tilintarkastusryhmän jäsenten pieni vaihtuvuus	2,9	3,4	0,5
Tilintarkastussuhteen kesto	2,8	3,4	0,6
Edullinen hinta	2,4	3,2	0,8
Aktiivinen markkinointi	1,6	2,5	0,9

Taulukko 2: Tilintarkastusasiakkaiden odotukset ja kokemukset tilintarkastuspalvelusta. (Tilintarkastus – Revision 6/2000, 54.)

Edellä olevista taulukoista ilmeneviä tuloksia ei voitane pitää kovinkaan yllättävinä. Ammattitaidon, luotettavuuden, huolellisuuden ja riippumattomuuden nouseminen keskeisimmiksi palvelun laatua määrittäviksi osatekijöiksi vastaa hyvin aikaisempia tutkimuksia ja vallitsevia käsityksiä. Näkemykset asiakkaiden ja tilintarkastajien välillä olivat myös pääosin melko yhteneväisiä. Tutkimuksen mukaan useat tilintarkastajat kuitenkin

kokivat, että heiltä odotetaan kohtuuttoman paljon. Tutkimus siis myös vahvisti osaltaan teoriaa tilintarkastuksen odotuskulusta.

Ammattitaito on selkeästi tilintarkastuksen asiakkaiden arvostama ominaisuus, jonka uskotaan parantavan tilintarkastuksen laatua. Objektiiivisesti ajatellen ammattitaito varmasti onkin merkittävä laadun osatekijä. Tilintarkastajan ammattitaito jaetaan usein kolmeen osa-alueeseen: koulutus, henkilökohtaiset ominaisuudet ja kokemus (Kukkola 2013).

Koulutus on tilintarkastusalalla keskeinen jo siinä mielessä, että tilintarkastajana voi toimia vain henkilö, jolla on siihen muodollinen pätevyys. Auktorisoiduilla tilintarkastajilla on tilintarkastusalalla eräänlainen monopoli, sillä alalle ei voi tulla vapaasti harjoittamaan tilintarkastajan ammattia. Tilintarkastajan auktorisoinnit (KHT-, HTM- ja JHTT-tutkinnot) saa ainoastaan täyttämällä tietyt opintokriteerit, ja osallistumalla sekä läpäisemällä auktorisointiin johtavat tentit. Tentteihin osallistumisen vaatimuksena on yleensä vähintään alempi korkeakoulututkinto. Auktorisointitutkintoja pidetään arvossa ja ne toimivat jo kohtuullisen hyvänä todisteena henkilön ammattitaidosta. (Kukkola 2013, 52.) Toisaalta ammattitaito ei tilintarkastusalalla, kuten ei varmasti monella muullakaan alalla, ole kerran hankittu ja ikuisesti pysyvä ominaisuus. Se vaatii jatkuvaa kouluttautumista ja uuden oppimista, jotta ammattitaito pysyy yllä. Tämän vuoksi ammatillisen pätevyyden ylläpitäminen on kirjattu sekä tilintarkastuslakiin, KHT-yhdistyksen eettisiin ohjeisiin että Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa -ohjeeseen.

Henkilökohtaisilla ominaisuuksilla tarkoitetaan sellaisia henkilöön liittyviä piirteitä ja ominaisuuksia, joita tilintarkastajan ammatissa tarvitaan. Tällaisia ovat mm. skeptisyys, omaksumiskyky, ihmissuhde- ja kommunikointitaidot, kokonaisuuksien hallitseminen ja paineensietokyky. (Kukkola 2013.) Tilintarkastajan ammatti vaatii oma-aloitteisuutta ja kykyä sekä itsenäiseen työhön että tiimityöskentelyyn. Tilintarkastajan on tärkeää olla sopivassa määrin skeptinen ja kyetä arvioimaan jokapäiväisessä työssään riskejä. Liiallinen rutinoituminen voi olla pahasta. Tietynlainen systemaattinen epäily kuuluu tilintarkastajan ammattiin, ja asioita ja informaatiota täytyy uskaltaa kyseenalaistaa. Omaksumiskyvyllä tarkoitetaan kykyä oppia uutta ja sisäistää asioita. Alaan liittyvä lainsäädäntö muuttuu melko tiuhaan, ja tilintarkastajan on pysyttävä ajan hermolla säilyttääkseen osaamisensa ja ammattitaitonsa. Ihmissuhde- ja kommunikointitaitoja tarvitaan sekä asiakkaiden että kollegoiden kanssa työskennellessä. Tilintarkastajan ammatissa työtä tehdään usein tiimissä, jolloin on välttämätöntä kyetä hyvin yhteistyöhön erilaisten ihmisten kanssa. Myös

asiakkaisiin ollaan monesti tiuhaan yhteydessä asiakassuhteen aikana. Kuntien tilintarkastuksessa tilintarkastaja joutuu liki päivittäin olemaan yhteydessä kirjanpitäjiin, talousjohtajaan tai tarkastuslautakuntaan. Tämän vuoksi hyvät vuorovaikutustaidot ovat ehdottoman tarpeellisia. Paineensietokykyä ja kokonaisuuksien hallitsemista tarvitaan alaan liittyvän kausiluonteisuuden takia. Kunnissa tilikausi on aina kalenterivuosi, ja siksi pahin työrüuhka ajoittuu loppupalveen ja kevääseen. Tällöin on välttämätöntä pitää kokonaisuudet hallinnassa ja organisoida työt hyvin kiireen takia tai toisaalta siitä välittämättä. Kiireisimpään aikaan vuodesta tilintarkastaja saattaa joutua tekemään ylitoita ja sietämään kovaa työtaakkaa. Stressin ja työpaineiden hallinta voidaankin nähdä yhtenä ammattitaidon mittareista tilintarkastusalalla.

Kokemuksen on todettu nostavan tilintarkastajan ammattitaitoa. Useissa tutkimuksissa on todettu, että pidempään alalla olleiden tilintarkastajien yleistietämys relevanteista osa-alueista on parempaa kuin vähemmän aikaa tilintarkastajan ammatissa toimineilla. Kokeellisessa tutkimuksessa havaittiin myös, että kokeneemmat tilintarkastajat pystyivät päättämään useampia todennäköisiä virheitä, jotka selittävät tilinpäätöstarkastuksen löydökset. Toisin sanottuna, kokeneemmat tilintarkastajat osaavat luultavammin löytää oikean syyn virheeseen kuin vähemmän kokeneet. Kokemuksen on tutkimuksissa todettu myös parantavan tilintarkastajien kykyä arvioida lähteiden luotettavuutta ja vähentävän heidän alttiuttaan asiakasorganisaation johdon johdattelulle. Vähemmän kokeneet tilintarkastajat olivat siis helpommin asiakkaan vietävissä kuin kokeneemmat kollegansa. (Kukkola 2013.)

Tilintarkastuslain 24 §:ssä määrätään tilintarkastajan riippumattomuudesta. Pykälän mukaan tilintarkastajan on luovuttava tehtävästään tai kieltäydyttävä vastaanottamasta sitä, jos edellytykset riippumattomaan tilintarkastukseen puuttuvat. Liki samoin sanoin riippumattomuuden vaatimus ilmaistaan JHTT-lain 4 §:ssä, joskin jälkimmäisenä mainitussa lisänä on vielä vaatimus tilintarkastusyhteisön riippumattomuudesta. Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa –ohjeessa riippumattomuus on määritelty yhdeksi tilintarkastuksen etiikan tekijäksi, kuten myös KHT-yhdistyksen julkaisemassa Tilintarkastusalan standardit ja suositukset –kirjassa. KHT-yhdistyksen eettisissä ohjeissa todetaan esimerkiksi näin: *”eettiset ohjeet edellyttävät yleisen edun nimissä, että varmennustoimeksiantotiimin jäsenet, tilintarkastusyhteisöt ja – milloin tämä on sovellettavissa – samaan ketjuun kuuluvat yhteisöt – ovat riippumattomia varmennustoimeksiantoasiakkaista.”* JHTT-yhdistyksen ohje

puolestaan toteaa seuraavasti: ”*Tilintarkastuksen tulee olla sekä muodollisesti että asiallisesti riippumatonta.*”

Riippumattomuus on varsin yleisesti tunnustettu yhdeksi koko tilintarkastusinstituution tärkeimmistä kulmakivistä. Se on tilintarkastuksessa postulaatti, perusolettamus, jonka voi ymmärtää tärkeäksi ensisijaisesti informaation luotettavuuden vahvistamisen näkökulmasta. Tilintarkastuksen tärkein olemassaolon peruste on nimenomaan varmentaa annetun informaation, esimerkiksi tilinpäätöksen oikeellisuus. Tilintarkastajan lausuntojen luotettavuus on tästä näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää. Vain tilintarkastajan riippumattomuuden kautta syntyvä objektiivisuus luo uskottavuutta tilintarkastukselle. (Horsmanheimo ym. 2007, 149–151.)

Mitä riippumattomuus sitten tosiasiallisesti tarkoittaa? Sanana *riippumattomuus* voidaan ymmärtää esimerkiksi itsenäisyytenä tai suvereenisuutena. Riippumattomuuden määrittely ilman käytännön sovellusta on varsin abstraktia. Horsmanheimon ym. (2007, 151) mukaan riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että ihmiset taikka asiat eivät voi vaikuttaa henkilön toimintaan. Tilintarkastuksen yhteydessä riippumattomuutta on kuitenkin syytä tarkastella konkreettisemmalla tasolla. Tässä yhteydessä hyviä näkökulmia asiaan tarjoavat lainsäädäntö ja alan ammattikirjallisuus.

Aiemmin mainittu tilintarkastuslain riippumattomuutta koskeva pykälä pohjautuu vahvasti EU:n tilintarkastusdirektiiviin 22 artiklaan sekä komission suositukseen tilintarkastajan riippumattomuuden peruseriaatteista EU:ssa. Komission suositus on annettu vuonna 2002 ja tilintarkastusdirektiivi vuonna 2006. Komission suosituksessa riippumattomuutta tarkasteltaessa on huomioitava yhtäältä mielen riippumattomuus ja toisaalta näkyvä riippumattomuus. Mielen riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tilintarkastaja asennoituu tehtävänsä kannalta kaikkiin merkityksellisiin seikkoihin, mutta ei muihin. Näkyvällä riippumattomuudella tarkoitetaan puolestaan sitä, että tilintarkastaja välttää sellaisia asioita ja olosuhteita, jotka voisivat kolmannen osapuolen näkökulmasta vaikuttaa tämän käsitykseen tilintarkastajan toiminnan objektiivisuudesta. Komission suosituksessa kuitenkin todetaan, että riippumattomuus ei ole absoluuttinen normi, sillä tilintarkastaja ei kuitenkaan koskaan voi olla täysin muista henkilöistä riippumaton toimija. Suositus kuitenkin toteaa jäljempänä, että tilintarkastajan riippumattomuus pitäisi olla objektiivisesti testattavissa. Tällä suosituksessa tarkoitetaan sitä, että harkitsevan ja perehtyneen kolmannen osapuolen pitäisi pystyä päättämään olosuhteet tuntiessaan onko tilintarkastaja riippumaton,



eli kykenevä arvioimaan objektiivisesti ja puolueettomasti kaikki lakisääteiseen tilintarkastustoimeksiantoon kuuluvat asiat.

Käytännön viitekehyksessä tilintarkastajan riippumattomuutta voidaan yleensä tarkastella ensinnäkin tilintarkastajan suhteella tarkastettavaan kohteeseen. Riistaman (1999, 31) mukaan riippumattomuus ilmenee ainakin tilintarkastajan täydellisenä riippumattomuutena tarkastettavasta organisaatiosta ja sen jäsenistä. Hänen mukaansa tilintarkastaja ei saisi olla käskyvaltasuhteessa organisaatioon taikka sen jäseniin. Myös sukulaisuussuhde tarkastettaviin aiheuttaa Riistaman mukaan riippumattomuuden vaarantumisen, kuten myös muu intressisuhde, esimerkiksi velkojan tai velallisen asema. Toiseksi riippumattomuutta on Riistaman mukaan tilintarkastajan vapaus valita tarkastuskohteensa ja työskentelymenetelmänsä. Tilintarkastajan on siis voitava työskennellä itsenäisessä asemassa parhaaksi katsomallaan tavalla. Kolmanneksi tilintarkastustyön on oltava riippumatonta tarkastustyön lopputuloksesta. Lopputulos ei siis voi vaikuttaa tilintarkastajan raportointiin.

Tilintarkastajan esteellisyydestä säädetään tilintarkastuslain 25 §:ssä. JHTT-laissa esteellisyydestä ei ole säädetty, vaan lain 5 §:ssä viitataan hallintolain 27–30 pykäliin. Tilintarkastuslaissa on esimerkinomainen luettelo tilanteista, joissa tilintarkastaja ei ainakaan ole riippumaton. Kyseinen luettelo on laajempi, kuin mitä tilintarkastusdirektiivin 22 artikla määrää, mutta tilintarkastuslain sanamuoto huomioon ottaen sitä ei ole syytä pitää aivan tyhjentävänä. Olennaisimpia esteellisyyden aiheuttavia tekijöitä ovat tilintarkastajan intressisuhdet tarkastettavaan kohteeseen tai sen henkilöstöön. Näitä ovat tilintarkastuslain 25 §:n mukaan esim. tilintarkastajan taikka tämän lähisukulaisen palvelussuhde tarkastettavaan organisaatioon sekä tilintarkastajan omistusosuus tarkastuksen kohteesta. Kuntien tilintarkastuksen kohdalla tilintarkastaja ei tietenkään voi omistaa osaa kunnasta, joten esteellisyyssäännöissä on käännyttävä hallintolain puoleen. Esteellisyyden aiheuttavat tekijät ovat kuitenkin hyvin samankaltaisia tilintarkastuslain kanssa. Tällöinkin esteellisyyden aiheuttaa tilintarkastajan tai hänen läheisensä asianosaisuus. Hyvä esimerkki voisi olla vaikkapa tilintarkastajan puolison työskenteleminen tarkastettavan kunnan johtavassa virassa. Hallituksen esityksen (HE 194/2006) mukaan tilintarkastajan riippumattomuutta vaarantavia uhkia tulisi tarkastella kokonaisuutena. Olennaista on riskitekijöiden merkityksellisyyden lisäksi se, miltä asiat näyttävät ulkopuolisen silmissä. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka tilintarkastajan harkinnan mukaan uhkatekijät olisivat merkityksettömiä riippumattomuuden ja objektiivisuuden kannalta, ne eivät välttämättä ole sitä asioihin perehtyneen kolmannen

osapuolen näkökulmasta. Tämän tulkinnan mukaan tilintarkastajan ei tulisi ottaa vastaan toimeksiantoa, jonka riippumattomuus ulospäin näyttäisi vaarantuneen.

Riistaman (1999, 26) mukaan tilintarkastuksen lähtökohtana on tilintekovelvollisuus. Tilintarkastus on luonteeltaan varmennuspalvelu, jossa riippumaton toimija valvoo päämiehen edun toteutumista. Osakeyhtiössä yhteisön hallintoelimet ovat tilivelvollisia osakkeenomistajille, ja kunnassa kunnan päätöksentekijät ja viranhaltijat ovat tilivelvollisia kunnan veronmaksajille. Tilintarkastuksen tärkein tehtävä on varmentaa annetun taloudellisen informaation oikeellisuus ja hallinnon lainmukaisuus. Tästä näkökulmasta tilintarkastuksen luotettavuus on ensiarvoisen tärkeää. Jotta tilintarkastuspalvelusta hyötyvä käyttäjä voisi luottaa tilintarkastajaan, on tilintarkastajan objektiivisuus ja riippumattomuus erittäin tärkeää (Horsmanheimo ym. 2007, 149). Näin ollen voitaneen perustellusti nostaa tilintarkastuksen riippumattomuus yhdeksi keskeisimmäksi tilintarkastuksen laatua määrääväksi tekijäksi.

### **3.2 Hyvä tilintarkastustapa**

Tilintarkastuslain 22 § velvoittaa tilintarkastajaa noudattamaan hyvää tilintarkastustapaa. Hyvää tilintarkastustapaa ei kuitenkaan ole missään kirjoitettu täysin tyhjentävästi auki. KHT-yhdistyksen internet-sivuilla<sup>5</sup> hyvän tilintarkastustavan lähteiksi ilmoitetaan lait ja asetukset, tilintarkastusstandardit ja eettiset säännöt, TILA:n, VALA:n, tuomioistuinten ja viranomaisten päätökset ja kannanotot sekä alan ammattikirjallisuus. Hyvä tilintarkastustapa on pitkälti tilintarkastusalan ammattilaisten määrittelemä käsite ja toimintatapa. Myös tilintarkastajien ammattiyhdistyksillä on merkittävä rooli hyvän tilintarkastustavan määrittelemisessä, joten Suomessa keskeisessä asemassa on luonnollisesti KHT-yhdistys. Hyvän tilintarkastustavan sisältöä määritellään mm. KHT-yhdistyksen julkaisemassa Tilintarkastusalan suositukset ja standardit –kirjassa. (Tilintarkastusalan standardit ja suositukset 2009, 9.)

Hyvään tilintarkastustapaan liittyy myös tilintarkastuslain 20 §. Pykälässä luetellaan ammattieettiset periaatteet, joita ovat ammattitaitoisuus, rehellisyys, objektiivisuus ja yleisen edun huomioonottaminen. Kyseinen pykälä pohjautuu hallituksen esityksen (HE 194/2006)

---

<sup>5</sup> <http://www.khtyhdistys.fi/tilintarkastus/hyva-tilintarkastustapa-ja-kansainvaliset-tilintarkastusstandardit2>  
28.1.2013

mukaan tilintarkastusdirektiivin 21 artiklaan. Samaisessa hallituksen esityksessä pykälän perusteluissa mainitaan ammattieettisten periaatteiden tarkemmasta muovautumisesta alan käytännön parissa, eli toisin sanottuna se jättää vastuuta tilintarkastusalan toimijoille käytännön soveltamisen tasolla. KHT-yhdistys edelleen tarkentaa eettistä ohjeistusta Tilintarkastusalan standardit ja suositukset –kirjassaan. Kirja sisältää luvun tilintarkastajien eettisistä ohjeista ja sääntöjen soveltamisesta. Ohjeistus perustuu tilintarkastusalan kattojärjestön IFAC:n eettiseen ohjeistukseen (Code of Ethics for Professional Accountants). Edellä mainitussa eettisessä ohjeistuksessa tilintarkastajan peruseriaatteiksi määrätään rehellisyys, objektiivisuus, ammatillinen pätevyys ja huolellisuus, salassapitovelvollisuus sekä ammatillinen käyttäytyminen.

Eettiset ohjeet antavat myös selvennyksen peruseriaatteiden tarkemmasta sisällöstä. Rehellisyyden periaate velvoittaa tilintarkastajia olemaan suoria ja vilpittömiä ammattiin sekä muihin työhön liittyvissä suhteissaan. Rehellisyydellä tarkoitetaan myös tasapuolisuutta ja totuudenmukaisuutta. Objektiivisuus velvoittaa tilintarkastajan välttävän intressiristiriitojen, ennakkokäsitysten tai muiden osapuolten vaikuttamasta harkintaansa. Ammatillisen pätevyyden ja huolellisuuden periaate määrää tilintarkastajan pitävän huolta ammattitaitonsa ylläpitämisestä ja toimivan työssään tunnollisesti. Salassapitovelvollisuus tarkoittaa sitä, ettei tilintarkastaja saa paljastaa asiaankuulumattomille luottamuksellisia tietoja tai käyttää tällaisia tietoja oman tai kolmannen osapuolen edun tavoittelemiseksi. Viimeisin periaate, eli ammatillisen käyttäytymisen periaate velvoittaa tilintarkastajaa noudattamaan lakeja ja määräyksiä sekä välttämään kaikkea sellaista toimintaa, joka voisi vahingoittaa ammattikunnan mainetta. (Tilintarkastusalan standardit ja suositukset 2009, 22–34.)

Hyvään tilintarkastustapaan kuuluu myös kansainvälisten tilintarkastusstandardien ja –suositusten noudattaminen. Ne perustuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton IFAC:n (International Federation of Accountants) laatimiin ISA-standardeihin ja ohjeisiin. Suomenkielisinä ne on julkaistu Tilintarkastusalan standardit ja suositukset –kirjassa. Kansainvälisten tilintarkastusstandardien noudattamisesta määrätään tilintarkastuslain 13 §:ssä. Tilintarkastusstandardit ovat vuoden 2007 tilintarkastuslain uudistamisen myötä laintasosta sääntelyä, eivät ainoastaan KHT-yhdistyksen suosituksia. (Alakare ym. 2008, 71.)

Myös Julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa säätelevät erilaiset normit ja käytännöt. Tärkeimpinä velvoittavina ohjeina on luonnollisesti alaan liittyvä lainsäädäntö, kuten tilintarkastuslaki ja JHTT-laki. Lakien ja asetusten lisäksi keskeisessä asemassa on

Julkishallinnon ja –talouden tilintarkastajat ry:n hyväksymä Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa –suositus. Suositus otettiin käyttöön ensimmäisen kerran vuonna 1991 ja sitä on tarkistettu myöhemmin mm. Julkishallinnon ja –talouden tilintarkastajista annetun lain muuttamisen sekä JHTT-tilintarkastajien laadunvarmistusjärjestelmän käyttöönoton johdosta. Suositus tulee ymmärtää nimestään huolimatta velvoittavaksi, sillä se perustuu JHTT-lain 6 §:ään. Myös KHT-yhdistyksen suosituksia voidaan noudattaa soveltuvin osin julkishallinnon tilintarkastuksessa Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa –suosituksen täydennyksenä, sillä periaatteet tilintarkastuseetiikassa ja tilintarkastuksen toteuttamisessa ovat pääosin samanlaisia sekä julkishallinnossa että tilintarkastuslain tarkoittamissa yhteisöissä. (Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 2006, 4.)

Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa –ohjekirja antaa suositukset tilintarkastajan etiikasta, tilintarkastuksen toteuttamisesta ja raportoinnista. Ohjekirjassa on myös valmiit mallit tilintarkastuskertomuksista. Ohjeistus on pitkälti samanlainen kuin KHT-yhdistyksen Tilintarkastusalan standardit ja suositukset –kirjassa, mutta selkeästi suppeampi. Näin ollen lienee selvää, että julkishallinnon tilintarkastuksessa on julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan lisäksi huomioitava myös IFAC:n kansainväliset standardit, siltä osin kuin ne julkishallinnon tilintarkastukseen soveltuvat.

Kansainvälisten tilintarkastusstandardien vanavedessä myös julkishallinnon kirjanpitoon ja tilintarkastukseen on viime vuosina yritetty lanseerata julkissektorille soveltuvaa standardien kehikkoa. Standardien luomisprosessi on itse asiassa jo verrattain vanhaa perua, sillä IFAC perusti Public Sector Committee nimisen erityiskomitean jo vuonna 1986. Sittemmin komitea on vaihtanut nimekseen International Public Sector Committee, lyhennettynä IPSASB. Tavoitteena on ollut luoda kansainväliset standardit julkisyhteisöjen tilinpäätösesittämisen sijaan, että kaikki maat kehittäisivät omia tilinpäätöskäytäntöjään. Kansainvälisesti yhteneväiset käytännöt nimittäin helpottaisivat julkistalouksien tilastointia, joka puolestaan helpottaisi monien kansainvälisten toimijoiden, kuten Maailman Pankin tai IMF:n toimintaa. Standardointi parantaisi varsinkin kehitysmaiden käytäntöjä läpinäkyvämpään suuntaan tilinpidossa, joka puolestaan motivoisi lahjoittaja-/lainanantajatahoja. (Oulasvirta 2013.)

IPSAS on kuitenkin ollut maailmalla vastatuulella, ja esimerkiksi Suomessa Valtion kirjanpitolautakunta on ollut vastahakoinen IPSAS:n suhteen. Lautakunnan näkemyksen mukaan IPSAS-standardit ovat liian yksityiskohtaisia ja soveltuvat Suomen malliin heikosti. Samanlaisia näkemyksiä on kuulunut muualtakin Euroopasta ja IPSASB on muutenkin saanut

kritiikkiä angloamerikkalaisesta lähestymistavastaan, ja sen on jopa epäilty suosivan Big Four<sup>6</sup> tilintarkastusyhteisöjen intressejä liiankin hyvin. Näin ollen lienee epätodennäköistä, että IPSAS-standardit tulisivat EU:ssa käyttöön lähiaikoina. Euroopan talouskriisin johdosta on kuitenkin hyvinkin mahdollista, että EU pyrkii tuomaan unioniin jäsenmaita velvoittavan asetuksen julkisyhteisöjen tilinpäätösesittämisestä ja tilintarkastuksesta. Tällainen standardien kehitystyö on jo aluillaan ja kulkee nimellä European Public Sector Accounting Standards, lyhennettynä EPSAS. Toteutuessaan tällä olisi luultavasti merkittävää vaikutusta Suomen valtion ja kuntien kirjanpidolle, tilinpäätösesittämiselle sekä tilintarkastukselle. (Oulasvirta 2013.) Toisaalta joidenkin julkishallinnon tilintarkastuksen asiantuntijoiden mielestä jo olemassa olevia ISA-standardeja pitäisi alkaa hyödyntämään myös julkishallinnon tilintarkastuksessa nykyistä paremmin. Tämä tulisi kyseeseen ainakin suurelta osin, ja julkishallintoon sopimaton osa voitaisiin jättää huomiotta tai muokata julkishallintoon paremmin soveltuvaksi. (Mikkola 2011, 90.)

### **3.3 Asiakkuuden problematiikka kuntien tilintarkastuksessa**

Tilintarkastuspalvelu on osakeyhtiön tapauksessa varmennuspalvelu yhtiön osakkeenomistajille, siis päämiehille. Vaikka yhtiö tilaa ja maksaa tilintarkastuspalvelusta, ei tilintarkastuksen tarkoituksena ensisijaisesti ole hyödyttää yhtiötä, vaan sen omistajia. Tilintarkastuspalvelun asiakkaana on siis paitsi yhtiö, niin eritoten sen omistajat. Asiakkuuden käsite onkin tilintarkastuksessa laajempi ja monitulkintaisempi, kuin mitä palveluiden kohdalla perinteisesti ymmärretään (Vakkuri 2011, 67). Tilintarkastuksesta hyötyviä sidosryhmiä on oikeastaan enemmänkin kuin yhtiö ja sen omistajat. Tilintarkastuksella voidaan nimittäin ajatella olevan laajempikin yhteiskunnallinen tehtävä, esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden rauhoittaminen. Muun muassa Yhdysvalloissa 2000-luvun alussa sattunut Enronin skandaali<sup>7</sup> osoitti hyvin, kuinka paljon yhteiskunnallista vaikutusta tilintarkastuksella uskotaan olevan.

Kuntien olemus voittoa tavoittelemattomina toimeksiantotalouksina mutkistaa edelleen tilintarkastuksen asiakkaan näkökulmaa. Kunnilla ei ole omistajia, ne eivät tavoittele voittoa, eivätkä ne voi mennä konkurssiin. Kuka on siis kunnan tilintarkastuksessa asiakas? Kunnalla on paljon sidosryhmiä, jotka voivat hyötyä tilintarkastuksesta. Näkökulmia voi olla siis

---

<sup>6</sup> Big Four –käsitteellä tarkoitetaan neljää maailman suurinta tilintarkastusyhteisöä.

<sup>7</sup> Ks. lisää Enronin skandaalista esim. [www.enron.com](http://www.enron.com)

useita. Tarkastuslautakunta on tilintarkastuksen organisoimisesta vastuussa oleva toimielin, joka tekee yhteistyötä ulkoisen tilintarkastajan kanssa. Tarkastuslautakunta saa myös tietoja tilintarkastajilta ja voi kohdistaa huomautuksia kunnan johtoon, mikäli siihen löytyy aihetta. Toisaalta valtuusto voidaan myös ajatella asiakkaaksi. Valtuusto on vaaleilla valittu edustamaan äänestäjiään ja tekemään poliittiset päätökset äänestäjien puolesta. Tilintarkastuksen lopputuotteena valtuusto saa tilintarkastajilta tilintarkastuskertomuksen, jonka perusteella se päättää tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä kunnan johtaville viranhaltijoille. Valtio puolestaan hyötyy tilintarkastuksesta siinä mielessä, että se saa varmuuden valtionosuuksien käytön ja perusteiden asianmukaisuudesta. Lopulta asiakkuusnäkökulma on kuitenkin kohdennettava kuntalaisiin. Kuntahan on olemassa tuottaakseen asukkailleen palveluita ja hyvinvointia. Kuntalaisten intressinä on rahoittajina eli veronmaksajina saada tilintarkastuspalvelun avulla kohtuullinen varmuus sijoittamiensa verorahojen asianmukaisesta käytöstä. Asiakkuusnäkökulma on kompleksinen kuntien tilintarkastuspalvelussa. Tilintarkastuksen asiakkaiksi voidaan ymmärtää useitakin tahoja, mutta keskeisin kuitenkin lienee kunnan asukas veronmaksajana. Tarkastuslautakunta puolestaan on ikään kuin lisävarmistuksena kuntalaiselle valvomassa sitä, että tilintarkastajat suorittavat tehtävänsä riittävän laadukkaasti.

### **3.4 Laadukas tilintarkastus on monen tekijän summa**

Tässä pääluvussa on tarkasteltu kysymystä siitä, mitä on tilintarkastuksen laatu. Tilintarkastuksen olemus jossain määrin epämääräisenä palveluna, jossa asiakkaan määrittelykin on monitulkintaista, mutkistaa tilintarkastuksen laadun käsitettä. Kaiken lisäksi tilintarkastus on palvelu, jota on markkinoilta ostettava riippumatta siitä, haluaisiko asiakas sitä vai ei. Näkemykset kysymykseen tilintarkastuksen laadusta voivat myös vaihdella vastaajan mukaan. Laadukkaan tilintarkastuksen peruselementeistä on kuitenkin kohtuullisen vahva konsensus. Tilintarkastuspalvelun tärkein tehtävä varmennuspalveluna antaa hyvät lähtökohdat koota keskeisimmät laadun tekijät. Näitä ovat luotettavuus, riippumattomuus, ammattitaito, tehokkuus ja huolellisuus. Tilintarkastuksen tärkein tehtävä on antaa asiakkaan tilinpäätöksestä oikea lausunto. Kuten aiemmin tässä pääluvussa on tullut ilmi, se on keskeisin mutta osin riittämätön näkökulma. Oikeaan lausuntoon päätyminen ei nimittäin automaattisesti tarkoita, että tilintarkastus olisi ollut laadukas. Tämän lisäksi on syytä

huomioida, että kunnallinen tilintarkastus on paljon muutakin, kuin vain kunnan tilinpäätöksen oikeellisuuden varmentaminen.

## **4 TILINTARKASTUKSEN LAADUNVALVONTA**

### **4.1 EU:n tilintarkastusdirektiivi ja komission suositus tilintarkastuksen laadunvarmistuksesta**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/43/EY, eli niin sanottu tilintarkastusdirektiivi antoi toukokuussa 2006 jäsenvaltioille puitteet tilintarkastusalan lainsäädännölle. Kyseinen direktiivi on niin sanottu minimidirektiivi, eli jäsenvaltiot saavat asettaa omaan lainsäädäntöönsä tiukempiakin ehtoja, jollei sitä erikseen direktiivissä ole kielletty. Kyseinen direktiivi on edeltäjäänsä kattavampi ja se toimi myös Suomessa vuonna 2007 voimaan saatetun tilintarkastuslain pohjana. Direktiivin syntyyn olivat vaikuttaneet varsinkin Yhdysvalloissa vuosituhanen vaihteessa tapahtuneet tilintarkastusskandaalit. (HE 194/2006.)

Direktiivissä on kaksi olennaista tilintarkastuksen laadunvalvontaan liittyvää artiklaa: 29 ja 32 artiklat. 29 artiklassa määrätään laadunvarmistusjärjestelmistä. Kyseisen artiklan mukaan ” Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että lakisääteisiin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin sovelletaan laadunvarmistusjärjestelmää.” Artiklassa luetellaan vielä edellytykset, jotka laadunvarmistusjärjestelmän on vähintään täytettävä. Tällaisia ovat mm. laadunvarmennusjärjestelmän riippumattomuus, riittävä resursointi, laadunvarmistuksia suorittavien henkilöiden riittävä asiantuntemus sekä riittävä tarkastustiheys.

32 artiklassa määrätään julkisen valvonnan periaatteista. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on luotava tehokas lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen julkisen valvonnan järjestelmä. Tämä tarkoittaa artiklan 2 kohtaan viitaten sitä, että kaikkien lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen on oltava julkisen valvonnan alaisia. Julkisen valvonnan järjestelmässä on artiklan mukaan oltava tilintarkastuksen asiantuntijoita, joista enemmistö ei kuitenkaan saa toimia lakisääteisessä tilintarkastustyössä. Artiklan neljännessä kohdassa määrätään julkisen valvonnan järjestelmän vastuutehtävät:

- a) lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen hyväksyminen ja rekisteröinnin valvonta;
- b) ammattietiikan, tilintarkastusyhteisöjen sisäisen laadunvalvonnan ja tilintarkastusta koskevien normien antamisen valvonta; ja
- c) jatkuvan koulutuksen, laadunvarmistuksen sekä tutkinta- ja kurinpitojärjestelmien valvonta.

Komission suositus yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksia tekeviin lakisääteisiin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin sovellettavasta ulkoisesta laadunvarmistuksesta (2008/362/EY) edelleen jalostaa tilintarkastusdirektiivin määräyksiä. Suositus toteaa lakisääteisen tilintarkastuksen ulkoisen laadunvarmistuksen olevan erittäin tärkeää tilintarkastuksen korkean laadun varmistamiseksi ja vaatii laadunvarmistusjärjestelmältä objektiivisuutta sekä riippumattomuutta tilintarkastusjärjestelmästä. Olennaisimpia asioita ovat suosituksen mukaan laadunvarmistusjärjestelmän toteuttamien tarkastusten säännöllisyys ja ennaltaehkäisevä luonne tilintarkastusalan laatua ja luotettavuutta kohottavana systeeminä. Sekä direktiivi että komission suositus jättävät jäsenvaltioille varsin vapaat kädet toteuttaa julkisen valvonnan järjestelmä parhaaksi katsomallaan tavalla. Suomessa tilintarkastusdirektiivin 32 artiklan määräykset ja komission suositus on toteutettu Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan perustamisella.

## **4.2 Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta**

Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta eli JHTT-lautakunta on valtiovarainministeriön toimialaan kuuluva lakisääteinen lautakunta, jonka olemassaolo perustuu lain julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista 2 §:ään. JHTT-lautakunnan tarkoitus ja toiminta on pitkälti samantyyppistä, kuin Keskuskauppakamarin alaisen tilintarkastuslautakunnan, jonka olemassaolo perustuu tilintarkastuslakiin. JHTT-lautakunta oli alun perin tarpeen lähinnä tutkintojen järjestämisen, uusien JHTT-tilintarkastajien hyväksymisen ja tilintarkastajista sekä yhteisöistä ylläpidettävän rekisterin vuoksi, mutta JHTT-lain säätämisen myötä sen toiminta laajeni ja selkeytyi kattamaan muitakin tehtäviä.



Lautakunnan tehtävistä määrätään laissa julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista (467/1999). Lain 13 §:ssä lautakunnan tehtäviksi määrätään seuraavaa:

- 1) huolehtia tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta;
- 2) ratkaista tutkintoon osallistumista koskevat hakemukset ja vahvistaa tutkinnon ajankohta;
- 3) järjestää tutkinto ja päättää hyväksymisestä siinä;
- 4) päättää tilintarkastusyhteisön hyväksymisestä;
- 5) pitää luetteloja tilintarkastajista ja tilintarkastusyhteisöistä sen mukaan kuin erikseen säädetään;
- 6) tehdä aloitteita ja esityksiä julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksen kehittämiseksi;
- 7) huolehtia julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksen koulutuksen saatavuudesta;
- 8) huolehtia muista sille säädetyistä tehtävistä.

Tutkintoa järjestäessään lautakunnalla on oikeus käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita ja muuta henkilöstöä.

Samaisen lain 15 pykälä tarkentaa 13 pykälän 1 kohdan tarkoittamaa valvontaa:

Lautakunta valvoo, että tilintarkastajat säilyttävät ammattitaitonsa ja että tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt edelleen täyttävät tämän lain mukaiset hyväksymisen edellytykset sekä toimivat tämän lain ja muiden tarkastuksesta annettujen säännösten mukaisesti. Lautakunta ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin, jos edellä mainituissa seikoissa ilmenee puutteita.

Lautakunta valvoo tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen laadunvarmistusta. Lautakunta:

- 1) tuottaa laaduntarkastuksen itse tai tilaa laaduntarkastuksen ulkopuolisilta asiantuntijoilta;
- 2) päättää laaduntarkastuksen sisällöstä ja toteuttamistavasta;
- 3) määrää tilintarkastajan laaduntarkastukseen enintään kuuden vuoden välein;
- 4) määrää tilintarkastusyhteisön laaduntarkastukseen enintään neljän vuoden välein;
- 5) päättää toimenpiteistä, joihin laaduntarkastukset antavat aiheita.

Lautakunnalla on valvonta- ja laadunvarmistustehtävien toteuttamiseksi oikeus käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita.

JHTT-lakiin lisättiin vuonna 2008 6a §, joka velvoittaa tilintarkastajia osallistumaan 15 pykälän mukaisiin laaduntarkastuksiin. Laaduntarkastukset kuuluvat nykyisin JHTT-lautakunnan vastuulle ja niitä hoitaa JHTT-lautakunnan oma laatujaosto. Lautakunnalla on kirjallinen ohje 15 §:n soveltamisesta tilintarkastajiin sekä yhteisöihin. Nämä hyväksymis- ja valvontaohjeet määräävät yhteisöihin ja tilintarkastajiin kohdistettavasta valvonnasta sekä lautakunnan käyttämistä kurinpidollisista toimista.

Tilintarkastajaan kohdistettava valvonta voi tarkoittaa esimerkiksi velvollisuutta osoittaa riittävän ammattitaidon säilyttäminen työpäiväkirjaa pitämällä ja laatimalla vuosittain päiväkirjasta yhteenveto lautakunnan tarkistettavaksi. Yhteenvedossa ilmoitetaan myös koulutuksiin osallistumisesta. Lautakunnan toimivaltuuteen kuuluu arvioida, onko henkilö kykenevä toimimaan JHTT-tilintarkastajana. (JHTT-tilintarkastajan hyväksymis- ja valvontaohjeet 2009.)

Yhteisöjen osalta lautakunta päättää niiden hyväksymisestä ja poistamisesta JHTT-rekisteristä. JHTT-yhteisöt ovat velvollisia muun muassa vuosittain toimittamaan lautakunnalle tiedot palveluksessaan toimivista JHTT-tilintarkastajista ja tilintarkastustehtäviensä toimeksiantajista lautakunnan niin vaatiessa. Yhteisöjen on myös toimitettava lautakunnalle selvitys omasta laadun varmistuksen toteuttamisesta. Sanktiokeinoina lautakunta voi käyttää sekä yhteisöihin että tilintarkastajiin huomautusta,

varoitusta tai hyväksymisen peruutusta. (JHTT-yhteisöjen hyväksymis- ja valvontaohjeet 2006.)

### **4.3 JHTT-yhteisöjen ja -tilintarkastajien oma laadunvalvonta**

Ulkoisesta valvonnasta huolimatta JHTT-tilintarkastuksen laadunvalvonta painottuu kuitenkin pitkälti ammattikunnan omaan laadunvalvontaan. Tilintarkastuslain 23 § velvoittaa tilintarkastajan huolehtimaan tilintarkastustyönsä laadusta. Täysin sama ilmaistaan JHTT-lain 6 a §:ssä. Laadunvarmistuksen keskiössä on hyvän tilintarkastustavan ja asianmukaisten normien noudattamisen tarkastaminen. Laadunvarmistusjärjestelmän yleisenä tavoitteena on varmistaa Euroopan unionin komission lakisääteisille tilintarkastajille suosittelemat laadunvarmistuksen vähimmäisvaatimukset. Kaikkein tärkeimpänä laadun takeena on kuitenkin tilintarkastajien oma-aloitteinen ja jatkuva ammattitaidon kehittäminen. JHTT-yhdistyksen näkemyksen mukaan kouluttautumisen on oltava säännöllistä ja tilintarkastustyötä tehtävä riittävässä määrin. Lisäksi tilintarkastajien tulee toimeksiantokohtaisesti tarkastella oman työnsä laatua ja suunnitelmallisuutta sekä jälkikäteisesti arvioida toiminnan laatua mahdollisten puutteiden korjaamiseksi. (Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 2006, 14-15.)

Yksittäisen tilintarkastajan oma ammattietiikka voidaan myös nähdä oleellisena laatua varmistavana tekijänä. Tilintarkastuslain 4 luku ja tilintarkastusstandardit antavat näistä tarkempaa ohjeistusta. Varsinkin Tilintarkastusalan standardit ja suositukset –kirjassa eettisistä ohjeista on verrattain kattavasti kirjoitettu. Eettiset periaatteet tilintarkastusallalla ovat varsin selkeät ja jättävät tilintarkastajille melko vähän harkinnanvaraa. Tilintarkastusalan ammattilaiset, niin tilintarkastusalan yritykset kuin tilintarkastajatkin, tuntevat varmasti alan hyvät ja laatua varmentavat käytännöt varsin hyvin.

### **4.4 Kuntien tilintarkastuspalvelun asiakkaina suorittama laadunvalvonta**

Myös kuntien tilintarkastuspalvelun asiakkaina tulisi vaatia ja valvoa tilintarkastuksen laatua. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan sitä, kuinka kunta tilintarkastuksen asiakkaana voi suorittaa laadunvalvontaa.

#### **4.4.1 Tilintarkastus julkisena hankintana**

Vuonna 1997 voimaan astuneen uudistuksen myötä kuntien tilintarkastuksesta vastaavat riippumattomat ammattitilintarkastajat, jotka ovat JHTT-lautakunnan hyväksymiä ja sen rekisteriin merkittyjä henkilöitä. Kuntalain mukaan kunnan on valittava JHTT-tilintarkastaja enintään kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten. Käytännössä kunnat kuitenkin valitsevat kilpailutuksen kautta JHTT-yhteisön, joka nimittää vastuunalaisen tilintarkastajan.

Tilintarkastuspalvelu on kunnille väistämättä ulkoisen toimijan, siis markkinoilla toimivan yrityksen tuottama palvelu. Kunnat taas ovat hankintalain (laki julkisista hankinnoista 348/2007) näkökulmasta julkisyhteisöjä, joilla on velvollisuus kilpailuttaa hankintansa laissa säädetyllä tavalla. Hankintalain 15 §:n mukaan kilpailuttamisvelvoite syntyy palveluhankintoihin, jos hankinnan arvo sopimuskaudelta ylittää 30 000 euroa. Tämän vuoksi kunnat ovat pääsääntöisesti velvollisia kilpailuttamaan tilintarkastuksensa laissa määrätyllä tavalla. Hankinta ilman kilpailuttamismenettelyä eli suoramarkintana on mahdollista vain perustellusta syystä, esimerkiksi hankinnan vähäisen arvon vuoksi.

Julkiset hankinnat kilpailutetaan Suomessa varsin tarkkaa ja muodollista menettelytapaa käyttäen. Hankintayksikön, esimerkiksi kunnan on ensin perustellulla tavalla valittava käytettävä hankintamenettely, joka tilintarkastuspalvelun tapauksessa on useimmiten avoin menettely. Valitulla menettelyllä tarkoitetaan sitä, miten laajalle taholle tarjouspyynnöt kohdistetaan. Jos kunta on valinnut avoimen menettelyn, mikä tahansa markkinoilla toimiva yritys voi osallistua tarjouskilpailuun. Tarjouspyynnöt julkaistaan työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä sähköisessä julkisten hankintojen ilmoituskanavassa HILMA:ssa. HILMA-ilmoituskanavan kautta yritykset saavat kätevästi ja tasapuolisella tavalla tietoa meneillään olevista tai tulevista julkisista hankinnoista. HILMA:n kautta yritykset saavat tarjouspyyntöasiakirjat hankintayksiköiltä ja voivat näin osallistua tarjouskilpailuun. Tarjousajan päätyttyä hankintayksikkö vertailee saatuja tarjouksia ja valitsee etukäteen ilmoitettujen kriteerien perusteella parhaan tarjouksen. Lopuksi asianosaisille ilmoitetaan tarjouskilpailun tuloksesta, ja voittaneen yrityksen kanssa solmitaan hankintasopimus.

Tilintarkastuspalvelun hankkiminen suorahankintana voi tulla kyseeseen vain erityistapauksessa. Käytännössä mitään muuta syytä kuin hankinnan arvon jääminen kynnsarvon alle, on vaikea keksiä. Vain aivan pienimmissä kunnissa tilintarkastuspalvelun arvo voi jäädä alle kansallisen kynnsarvon. Muutoin kunnat kilpailuttavat tilintarkastuksen kuten muutkin palvelut. Palvelun kilpailuttaminen on tarkka muodollinen prosessi, jossa on hyvin tarkasti noudatettava hankintalakia. Vähäiseltäkin vaikuttavat virheet kilpailuttamisprosessin kulussa tai tarjouspyynnössä voivat herkästi johtaa valitukseen markkinaoikeuteen, ja siten jopa koko kilpailutuksen uusimiseen.

#### **4.4.2 Tarjouspyyntö laadunvarmistuksessa**

Tarjouspyyntö voidaan nähdä oleellisena osana tilintarkastuksen laadunvalvontaa. Tarjouspyynnössä kunta voi asettaa haluamansa kriteerit tarjouksille ja tarjoaville tilintarkastusyhteisöille. Tarjouspyynnössä asetetuilla kriteereillä kunta voi asettaa vähimmäisvaatimukset, joilla turvataan palvelun riittävän korkea taso. Ehdottomat kriteerit alittavat tarjoukset tai palveluntarjoajat voidaan sulkea pois. Tyypillisiä tarjouspyynnössä asetettavia laatukriteerejä ovat muun muassa tilintarkastajan kokemus kuntien tilintarkastuksesta, vastuunalaisen tilintarkastajan suorittaman työn osuus tilintarkastuspäivistä, tarkastuskohteessa tehtävän työn osuus ja tarkastusyhteisöllä oleva asiantuntemus erityisosa-alueista (Hietämäki 2011). Erityisosa-alueita voivat olla vaikkapa verotus, EU-projektit, julkiset hankinnat jne.

Toisaalta erityisen huomionarvoista on se, että tilintarkastus on ala, jossa määrä on laatua. Tilintarkastajan velvollisuutenahan on saada kohtuullinen varmuus siitä, että tilinpäätös ei sisällä olennaista virhettä. Tätä varten tilintarkastajan on hankittava riittävä määrä evidenssiä ja suoritettava tarpeellinen määrä tarkastusta. Suuremmalla tarkastusmäärällä virheellisen lausunnon riskiä luonnollisesti pienennetään. Kilpailutettaessa tilintarkastuspalvelua, kunnan on päätettävä kuinka paljon tarkastuspäiviä ostetaan. Suuremmalla tarkastuspäivien määrällä saavutetaan todennäköisesti parempi luotettavuus kuin nuukailemalla tarkastuspäivissä. On toki luonnollista suhteuttaa ostettavien tilintarkastuspäivien määrä kunnan kokoon. Mitä suurempi kunta, sitä enemmän tilintarkastuspäiviä on syytä ostaa. Kunnan koko ja tarkastuspäivien määrä korreloivatkin keskenään. Kuitenkin saman kokoluokan kunnissa on havaittu merkittäviäkin eroja ostettujen tarkastuspäivien määrässä. (Hietämäki 2011.)

Kuntaliitolla ei ole määräystä tai suositusta siitä, mikä on sopiva määrä tarkastuspäiviä kunkin kokoiselle kunnalle. Sen mukaan sopivaa määrää pohdittaessa on huomioitava tarkastuspäivien määrä aikaisemmilla tarkastuskausilla ja mahdolliset merkittävät muutokset kunnan organisaatiossa tai toimintaympäristössä. Huomioon on otettava ainakin mahdolliset kuntayhteistyöjärjestelyt ja kuntaliitokset. Kuntaliitto lisäksi suosittaa, että vuotuisten tarkastuspäivien määrä olisi sitä suurempi, mitä lyhyempi on sopimuskausi. Olennaisinta on, että tilintarkastajalla on niin paljon tarkastuspäiviä, että hän pystyy hoitamaan riittävän huolellisesti lakisääteiset velvoitteensa.<sup>8</sup>

Hankintayksiköllä on periaatteessa oikeus asettaa tarjouspyyntöön juuri sellaiset kriteerit, laatuvaatimukset ja pisteytysperusteet, jotka se katsoo hankinnan kannalta tarpeellisiksi. Kriteereiden on kuitenkin oltava objektiivisia ja kyseisen hankinnan kannalta perusteltavissa olevia. Ne eivät saa sotia julkisten hankintojen peruseriaatteita, eli avoimuutta, syrjimättömyyttä, suhteellisuutta ja tasapuolisuutta vastaan.<sup>9</sup> Tarjouspyyntöön asetettavia vaatimuksia ja laatukriteerejä tilintarkastajille olisikin syytä punnita peruseriaatteiden näkökulmasta. Kunnan ei tulisi esimerkiksi asettaa tarjouspyyntöön laatua mittaavaksi pisteytysperusteeksi vastuunalaisen JHTT-tilintarkastajan osallistumista JHTT-lautakunnan laadunvarmistukseen, koska tilintarkastaja ei voi itse vaikuttaa siihen, milloin JHTT-lautakunta päättää poimia JHTT-tilintarkastajan laadunvarmistukseen. Toisaalta sinänsä hyvä ja objektiivinen ”vastuullisen tilintarkastajan kokemus” –pisteytyskriteerikin voi olla ongelmallinen tarjouskilpailun reiluuden kannalta. Jos vastuullisen tilintarkastajan kokemus on vaadittu tarjouspyynnössä hyvin korkeaksi, voi ongelmaksi tulla se, että tilintarkastusyhteisöt tarjoavat samaa kokenutta tilintarkastajaa vastuulliseksi tarkastajaksi kaikkiin kuntiin. Näin voi syntyä tilanne, että tilintarkastusyhteisö on tarjonnut yhtä JHTT-tilintarkastajaa 1000 tarkastuspäivän verran eri kuntiin. Jos kyseinen tilintarkastusyhteisö sittemmin voittaa useita tarjouskilpailuja, on sen mahdotonta asettaa tätä tilintarkastajaa vastuunalaiseksi kaikkiin niihin kuntiin, joihin kyseistä tilintarkastajaa on tarjottu. Tällöin yhteisön on ainakin joidenkin kuntien kanssa neuvoteltava vastuullisen tilintarkastajan vaihtamisesta, joka puolestaan on hieman kyseenalaista tarjouskilpailun tasapuolisuuden näkökulmasta.

---

<sup>8</sup> <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/tarkastus/tarkastuslautakunta-tilintarkastus/tarkastuslautakuntien-valinta/Sivut/default.aspx>. 8.7.2013

<sup>9</sup> <http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet/Sivut/default.aspx> 15.7.2013

Hyvällä tarjouspyynnöllä, jossa tilintarkastuspalvelun laatuvaatimukset on riittävällä tasolla huomioitu, on kunta jo ennen tilintarkastajan valintaa suorittanut tilintarkastuksen laadunvalvontaa. Tarjouspyyntöön asetettu rima onkin oleellinen ja kenties helpoin asiakkaan suorittama laadunvalvonnan tapa.

#### **4.4.3 Tarkastuslautakunnan suorittama laadunvalvonta**

Tarkastuslautakunnan on kuntalain mukaisesti tehtävä yhteistyötä tilintarkastajan kanssa.<sup>10</sup> Tarkastuslautakunnalla on poliittinen vastuu tilintarkastuksen asianmukaisesta toteuttamisesta, vaikka varsinainen tilintarkastus luonnollisesti kuuluukin kunnan tilintarkastajalle. (Harjula & Prättälä 2004, 527.) Näin ollen tilintarkastuksen laadunvalvonta on pitkälti tarkastuslautakunnan vastuulla. Sitä, miten tarkastuslautakunnan tulisi tilintarkastajien työtä valvoa tai kontrolloida, ei ole sinänsä laissa mitenkään säädelty. Tarkastuslautakunnalla onkin tämän vuoksi laaja valta ja vastuu hoitaa tätä osaa tehtävistään parhaaksi katsomallaan tavalla. Laadunvalvonta voi sisältää Harjulan ja Prättälän mukaan esimerkiksi tilintarkastajan tarkastussuunnitelman ja työohjelman läpikäyntiä tarkastuslautakunnassa. Kunnassa voidaan myös edellyttää, että tarkastussuunnitelma ja työohjelma laaditaan yhteistyössä tarkastuslautakunnan kanssa tai ne ainakin toimitetaan lautakuntaan hyväksyttäväksi. Usein työohjelman ja tarkastussuunnitelman hyväksymisestä on määrätty kunnan tarkastussäännössä. Toisaalta laadunvalvonnaksi voidaan nähdä myös se, että tarkastuslautakunta huolehtii siitä, että tilintarkastajilla on riittävät voimavarat riippumattoman tilintarkastuksen suorittamiseen. Jos näin ei ole, on tilintarkastajan luovuttava tehtävästään (kuntalaki 72.2 §.)

Usein tarkastuslautakunta sopii vastuullisen tilintarkastajan kanssa raportointitavoista. Monesti jo sopimusvaiheessa sovitaan, kuinka usein tilintarkastaja osallistuu tarkastuslautakunnan kokouksiin ja miten ja mistä tarkastuslautakunnalle raportoidaan sopimuskaudella. Raportoinnin, tarkastussuunnitelman ja työohjelman toteutumisen seuranta ovat olennaisia osia laadunvalvonnassa.

---

<sup>10</sup> Katso tarkastuslautakunnasta enemmän luvuista 2.2.3 ja 2.2.4.

## **5 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSIO**

### **5.1 Teemahaastattelujen suorittaminen**

Tutkimusta varten haastateltiin kolmea erisuuruisen pirkanmaalaisen kunnan tarkastuslautakunnan puheenjohtajaa tai varapuheenjohtajaa talvella 2013. Haastateltaviksi henkilöiksi valittiin sellaisia henkilöitä, jotka toimivat kuluneella kaudella oman kuntansa tarkastuslautakunnan puheenjohtajana tai varapuheenjohtajana, ja olivat tätä ennen olleet ainakin yhden valtuustokauden ajan tarkastuslautakunnan jäsenenä. Tällä ns. karsintarajalla varmistettiin, että kaikilla haastateltavilla oli riittävä kokemus tarkastuslautakunnan työstä sekä hyvä tietämys kunnallisen tilintarkastuksen kokonaisuudesta. Haastateltaviksi henkilöiksi haluttiin nimenomaan henkilöitä tarkastuslautakunnasta, mieluummin kuin esimerkiksi talous- tai kunnanjohtajia taikka muitakaan johtavia virkamiehiä. Tätä voidaan perustella tarkastuslautakunnan keskeisellä asemalla kunnan tilintarkastuksen organisoinnissa. Toisaalta johtavat virkamiehet ovat myös tilintarkastuksen kohteena, sillä kunnan tilintarkastajan velvollisuuksiin kuuluu myös antaa lausunto siitä, voidaanko kunnan johtaville viranhaltijoille myöntää vastuuvapaus. Tämän vuoksi johtavat viranhaltijat eivät olisi kovin hyviä haastateltavia, kun aihepiirinä on kunnallisen tilintarkastuksen laadunvalvonta.

Haastateltaviin otettiin ensin yhteyttä sähköpostitse ja tiedusteltiin kiinnostusta tavata haastattelun merkeissä. Kun valituilta henkilöiltä oli saatu myöntävä vastaus, sovittiin sopiva haastattelupaikka ja ajankohta. Ennen tapaamista haastateltaville selvitettiin sähköpostitse lyhyesti tutkimuksen tarkoitus ja annettiin teemahaastattelurunko (ks. liite 1) ennakkoon luettavaksi. Itse puolestani tutustuin ennakkoon kyseisen kunnan tarkastussääntöön ja tilintarkastuspalvelujen tarjouspyyntöön, joista saatoin poimia hyviä lisäkysymyksiä haastattelutilannetta varten.

Haastattelut suoritettiin kahdenvälisissä tapaamisissa, joissa haastattelut nauhoitettiin haastateltavien suostumuksella. Haastattelut olivat puolistrukturoituja eli haastateltaville oli etukäteen annettu teemahaastattelurunko keskustelumme pohjaksi, mutta siitä poikettiin tai syvennyttiin tärkeiksi koettuihin aiheisiin tarpeen mukaan. Keskeistä haastatteluissa oli nimenomaan paljastaa asioista piilossa olevia merkityksiä hyödyntämällä haastateltavien kokemusta ja asiantuntemusta aihealueesta. Näin ollen pyrin välttämään kysymästä sellaisia asioita, jotka olivat helposti selvitettävissä muista lähteistä. Tämän sijasta pyrin enemmän



paljastamaan olemassa olevien tosiasioiden merkityksiä haastattelun avulla. Haastateltavilla oli myös tilaisuus ottaa käsittelyyn tärkeiksi kokemiaan asioita ja sellaisiakin näkökulmia, mitä en itse ollut ennakkoon tullut ajatelleeksi. Tähän myös haastateltavia kannustettiin, ja teemahaastattelurungosta poikettiin joustavasti haastateltavien aloitteesta. Haastatteluissa kertyikin paljon asiaa myös teemahaastattelurungon ulkopuolelta, joskin osa keskustelusta harhautui myös tutkimusalueen ulkopuolelle, ja oli osin epäolennaista. Haastattelujen suorittamisen jälkeen nauhoitetut haastattelut litteroitiin käsittelyn helpottamiseksi.

## **5.2 Aineiston analyysi**

Tässä alaluvussa käsitellään tutkimuskysymysten ja teoreettisen viitekehyksen valossa haastatteluaineisto ja kyseisten kolmen kunnan tarjouspyyntöihin asettamat laatuksiteerit. Tarjouspyynnöt analysoidaan sillä tasolla, mikä on tutkimuksen asettelu ja tutkimuskysymysten näkökulmasta perusteltua.

Kaikki haastateltavat olivat hyvin perillä kunnallisen tarkastus- ja valvontajärjestelmän kokonaisuudesta ja lakisääteisen tilintarkastuksen toiminnasta. Haastateltavien tietämys aihealueesta oli kiitettävällä tasolla ja haastattelujen anti tutkimukselle oli korkea. Haastateltavien aloitteellisuus haastattelutilanteessa oli myös hyvä. Edellä mainittuihin seikkoihin vaikuttanee kaikkien haastateltavien pitkä kokemus kunnallisista luottamustoimista ja useamman kauden mittainen kokemus tarkastuslautakunnan työstä. Haastateltavilla oli näin ollen kokemusta myös tilintarkastajan kanssa yhteistyössä toimimisesta.

### **5.2.1 Tapauskuntien tarjouspyyntöjen laatuksiteerit**

Kunta A pyysi tarjouta 40 tarkastuspäivästä vuodessa. Tarjouspyynnössä oli asetettu ehdottomat vaatimukset tilintarkastajille sekä tarjoukselle, ja tarjouksen valintaperusteeksi ilmoitettiin alin hinta. Laatuvaatimukset oli asetettu erikseen vastuunalaiselle tilintarkastajalle ja tarkastuslautakuntaa avustavalle tarkastajalle. Vaatimuksina vastuunalaisen tilintarkastajan ominaisuuksille oli JHTT-tutkinto, kokemusta yli 30 000 asukkaan kunnan vastuunalaisena tilintarkastajana toimimisesta valtuustokauden 2009–2012 aikana vähintään neljä vuotta tarjouksen jättöpäivään mennessä sekä kokemusta julkishallinnon (kunta, kuntayhtymä)

tarkastusryhmän jäsenenä olemisesta yhteensä vähintään neljä vuotta. Tarkastuslautakuntaa avustavan tarkastajan vaatimuksina oli JHTT-tutkinto, kokemusta yli 30 000 asukkaan kunnan avustavan tarkastajan tehtävästä ainakin kahden vuoden ajalta valtuustokaudella 2009–2012 sekä kokemusta julkishallinnon tarkastusryhmän jäsenenä olemisesta yhteensä vähintään kahdelta vuodelta. Lisäksi kunta A edellytti tarjouspyynnössään seuraavia asioita:

- vastuunalaisen tarkastajan tulee olla kutsuttaessa läsnä tarkastuslautakunnan kokouksissa;
- avustava tarkastaja osallistuu tarkastuslautakunnan kokouksiin;
- tarkastussuunnitelma ja työohjelma on laadittava kullekin tilikaudelle ja ne on annettava tiedoksi tarkastuslautakunnalle;
- tilintarkastusyhteisö ei voi ottaa tarkastustiimiin uusia jäseniä ilman tarkastuslautakunnan hyväksyntää;
- tarkastustiimissä on oltava yksi konsernitilinpäätöksestä viimeisen kahden vuoden ajalta kokemusta omaava henkilö ja
- tarkastusyhteisöllä on oltava käytettävissään erityisasiantuntijat seuraavilta osa-alueilta:
  - sisäinen valvonta ja riskien hallinta
  - tietojärjestelmät
  - verotus
  - julkiset hankinnat ja sopimukset
  - yritysjärjestelyt
  - EU-projektit ja muut projektit.

Kunta kilpailutti samalla myös tytäryhteisöjensä tilintarkastuksen. Näiden osalta kunta ei esittänyt muita laatuvaatimuksia kuin tilintarkastuslain edellyttämien säännösten täyttymisen.

Kunta B pyysi tarjoustaan 40 tarkastuspäivästä, joista 30 olisi vastuullisen tilintarkastajan työtä ja 10 avustavan tarkastajan työtä. Kunta B ilmoitti tarjouksen valintaperusteeksi kokonaistaloudellisen edullisuuden, joka koostui neljästä tekijästä eri painoarvoilla:

- 1) kokonaishinta sopimuskaudelle 50 %
- 2) tilintarkastajan ja tilintarkastusyhteisön kokemus kuntien tarkastuksesta 25 %
- 3) tarjoajan erityisosaaminen 15 %
- 4) tarjoajan laadunvarmistusjärjestelmä 10 %.

Hinnan, kokemuksen, erityisosaamisen ja kuvauksen laadunvarmistusjärjestelmästä kunta pyysi ilmoittamaan vapaamuotoisesti. Tarjouspyynnössään kunta edellytti lisäksi seuraavia asioita:

- tilintarkastusyhteisö saa vaihtaa vastuullista tilintarkastajaa vain perustellusta syystä ja tarkastuslautakunnan suostumuksella;
- tilintarkastajan tulee olla pyydettyinä läsnä niissä tarkastuslautakunnan kokouksissa, joissa tilintarkastajan raportteja ja ilmoituksia käsitellään tai milloin lautakunta pitää sitä muutoin tarpeellisena sekä
- tilintarkastaja on velvollinen raportoimaan suullisesti ja kirjallisesti tarkastuslautakunnalle tarkastussuunnitelmasta ja sen toteutumisesta, tarkastustyön kulusta ja tarkastustyössä tehdyistä havainnoista tarkastuslautakunnan päättämin ajoin.

Kunta C pyysi tarjoustaan 180 tarkastuspäivästä. Näistä vaadittiin olevan vastuullisen tarkastuspäiviä vähintään 50, JHTT-, KHT- tai erityisasiantuntijan tarkastuspäiviä vähintään 90 ja avustavan tarkastajan tarkastuspäiviä enintään 40. Tarjouksen valintaperusteena oli kokonaistaloudellinen edullisuus, jossa hinnan painoarvo oli 60 % ja laadun 40 %. Laatu jaettiin vielä kahteen samanarvoiseen osakriteeriin, joita olivat vastuullisen tilintarkastajan osaaminen ja kokemus sekä tilintarkastustiimin osaaminen. Vastuunalaiselle JHTT-tilintarkastajalle asetettu vähimmäisvaatimus oli, että tällä täytyi olla kokemusta yli 70 000 asukkaan kaupungin tai kuntayhtymän tarkastamisesta JHTT-tutkinnon suorittamisen jälkeen vähintään kolmen tilikauden ajalta. Vähimmäisvaatimuksen ylittäviltä osin vastuunalaisen tilintarkastajan osaamista ja kokemusta pisteytettiin auktorisoinneilla ja isojen kaupunkien tai kuntayhtymien tarkastuskokemuksella. Eli jos JHTT-tilintarkastajalla oli lisäksi KHT- tai HTM-tutkinto, sai tarjoaja tästä lisää laatupisteitä tarjousvertailuun. KHT-tutkinnosta sai luonnollisesti enemmän lisäpisteitä kuin HTM-tutkinnosta. Laatupisteitä sai myös yli 70 000 asukkaan kaupunkien ja kuntayhtymien tarkastuskokemuksesta. Kuitenkin enintään kolme kohdetta huomioitiin laatupisteiden myöntämisessä.

Kunta C edellytti tarjouspyynnössään tilintarkastusyhteisöltä ja tilintarkastajalta lisäksi seuraavia asioita:

- tilintarkastajan on raportoitava tarkastuslautakunnalle sen määräämällä tavalla ja osallistuttava tarvittaessa tarkastuslautakunnan kokouksiin;

- tilintarkastusyhteisön on täytettävä kuntalain mukaiset edellytykset;
- tilintarkastuksessa on noudatettava julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa ja tarkastuslautakunnan johtosääntöä;
- vastuullinen tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö ei voi ottaa kunnalta konsultti- tai muita vastaavia tehtäviä ilman tarkastuslautakunnan suostumusta.

### **5.2.2 Haastatteluaineiston analyysi**

Kaikki haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että laadukas tilintarkastus on kunnille tärkeää. Yhtä lailla kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että nykyisen kaltainen tarkastusmalli, jossa työ jakaantuu JHTT-tilintarkastajien suorittamaan tilintarkastukseen ja tarkastuslautakunnan arviointi- ja tarkastustyöhön, on hyvä. Haastateltavien näkemysten mukaan työnjako ammattitilintarkastajien ja tarkastuslautakunnan välillä on heille selkeää. Näkemykset tilintarkastuksen laatuun ja sen osatekijöihin olivat pääasiassa samoja, mutta joitakin eroavaisuuksiakin löytyi. Tilintarkastuksen laadunvalvonta koettiin tärkeäksi tarkastuslautakunnan tehtäväksi, mutta siinä havaittiin myös ongelmia. Tilintarkastuksen toivottiin myös tuottavan kunnalle muutakin lisäarvoa, kuin vain tilinpäätöksen oikeellisuuden toteaminen. Yleisesti haastateltavat olivat tilintarkastuksen laatuun varsin tyytyväisiä. Seuraavissa kappaleissa haastattelujen keskeisin anti analysoidaan tarkemmalla tasolla.

Tilintarkastuksen laadun määrittelyn suhteen haastateltava A viittasi kuntansa tarjouspyyntöön, jossa laatukriteerit oli ilmoitettu. Hänen mielestään laatukarsintaa voi hyvin suorittaa jo tarjouspyynnössä. Erityisen keskeiseksi hän näki vastuullisen tilintarkastajan ja myöskin tarkastustiimin kokemuksen. Haastateltava oli myös sitä mieltä, että kokemus nimenomaan hänen kunnastaan on arvokasta. Mikäli tarkastuskohde on jo valmiiksi tuttu, on siitä varmasti hyötyä tarkastustyössä. Haastateltava myönsi, että sama tarkastaja kuin viime kaudella olisi positiivista, mutta vaihdokseen on luonnollisesti valmistauduttava, koska tarjouspyynnössä ei tietenkään voinut vaatia kokemusta juuri samasta kunnasta. Haastateltava A ei myöskään pitänyt siitä, että tilintarkastusyhteisö vaihtaisi vastuunalaista tarkastajaa tai tarkastuslautakuntaa avustavaa tarkastajaa kesken kauden. Vaatimuksena olikin, että vaihdos hyväksytettäisiin tarkastuslautakunnassa ja myös uusi tarkastaja täyttäisi tarjouspyynnön kriteerit. Haastateltava oli myös sitä mieltä, että tilintarkastajan henkilökohtaiset

ominaisuudet ja vuorovaikutustaidot ovat todella tärkeitä. Hän näki olennaisena, että vastuullinen tilintarkastaja on oma-aloitteisesti yhteydessä tarkastuslautakuntaan ja hakee oleellisia kysymyksiä sieltä. Vastuunalaisen tarkastajan pitäisi aktiivisesti käydä vuoropuhelua tarkastuslautakunnan puheenjohtajan kanssa. Tällaiset hiljaiset, henkilöön liittyvät epämuodolliset seikat haastateltava näki hyvin keskeisinä laadun osatekijöinä.

Haastateltava B piti tilintarkastuksen laatua laajana kysymyksenä. Hänen mielestään tärkeintä on tilintarkastuksen luotettavuus. Taloudellisuudellekin hän antoi arvoa ja totesi, että kunnan kilpailuttama 40 tarkastuspäivää pitäisi olla riittävästi. Haastateltavan mielestä ammattitaitoisen tilintarkastajan pitää kyetä tunnistamaan kipukohdat, ja silloin 40 päivää tarkastusta kyllä riittää. Tilintarkastajan pitäisi hänen mielestään osata tarkastaa oikeat kohteet ja oikealla tavalla siten, että relevantit asiat havaitaan. Tilintarkastajaan liittyvistä ominaisuuksista keskeisimmiksi haastateltava mainitsi koulutuksen ja kokemuksen. Tällä hän tarkoitti sekä vastuullista tilintarkastajaa että tilintarkastusyhteisöä. Kokemuksen osalta haastateltava totesi, että tilintarkastajan kokemus heidän kunnastaan voi olla sekä positiivista että negatiivista. Jos kunta on tilintarkastajalle entuudestaan tuttu, on hänen vaivatonta päästä alkuun. Toisaalta ihan uusi tarkastaja voi olla hyväkin, sillä hän voi lähteä ennakkoluulottomasti uuden kimppuun, ja löytää jotain sellaista, mitä edellinen ei ollut havainnut. Olennaista haastateltavan mukaan oli tilintarkastajan ammattitaidossa varsinkin se, että tilintarkastaja hallitsee hyvin kunnan erityispiirteet taloudellisena entiteettinä. Oleellista on, että tilintarkastaja tuntee hyvin kuntia koskevan lainsäädännön, luottamushenkilöorganisaation ja talousarvioon liittyvät säännökset. Lisäksi tilintarkastajan, varsinkin vastuunalaisen, pitää osata hahmottaa kokonaisuudet hyvin. Tilintarkastajan pitäisi siis tunnistaa isot ja merkittävät kokonaisuudet, joihin tarkastusta sitten kohdistetaan. Haastateltava piti arvossaan myös JHTT-tutkintoa ja totesi Kuntatarkastajat ry:n puheenjohtajan Erja Viitalan artikkeliin (2013, 53) viitaten olevansa huolissaan JHTT-järjestelmän säilyvyydestä. Haastateltavan mielestä JHTT-tutkinto on tärkeä kuntien tilintarkastusta tekeville ammattitilintarkastajille, sillä kunta eroaa toiminnaltaan niin merkittävästi yksityissektorista, ettei sitä voi tarkastaa samalla tavalla kuin yritystä. Henkilöön liittyviä ominaisuuksia myös haastateltava B piti arvossaan. Hän totesi pitävänsä tärkeänä sitä, että tilintarkastaja ymmärtää aktiivisesti pitää yhteyttä tarkastuslautakuntaan. Hän piti negatiivisena sitä, jos JHTT-tilintarkastaja tekee vain omiaan, eikä ole riittävästi vuoropuhelussa tarkastuslautakunnan puheenjohtajan kanssa.

Haastateltava C:n mukaan tilintarkastusyhteisön valinnassa ratkaisevaa on laatu, osaaminen ja hinta. Hänen mukaansa laatu on jossain määrin hankala määritellä, mutta totesi kunnan tilintarkastuspalvelujen tarjouspyynnössä esitetyt kriteerit valideiksi. Tarjouspyynnön hän näki muutoinkin keskeiseksi tavaksi suorittaa ensimmäinen karsinta tilintarkastuksen laadun suhteen. Kokemus ja tilintarkastajien osaaminen oli hänen mukaansa erityisen tärkeää. Haastateltava arvosti myös JHTT-tutkintoa ja totesi kunnan tilintarkastuksen olevan siinä määrin erilaista kuin yrityspuolella, että JHTT-tutkinto puolustaa edelleen paikkaansa. Hänen mielestään kunnan tarkastaminen on paljon laajempaa kuin yrityksissä, joka on tärkeää ottaa huomioon. Haastateltava halusi nostaa esille erityisesti kolme keskeisintä asiaa, jotka erottavat kunnan tilintarkastuksen yrityspuolelta: organisaation monipuolisuus, päätöksentekomallit ja luottamushenkilöiden keskeinen asema. Haastateltava myös totesi kahden muun haastateltavan tavoin, että tilintarkastajaan henkilönä liittyvät ominaisuudet ovat tärkeitä, vaikka niitä ei voikaan tarjouspyyntöön laittaa. Hänen mielestään henkilökemioiden pitää pelata, jotta hommasta tulee yhtään mitään. Tilintarkastajan pitäisi olla joviaali tyyppi, joka pitää yhteyttä tarkastuslautakuntaan ja on muutenkin yhteistyökykyinen.

Haastateltava A koki tilintarkastajien ja tarkastuslautakunnan yhteistyön toimivan hänen kunnassaan nykyisin hyvin. Hän totesi myös, ettei työnjaossa ole sinänsä mitään epäselvää, vaikkakin osin tilintarkastajien ja tarkastuslautakunnan työt menevät hieman limittäin. Haastateltavan kunnassa JHTT-tilintarkastaja laatii nelivuotissuunnitelman ja erikseen vielä vuosisuunnitelman. Nämä tilintarkastajan on toimitettava tarkastuslautakunnalle tiedoksi, ja kahdesti vuodessa tarkastuslautakunta käy läpi, mitä tilintarkastajat ovat tehneet. Erityisen merkittävistä asioista tarkastuslautakuntaa tulisi informoida heti. Kunnassa oli myös annettu tilintarkastajille erityisiä ohjeita ja painopistealueita. Tarkastuslautakunnan kokouksissa käytiin läpi pöytäkirjoja kunnasta ja sieltä tarvittaessa poimittiin asioita, joihin tilintarkastajia tarvittaessa kehoitettiin kiinnittämään huomiota.

Haastateltava B:n mukaan hänen kunnassaan tilintarkastajien ja tarkastuslautakunnan roolit ja työnjako olivat päivän selviä. Hänen mukaansa täysin tyytyväisiä kunnassa ei kuitenkaan aina oltu tilintarkastajien yhteispeliin tarkastuslautakunnan kanssa. Ongelmia oli tilintarkastajien passiivisuudessa ja ylimielisessä suhtautumisessa tarkastuslautakuntaan. Haastateltavan mukaan tilintarkastajat olivat ajoittain pitäneet tarkastuslautakunnan jäseniä niin amatööreinä, etteivät he olleet halunneet pitää yhteyttä tarkastuslautakuntaan. Ikävänä haastateltava oli kokenut myös sen, että tilintarkastaja oli joskus ollut hyvin vastentahtoinen neuvomaan

tarkastuslautakuntaa sen kysyessä apua. Myös haastateltava B:n kunnassa tarkastuslautakunta antoi tarvittaessa tilintarkastajille painopistealueita. Näin tehtiin, mikäli tarkastuslautakunta havaitsi joitain erityisiä ongelmakohtia tai he katsoivat, että tarkastuslautakunnan asiantuntemus ei riittänyt jonkin osa-alueen käsittelyyn. Haastateltava kertoi, että tulevalla kaudella hän aikoo vaatia, että tarkastussuunnitelmaa ja työohjelmaa ei ainoastaan esitellä tarkastuslautakunnalle, vaan se jopa tehdään yhteistyössä tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan kanssa. Haastateltavan mukaan hän aikoo tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ominaisuudessa muutoinkin vaatia parempaa yhteistyötä tilintarkastajilta tulevalla kaudella. Haastateltavan mukaan tilintarkastajan raportointi on tärkeää ja hänen kunnassaan tarkastuslautakunta edellyttää, että tilintarkastajan on oltava vähintään joka toisessa tarkastuslautakunnan kokouksessa kertomassa mitä edellisinä kuukausina on tehty ja mitä havaittu.

Haastateltava C:n kunnassa tilintarkastaja tapaa tarkastuslautakunnan noin kolme kertaa vuodessa. Kokouksissa käydään läpi keskeisiä tarkastuskohteita ja havaintoja. Lisäksi tarkastuslautakunta on mukana tarkastussuunnitelman ja työohjelman laatimisessa. Tarkastuslautakunta antaa myös halutessaan painopistealueita tilintarkastajille, joilla tarkastuksen suuntaa voidaan ohjailla. Tarkastuslautakunta sovittaa lisäksi oman työohjelmansa tilintarkastajien työohjelmaan siten, että samalla tilikaudella käydään läpi samoja sektoreita. Haastateltava C:n kunnassa on lisäksi reviisori, joka on jatkuvasti yhteydessä tilintarkastajiin. Tämä osaltaan parantaa tilintarkastuksen laadunvalvontaa, koska myös reviisori voi valvoa tilintarkastajien työn suorittamista.

Haastateltava A totesi olevansa varsin tyytyväinen kunnan tilintarkastukseen ja ylipäätään nykyiseen tarkastusmalliin, jossa on JHTT-tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta. JHTT-lautakunnasta haastateltava ei yllättäen koskaan ollut edes kuullut. Lyhyen JHTT-lautakunnasta annetun selvityksen jälkeen hän totesi, että on hyvä olla olemassa tällainen ulkopuolinen valvoja. Hän uskoi sen toimivan hyvin tehtävässään laadun varmentajana. Haastateltava oli myös sitä mieltä, että tilintarkastajat ovat oman alansa ammattilaisia, joihin täytyy voida luottaa. Hän sanoi itse luottavansa kunnan tilintarkastajaan täysin ja uskoi heidän tekevän työnsä huolellisesti ja raportoivan kaikki merkitykselliset asiat. Ongelmana hän kuitenkin näki, että tarkastuslautakunnan jäsenten pitäisi olla asiantuntevia, että tilintarkastajilta voi ylipäätään kysyä mitään. Hänen mukaansa tilintarkastajan pitää aloitteisesti tuoda asioita keskusteluun, jos tarkastuslautakunta ei niitä ymmärrä esille ottaa. Kysymykseen tilintarkastuksen lisäarvosta haastateltava totesi, että tilintarkastajilla on

ydintehtävänsä, joista heille maksetaan. Kuitenkin tilintarkastusyhteisö voi toimia tietynlaisena sparraajana, mutta sen ei ole tarkoituksena liikaa mennä oman toimialueensa ulkopuolelle.

Haastateltava B:n mielestä nykyinen tarkastusmalli kunnissa on selkeä ja toimiva. Pääosin tilintarkastukseen oltiin tyytyväisiä, joskin viime tilikausilla tilintarkastajan kanssa vuoropuhelu ei häneen mukaansa aina ollut riittävää. Tulevan uuden tilintarkastajan kanssa haastateltava aikoikin tarkastuslautakunnan puheenjohtajan roolissa olla aikaisempaa enemmän yhteyksissä. Haastateltava oli tilintarkastuksesta palveluna sitä mieltä, että sen pitäisi tuottaa kunnalle muutakin lisäarvoa, kuin vain tilinpäätöksen oikeellisuuden varmentaminen ja hallinnon lainmukaisuuden tarkastaminen. Hänen mielestään tilintarkastajan pitää olla sellainen ammattilainen, jolla taloushallinnon rutiiniasiat ovat kunnolla hallinnassa. Jos esimerkiksi taloushallinnossa on jotakin turhaa tehottomuutta, niin tilintarkastajan pitää ilmiantaa tällaisetkin seikat, vaikka niissä ei sinällään olisi mitään väärää taikka laitonta. Lisäksi haastateltava nosti esille sopimusasiat ja sisäisen valvonnan, jotka hänen mielestään eivät kunnissa ole kovin hyvällä tolalla. Tilintarkastajan pitäisi hänen mukaansa havaita näistä puutteellisuudet, vaikka niissä ei sinällään olisikaan mitään lainvastaisuuksia. Myöskään haastateltava B ei ollut koskaan kuullutkaan JHTT-lautakunnasta. Lyhyen selvityksen jälkeen hän kuitenkin totesi, että tällainen on hyvä olla olemassa, ja sanoi luottavansa laadunvalvonnassa enemmän siihen, kuin tarkastuslautakunnan suorittamaan laadunvalvontaan. Haastateltava näki, että tarkastuslautakunnan on aika vaikeaa suorittaa laadunvalvontaa suhteessa JHTT-tilintarkastajiin. Heidän asiantuntemuksensa ei yksinkertaisesti riitä siihen, joten tilintarkastajiin täytyy voida luottaa. Hän lisäksi totesi, että jo tarjouspyyntövaiheessa on laadun suhteen suoritettu karsintaa, ja tilintarkastajat ovat alan ammattilaisia. Haastateltavan mielestä kunnassa on lisäksi osaavia virkamiehiä, jotka myös ovat tekemisissä tilintarkastajien kanssa. Jos he eivät ole tyytyväisiä tilintarkastajan toimintaan, niin kyllä sekin varmasti olisi merkki laatuongelmista. Hän ei kuitenkaan ollut kuullut, että tilintarkastajista olisi koskaan täytynyt huomauttaa JHTT-lautakuntaan tai tilintarkastusyhteisöön.

Haastateltava C myös piti nykyistä tarkastusmallia selkeänä ja hyvänä, eikä nähnyt muutostarpeita. Tilintarkastukseen oltiin kunnassa pääasiassa oltu tyytyväisiä, mutta ainakin kerran yhdestä KHT-tarkastajasta oli huomautettu tilintarkastusyhteisöön, koska tämä ei haastateltavan mukaan ollut riittävän hyvin sisäistänyt relevantteja asioita. JHTT-lautakuntaan ei tietävästi oltu koskaan tilintarkastajien toiminnasta huomautettu.



Haastateltavan mielestä tilintarkastajien kuuluu keskittyä työssään oleellisimpaan, eli onko asiat hoidettu oikein nimenomaan laillisuusnäkökulmasta katsottuna. Tämän ohella tilintarkastajien kuitenkin kuuluu haastateltavan mielestä antaa ohjeita, jos asioita voisi hoitaa tehokkaammin ja paremmin, vaikka ne olisivatkin täysin lainmukaisesti tehty. Hänen mielestään tietynlainen konsultoiva luonne tilintarkastajien työssä on sallittu, koska he voivat antaa neuvoja, jotka eivät kuitenkaan ole mitenkään sitovia. Haastateltava C:lle JHTT-lautakunta oli entuudestaan tuttu. Hän totesi tuntevansa sen toiminnan pääpiirteittäin ja kertoi sen jäsenenä olevan alan asiantuntijoita. Haastateltava sanoi luottavansa JHTT-lautakuntaan tilintarkastajien ulkoisessa laadunvalvonnassa vahvasti. Hän kuitenkin totesi, että asiakasvalvonta on silti tärkeää nyt ja tulevaisuudessa. Hänen mielestään tarkastuslautakunnan sekä reviisorin kuuluu suorittaa laadunvalvontaa, joskin se on haastavaa. Tarkastuslautakunnan ei ole mahdollista ihan loppuun asti valvoa tilintarkastajien työtä. Hän myös lisäsi, että ammattikunnalla ja tilintarkastusyhteisöillä on korkea maine, jota heillä on intressi vaalia. Lisäksi tilintarkastaja toimii virkavastuulla ja on vahingonkorvausvelvollinen, mikä osaltaan myös turvaa laatua. Hän myös piti suomalaista järjestelmää korkealaatuisena ja tilintarkastajien ammattikunnan ammattitaitoa hyvänä. Siksi haastateltava kertoi luottavansa tilintarkastajiin vahvasti.

## **6 YHTEENVETO JA TUTKIMUSTULOKSET**

### **6.1 Tutkimustulosten esittely**

Tässä tutkimuksessa oli tarkoituksena vastata empiirisen aineiston ja aikaisemman aiheeseen liittyvän tutkimuksen pohjalta luvussa 1.3 asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Tutkimuskysymykset olivat:

- Miten kuntien lakisääteisen tilintarkastuksen laadunvalvonta on järjestetty?
  - JHTT-lautakunta, JHTT-yhteisöjen oma laadunvalvonta, asiakasvalvonta?
- Miten kunnat tilintarkastuksen asiakkaina valvovat tilintarkastuksen laatua?
  - Miten tarkastuslautakunta käytännössä valvoo tilintarkastuksen laatua?
  - Miten ja millä tasolla kunnissa tilintarkastuksen laatua voidaan kontrolloida?

Lisäksi tarkoituksena oli selvittää, miten kunnissa ”tilintarkastuksen laatu” ymmärretään käsitteenä, ja mitkä osatekijät sen muodostavat.

Lakisääteisen tilintarkastuksen laadunvalvonta voidaan jakaa kolmeen päähaaraan: JHTT-lautakunnan suorittamaan laadunvalvontaan, tilintarkastusyhteisöjen omaan laadunvalvontaan ja kuntien tilintarkastuspalvelun asiakkaina suorittamaan laadunvalvontaan. Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta eli JHTT-lautakunta on ulkopuolinen riippumaton elin, jonka tarkoituksena on vastata JHTT-tilintarkastajien ja –yhteisöjen yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta. JHTT-lautakuntaa käsiteltiin tarkemmin luvussa 4.2. Tilintarkastusalan ammattilaisten suorittama omavalvonta käsittää tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen oman laadunvarmistusjärjestelmän ja laadunvalvonnan. Tämä käsittää muun muassa hyvän tilintarkastustavan, eettiset ohjeet ja ammattitaidon ylläpitämisen. JHTT-tilintarkastajien ja –yhteisöjen omaa laadunvalvontaa käsiteltiin tarkemmin luvussa 4.3.

Tämän tutkimuksen keskiössä on kuntien tilintarkastuspalvelun asiakkaina suorittama laadunvalvonta. Tutkimuksen perusteella kunnissa ymmärretään tilintarkastuksen laatu melko konservatiivisella tavalla. Keskeisimpiä laadun osatekijöitä tutkimuksen perusteella ovat luotettavuus, huolellisuus, ammattitaito sekä kohtuullinen hinta. Ammattitaidon käsite kattaa tässä tilintarkastajan koulutuksen, kokemuksen ja henkilökohtaiset ominaisuudet. Nämä osatekijät vastaavat täysin ennakoituja tuloksia ja aiempia tutkimuksia. Aineiston perusteella saatiin kuitenkin ennakoimattomiakin näkökulmia tilintarkastuksen laadun käsitteeseen. Haastateltavat pitivät erittäin tärkeänä tilintarkastuspalvelun laadun kannalta tilintarkastajan olemusta henkilönä. Haastateltavien mielestä tilintarkastajan pitää olla henkilönä oma-aloitteinen, vuorovaikutustaitoinen ja tämän pitää pystyä ja haluta yhteistyöhön tarkastuslautakunnan kanssa. Nämä tilintarkastajan ei mitattavissa olevat henkilöön liittyvät ominaisuudet nousivat yllättäen esiin keskusteluissa kaikkien haastateltavien kanssa. Haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että tilintarkastajien ydintehtävät tilinpäätöksen ja hallinnon oikeellisuuden ja laillisuuden tarkastamisessa tulevat kunnallisessa tilintarkastuksessa tärkeimpänä, mutta laadukkaana tilintarkastuksen odotettiin tuottavan muutakin lisäarvoa. Tilintarkastajat voivat esimerkiksi antaa neuvoja tiettyjen taloudellisten asioiden hoitamiseen kunnassa, vaikka ne eivät olisikaan sinällään väärin hoidettu (haastateltavat B ja C). Tutkimuksen perusteella tietynlaista konsultoivaa rooliakin tilintarkastukselta odotettiin ikään kuin sivutuotteena. Pääosin tilintarkastuksen laatuun oltiin tyytyväisiä ja merkittävää odotuskuilua ei selvästikään esiintynyt.

Tilintarkastuksen laadunvalvonta koettiin tärkeäksi, mutta siinä nähtiin myös olevan ongelmia. Tutkimuksen perusteella kunnissa nähdään tärkeänä suorittaa tilintarkastuksen laadunvalvontaa jo tarjouspyyntövaiheessa. Haastateltavien näkemyksen mukaan on siis

viisasta suorittaa laadun suhteen karsintaa jo tilintarkastuspalvelun kilpailuttamisvaiheessa. Tarjouspyyntöön sisällytetyillä laatuksiteereillä voidaan varmistaa riittävä kokemus ja osaaminen tilintarkastusyhteisöltä ja tilintarkastajilta. Asiakassuhteen aikana laatua valvotaan tilintarkastajan raportoinnin, työohjelman ja tarkastussuunnitelman kautta. Tilintarkastajat esimerkiksi osallistuvat käskettäessä tarkastuslautakunnan kokouksiin ja esittelevät työnsä ja havaintonsa tarkastuslautakunnan määräämällä tavalla. Kunkin haastateltavan kunnassa tarkastuslautakunta käytti tarvittaessa myös oikeuttaan antaa tilintarkastajille erityisiä ohjeita tai painopistealueita tarkastusten suorittamiseen. Yhdessä kunnassa tarkastussuunnitelma myös laadittiin yhteistyössä tarkastuslautakunnan kanssa (haastateltava B).

Vaikka asiakasvalvonta nähtiin tärkeäksi tarkastuslautakunnan tehtäväksi, niin siinä havaittiin myös selkeitä ongelmia. Tarkastuslautakunnan jäsenet ovat maallikkoja, joiden asiantuntemus tilintarkastuksesta ei ole välttämättä kovin hyvä. Tämän vuoksi tarkastuslautakunnan mahdollisuus valvoa tilintarkastajan työtä ei tosiasiasa ole ehkä kovin hyvä. Toisaalta haastateltavat olivat sitä mieltä, että tilintarkastajiin täytyy voida luottaa. Tutkimuksen perusteella luotto tilintarkastajien ammattikuntaan, heidän työnsä laatuun ja korkeaan ammattietiikkaan on hyvin korkea. Haastateltavat myös luottivat vahvasti alan sääntelyyn, omavalvontaan ja ulkoisiin valvontamekanismeihin, kuten JHTT-lautakuntaan.

## **6.2 Tutkimuksen luotettavuus ja jatkotutkimusmahdollisuudet**

Tutkimustyössä pyritään aina välttämään virheiden syntymistä, mutta silti tutkimusten luotettavuus voi vaihdella. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkastella reliaabeliuden ja validiteetin näkökulmista. Reliaabelius tarkoittaa toistettavuutta eli sitä, että kaksi eri tutkijaa päätyisi tutkittavan ilmiön suhteen samaan johtopäätökseen tai toisaalta kahdella eri arviointikerralla päädyttäisiin samaan lopputulokseen. Validiteetti puolestaan tarkoittaa pätevyyttä. Validius on siis sitä, että mittarit ja menetelmät mittaavat sitä, mitä on tarkoituskin mitata. (Hirsjärvi ym. 2009, 216.)

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta kohentaa tarkka selostus tutkimusmenetelmistä ja aineistosta. Tässä tutkimuksessa on pyritty avaamaan ja selostamaan lukijalle kaikki sellaiset seikat, jotka vaikuttavat tutkimuksen luotettavuuteen. Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto on suppeahko. Aineiston avulla voidaan tehdä kohtuullisen päteviä päätelmiä tutkittavasta joukosta, mutta tutkimustulosten yleistettävyyys ei ole kovin hyvä. Tämän tutkimuksen

perusteella voidaan antaa valistuneita arvauksia myös tutkittujen tapausten ulkopuolelta, mutta ei paljoa enempää.

Tämän tutkimuksen tulosten pohjalta voisi lähteä rakentamaan myös uusia tutkimuksia. Tämän tutkimuksen perusteella voitaisiin päätellä, että merkittävää odotuskuilua kuntien tilintarkastuksessa asiakkaiden odotusten ja tilintarkastuksen todellisuuden välillä ei ole. Tutkimus ei kuitenkaan kykene kattavasti vastaamaan odotuskuilun ilmentymiseen kuntien tilintarkastuksessa. Kiinnostavaa olisi esimerkiksi lähteä tarkastelemaan kuntien tilintarkastusta tekevien ammattilaisten näkökulmasta heihin kohdistuvia odotuksia ja vaatimuksia odotuskuiluteorian pohjalta. Kohdistuuko JHTT-tilintarkastajiin liikaa odotuksia, ja ymmärretäänkö kunnissa tilintarkastajien velvollisuudet ja työn laajuus riittävän hyvin?

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, H., Kenni, M., Kiviaho, M., Mäntyharju, K., Ollila, E. & Oulasvirta, L. 2011. *Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää*. Helsinki: Kehityksen kirjapaino.

Ala-aho, V. *Tilintarkastajajärjestelmä uudistus JHTT-näkökulmasta*. Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium 22.5.2013. Tampere.

Alakare, S., Koskinen, H., Reinikainen, M., Sedig, R. & Simola, A-M. 2008. *Uusi tilintarkastuslaki – Säännöksistä käytäntöön*. Keuruu: KHT-media Oy.

Alasuutari, P. 1999. *Laadullinen tutkimus*. Jyväskylä: Osuuskunta Vastapaino.

Dennis, I. 2010. What Do You Expect? A Reconfiguration of the Audit Expectations Gap. *International Journal of Auditing*, 14, 130–146.

Eisenhardt, K. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 1, 57–74.

Francis, J. R. 2011. A Framework for Understanding and Researching Audit Quality. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Vol. 30, No. 2, 125–152.

Garwin, D.A. 1988. *Managing Quality*. New York: The Free Press.

Hannus, A. 1977. *Uusi kunnallislaki*. Porvoo: WSOY.

Hannus, A., Hallberg, P. & Niemi, A. E. 2009. *Kuntalaki*. Juva: WSOYpro Oy.

Harjula, H. & Prättälä, K. 2004. *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum.

Hietamäki, E. 2011. *Kuntien tilintarkastuksen hankinta*. Tampereen yliopisto. Pro gradu - tutkielma.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. *Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. *Tutki ja kirjoita*. Hämeenlinna: Kirjayhtymä Oy.

Horsmanheimo, P., Kaisanlahti, T. & Steiner, M-J. 2007. *Tilintarkastuslaki – kommentaari*. Juva: WSOYpro.

Humphrey, C., Moizer, P. & Turley, S. 1993. The Audit Expectations Gap in Britain: An Empirical Investigation. *Accounting and Business Research*, 93A, 395–411.

Jensen, M. & Meckling, W. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360.

Julkishallinnon ja talouden tilintarkastajat ry 2006. *Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa*. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Kaasalainen, S. 1989. *Kunnallisen tilintarkastuksen opas*. Jyväskylä: Suomen kaupunkiliitto. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kaksonen, M. & Kotonen U. 2002. Tarkastuslautakunnan tehtävät kunnan organisaatiossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/2002. 107–121.
- Kihn, L-A. & Näsi, S. 2011. Tilintarkastusta käsittelevien väitöskirjojen tutkimustrategiset valinnat – Aihepiiri ja tutkimusote. Teoksessa Jokipii, A. & Miettinen, J. (toim.) *Contributions to Accounting, Auditing and International Control. Essays in Honour of Professor Teija Laitinen*. Vaasa: Acta Wasaensia No. 234 , 61–87.
- Kivistö, J. 2007. *Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Kosonen, L. 2005. *Vaarinpidosta virtuaaliaikaan. Sata vuotta suomalaista tilintarkastusta*. Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 210.
- Kukkola, J. 2013. *Tilintarkastajan ammattitaito: tutkimuskirjallisuuden ja ammattilehtitekstien näkökulma*. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari J. 2000. *Laatujohtaminen ja julkinen sektori*. Tampere: Gaudeamus.
- Lämsä, A-M. & Uusitalo, O. 2002. *Palvelujen markkinointi esimiestyön haasteena*. Helsinki: Business Edita.
- Martikainen, J-P., Meklin, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. 2002. *Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen*. Tampere: Tampere University Press.
- Mikkola, P. 2011. *Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajien laadunvarmistus - nykytila ja kehittämiskohteet*. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma.
- Myllymäki, A. Vakkuri, J. (toim.) 2001. *Tulos, normi tilivelvollisuus*. Vammala: Tampere University Press.
- Niemi, K. 2000. Suomalaisen tilintarkastuksen laatu. *Tilintarkastus – Revision*, 6/2000, 51–57.
- Niemi, L. 2010. *Tilintarkastuksen tutkimus – mitä tutkitaan ja mitä on opittu?* Seminaari tilintarkastuksen tieteellisestä tutkimuksesta ja opetuksesta Suomessa – toimintatavat, odotukset ja hyödyt eri toimijoiden kannalta 25.5.2010. Helsinki.
- Oulasvirta, L. 2013. *Julkisyhteisöjen tilinpäätösesittämisen IPSAS-standardit*. Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium 23.5.2013. Tampere.
- Porter, B. 1993. An Empirical Study of the Audit Expectation-Performance Gap. *Accounting and Business Research*, 93, 49–68.
- Riistama, V.1999. *Tilintarkastuksen teoria ja käytäntö*. Porvoo: WSOY.
- Ross, S. 1973. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*, 2, 134–139.
- Ruostetsaari, I. & Holttinen, J. 2004. *Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa*. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Ryynänen, A. 2001. Tarkastuslautakunta valtuuston apuelimenä. Valtuuston aseman vahvistamista vai kuntien valtionvalvonnan kunnallistamista? Teoksessa Myllymäki, A & Vakkuri, J. (toim.) *Tulos, normi, tilivelvollisuus*. Vammala: Tampere University Press, 41 – 59.

Takala, T. & Lämsä, A-M. 2001. Tulkitseva käsitetutkimus organisaatio- ja johtamistutkimuksen tutkimusmetodologisena vaihtoehtona. *Liiketaloudellinen aikakauskirja – The Finnish Journal of Business Economics*, 3/01, 371–390.

*Tilintarkastusalan standardit ja suositukset 2009*. Helsinki: KHT-Media Oy.

Töttö, P. 2004. *Syvällistä ja pinnallista – teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*. Tampere: Vastapaino.

Vahtera, V. 2013. *Tilintarkastustutkintojen uudistus ja valvonta*. Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium 22.5.2013. Tampere.

Vakkuri, J. 2011. Laadunvarmistuksen ongelma julkishallinnon tilintarkastuksessa. Teoksessa Vakkuri, J., Oulasvirta, L., Wacker, J. & Kivimäki, R. (toim.) *Tarkastus ja arviointi : julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere: Tampere University Press.

Varto, J. 1992. *Laadullisen tutkimuksen metodologia*. Tampere: Kirjayhtymä Oy.

Viitala, E. 2013. Julkishallinnon tilintarkastus vaarantuu. *Kuntalehti*, 2 (helmikuu), 53.

Vuorinen, E. 1995. *Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa*. Turku: Vuoricon Oy.

Vuorinen, E. 1998. *Kunnallinen tilintarkastuskulttuuri ja sen muuttaminen*. Pori: Vuoricon Oy.

Vuorinen, E. 2000. *Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät*. Pori: Oy Auditor Ab.

Zeithaml, V. A. & Bitner, M. 1996. *Services Marketing*. New York: McGraw-Hill.

Zeithaml, V. A., Parasuraman, A. & Berry, L. L. 1985. Problems and Strategies in Service Marketing. *Journal of Marketing*, Vol 49 (spring), Issue 2, 33–46.

## **Virallislähteet**

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/43/EY

Hallintovaliokunnan mietintö 18/1994

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi HE 192/1994

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista HE 242/1998

Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi HE 194/2006

JHTT-tilintarkastajan hyväksymis- ja valvontaohjeet 2009

JHTT-yhteisöjen hyväksymis- ja valvontaohjeet 2006

Komission suositus yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksia tekeviin lakisääteisiin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin sovellettavasta ulkoisesta laadunvarmistuksesta (2008/362/EY)

Komission suositus tilintarkastajan riippumattomuuden peruseriaatteista EU:ssa K(2002) 1873

Kuntalaki 365/1995

Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista 467/1999

Laki julkisista hankinnoista 348/2007

Tilintarkastuslaki 459/2007

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 65/1998 vp

## **Digitaaliset lähteet**

Jyväskylän yliopiston www-sivusto. <https://www.jyu.fi/> 4.7.2013. (Lähdeviitteet: ”<https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tieteenfilosofiset-suuntaukset/hermeneutiikka>” ja <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/tapaustutkimus>)

KHT-yhdistyksen www-sivusto. <http://www.khtyhdistys.fi> 28.1.2013. (Lähdeviite: ”<http://www.khtyhdistys.fi/tilintarkastus/hyva-tilintarkastustapa-ja-kansainvaliset-tilintarkastusstandardit2>”)

Kuntaliiton www-sivusto. <http://www.kunnat.net> 26.6.2013, 8.7.2013 ja 15.7.2013.

(Lähdeviitteet:

”[http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2013/06/Sivut/alijaaman-kattamiseen-  
ulotettava-kuntayhtymiin.aspx](http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2013/06/Sivut/alijaaman-kattamiseen-ulotettava-kuntayhtymiin.aspx)”,

[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/tarkastus/tarkastuslautakunta-  
tilintarkastus/tarkastuslautakuntien-valinta/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/tarkastus/tarkastuslautakunta-tilintarkastus/tarkastuslautakuntien-valinta/Sivut/default.aspx) sekä

<http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/hankintojen-periaatteet/Sivut/default.aspx> )

Valtiovarainministeriön www-sivusto. <http://www.vm.fi> 26.6.2013. (Lähdeviite:

”[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20130607Uusiku/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20130607Uusiku/name.jsp)”)

## **Haastattelut**

Haastateltava A, 44 minuuttia

Haastateltava B, 38 minuuttia

Haastateltava C, 46 minuuttia

## **Muut lähteet**

Tilintarkastuspalvelujen tarjouspyyntö, kunta A

Tilintarkastuspalvelujen tarjouspyyntö, kunta B

Tilintarkastuspalvelujen tarjouspyyntö, kunta C



# LIITTEET

## Liite 1: Teemahaastattelurunko

### Tilintarkastuksen laatu

Mitä teidän näkemyksenne mukaan on laadukas tilintarkastus?

Mitä laatukriteereitä asetitte tarjouspyyntöön tilintarkastuspalveluiden kilpailuttamisessa?

Mikä on näkemyksenne mukaan tilintarkastuspalveluiden kilpailuttamisessa hyvä painoarvojen suhde hinta- ja laatukriteereille?

### Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien yhteistyö sekä valvonta

Kuinka tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan/tilintarkastusyhteisön yhteistyö on järjestetty?

Onko tarkastuslautakunta antanut tilintarkastajille erityisiä ohjeita?

Kuinka teidän kunnassanne tarkastuslautakunta tai mahdollinen muu taho valvoo tilintarkastajien työtä?

Miten tilintarkastajat raportoivat tarkastuslautakunnalle?

### Kokemukset tilintarkastustyöstä

Onko tarkastuslautakunta ollut tyytyväinen tilintarkastuspalveluun?

Onko kunta joutunut joskus huomauttamaan tilintarkastajasta tilintarkastusyhteisölle tai JHTT-lautakunnalle?

Onko tilintarkastustyöstä saatu muuta lisäarvoa kuin tilinpäätöksen oikeellisuuden varmentaminen?

Olisiko teidän näkemyksenne mukaan nykyisen kaltaisessa tilintarkastusmallissa tai tilintarkastajien ja tarkastuslautakunnan työnjaossa muutoksen tai kehittämisen tarvetta?

Mikä on teidän käsityksenne laadunvalvonnan tasosta – voiko yhteisöjen omavalvontaan ja JHTT-lautakunnan suorittamaan valvontaan luottaa täysin, vai onko asiakasvalvonta edelleen tärkeää?