

**NÄKEMYKSIÄ TILINTARKASTUKSEN LAATUUN  
LIITTYVISTÄ ODOTUKSISTA TILINTARKASTAJIEN  
JA KUNTIEN VÄLILLÄ**

**Jyväskylän yliopisto  
Kauppakorkeakoulu**

**Pro gradu -tutkielma**

**2021**

**Tekijä: Ville Hannukainen  
Oppiaine: Laskentatoimi  
Ohjaaja: Jukka Pellinen**



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

## TIIVISTELMÄ

Tekijä Ville Hannukainen	
Työn nimi Näkemyksiä tilintarkastuksen laatuun liittyvistä odotuksista tilintarkastajien ja kuntien välillä	
Oppiaine Laskentatoimi	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika (pvm.) 18.1.2021	Sivumäärä 85
Tiivistelmä - Abstract	
<p>Tämän tutkimuksen tavoitteena on muodostaa kokonaiskäsitelmä tekijöistä, joiden perusteella kuntien tilintarkastusta suorittavat tilintarkastajat ja tarkastuksen kohteena olevat kunnat odottavat hyvän laadun muodostuvan. Olennaista on tutkia, muodostuuko tilintarkastuksen tehtäviin ja laatuun liittyvistä tekijöistä odotuskuilu osapuolten välillä. Lisäksi tutkimuksessa tutkitaan molempien osapuolten näkemyksiä laatua parantavista ja huonontavista tekijöistä. Tarkastelun kohteena ovat myös kuntien tilintarkastusten tarjouspyynnöt sekä niihin sisältyvien laatuksien soveltuvuus osana tilintarkastuksen hyvää laatua.</p> <p>Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisesti haastatellen neljää JHT-tilintarkastajaa ja neljää kunnan tarkastuslautakunnan puheenjohtajaa tai kaupungin reviisoria. Tutkielman tulosten perusteella osapuolten välillä on havaittavissa jonkin verran odotuskuilua. Tämä liittyy keskeisesti siihen, että tilintarkastajien mielestä hyvä tarkastuslaatu muodostuu keskeisesti lakisääteisten tehtävien täyttämisestä, kuin taas osassa kunnista tehtäviin odotetaan myös kuuluvan jossain määrin tilintarkastajan toimiminen asiantuntijan roolissa antaen neuvontaa.</p> <p>Tulosten perusteella tilintarkastuksen hyvän laadun lähtökohtana voidaan pitää lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä. Tuloksissa havaittiin monia eri laatua parantavia tekijöitä, joista voidaan nostaa merkittävimpinä esiin ammattitaidon ylläpito ja kehittäminen, kokemus, asianmukainen raportointi, tiedonjako, koulutus ja perehdytys, tarkastuksen yhdenmukaistaminen, laadunvalvonta ja kommunikaatiotaidot. Laadun riskitekijöihin nähtiin sisältyvän esimerkiksi hintakilpailun aiheuttamat riskit ja JHT-tilintarkastajien vähäinen määrä alalla. Tarjouspyyntöjen osalta kokemuksen koettiin saaneen ylisuuren painoarvon, jonka myötä uusien tarkastajien on vaikeuksia päästä alalle. Paikan päällä tehtävän työn osuutta ei pidetty sopivana kriteerinä kuvaamaan hyvää laatua.</p>	
Asiasanat Kuntien tilintarkastus, laatu, odotuskuilu, tilintarkastuksen kilpailutus	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopiston kirjasto	

## SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ .....	2
SISÄLLYSLUETTELO .....	3
1 JOHDANTO.....	7
1.1 Johdanto tutkielman aiheeseen.....	7
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset.....	8
1.3 Aiheen aikaisempi tutkimus .....	9
2 TILINTARKASTUSTOIMINTA.....	12
2.1 Tilintarkastus yleisesti.....	12
2.2 Päämies-agenttiteoria tilintarkastuksessa .....	14
2.3 Tilintarkastuksen odotuskuilu .....	15
2.4 Laadun käsite .....	19
3 KUNTIEN TILINTARKASTUS.....	24
3.1 Suomen kuntakenttä .....	24
3.2 Kunnan talous .....	24
3.3 Kunnan tilintarkastustoiminta.....	26
3.4 JHT-tilintarkastajan vaatimukset.....	28
3.5 Tilintarkastajan kilpailutus ja valintakriteerit .....	29
3.6 Ulkoinen tilintarkastusvalvonta .....	31
4 TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO.....	34
4.1 Aineisto .....	34
4.2 Menetelmä .....	35
4.3 Aineiston analysointi.....	37
5 TUTKIMUKSEN TULOKSET .....	39
5.1 Kuntien tilintarkastuksen laatu .....	39
5.1.1 Lainsäädäntö ja ohjeistukset.....	39
5.1.2 Näkemyksiä hyvään laatuun vaikuttavista tekijöistä.....	40
5.1.3 Kilpailutilanteen vaikutukset.....	42
5.1.4 Ulkoinen ja sisäinen laadunvalvonta .....	45
5.1.5 Odotukset tilintarkastajan työtehtävistä ja velvollisuuksista .....	47
5.1.6 Tarkastuslautakunnat.....	51
5.1.7 Tilintarkastuksen laatua parantavat tekijät.....	53
5.1.8 Tilintarkastuksen laatua huonontavat tekijät.....	57
5.2 Kuntien tiintarkastuspalveluiden tarjouspyynnöt .....	58
5.2.1 Tarjouspyyntöjen laatukriteerit ja niiden soveltuvuus .....	58
5.2.2 Tarjouspyyntöjen painotus laadun ja hinnan välillä .....	63
5.2.3 Tarjouspyyntöjen tarkastuspäivien määrä ja hinta.....	64

5.2.4	Näkemyksiä vaihtoehtoisista kriteereistä laadun pisteyttämiseen .....	66
6	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	69
6.1	Odotukset tilintarkastajan tehtävistä .....	69
6.2	Kuntien tilintarkastuksen hyvä laatu .....	70
6.3	Laatua parantavat ja huonontavat tekijät.....	71
6.4	Tarjouspyynnöt ja laatukriteerien soveltuvuus .....	72
6.5	Loppusanat, tutkielman rajoitteet ja jatkotutkimusaiheet.....	74
	LÄHTEET .....	76
	LIITE 1: TEEMAHAASTATTELURUNKO 1.....	82
	LIITE 2: TEEMAHAASTATTELURUNKO 2.....	84



**TUTKIMUKSESSA KÄYTETYT LYHENTEET**

Big 4 = Deloitte, EY, KPMG ja PwC

HankintaL = Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

HT-tutkinto = Tilintarkastusalan perustutkinto

IFAC = International Federation of Accountants

ISA = International Standards on Auditing

JHT-laki = Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta

JHT-tilintarkastaja = Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastukseen erikoistunut tilintarkastaja uudessa tilintarkastajien tutkintojärjestelmässä

JHT-tutkinto = Tilintarkastuksen erikoistumistutkinto, joka antaa valmiudet työskennellä julkishallinnon ja -talouden tarkastustehtävissä

KHT-tutkinto = PIE-yhteisöjen tarkastuksiin erikoistunut tilintarkastustutkinto

KILA = Kirjanpitolautakunta

KuntaL = Kuntalaki

PRH = Patentti- ja rekisterihallitus

TTL = Tilintarkastuslaki

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdanto tutkielman aiheeseen

Tilintarkastuksen roolin voidaan sanoa olevan yhteiskunnassa merkittävä tilinpäätösraportoinnin oikeellisuuden ulkopuolisena varmentajana. Suomessa tilintarkastusta säädetään kahdessa erillislaissa, joista toinen kohdistuu julkishallinnon ja -talouden tilintarkastukseen ja toinen yksityisen sektorin tilintarkastukseen. Julkishallinnon tilintarkastuksen varmentaman tiedon käyttäjiä ovat monet sidosryhmät kuten kuntien ylimmät päätöksentekuelimet, kuntalaiset, rahoittajat, henkilöstö, äänestäjät, ulkopuoliset valvojat ja veronmaksajat. Tietojen käytökelpoisuuden edellytyksenä on kuitenkin se, että tilintarkastus suoritetaan laadukkaasti vastaamalla käyttäjien odotuksiin ja tarpeisiin. Tilintarkastustoiminta perustuu yleisön luottamukseen laadukkaasti suoritetusta tarkastuksesta eikä tilintarkastuksella voida nähdä olevan arvoa, jos sen toimintaan ei pystytä luottamaan (Maijor & Vanstraelen 2012, 122). Tämän tehtävän asianmukaisessa täyttämässä on olennaista, että osapuolten odotukset tilintarkastuksen tehtävistä ja hyvän laadun tekijöistä ovat yhteneviä eikä heidän odotustensa väliin muodostu kuilua.

Julkishallinnon tilintarkastus poikkeaa monin tavoin yksityisoikeudellisten yhteisöjen tilintarkastuksesta. Julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti esimerkiksi julkishallinnon tilintarkastuksen kohde on laaja-alaisempi ja ohjeistukset jättävät tilintarkastajalle enemmän harkintavaltaa. Sen sijaan yksityisen sektorin tilintarkastuksessa sovellettavaksi voi nousta yksityiskohtaisempien ISA-standardien huomioiminen, joita ei julkishallinnon tilintarkastuksessa lähtökohtaisesti sovelleta. Lainsäädäntö ja ohjeistus asianmukaisesta julkishallinnon tilintarkastuksen suorittamisesta perustuvat merkittävin osin kuntalakiin, tilintarkastuslakiin, JHT-lakiin sekä julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan ohjeistukseen. Lisäksi kuntien tilintarkastuspalveluiden kilpailuttamiseen liittyy olennaisesti laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Julkishallinnon tilintarkastajilta vaaditaan myös JHT-erikoistumistutkinnon suorittamista, jonka

jälkeen tilintarkastaja voi tulla valituksi esimerkiksi kunnan päävastuulliseksi tilintarkastajaksi.

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tavoitteena on muodostaa kokonaiskäsitys niistä tekijöistä, joiden perusteella kuntien tilintarkastusta suorittavat JHT-tilintarkastajat ja tarkastuksen kohteena olevat kunnat odottavat hyvän laadun muodostuvan. Tilintarkastustoiminnan arvon säilyttämisen ja laadukkaiden tarkastusten varmentamisen kannalta on olennaista, että osapuolilla ja yhteiskunnalla on ymmärrys siitä, mitä asioita tilintarkastajan tehtäviin kuuluu ja millä laajuudella hän tilintarkastusta suorittaa. Tutkimusongelman teoreettisena viitekehyksenä vaikuttavat tilintarkastuksen odotuskuilu ja päämies-agenttiteoria.

Tutkielman tarkoitus on tutkia osapuolten käsityksiä ja odotuksia hyvään julkishallinnon tilintarkastuksen laatuun sisältyvistä tekijöistä. Olennaista on tutkia ovatko osapuolten odotukset tilintarkastuksen laatuun liittyvistä tekijöistä yhteneviä vai muodostuuko odotusten ja käytännön toimenpiteiden välille odotuskuilua. Odotusten lisäksi tutkielmassa tutkitaan mitkä tekijät parantavat kuntien tilintarkastuksen laatua tai toisaalta voivat huonontaa sitä. Kuntien tilintarkastukseen liittyy keskeisesti myös tilintarkastuspalveluiden kilpailutus, joissa ratkaisevaa roolia esittävät tarjouspyynnöissä määriteltävät hinta- ja laatuasteet. Tutkielman tarkastelun kohteena ovatkin lisäksi kuntien tilintarkastuspalveluiden tarjouspyynnöt ja niissä käytettyjen laatutekijöiden soveltuvuus osana hyvää laatua ja sen määrittelyä.

Tutkielman tutkimuskysymyksiä tarkastellaan kvalitatiivisella tutkimustavalla. Tutkielman aineisto kerätään puolistrukturoitujen teemahaastatteluiden avulla haastatellen neljää JHT-tilintarkastajaa ja neljää kunnan edustajaa, jotka muodostuvat tarkastuslautakunnan puheenjohtajista ja kaupungin revisoreista. Tutkielma etenee johdannon kautta varsinaisiin tutkimuksen tavoitteisiin ja tutkimuskysymyksiin. Tutkimuskysymysten esittämisen jälkeen esitellään aiheen aiempaa tutkimusta koskien tilintarkastuksen laatua, odotuskuilua ja kilpailutusta. Tutkielman taustalla keskeisesti vaikuttavat teoriat esitellään tarkemmin omissa luvuissaan. Teoreettisten ja käsitteellisten viitekehyslukujen kautta tutkielma etenee kohti tutkielman varsinaista empiiristä osiota ja tutkimuksen tuloksia. Yhteenvetoluvussa on koottu tutkielman kannalta olennaiset tulokset. Lopuksi tuodaan esiin tutkielman tuloksiin liittyvät rajoitukset ja esitellään aiheen mahdolliset jatkotutkimusaiheet.

Tutkielman varsinaiset tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mistä tekijöistä hyvän tarkastuslaadun odotetaan muodostuvan JHT-tilintarkastajien ja kuntien välillä?



2. Mitkä tekijät osapuolten mielestä parantavat ja toisaalta huonontavat kuntien tilintarkastuksen laatua?
3. Ovatko kuntien tilintarkastuksen tarjouspyyntöjen laatutekijät asianmukaisia kuvaamaan hyvää laatua?

### 1.3 Aiheen aikaisempi tutkimus

Tilintarkastuksen odotuskuilu ja tilintarkastuslaatu ovat olleet varsin suosittuja tutkimusaiheita tilintarkastusalaan kohdistuvassa tutkimuksessa. Yksi tilintarkastuksen odotuskuilua tutkivien tutkimuksen yhtenäisistä piirteistä on kuitenkin se, että monet niistä keskittyvät vain yksityiseen sektoriin ja julkisen sektorin tilintarkastuksen odotuskuilun tutkiminen onkin ollut hyvin vähäistä (Chowdhury & Innes 1998, 249). Suomessa tilintarkastus alkoi kiinnostamaan tutkijoita kunnolla vasta 1990-luvulla (Kosonen 2005, 17). 90-luvun suurten konkurssien myötä odotuskuilukeskustelu käynnistyi Suomessa vauhdilla, jonka myötä tilintarkastajat olivat huolestuneita ammattikunnan maineen rapautumisesta (Kosonen 2005, 214). Tilintarkastuksen odotuskuilua käsitellään useasti aiheen tutkimuksessa Brenda Porterin (1993) tutkimuksen tilintarkastuksen odotuskuilu-suorituskuilu -mallin kautta. Kyseistä mallia käytetään myös tämän pro gradu -tutkielman taustalla.

Tilintarkastuksen odotuskuilun tutkimusta on varsin runsaasti ja sitä on tutkittu monien eri tutkijoiden toimesta, eri näkökulmista sekä eri puolilla maailmaa. Tilintarkastukseen liittyvän koulutuksen vaikutuksista odotuskuilun pienentämisessä on tutkittu esimerkiksi Siddiqui, Nasreen & Choudhury-Lema (2009) ja Monroe & Moodliff (1993) toimesta. Siddiqui, Nasreen ja Choudhury-Lema tutkivat tilintarkastuskoulutuksen vaikutusta tilintarkastuksen odotuskuilun vähentämisessä kehittyvässä taloudessa, Bangladeshissa. Tutkimuksen tulokset antoivat näyttöä siitä, että tilintarkastuskoulutus vähentää merkittävästi tilintarkastuksen odotuskuilua. (Siddiqui, Nasreen ja Choudhury-Lema 2009.) Monroe ja Moodliff taas vertasivat kahden eri opiskelijaryhmän käsityksien kehittymistä lukukauden aikana koskien tilintarkastajan tehtäviä ja siihen liittyviä vastuita. He havaitsivat tutkimuksessaan, että koulutus voi olla tehokas tapa pienentää odotuskuilua. (Monroe & Moodliff 1993.)

De Martinis, Kim & Aw (2000) tutkivat missä määrin käyttäjien puutteelliset käsitykset tarkastuksen roolista, tavoitteista ja rajoituksista liittyvät kohtuutomiin tilintarkastuksen odotuksiin ja käsityksiin. Yleisön odotuksista tilintarkastuksen laatuun ja tarkastusvastuuseen ovat tehneet tutkimusta esimerkiksi Salehi (2016) ja Zhang (2007). Salehin tutkimuksessa tunnistettiin kyselylomakkeen avulla odotuskuilun olemassaoloa tilintarkastajien ja sijoittajien välillä koskien tarkastusvastuuta (Salehi 2016). Zhang taas analysoi yhteiskunnan käsitysten ja odotusten vaikutuksia tilintarkastuksen laatuun. Tutkimuksen perusteella yhteiskunnan korkeat odotukset ja riittävän tiukka oikeusjärjestelmä voivat

lisätä tilintarkastusstandardien noudattamista tilintarkastajien työssä ja täten parantaa myös tilintarkastuksen laatua. (Zhang 2007.)

Odotuskuilun osalta tutkielmassa on käytetty lisäksi muun muassa seuraavien henkilöiden tutkimuksia: Porter (1993), Okafor & Otalor (2013), Nguyen & Dang (2019) ja Humphrey, Moizer & Turley (1993). Porterin tutkimuksessa suoritettiin empiirinen tutkimus Uudessa-Seelannissa vuonna 1989 tilintarkastuksen odotuksen ja suorituksen välisen kuilun selventämiseksi. Tutkimuksessa tunnistettiin tehtäviä ja osa-alueita, joiden avulla voidaan arvioida kuilun muodostumista eri komponenttien avulla. (Porter 1993.) Okafor ja Otalor taas tutkivat tilintarkastajan roolia tilintarkastuksen odotuskuilun kaventamisessa. Tutkimuksen tulosten perusteella yleisö on tietämätön tilintarkastajan velvollisuuksista ja kyseinen tiedon puute on merkittävin osin vastuussa kyseisen odotuskuilun muodostumisesta. (Okafor & Otalor 2013.) Nguyen ja Dang tutkivat odotuskuilun olemassaoloa 454 kyselylomakkeen avulla. He havaitsivat tutkimuksensa tuloksissa odotuskuilun olemassaolon Vietnamin hyödyntäen vuoden 1993 Porterin tilintarkastuksen odotuskuilun mallia. (Nguyen & Dang 2019.) Humphreyn, Moizerin ja Turleyn tutkimuksessa tutkittiin postikyselyn avulla yksilöiden tilintarkastusodotuksia Britanniassa koskien tilintarkastajan roolia ja mitä siihen heidän mielestään tulisi sisältyä. Suoritetun kyselyn perusteella kriittisiin tekijöihin odotuskuilun muodostumisesta kuuluivat muun muassa tilintarkastajan rooli petosten havaitsemisessa, vastuu kolmansille osapuolille, riippumattomuus ja tarkastajan kyky huomioida työssään riskit ja epävarmuudet. (Humphrey, Moizer & Turley 1993.)

Tilintarkastuksen laatu ei ole alan tutkimuksessa myöskään uusi tuttavuus. Merkittävä osa tutkimuksista kohdistuu niin ikään yksityisen sektorin tilintarkastukseen. Yksityisen puolen laatua koskevaa tutkimusta voidaan kuitenkin käyttää tukena julkishallinnon tilintarkastuksen laadun määrittelyssä soveltuvin osin, koska kyseiset toiminnot sisältävät monilta osin myös yhtenäisiä piirteitä. Tilintarkastuksen laatua ovat tutkineet esimerkiksi Kusumawati & Syamsuddin (2018), jotka tarkastelivat tilintarkastajan laadun ja ammatillisen skeptisyyden vaikutusta tilintarkastuksen laatuun. Deis, Jr ja Guiroux tutkivat vuonna 1992 julkisen sektorin tilintarkastuksen laatutekijöitä ja totesivat artikkelissaan tarkastusajan olevan sopiva korvike laadun määrittelyyn, jos suoria toimenpiteitä ei ole mahdollista suorittaa (Deis Jr. & Guiroux 1992). Francis tutki vuonna 2004 tilintarkastuksen laatua yksityisen sektorin tarkastuksessa. Artikkelin mukaan tilintarkastuksen voidaan sanoa olevan suhteellisen halpaa, suorat olennaiset tarkastusvirheet ovat hyvin harvinaisia ja tarkastuksen laatuun vaikuttaa myös lainsäädäntö ja sen luomat kannusteet. (Francis 2004.) Aiempaa tutkimusta löytyy myös julkishallinnon sektorin ja tilintarkastuksen laadun välillä. Samelson, Lowensohn ja Johnson tutkivat havaitun tilintarkastuslaadun ja tarkastuskohteen tyytyväisyyden määrittäviä tekijöitä julkishallinnon sektorilla. He haastattelivat tutkimuksessaan 302 talousjohtajaa ja havaitsivat, että julkishallinnon tarkastuksen laadun tekijöihin sopivat esimerkiksi tilintarkastajan asiantuntijuus, tarkastuskohteen aikataulujen huomiointi, ammatillinen käyttäytyminen, ammatillinen skeptisyys ja tarkastuksen suorittamisen taso. (Samelson, Lowensohn &

Johnson 2006.) Lisäksi Cuong tutki tilintarkastuksen laatuun vaikuttavia tekijöitä 200 kyselylomakkeen avulla, jotka lähetettiin tilintarkastusosastojen johtajille, tarkastustiimien johtajille ja yksittäisille tilintarkastajille. 175 vastaanotetun vastauksen perusteella merkittävimpiä laatuun vaikuttavia tekijöitä olivat tarkastettava kohde ja lainsäädäntö. (Cuong 2019.)

Suomalaisia merkittäviä julkaisuja tämän tutkielman tekemisessä on ollut Martikaisen, Meklinin, Oulasvirran ja Vakkurin vuonna 2002 julkaisema teos, jossa selviteltiin kuntien tarkastusyhteisön valinnassa korostuvia kriteereitä. Tutkimuksessa lähetettiin kyselylomake 47 eri kunnan viranhaltijoille, jotka toimivat tarkastuslautakunnan valmistelutehtävissä, lautakunnan esittelijänä tai tarkastuslautakunnan puheenjohtajina. (Martikainen, Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2002.) Kuntien kilpailutuksen tutkimusta ovat julkaisseet myös Tagesson, Glinatsi ja Prah, jotka tutkivat tilintarkastusyhteisöjen välistä kilpailua kuntien tilintarkastuksesta Ruotsissa ja havaitsivat 72 % kunnista valitsevan tilintarkastusyhteisön halvimman hinnan perusteella (Tagesson, Glinatsi & Prah 2015). Muita merkittäviä julkaisuja tämän tutkielman tekemisen kannalta on ollut muun muassa Ala-aho, Leppänen & Oulasvirta (2019), Kihn, Leponiemi, Oulasvirta, Vahtera & Wacker (2015) ja Vakkuri (2011), jotka ovat antaneet hyödyllistä näkökulmaa julkishallinnon tilintarkastukseen vaikuttavista asioista Suomessa.

Tilintarkastusalan tutkimusta on tehty Suomessa myös erityisesti monien pro gradu -tutkielmien muodossa (Kosonen 2005, 18). Julkishallintoa ja julkishallinnon tilintarkastukseen kohdistuvia pro gradu -töitä on julkaistu erityisesti Tampereen yliopistosta. Paananen (2013) on lähestynyt aihetta osittain samanlaisesta näkökulmasta omaan tutkielmaani verraten. Paananen (2013) tutki pro gradu -tutkielmassaan kuntien tilintarkastuspalveluiden kilpailuttamista tarjouspyyntöjen kautta. Hänen aineistonsa koostui 41 kunnan tarjouspyynnöstä, jossa tutkittiin tarjouspyyntöjen sisältöä ja niiden laadintaa. Hietämäki (2011) tutki pro gradu -tutkielmassaan kuntien tilintarkastuksen hankintaa 37 Suomen kunnan avulla selvittäen tarkastuksen sopivaa laajuutta ja tekijöitä, jotka ovat muotoutuneet tärkeimmiksi valintakriteereiksi valitessa kunnan tilintarkastajaa. Hyvin lähellä omaa tutkimusasetelmaani on myös Jussilan (2020) pro gradu -tutkielma tilintarkastajien näkemyksistä kuntasektorin tilintarkastusmarkkinoista laatu- ja näkökulmasta, niin ikään odotuskuilun kautta. Jussila haastatteli tutkimuksessaan yhteensä viittä tilintarkastajaa. Oman tutkielmani aineisto sen sijaan koostuu tilintarkastajien näkemyksen lisäksi kuntien näkemyksistä tarkastuslautakunnan puheenjohtajien ja kaupungin reviisoreiden kautta. Aineiston koostumuksen lisäksi oma tutkielmani eroaa Jussilan tutkimuksesta vertailevan lähestymistavan, erilaisten tutkimuskysymysten ja tutkimustavoitteiden kautta.

## 2 TILINTARKASTUSTOIMINTA

### 2.1 Tilintarkastus yleisesti

Tilintarkastajien suorittama lakisääteinen tilinpäätöksen varmentaminen eli tilintarkastus on keskeisin taloudellisen informaation varmennusmuoto (Tomperi 2018, 9). Julkisen sektorin tilintarkastuksen juuret ovat jo 1860-luvulla, josta se on kehittynyt vuosien varrella kohti nykyistä muotoaan (Hay & Cordery 2018, 10). Powerin (1999) mukaan ihmiset käyvät markkinataloudessa kauppaa kasvotomiksi jäävien toimijoiden kanssa, joista heillä on hyvin vähän henkilökohtaista tietämystä. Tällaisissa yhteiskunnissa tilintarkastusta pidetään luottamusta edistävänä mekanismina, joka luo tietynlaista yhteiskunnallista järjestystä. (Sikka, Filling & Liew 2009, 135.) Tilintarkastuksen tarkoituksena on antaa ulkopuolinen riippumaton vahvistus siitä, että tilinpäätösinformaatio on todenmukaista ja se antaa oikean ja riittävän kuvan muun muassa tarkastuskohteen tuloksesta ja taloudellisesta asemasta (Alexander & Nobes 2007, 6; Tomperi 2018, 13). Tilintarkastuksen perustana voidaan pitää tilintekovelvollisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että joku on velvollinen toimimaan toisen osapuolen hyväksymällä tavalla perustuen lakiin tai sopimukseen. Tätä velvollisuuden täyttymistä on vaikea valvoa, jonka vuoksi yritykset palkkaavat tilintarkastajan valvomaan velvollisuuden asianmukaista täyttymistä. (Tomperi 2018, 8.) Tilintekovelvollisuutta ja päämies-agenttiteoriaa esitellään tarkemmin kappaleessa 2.2. Päämies-agenttiteoria tilintarkastuksessa.

Tilintarkastajalla on kriittinen rooli raportoitujen kirjanpitoarvojen oikeellisuuden varmentajana (Chu, Dai & Zhang 2018, 528). Kirjanpidon varmentamisen lisäksi tilintarkastus ulottuu myös laajemmalle alueelle tarkastuskohteen toiminnassa. Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu myös muun muassa hallinnon tarkastus, jossa selvitetään kohteen vastuuvollisten toiminnan lainmukaisuutta ja mahdollisia vahingonkorvausvelvollisuuksia (Tomperi 2018, 13). Lisäksi kuntien lakisääteisessä tarkastuksessa tilintarkastajan tehtäviin kuuluu esimerkiksi valtionosuuksien perusteista annettujen tietojen tarkastus, sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuntalain 123 §:n mukaisesti (Kuntal 123 §).

American Accounting Association on määritellyt tilintarkastuksen vuonna 1973 olevan järjestelmällinen prosessi, jossa hankitaan evidenssiä taloudellisista toimista ja arvioidaan vastaavatko ne annettuja kriteereitä. Tiedon keruun ja arvioinnin jälkeen tarkastuksen tulokset kommunikoidaan niistä kiinnostuneille. (Steiner & Halonen 2010, 17.) Toisaalta taas IFAC:n mukaan tilintarkastus on jonkin talousyksikön tilinpäätöksen tai siihen rinnastettavan informaation riippumattonta tutkimista, jonka talousyksikkö on raportoinut toiminnastaan ja taloudestaan (Tomperi 2018, 9). Tilintarkastuksen asianmukaiselle suorittamiselle keskeistä onkin tilintarkastajan riippumattomuus tarkastettavasta kohteesta. Tilintarkastuslaissa onkin useita säädöksiä koskien tilintarkastajan riippumattomuutta ja esteellisyyttä. (Riistama 2000, 19.) Riippumattomuudesta

julkishallinnon toimeksiannoissa säädetään tarkemmin julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan ohjeistuksessa (Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 2020, 7–11).

Tilintarkastustaprosessia ohjaa voimakkaasti ISA 320 standardin määrittelemä olennaisuuden käsite (Audit Materiality). Kyseisellä termillä tarkoitetaan niitä virheitä tai puutteita, joilla voisi olla vaikutuksia tilinpäätöstietojen käyttäjien tekemiin taloudellisiin päätöksiin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tilinpäätös voi sisältää virheitä, mutta nämä virheet eivät yksin tai yhdessä nouse olennaiselle tasolle tilinpäätösinformaation käyttäjien näkökulmasta. (Steiner & Halonen 2010, 132–133; ISA 320, 313–321.) Riskiperusteisessa tilintarkastuksessa tilintarkastajan tulee hankkia kohtuullinen varmuus siitä, että tilinpäätös ei sisällä olennaista virheellisuyttä. Tilintarkastaja käyttää tarkastuksessa ammatillista harkintaa ja ammatillista skeptisyyttä arvioidakseen tilinpäätöksen olennaisen virheellisuuden riskiä ja suunnittelee tarkastustoimenpiteet huomioiden kyseisen riskitason. (Steiner & Halonen 2010, 42–43.) Kohtuullisuudella tarkoitetaan korkeaa varmuustasoa, mutta ei ehdotonta varmuutta. Tilintarkastuksella ei useinkaan ole mahdollisuutta tuottaa täydellisen varmaa tietoa tarkastuskohteen virheettömyydestä. (Tomperi 2018, 10.) Tilintarkastajien varmentaman tiedon ensisijaisia käyttäjiä ovat usein osakkeenomistajat, koska johdon ja omistamisen eriytymisen takia heillä ei useinkaan ole mahdollisuuksia valvoa omaa sijoitustaan yhtiössä. Tilintarkastuksella on kuitenkin merkittävä yhteiskunnallinen rooli informaation tuottajana usealle muullekin sidosryhmälle. Varmennetun tiedon käyttäjiä ovat esimerkiksi työntekijät, velkojat, viranomaiset ja sopi-muskumppanit. (Steiner & Halonen 2010, 16.) Tilintarkastuksella voi olla myös vaikutuksia yhteiskunnan toimintaan. Tilintarkastusprosessia ei ole alun perin suunniteltu väärinkäytösten havaitsemiseen, mutta säännöllinen tilintarkastus vähentää epäeettistä toimintaa kuten tahallisia virheitä ja väärinkäytöksiä, jotka näkyvät taas esimerkiksi veropohjan oikeellisuutena, terveenä kilpailuna ja harmaan talouden vähentymisenä (Suomen Tilintarkastajat ry 2020). Voidaankin sanoa tilintarkastustarpeen perustuvan markkinoilla toimijoiden tarpeesta luottaa tilinpäätösinformaatioon tehdessään erilaisia päätöksiä. Tilintarkastuksen on oltava ajan tasalla jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä, jotta ala pystyy vastaamaan tehokkaasti tiedonkäyttäjien muuttuviin tarpeisiin (Lombardi ym. 2014, 29).

Tilintarkastus voidaan jakaa yksityisen sektorin ja julkisen sektorin tilintarkastukseen. Tämä tutkielma kohdistuu julkiseen sektoriin kohdistuvaan tilintarkastukseen, erityisesti kuntien tilintarkastukseen. Julkisen sektorin tilintarkastuksen kohteisiin kuuluvat valtion, kunnan ja seurakunnan ja niiden osien tilintarkastus (Horsmanheimo & Steiner 2017, 41). Hay & Corderyn (2018, 1) mukaan julkisen sektorin tilintarkastuksessa on kyse laajasta ja monimutkaisesta kokonaisuudesta. Julkishallinnon tilintarkastuksen tehtävä on Maystonin (1993) mukaan toimia yhteiskunnallisena funktiona ja edistää toiminnan legitimitettä kunnissa, valtion virastoissa ja laitoksissa sekä Euroopan unionissa (Vakkuri 2011, 64).

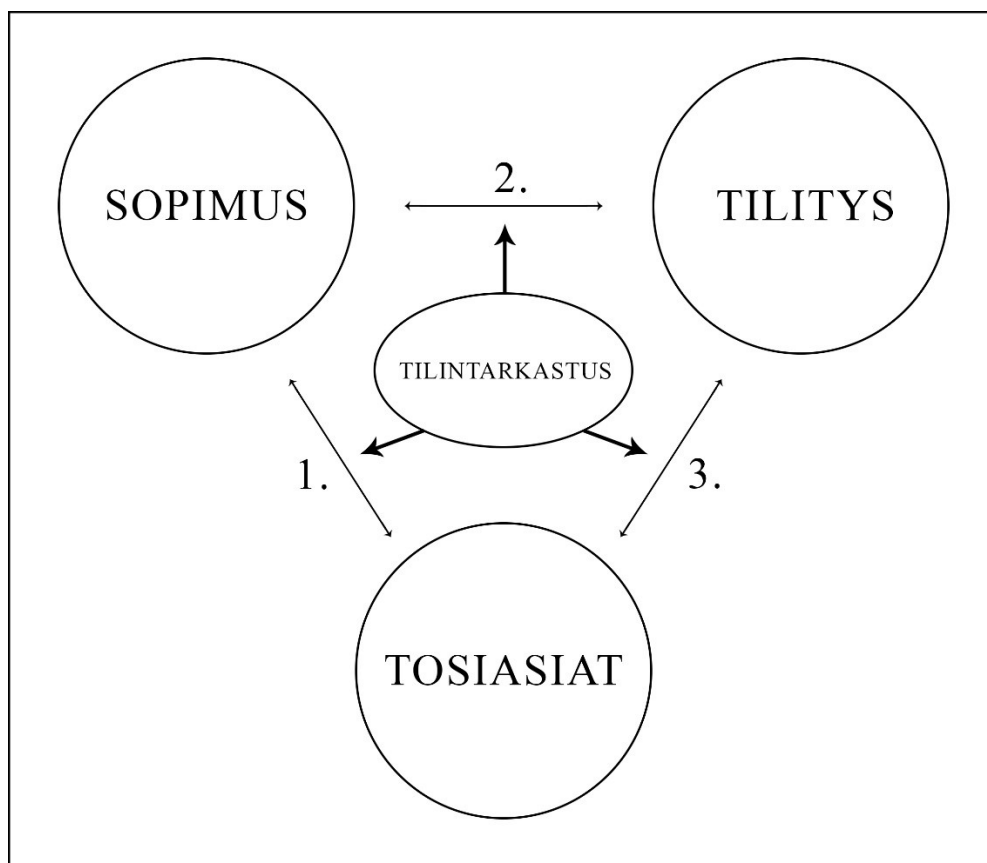
## 2.2 Päämies-agenttiteoria tilintarkastuksessa

Päämies-agenttiteoria on yksi keskeisimmistä taloudellisista malleista lähestyä tilintarkastuksen tehtäviä ja velvollisuuksia. Agenttiteorialla on hallitseva ote talouteen liittyvien asioiden ja organisaation välisen vuorovaikutuksen tutkimuksessa (Pouryousefi & Frooman 2017, 16). Teoria tarjoaa ainutlaatuisen, realistisen ja empiirisesti testattavan näkökulman tutkia yhteistyöhön liittyviä ongelmia (Eisenhardt 1989, 72). Yksinkertaistettuna tässä mallissa päämies antaa määräysvalan agentille hoitaa ja hallinnoida päämiehen omaisuutta hänen puolestaan (Mayston 1993, 68–69; Jensen & Meckling 1976, 308). Agentin intressit voivat kuitenkin olla päämiehen tavoitteista poikkeavat, eikä hän suorita hänelle annettuja tehtäviään tehokkaasti päämiehen etujen mukaisesti (Mayston 1993, 68–69). Myös Myllymäki & Vakkuri (2001, 17) kuvaavat tätä perinteisenä tilivelvollisuusajatteluna, jossa päämiehet (esimerkiksi kansalaiset, osakkeenomistajat, tilaajat ja asiakkaat) tarvitset agentin (esimerkiksi johto tai palveluntuottaja) edistämään omia intressejään. Päämiehen ja agentin väliset tavoitteet voivat kuitenkin poiketa toisistaan. Tämän myötä päämiehelle muodostuu tilanteessa kontrolliongelmia siitä, kuinka hän voi varmistua agentin edistävän omia intressejään ja kuinka luottaa häneltä saatuun informaatioon (Vakkuri 2011, 66). Mallin mukaisesti molemmat osapuolet tavoittelevat omaa etuaan käyttäytyen opportunistisesti. Ilman valvontaa agentti tavoittelee omaa etuaan vastoin päämiehen etua. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 24–25.) Voidaan todeta, että kyseinen päämiehen ja agentin välinen epäluottamus on merkittävä syy tilintarkastuksen olemassaololle. Päämies antaa tiedon varmentamisen kolmannelle osapuolelle, eli riippumattoman tilintarkastajan tehtäväksi varmistuakseen agentin informaation luotettavuudesta (Horsmanheimo & Steiner 2017, 24–25; Myllymäki & Vakkuri 2001, 17.) Hay & Cordery (2018, 3) mukaan tilintarkastuksen arvo perustuu siihen, että sen avulla voidaan vähentää agentin kustannuksia.

Agenttiteoriaan sisältyy myös tiedon epäsymmetrian (asymmetry of information) termi, joka selittää tilintarkastuksen tarpeellisuutta (Simunic 1990, 243). Johdon ja osakkeenomistajan käytettävissä olevat tiedot ovat epäsymmetrisiä ja osakkeenomistaja voi käyttää päätöksissään vain johdolta saamia tietoja. Varmistuakseen tämän tiedon oikeellisuudesta on tämä delegoitu tilintarkastajan tehtäväksi. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 24–25.) Tilintarkastus onkin alun perin ollut vapaaehtoinen keino valvoa agenttisuhteeseen liittyviä kannustinongelmia (Halonen & Steiner 2010, 15). Tilintarkastusta voidaan lähestyä myös näkökulmasta, että sen tehtävä on olla kontrolli sosiaalisten suhteiden välisessä epäluottamuksessa (Shapiro 1987, 623–658). Toisaalta Vakkurin (2011, 67) määrittelyn mukaisesti tilintarkastuksen rooli on varsin yksinkertainen päämies-agenttimallissa. Vakkurin mukaan tilintarkastusinstituutio varmentaa asiantuntemuksellaan, menetelmillään ja tarkastuskohteen aineistoilla kohtuullisen varmuuden siitä, että agentti hoitaa päämiehen tehtäviä asianmukaisesti. (Vakkuri 2011, 67.)

Tilintarkastajan tilivelvollisuutta voidaan avata Meklinin vuoden 2009 kuvion avulla. Tilintarkastuksen varmennustehtävän voidaan sanoa suuntautuvan

kolmeen suuntaan. Ensinnäkin tilintarkastajan on varmennuttava, että agentti on noudattanut lakeja ja sopimuksia ja hänen toimintansa on toteutunut sopimuksen mukaisesti. Toisekseen tehtäviin kuuluu tilinpäätösraportoinnin oikeellisuuden varmistaminen eli sen perustuminen tilinpäätöstä koskeviin säädöksiin. Kolmantena tilintarkastaja varmentaa tilintarkastuksessa, että agentin raportti perustuu tosiasioihin. (Meklin 2009, 58.) Alla olevassa kuviossa 1 on esitelty tilintarkastuksen varmennustehtävä Mekliniä (2009, 58) mukailleen.



Kuvio 1. Tilityksen oikeellisuuden varmennus tilintarkastuksen avulla (Meklin 2009, 58).

### 2.3 Tilintarkastuksen odotuskuilu

Tilintarkastukseen kohdistuu paineita sidosryhmien odotusten osalta. Eri sidosryhmät haluavat tilintarkastajalta tietoja, joita he eivät pysty itse hankkimaan. Tällaisia sidosryhmiä ovat esimerkiksi rahoittajat, työntekijät, toimittajat, asiakkaat, valtio ja kunnat. (Riistama 1999, 23–24). Tilintarkastus ei pysty kuitenkaan antamaan täydellistä varmuutta asiakkaan taloudellisten tietojen oikeellisuudesta. Tämä johtuu tilintarkastajan käytännön työhön kohdistuvista erinäisistä rajoituksista. Sidosryhmien on ymmärrettävä nämä rajoitukset ja siihen kohdistuvat rajoitteet. Jos odotukset tilintarkastuksesta ovat liian korkeat eli ne ylittävät

normien mukaisen tilintarkastuksen sisällön, voidaan puhua tilintarkastuksen odotuskuilun syntymisestä tilintarkastajan ja sidosryhmän välillä. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 25.)

Odotuskuilun määritelmät vaihtelevat tutkijoiden välillä. Tämä johtuu pääasiassa tilintarkastustoiminnan laaja-alaisesta ja monimuotoisesta luonteesta. (Lee, Ali & Bien 2009, 10.) Liggio (1975, 23) määritteli odotuskuilun käsitteen (the expectation gap) olevan tilintarkastajien ja tilinpäätösten käyttäjien välinen odotusten erotus koskien tilintarkastajalta vaadittavaa suoritustasoa suorittaa asianmukainen tilintarkastus. Kyse on siis siitä, että yleisön ymmärrys tilintarkastajaa koskevista vastuista eroaa ammatissa toimivien tilintarkastajien käsityksestä muodostaen väliin odotuskuilun (Salehi 2016, 26). Samanlaiseen määritelmään päätyivät myös Monroe & Woodliff (1993, 62) joiden mielestä tilintarkastuksen odotuskuilussa on kyse uskomuseroista tilintarkastajan ja yleisön välillä liittyen tilintarkastajan tehtäviin, velvollisuuksiin ja vastuisiin, joita tilintarkastuskertomuksen avulla raportoidaan.

Verorahoitteisen julkisen sektorin toiminnassa on yleistä se, että julkisen keskustelun kohteeksi nousevat yksittäiset väärinkäytökset tai tehottomuusongelmat. Nämä lisäävät osaltaan epärealistisia odotuksia tarkastustoimintaa kohtaan, kun ulkopuoliset käyttäjät olettavat tilintarkastajien toimineen puutteellisesti, jos kyseisiä ongelmia ei ole havaittu tilintarkastuksessa. (Martikainen ym. 2002, 20.) Julkishallinnon hyvässä tilintarkastustavassa (2020, 13) todetaan, että tilintarkastuksen yhteydessä joitain olennaisiakin virheellisyyksiä voi jäädä havaitsematta, vaikka tilintarkastus olisi suunniteltu ja suoritettu asianmukaisesti julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa noudattaen.

Tilintarkastuksen odotuskuilua on tutkittu varsin paljon tilintarkastuksen tutkimuksessa. 1990-luvun suosituimpia tilintarkastukseen liittyviä keskustelunaiheita olivat tilintarkastuksen taso ja laadunvalvonta, odotuskuilu, konsultointi ja riippumattomuus (Kosonen 2005, 4). Esimerkiksi Iso-Britanniassa suoritettussa tutkimuksessa havaittiin tilintarkastukseen liittyviin odotuksiin aukkoja liittyen tarkastustoiminnon luonteeseen ja tilintarkastajien suorituskykyyn (Humphrey ym. 1993, 410). Toisaalta Siddiqui ym. (2009, 579) havaitsivat tutkimuksessaan odotuskuilun olevan merkittävin tilintarkastuksen velvollisuuksiin liittyvissä asioissa ja tämän johtuvan käyttäjäryhmän kohtuuttomista odotuksista tilintarkastusta kohtaan. Toisin sanoen tilintarkastus ei kykene kaikissa tilanteissa täyttämään sille asetettuja odotuksia, johtuen sidosryhmien kohtuuttomista odotuksista tilintarkastusta kohtaan. De Martinis ym. (2000, 77) tutkimustulosten perusteella kohtuuttomia odotuksia tilintarkastukseen kohdistavat erityisesti sidosryhmien henkilöt, joilla on vähäinen tuntemus laskentatoimesta ja tilintarkastuksesta, eikä heillä ole kertynyt liike-elämän käytännön työkokemusta. Tätä näkemystä tukee myös osaltaan tutkimus tilintarkastusta opiskelevien opiskelijoiden uskomuksista liittyen tilintarkastajan vastuuseen. Tässä tutkimuksessa havaittiin, että tilintarkastusta opiskelijoiden käsitykset tilintarkastajan vastuista muuttuivat merkittävästi lukukauden aikana oppimisen myötä. Tutkimuksen tulokset viittasivat siihen, että koulutus voi olla tehokas lähestymistapa vähentää

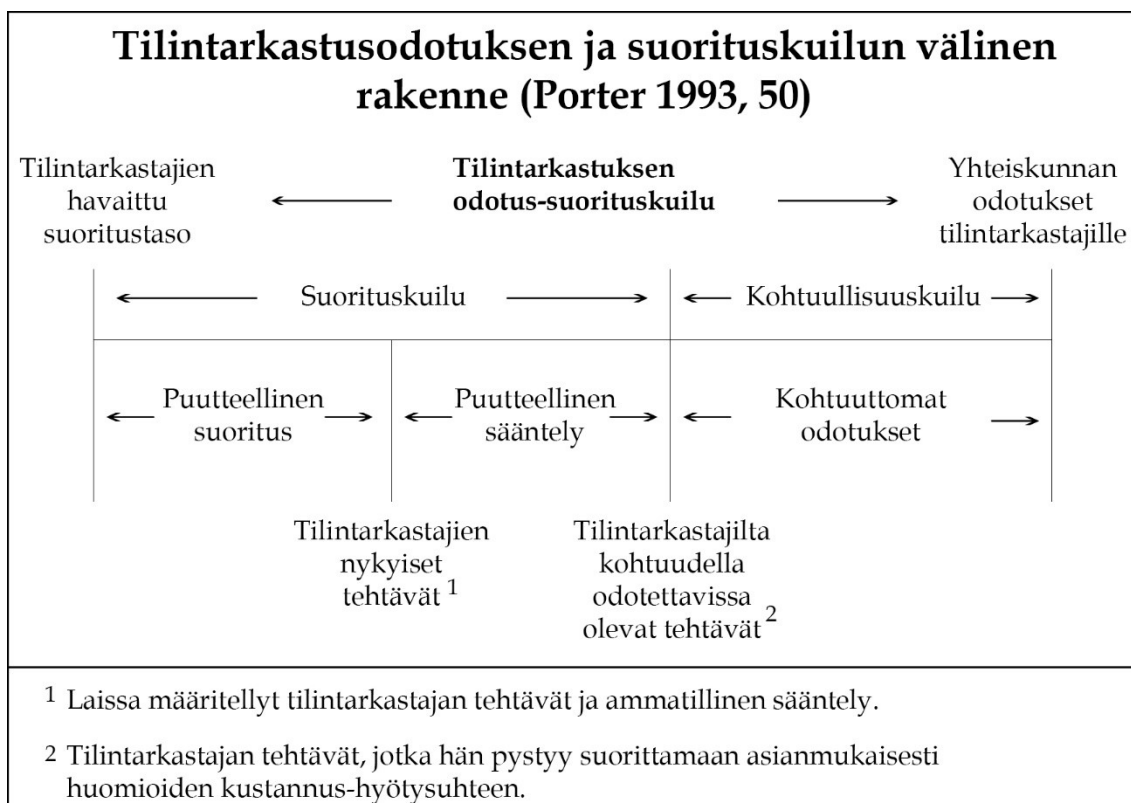


tilintarkastajien ja yleisön välistä tilintarkastuksen odotuskuilua. (Monroe & Moodliff 1993, 74.)

Yksi keino saada odotukset yhdenmukaiselle tasolle on seurata tilintarkastuksen onnistumista sitä ohjaavien standardien kautta. Shaked & Sutton (1982) mukaan yhteiskunnalla ei ole normaalitilanteissa mahdollisuuksia arvioida tilintarkastuksen laatua sen aikana tai välittömästi sen jälkeen. Tämän vuoksi he eivät pysty muodostamaan käsitystä tilintarkastajan toiminnan asianmukaisuudesta tai sen onnistumisesta. (Lee ym. 2009, 13.) Mikäli tilintarkastuksen asianmukaisuutta halutaan arvioida tilintarkastusstandardien perusteella, on nämä standardit asetettavat riittävän korkealle tasolle. Tämä johtuu siitä, että tilintarkastajalla ei ole usein kannusteita suorittaa standardien asettaman tason ylittävää laatua ja tämän myötä vastata yleisön odotuksiin. Jos standardit eivät riitä varmistamaan korkeaa tilintarkastuslaatua, on lakisääteinen tilintarkastusvalvonta tehokas keino parantamaan tilintarkastustyön laatua. (Zhang 2007, 641–642.)

Seuraavaksi käsitellään odotuskuilua tilintarkastuksen odotetun tason ja suorituskyvyn välisen kuilun muodostumisen kautta Brenda Porterin (1993, 50) kuvion 2 avulla. Porterin (1993, 50) määritelmän perusteella tilintarkastuksen odotus-suorituskuilu voidaan muodostaa kahdesta pääkomponentista. Nämä komponentit ovat seuraavat kuvion 2 mukaisesti:

1. Kuilu siitä mitä tilintarkastajan voidaan kohtuudella odottaa saavuttavan verrattuna yhteiskunnan odottamaan tulokseen eli kohtuullisuuskuilusta (Reasonableness Gap) ja;
2. Suorituskuilu (Performance Gap), joka voidaan jakaa edelleen a) puutteelliseen sääntelyyn (Deficient Standards) ja b) puutteelliseen suoritukseen (Deficient Performance). Suorituskuilun komponentissa tilintarkastajien odotettu suoritustaso eroaa havaitusta tasosta. (Porter 1993, 50–64.)



Kuvio 2. Tilintarkastuksen odotus-suorituskuilun rakenne (Porter 1993, 50).

Tilintarkastajien ja yhteiskunnan välisten käsityserojen vaikutukset voivat olla huomattavia, joten on tärkeää saavuttaa tilintarkastuksen odotuskuilun mahdollisimman pieni taso. Okafor & Otalor (2013, 47) mielestä on tarpeen parantaa yleisön tietoisuutta tilintarkastajien velvollisuuksista ja vastuista, jolloin tilintarkastajiin kohdistuvat perusteettomat odotukset vähenevät. Odotuskuilun muodostumisella on usein negatiivisia vaikutuksia alaa kohtaan. Kuilun muodostuminen yhteiskunnan odotusten ja tilintarkastajien käytännön suorittamisen välillä näkyy kritiikkinä ja arvosteluna tilintarkastusta kohtaan (Porter 1993, 50). Toisaalta tilintarkastuksen odotuskuilu on aina läsnä tilintarkastajan ammatissa. Tilintarkastustoiminnan kehityssuunta on osoittanut sen, että mitä suurempi odotuskuilu on tilintarkastajan ja toisen osapuolen välillä, sitä vahingollisempaa se on tilintarkastajan ammattia ja sen arvostusta kohtaan. (Nguyen & Dang 2019, 1238; Lee ym. 2009, 29.) Tämän vuoksi on tärkeää luoda asianmukaiset käytännöt ja toimintaohjeet tilintarkastuksen odotuskuilun kaventamiseksi (Nguyen & Dang 2019, 1238).

Odotuskuilu voi muodostua monista eri tekijöistä. Salehin (2016, 31–32) mukaan kohtuullisuuskuilun muodostumisen syitä ovat käyttäjien väärinkäsitykset, tilintarkastajan suoritukseen kohdistuvat kohtuuttomat odotukset, käyttäjien virheellinen tulkinta, käyttäjäryhmien tietämättömyys tilintarkastukseen liittyvistä vastuista ja rajoituksista sekä yli suuret odotukset verrattuna standardien vaatimaan tasoon. Suorituskuilun osuus taas voi kasvaa esimerkiksi seuraavien suoritukseen liittyvien tekijöiden myötä: virheellinen viestintä, riippumattomuus, tilintarkastajan pätemättömyys ja oman taloudellisen edun tavoittelu.

Lisäksi suorituskuilua voi kasvattaa puutteellinen sääntely koskien esimerkiksi tilintarkastajan vastuuta havaita petokset ja laiton toiminta. (Salehi 2016, 32.) Janne Viitanen (1995, 175–180) rajasi tutkimuksensa pohjalta osa-alueet, jotka ovat kaikkein kriittisimpiä ja tärkeimpiä odotuskuilun muodostumisessa. Nämä osa-alueet olivat tilintarkastajainstituution ja tilintarkastajan rooli, tilintarkastajan raportointi, tilintarkastajan vastuu väärinkäytöksistä ja muista laittomuuksista, tilintarkastajan lisätehtävät ja tilintarkastajan tarkastusfunktion laajentaminen. (Kosonen 2005, 215.)

## 2.4 Laadun käsite

Laadun käsitteen määrittämisen voidaan sanoa olevan melko subjektiivista, koska laatua määritellään hyvin eri tavoin riippuen vallitsevasta toimintaympäristöstä. Laadun taustat ulottuvat vuosituhansien taakse ja siitä on muodostunut ajan kuluessa välttämätön strateginen resurssi (Garvin 1988, 3). Garvin (1988) toteaa teoksessaan, että yksilön on helppo visualisoida mielessään mitä laatu on, mutta samalla se on hyvin hankala tarkasti määritellä. Esimerkiksi Vakkurin mielestä tarkastuspalvelun laadun määrittäminen on ongelmallista, koska tarkastuksen kohteena oleva asiakas ei voi tehdä laadun arviointia ja yhteiskunnalta voi olla vaikeuksia pyytää näkemystä laatuun (Vakkuri 2011, 91). Laadun määrittelyssä on merkittävässä roolissa myös itse tarkastuskohteen toiminta, sillä tarkastuksen hyvä laatu ei varsinaisesti nouse esiin, jos tarkastuskohteen toiminnassa ei ole ongelmia (Vakkuri 2011, 64).

Yksi käytetyimmistä tilintarkastuksen laadun määritelmistä on DeAngelon (1981, 115–116) määritelmä, jossa tarkastuslaatu muodostuu tilintarkastajan todennäköisyydestä havaita virheitä ja tarvittaessa riippumattomasti raportoida näistä eteenpäin. Francis (2011, 127) mukaan tilintarkastuksen laadun määrittelyä voidaan lähestyä lainsäädännöllisen näkökulman kautta, joka tarjoaa laadun määrittämiselle yksinkertaisen kahtiajaon, tarkastus joko onnistuu tai epäonnistuu. Toisekseen Francis (2011, 129) mainitsee, että tilintarkastuslaatu voidaan kuitenkin nähdä todennäköisemmin eräänlaisena jatkumona, joka voi vaihdella erittäin heikosta laadusta erittäin hyvään laatuun. Tilintarkastuksen laatua voidaan lähestyä myös päämies-agenttiteorian kautta. Teorian mukaisesti tilintarkastuksen tehtävänä on asiantuntemuksellaan ja eri menetelmien avulla varmistaa, että agentin välittämä tieto päämiehelle on oikeaa ja riittävää. Hyvän laadun voidaan sanoa olevan onnistumista tässä tehtävässä ja vastaavasti tässä tehtävässä epäonnistuminen kuvaa puutteellista laatua. (Vakkuri 2011, 67.) Hyvää tilintarkastuslaatua voidaan kuvata myös tilanteella, jossa hyvin motivoitunut ja koulutautunut tilintarkastaja suunnittelee tarkastusprosessin huolellisesti huomioiden tarkastuskohteen ainutlaatuiset piireet ja ymmärtää sen, että tarkastukseen liittyy aina riski virheen mahdollisuudesta (Knechel, Krishnan, Pevzner, Shefchik & Velury (2013, 407). Lisäksi Vakkurin (2011, 92) mukaan tilintarkastuksen huonoa laatua voidaan pitää suurempana ongelmana kuin sitä, että tilintarkastajat eivät kykene tuottamaan erinomaista laatua.

Myös Lahdenkauppi (2019) on tarkastellut laatuun sisältyviä tekijöitä ISO 9001:2015 laatustandardin pohjalta Profiitti 2/2019-lehdessä. Lehden julkaisun mukaan laatuun vaikuttavat monet eri tekijät ja laadussa on kyse suhteellisesta käsitteestä, johon vaikuttavat keskeisesti asiakkaan odotukset ja kuinka hyvin nämä odotukset pystytään lunastamaan. Laatu voidaan nähdä muodostuvan sellaisen organisaation toiminnasta, jonka kulttuuri edistää sellaisia asenteita ja prosesseja, joiden avulla pystytään tuottamaan arvoa ja täyttämään asiakkaiden ja sidosryhmien tarpeet ja odotukset. Ammattitaidon lisäksi hyvään palvelulaatuun sisältyy asiat kuten vuorovaikutustaidot, käyttäytyminen, joustavuus, luotettavuus ja lähestyttävyys. Artikkelissa mainitaan myös ylilaadun riski. Erittäin laadukkaan työn vaarana voidaan nähdä se, että asiakas ei ole valmis maksamaan kaikkia kustannuksia, joita työn laadukas tuottaminen on kustantanut. (Lahdenkauppi 2019, 43–46.)

Tarkastuslaatua on mahdollista lähestyä myös alan ammattikunnan kautta, joka osallistuu konkreettisesti laatu käsitteen soveltamiseen, määrittämiseen ja hyödyntämiseen osana työtään. Tarkastusprosessin keskeinen laatua määrittävä tekijä on dokumentaatio, jonka kautta voidaan tarkastella tarkastajan tapaa kuvata omaa päättelyketjuaan ja lausuman taustalla olevaa tiedontuotannon prosessia. Lisäksi tarkastusprosessin systemaattisen suunnittelun voidaan nähdä antavan laadukkaat lähtökohdat tilintarkastuksella. Systemaattiseen suunnitteluun sisältyy asiat kuten ajallinen mitoitus, laajemman tarkastussuunnitelman kohdistaminen yksittäiseen toimeksiantoon ja tarkastuskohteeseen liittyvien riskien analysointi ja identifiointi. Ratkaisuna laadun määrittelyyn julkishallinnon ympäristössä voi toimia erilaiset indikaattorit kuten tarkastusyhteisön koko, tilintarkastustavan mallit ja erilaiset ohjeistot kuten julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa. (Vakkuri 2011, 70–91.) Puutteet julkisen sektorin tarkastuslaadussa voivat aiheuttaa epäluottamusta tilintarkastajan ammattia kohtaan yleisön silmissä (Deis Jr. & Guiroux 1992, 464). Hyvän tilintarkastuslaadun tuottamisen epäonnistumiset muodostuvat pääasiassa tilintarkastajan virheistä noudattaen hyväksytyjä kirjanpidon periaatteita tai epäonnistumisista luoda asianmukaisia tilintarkastuskertomuksia olosuhteeseen nähden johtaen siihen, että tilinpäätöksen käyttäjät saavat käyttöönsä harhaanjohtavia tietoja. (Francis 2004, 346.)

Myös julkishallinnon hyvällä tilintarkastustavalla on keskeinen JHT-tilintarkastajien työtä ohjaava vaikutus, joka näkyy myös kuntien tilintarkastuksen laadussa. Julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti JHT-tilintarkastaja suunnittelee ja suorittaa tilintarkastuksen hankkiakseen kohtuullisen varmuuden siitä, ettei tilinpäätös sisällä olennaista virheellisyyttä (Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 2020, 12). Tilintarkastajan tulee toimia riippumattomasti ja hän käyttää työssään ammattitaitoaan soveltaen hyvän tilintarkastustavan tapaoikeutta, jonka määrittelevät tilintarkastajat ja heidän ammattijärjestönsä (Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 2020, 4). Julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan (2020, 6–7) mukaisesti tulee tilintarkastajan huolehtia myös salassapitovelvollisuuden täyttamisestä ja ylläpitää omaa ammattitaitoaan varmistaakseen tarkastuskohteelle pätevän ammatillisen palvelun tarjoamisen.

Tilintarkastuksessa on kyse palvelusta, jota tarjotaan asiakkaalle rahallista korvausta vastaan. Tämän myötä tilintarkastuksen laatua voidaan lähestyä myös palvelun laadun määrittelyn kautta. Palveluille tyypillisenä piirteenä on pidetty, että palvelun tuottaminen ja kulutus tapahtuu samaan aikaan (Lovelock & Wirtz 2011, 11). Tästä ajattelutavasta on kuitenkin monia poikkeuksia, kuten esimerkiksi ruohonleikkauspalvelu tai koulutus. Ruohonleikkuupalvelun osalta käytössä oleva ruohonleikkuri on valmistettu jo aiemmin, vaikka henkilö tarjoaa ruohonleikkuupalvelua asiakkailleen vasta myöhemmin. Palvelua on kuvattu myös ”asiaksi, jonka voi ostaa tai myydä, mutta sitä ei voi pudottaa jaloilleen”. (Lovelock & Wirtz 2011, 12.) Tilintarkastuspalvelussa on kyse pääasiassa aineettoman ammattitaidon ja osaamisen myymisestä, mutta tilintarkastuksen lopputuloksena annetaan kuitenkin asiakkaalle fyysinen tuote, tilintarkastuskertomus.

Hung, Huang & Chen (2003, 79) määrittelevät, että palvelun laadulla tarkoitetaan missä määrin tapahtuma tai kokemus vastaa yksilön tarpeita tai odotuksia. Lehtinen & Lehtinen (1991, 288) taas määrittelevät artikkelissaan palvelun laadun muodostuvan kolmesta tasosta, jotka ovat palvelun fyysinen laatu, vuorovaikutuksellinen laatu ja yrityksen laatu. Palvelun laadussa on periaatteessa kysymys asiakkaan subjektiivisesta tulkinnasta osana kokemusta. Toinen henkilö voi arvostaa esimerkiksi laadun fyysisiä ominaisuuksia kuin taas toiselle tärkein laatua määrittävä asia on sen vuorovaikutuksellisuus. (Lehtinen & Lehtinen 1991, 301–302.) Tyypillisesti laatu on ymmärretty palveluissa niin, että tuotetaan sopimuksenmukaisesti sitä mitä asiakas haluaa. Tilintarkastuksen laadun käsitteen voidaan sanoa kuitenkin poikkeavan jonkin verran muiden palveluiden tuottamisesta. Tämä johtuu siitä, että tilintarkastuksen kohteena oleva asiakas ei välttämättä halua nostettavan esille epämiellyttäviä asioita toiminnastaan, mutta tilintarkastajan tulee nämä nostaa esiin tilanteen niin vaatiessa. (Vakkuri 2011, 67.) Tilintarkastusyhteisöjen suuntaus markkinoilla on ollut pääosin kilpailla tilintarkastuspalveluiden tarkastushinnalla, vaikka parempi käytäntö voisi olla laatutekijän suurempi painotus. Tilintarkastustoiminnon tarve perustuu pohjimmaltaan yleisön luottamukseen tilintarkastusta kohtaan, jonka vuoksi esimerkiksi läpinäkyvyyden parantaminen voi parantaa tilintarkastuksen laatua. (Maijor & Vanstraelen 2012, 122.)

Tilintarkastusyhteisön koko yhdistetään useasti positiivisen ja riittävän laadun suorittamiseen. Tämän oletuksen pohjalla on esimerkiksi oletukset siitä, että suurten yritysten suuremmissa toimistoissa, esimerkiksi Big 4 -yhteisöissä, on saatavilla korkeampaa asiantuntemusta verrattuna pienempiin toimistoihin (Francis 2009, 1521–1522). Francis (2009, 1549) havaitsi tutkimuksessaan yhteyttä toimiston koon ja laadun välillä, mutta tuloksista ei voida tehdä ehdottomia johtopäätöksiä. Myös Choi, Kim, Kim & Zang (2010, 94) havaitsivat tutkimuksessaan, että tilintarkastusyhteisön koolla on positiivinen vaikutus tilintarkastuksen laatuun. Tutkimuksen mukaan tähän syynä on esimerkiksi se, että suuret yritykset ovat vähemmän riippuvaisia tietyistä asiakkaista ja pystyvät tämän myötä paremmin vastustamaan asiakkaan kohtuuttomia vaatimuksia ja huolehtimaan puolueettomasta raportoinnista. Tämän takia suuret toimistot pystyvät myös veloittamaan korkeampia hintoja laatueroon perusteella. (Choi ym. 2010, 94.) Sen

sijaan Chersan (2019, 102) havaitsi artikkelissaan, että tilintarkastusyhteisön suuri koko ei tarkoita aina hyvää laatua vaan laadun kannalta merkittävää on nimenomaan tilintarkastajien henkilökohtainen osaamistaso. Tämän vuoksi tilintarkastusyhteisöiden täytyy huolehtia työntekijöiden ammatillisesta kehittämisestä ja koulutuksesta. Hyvän tilintarkastuksen perustaksi voidaan nähdä lisäksi se, että tilintarkastaja käyttää työssään järkevästi arvostelukykyyään ja toimii eettisten periaatteiden mukaisesti. (Chersan 2019, 102.)

Julkisen sektorin tilintarkastuksen laadun parantamiseksi tilintarkastajalla on oltava rohkeutta paljastaa tarkastuksessa havaitut tosiasiat. Tehokkaalta ja pätevältä tilintarkastajalta odotetaan tiettyjä ominaisuuksia, joita ovat esimerkiksi ammatillinen pätevyys ja henkilökohtainen kyvykkyys. Tilintarkastajan laatua voidaankin mitata esimerkiksi riippumattomuudella, eettisyydellä, sitoutumisella, pätevyydellä ja kokemuksella (Kusumawati & Syamsuddin 2018, 999). Kusumawati ja Syamsuddin havaitsivat tutkimuksessaan, että tilintarkastajan laadulla on merkittävä vaikutus ammatilliseen skeptisyyteen, joka taas heijastuu suoraan tilintarkastuksen laatuun. Tilintarkastajan laadulla on siis epäsuora yhteys tilintarkastuksen laatuun ammatillisen skeptisyyden kautta. (Kusumawati & Syamsuddin 2018, 1006.) Tilintarkastusstandardit kuvaavat ammatillisen skeptisyyden olevan asenne, johon sisältyy asioiden kyseenalaistaminen, valppaus mahdollisista riskeistä, jotka voivat viitata virheeseen, petokseen tai väärintulkintaan sekä tilintarkastusevidenssin kriittinen arviointi koko toimeksiannon ajan (Niven 2010, 66; ISA 200.15; ISA 240.12).

Asianmukaista julkishallinnon tilintarkastuslaatua voidaan lähestyä myös oikeuskäytännön ja tilintarkastusvalvontaa suorittavan Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksien kautta. Esimerkiksi päätöksessä PRH/4217/10000/2016 JHT-tilintarkastajalle annettiin huomautus johtuen puutteista kunnan tilintarkastuksessa. Tilintarkastajalle oli toimeksiannossa aihetta erityiseen huolellisuuteen ja ammatilliseen skeptisyyteen kunnan hallinnon tapahtumien vuoksi eikä hän ollut tilintarkastuskertomuksessa antanut lisätietoa toimintakertomuksen puutteista. Lisäksi vastuuvapauteen liittyvät viittaukset olivat tilintarkastuskertomuksissa epäselviä ja perustelemattomia vastoin julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa. (Patentti- ja rekisterihallitus 2018.)

Tilintarkastuksen laatuun voidaan nähdä vaikuttavan pidemmällä aikavälillä myös julkishallinnon tilintarkastuksen houkuttelevuus alana. Esimerkiksi Viitala näkee huolenaihetta siitä, että riittääkö julkishallinnon tilintarkastajien määrä tulevaisuudessa, sillä monet tarkastajat ovat jäämässä eläkkeelle eikä alalle ole saatu tarpeeksi nuoria suorittamaan JHT-tutkintoa. (Viitala 2019, 10.) Myös Kailiala (2015, 92) näkee alan houkuttelevuuden tilintarkastuksen haasteeksi ja tilintarkastajan ammattiin liittyvän vahvoja, mutta virheellisiä mielikuvia. Hänen mukaansa tilintarkastajan prototyypinä pidetään harmaata, kokeenutta ja totista herrasmiestä, joka ei puhu turhia ja viihtyy yksin.

Cuong (2019, 16) mukaan tilintarkastuksen laatuun voivat vaikuttaa sekä sisäiset ja ulkoiset tekijät, kuten tilintarkastajan ammatillinen tietämys ja taidot, skeptisyys, standardien noudattaminen, työolot, tilintarkastuksen kesto ja laadunvalvonta. Hän havaitsi artikkelissaan regressioanalyysin perusteella, että

lainsäädännöllinen viitekehys ja tilintarkastuksen kohde osoittivat suoraa korrelaatiota laatuun. Jos valtion lainsäädännöllinen viitekehys sisältää asianmukaiset ja riittävät tilintarkastuslait, tarkastusstandardit ja prosessit, oli tällä laatua parantava vaikutus. (Cuong 2019, 16.)

## 3 KUNTIEN TILINTARKASTUS

### 3.1 Suomen kuntakenttä

Suomen kunnat ovat hyvin eri kokoisia asukasluvulla mitattuina. Tämä asettaa omat haasteensa myös tilintarkastajien suorittamalle lakisääteiselle kuntien tilintarkastukselle. Kuntien rakenteet ja toiminta voivat olla hyvin erilaisia suurten ja pienten kuntien välillä. Molempien tilintarkastusta ohjaa silti samat ohjeistukset kuten kuntalaki ja julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa.

Tilastokeskuksen ennakkotietojen mukaan Suomen väkiluku oli vuoden 2020 lokakuussa 5 534 578 asukasta (Tilastokeskus 2020). Kuntien määrä taas Suomessa oli vuonna 2020 yhteensä 310 kuntaa, josta 107 käyttivät itsestään kaupunki -nimitystä (Kuntaliitto 2020). KuntaL 4 § mukaan kunta voi käyttää nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset. Suomen kunnat ovat asukasluvulla mitattuna keskimäärin melko pieniä ja keskimääräinen kuntakoko vuonna 2019 oli 17 766 asukasta, kun taas kuntien mediaanikoko oli 6 066 asukasta. Suomen kunnista yli 100 000 asukkaan rajan ylittivät 9 kaupunkia, joissa asuu noin 2,2 miljoonaa suomalaista. Suomen kuntakentän 310 kunnasta alle 5 000 asukkaan kuntia oli yhteensä 138 kappaletta. (Kuntaliitto 2020.)

### 3.2 Kunnan talous

Kunnan tehtäviä ja velvollisuuksia ohjaa kuntalaki, jonka mukaan kunta järjestää itsehallinnon nojalla sille laissa säädetyt tehtävät tai sopii järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalla tai kuntayhtymälle (KuntaL 7 §; KuntaL 8 §). Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää kunnanvaltuusto, jonka tehtäviin kuuluvat vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tehtäviin kuuluu esimerkiksi päättää talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, tilintarkastajien valitsemisesta ja tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta. (KuntaL 14 §.) Valtuuston lisäksi kunnassa on toimittava kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta (KuntaL 30 §).

Kunnan taloutta koskevat säädökset ovat keskittyneet pääasiassa kuntalain 13 lukuun. Laissa säädetään kunnan tilikauden pituuden olevan kalenterivuosi, josta kunnanhallitus laatii tilinpäätöksen tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tilintarkastajien on tarkastettava kunnan tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä, jonka jälkeen kunnanhallitus saattaa tilinpäätöksen valtuuston käsiteltäväksi. Kunnan tilinpäätöksen sisältö muodostuu taseesta, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja näiden liitteenä olevista tiedoista sekä talousarvion toteutumisvertailusta ja toimintakertomuksesta. (KuntaL 113 §.) Tilintarkastaja raportoi



tilintarkastusraportin muodossa kunnanvaltuustolle ja kunnanhallitukselle tarkastuksessa tehdyistä havainnoista (Myllymäki 2007, 325).

KuntaL 121 § mukaisesti valtuusto asettaa tehtävään tarkastuslautakunnan, joka vastaa kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä arvioinnin järjestämisestä. Tarkastuslautakunnan työn pitkäjänteisyyden vuoksi on tarkoituksenmukaista valita lautakunnan toimikaudeksi lähtökohtaisesti valtuuston toimikausi (Ala-aho ym. 2019, 43).

Tarkastuslautakunnan KuntaL 121 § mukaiset tehtävät ovat:

- 1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;
- 2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
- 3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyttä, jos kunnan taseessa on katamatonta alijäämää;
- 4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta;
- 5) valvoa 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi;
- 6) valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi. (KuntaL 121 §.)

KuntaL 121 § mukaisen hallinnon ja tarkastusta koskevien asioiden valmistelu sisältää myös tilintarkastusyhteisön tarjouskilpailun valmistelun, järjestämisen ja ehdotuksen valtuustolle valittavasta tilintarkastusyhteisöstä (Ala-aho ym. 2019, 49). Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluvat näiden lisäksi myös arviointisuunnitelman laatiminen ja arviointikertomuksen antaminen valtuustolle, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Valtuusto käsittelee tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen tilinpäätöksen yhteydessä vuosittain. (KuntaL 121 §.)

Kuntalain velvoittamien tehtävien lisäksi tarkastuslautakunta huolehtii tarkastussuunnitelman toteutumisen seurannasta ja huolehtii siitä, että tilintarkastuksen suorittamista varten on tarpeelliset voimavarat suorittaa tarkastus julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti (Kuntaliitto 2018). Kunnan vastuunalainen JHT-tilintarkastaja raportoi varsinaisen tilintarkastuskertomuksen tarkastuslautakunnalle vuosittain ja tämän lisäksi hän raportoi tarkastuksen tuloksista yleensä yksi tai kaksi kertaa vuodessa. Tarkastuslautakunnan rooliin kuuluu siis vastata yhdessä tilintarkastajan kanssa kunnan ulkoisen tilintarkastuksen asianmukaisesta tarkastuksesta. Tarkastuslautakunnan tehtävä on kuitenkin tilintarkastajan työn yleinen ohjeistaminen ja varsinainen riippumaton tilintarkastus ja tämän raportointi ovat tilintarkastajan tehtäviä. (Ala-aho ym. 2019, 50.)

### 3.3 Kunnan tilintarkastustoiminta

Julkisen sektorin tilintarkastuksella on pitkä historia, mutta erityisesti 1980-luvulta lähtien monet maat ovat alkaneet kehittämään tilintarkastustoimintaansa. Julkisen sektorin tarkastuksen tehtäviin kuuluvat monet eri alueet kuten tilintarkastus, lainmukaisuuden tarkastus ja toiminnantarkastus. (Johnsen 2019, 122.) Suomessa kuntien ulkoista tilintarkastusta voidaan pitää kunnan ylimpään päätävän elimeen eli kunnanvaltuustoon kohdistuvana valvontavälineenä. Tilintarkastuksella on kuitenkin keskeinen tehtävä myös suojata kunnan, kunnan jäsenten ja valtion etua. Tilintarkastaja pyrkii omalla toiminnallaan takaamaan, että kunnan toiminta on laillista, luotettavaa, tehokasta ja vaikuttavaa. (Myllymäki 2017, 314.)

Tilintarkastuksen peruslähtökohtana voidaan pitää ulkopuolisten luottamusta tilintarkastuksen riippumattomuuteen (Ala-aho ym. 2019, 100; JHT-laki 4 §; KuntaL 122 §). Kunnan tilintarkastus kohdistuu kunnan hallintoon ja talouteen. Tilintarkastajan tehtävä on tarkastaa kunnan kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös noudattaen julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa. (KuntaL 123 §.) Lisäksi julkisen puolen tilintarkastaja voi joutua kiinnittämään huomioita esimerkiksi EU-tukien asianmukaiseen käyttöön (Viitala 2019, 8). Kunnan tilintarkastuksen tehtäviin kuuluvat lähtökohtaisesti kunnan toiminnan, talouden ja julkisten varojen käytön laillisuuden valvonta. Yksityisen sektorin tilintarkastuksessa korostuvien tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden sijaan kuntien tilintarkastuksessa korostuu laillisuusnäkökulma. Keskeisiin tarkastuskohteisiin kuulukin kunnanhallituksen toiminta ja päätöksenteko, koska he vastaavat kunnan toiminnan laillisuudesta ja toimeenpanevat valtuuston päätökset. (Ala-aho ym. 2019, 96.)

Kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastuksessa on kyse laajasta kokonaisuudesta. Tarkastukseen aiheuttaa omat haasteensa esimerkiksi kuntien muuttuvat organisaatorakenteet, prosessien sähköistyminen ja uudenlaiset tavat tuottaa palveluita. (Leppänen 2015, 99–100.) Tilintarkastuksen laajuus määritellään yleensä aina tarjouspyynnössä (Leppänen 2015, 108).

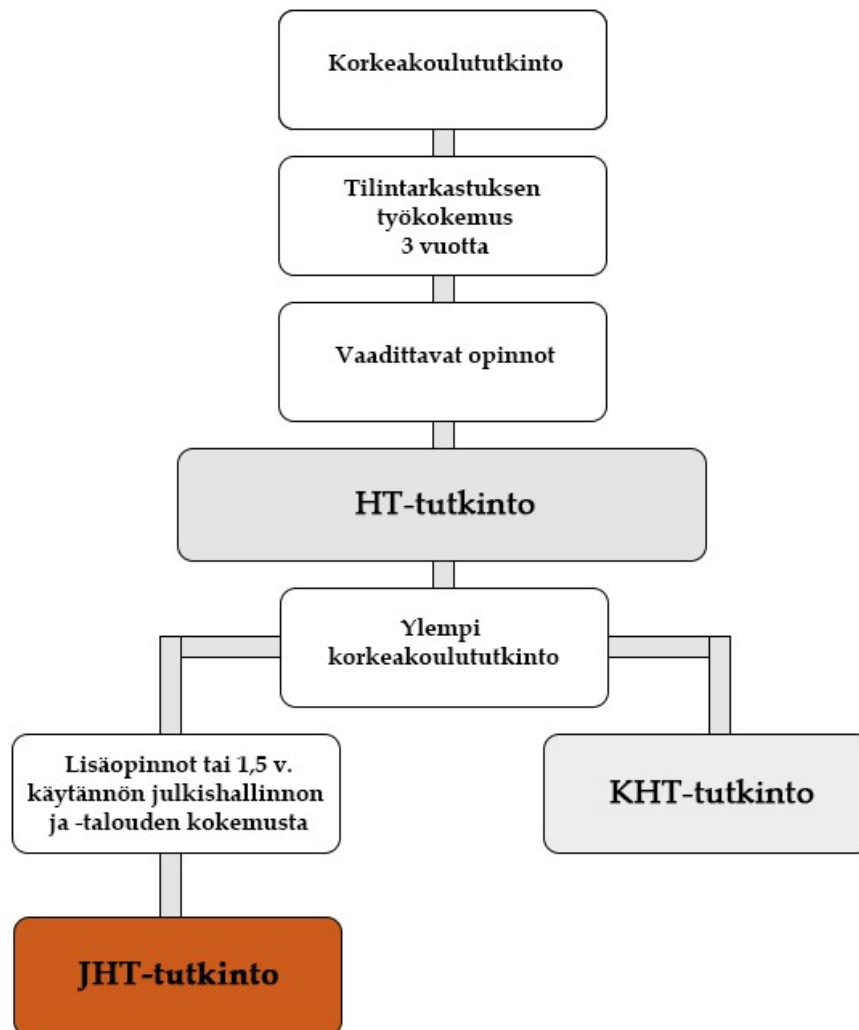
KuntaL 123 § mukaan tilintarkastajan on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti;
- 2) antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita;
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

KuntaL 125 §:sen mukaisesti tilintarkastaja antaa valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomuksen, jossa esitetään tarkastuksen tulokset esimerkiksi siitä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimen johtavalle viranhaltijalle myöntää vastuuvapaus. Tilintarkastaja noudattaa työssään valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia ohjeita, mikäli ne eivät ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan kanssa (KuntaL 123 §). Tilintarkastajalla on myös oikeus ja valta tarkastaa mitä tahansa asiaa liittyen kunnan hallintoon ja taloudenhoitoon, jotta hän voi varmistua, ettei kunnan hallinnon tai talouden hoidossa ole syyllistytty lainvastaiseen, virheelliseen, tarpeettomaan tai liiallisiin kustannuksiin aiheuttaviin menettelyihin (Myllymäki 2007, 319).

Ohjeistukset asianmukaisesta julkishallinnon tilintarkastuksen suorittamisesta perustuvat keskeisesti kuntalakiin (410/2015), tilintarkastuslakiin (1141/2015), JHT-lakiin (1142/2015) sekä ohjeistukseen julkishallinnon hyvästä tilintarkastustavasta. Lisäksi valtiosuunnitelmien tarkastamiseen on annettu tarkempi JHTT-yhdistyksen hyväksymä ohjeistus. Julkishallinnon tilintarkastuksessa tilintarkastuslakia noudatetaan vain tiettyjen pykälien osalta eikä tarkastusta velvoita siis kansainvälisten tilintarkastusalan standardit tai kansallista yksityisoikeutta koskevat standardit. Julkisen sektorin tilintarkastukseen liittyvän ohjeistuksen voidaan sanoa olevan jonkin verran avoin antaen tilintarkastajalle mahdollisuuden soveltaa ohjeita tarkastuskohteittain perustuen ammatilliseen harkintaan. Joustavat ohjeistukset korostavat tilintarkastajan ammatillista osaamista hahmottaa riittävän tarkastusevidenssin määrä ja tarkastuskohteen riskiä sisältävät osa-alueet. (Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 2020, 5–6.) Tilintarkastustoimintaa säädetään siis Suomessa kahdella erillislailla, jotka ovat tilintarkastuslaki (TTL) ja laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta (JHT-laki). Näistä ensimmäinen kohdistuu pääpainoisesti yksityiseen sektoriin kuten osakeyhtiöiden tilintarkastukseen, kuin taas JHT-laki kohdistuu esimerkiksi kuntien, kuntayhtymien ja seurakuntien tilintarkastukseen. Tilintarkastuslaissa on kyse yleislaista, joka väistyy silloin kun erityislaki säättää toisin (Ala-aho ym. 2019, 97).

### 3.4 JHT-tilintarkastajan vaatimukset



Kuvio 3. Tilintarkastajatutkintojen hyväksymisedellytykset (mukaillen PRH 2020).

Tilintarkastajalle on asetettu erilaisia vaatimuksia koskien koulutusta, opintoja, käytännön kokemusta ja ammattitutkinnon suorittamista (Ikäheimo 2014, 39). Tilintarkastuslain 6 luvun 1 pykälän mukaisesti tilintarkastajaksi hyväksytään tilintarkastusvalvonnan toimesta, mikäli hakija täyttää TTL 6:2 tai TTL 6:3 ehdot ja hyväksymisedellytykset. Tutkielman aihepiirin vuoksi keskitymme pääasiassa vaatimuksiin ja hyväksymisedellytyksiin suorittaa julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan erikoistumistutkinto eli JHT-tilintarkastajan tutkinto. Kunnan valtuusto valitsee KuntaL 122 § mukaisesti hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, joka valitsee vastuunalaiseksi tilintarkastajakseen virkavastuulla toimivan JHT-tilintarkastajan. Yllä olevassa kuviossa 3 havainnollistetaan tilintarkastajatutkinnon suorittamista Suomessa ja edellytyksistä JHT-tilintarkastajaksi hyväksymisestä pohjautuen Patentti- ja rekisterihallituksen tutkinto-ohjeisiin vuonna 2020.

JHT-tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla ja vahingonkorvausvelvollisuutta säädetään JHT-lain 10 pykälässä (JHT-laki 4 §). Laissa säädetään tilintarkastajan olevan velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän tahallisesti tai huolimattomasti aiheuttaa tarkastettavalla yhteisölle tai säätiölle. Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuuteen kuuluvat myös tilanteet, joissa hänen apulaisensa ovat tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut vahinkoa tarkastettavalle yhteisölle tai säätiölle. Mikäli tilintarkastajaksi on valittu tilintarkastusyhteisö ovat vahingonkorvausvelvollisia tilintarkastusyhteisö ja päävastuullinen tilintarkastaja. (JHT-laki 10 §.) JHT-tilintarkastajan muihin keskeisiin edellytyksiin kuuluvat JHT-lain pykälien 4, 6 ja 8 § mukaan riippumattomuus tarkastettavasta kohteesta, julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan noudattaminen ja salassapitovelvollisuus. Julkishallinnon tilintarkastustoimintaa ohjaa keskeisesti Suomen Tilintarkastajat ry:n julkaisema julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa - ohjeistus. Ohjeistuksen mukaisesti tilintarkastuksessa tehtävät päätökset tulee perustua olennaisten asioiden asianmukaiseen tarkastukseen ja havaintojen objektiiviseen arvioimiseen (Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 2020, 6).

Tilintarkastajan tulee noudattaa työssään muun muassa seuraavia periaatteita: rehellisyys, objektiivisuus, ammatillinen pätevyys ja huolellisuus, salassapitovelvollisuus ja ammatillinen käyttäytyminen. Lisäksi hänen täytyy huolehtia riippumattomuuden säilymisestä esimerkiksi taloudellisten intressien-, liikesuhteiden-, perhesuhteiden-, muiden palveluiden tuottamisen- sekä lahjojen ja oikeudenkäyntien osalta. (Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 2020, 6-11.)

### 3.5 Tilintarkastajan kilpailutus ja valintakriteerit

Päätöksen kunnan tilintarkastajan valinnasta suorittaa kunnanvaltuusto. Valtuusto tekee valinnan enintään kuudeksi tilikaudeksi kerrallaan tilintarkastuslautakunnan hyväksymästä tilintarkastusyhteisöstä, joka taas määrää vastuunalaiseksi tilintarkastajakseen julkishallinnon tilintarkastuksen erikoistutkinnon suorittaneen JHT-tilintarkastajan. Kunnilla on tyypillisesti useita tytäryhteisöjä, joiden tilintarkastajaksi valitaan lähtökohtaisesti myös kunnan tilintarkastaja, ellei tästä poikkeamiselle ole perustelua tarkastuksen järjestämiseen liittyvää syytä. (KuntaL 122 §.) Kunnanvaltuuston asettama tarkastuslautakunta hoitaa tilintarkastusyhteisön tarjouskilpailun valmistelun, järjestämisen ja tekee näiden pohjalta ehdotuksen valtuustolle valittavasta tilintarkastusyhteisöstä (Ala-aho ym. 2019, 49).

Tilintarkastuspalveluissa on kyse sellaisista palveluista, joita ei voida tehdä ilman tarjouskilpailua (Myllymäki 2007, 320). Kuntien tilintarkastuspalveluiden hankintaan sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, jonka mukaan kuntien on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa (HankintaL 1 §). Hankintalain tarkoitus on huolehtia siitä, että julkisten varojen käyttö suoritetaan tehokkaasti edistäen laadukkaiden ja kestävien hankintojen tekemistä sekä huolehtia yhteisöjen tasapuolisista mahdollisuuksista tarjota tavaroita tai palveluita tarjouskilpailussa (HankintaL 2 §). Kynnysarvo

noudattaa hankintalakea palveluhankinnoissa on 60 000 euroa ilman arvonlisäveron määrää ja kuntien noudattama EU-kynnysarvo ilman arvonlisäveron määrää palveluhankinnoissa on 207 000 euroa (HankintaL 25 ja 26 §). Hankintalaki tulee siis sovellettavaksi vain kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. Kunta laskee hankinnan ennakoidun arvon vuositasolla ja kertoo tämän sopimuskauden pituudella, jonka myötä saadaan hankintakokonaisuuden arvo kynnysarvon tarkastelua varten (Kuntaliitto 2018). Kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa on kunnan valittava palveluntuottaja avoimessa ja syrjimättömässä menettelyssä sekä huomioitava hankintamenettelyyn osallistuneita tasapuolisesti hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden (KuntaL 131 §; HankintaL 2 ja 3 §).

Tilintarkastuksen kilpailutuksen keskiössä on tarjouspyyntö, jossa määritellään tarjousten vertailuperusteet ja soveltuvuusvaatimukset. Soveltuvuusvaatimukset sisältävät muodolliset pätevyudet kuten tilintarkastusyhteisön soveltuvuus, riippumattomuus ja tilintarkastajan JHT-pätevyys. Vertailuperusteet taas muodostuvat hinnasta ja laatua kuvaavista tekijöistä, jotka useimmiten joudutaan määrittelemään kokemustiedon kautta kuten tarkastuskohteiden lukumäärästä ja kokemusvuosista tilintarkastajana. Tarjouspyynnön soveltuvuus voidaan kuitenkin sanoa olevan kyseenalainen, jos laatua mitataan ainoastaan tarkastuskohteiden lukumäärällä, koska pidempään toimineet tarkastajat saavat tilanteessa kohtuutonta etua verrattuna alalla vähemmän aikaa toimineisiin tilintarkastajiin. (Ala-aho ym. 2019, 100.)

Varsinainen kunnan tarjouspyyntö valmistellaan huolella ja sen tulee sisältää tiedot hankinnan kohteesta, sisällöstä ja laajuudesta. Tarjouspyynnön tulee sisältää valintaperusteet ja niiden mahdolliset tärkeysjärjestykset ja painoarvot. Näihin tietoihin vaikuttavia olennaisia asioita ovat esimerkiksi kunnan konsernirakenne, palvelutuotannon liikelaitostaminen tai palvelujen järjestäminen yhteistoiminnassa muiden kuntien tai kuntayhtymien kanssa sekä esimerkiksi kirjjanpidon ja palkanlaskennan ulkoistaminen. Kuntaliiton suosituksen mukaan vuosittaisten tarkastuspäivien lukumäärä tulisi olla riippuvainen toimikauden pituudesta niin, että lyhyemmällä sopimuskaudella tarkastuspäivämäärien lukumäärä olisi suurempi vuotta kohden. Tarjouspyyntöjen vertailukelpoisuuden vuoksi on tärkeää määritellä laatu ja sen arviointi sekä perustelu kunnan ostamien tarkastuspäivien määrästä yksiselitteisesti. (Kuntaliitto 2018.) Kunta määrittelee itse hankittavan tilintarkastuksen laajuuden. Kuntien säästötavoitteiden vuoksi tällä voi olla vaikutuksia myös hankittaviin tilintarkastuspalveluihin. Säästötoimenpiteiden vuoksi tilintarkastukseen käytettävät päivät voivat jäädä liian pieniksi, erityisesti jos tarjouksen tarkastuspäiviin sisältyy myös tarkastuslautakunnan arviointityötä tai valmistelua. (Ala-aho ym. 2019, 191–192.) Tarkastuslautakunnan määrittäessä tilintarkastuksen volyymin on kuntien tarkastuspäivien lukumäärä tyypillisesti vaihdellut kunnan koon mukaan (Leppänen 2015, 108). Leppänen (2015, 115) kirjoittaa myös, että kuntien voimakkaan hintakilpailun takia ovat tilintarkastusyhteisöt pyrkineet yhdenmukaistamaan omia prosessejaan ja vaarana voidaan nähdä, että kuntien tilintarkastuksella tyypillisiä erityispiirteitä ei kyetä ottamaan tarvittavalla laajuudella huomioon.

Kunnan on lähtökohtaisesti hyväksyttävä palveluntuottajaksi halvimman tarjouksen antanut palveluntuottaja, ellei palvelun laatua ole valittu määrääväksi tekijäksi (Myllymäki 2007, 321). Kuntaliiton ohjeistuksen mukaan tarjouksista hyväksytään se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Tilintarkastuspalveluiden tarjoamisessa on usein suuri merkitys vastaavien henkilöiden ammattitaidolla ja asiantuntemuksella, jonka vuoksi valintaperusteena voidaan käyttää myös vähimmäisvaatimusten ylittävää yksilöityä pätevyyttä, ammattitaitoa tai kokemusta (Kuntaliitto 2018). Tilintarkastajan valinnassa korostuu usein siis laatuksien osalta valitun tilintarkastajan kokemuspisteet, mutta kunnan on käytännössä mahdotonta valvoa toteuttaako varsinaisen tarkastustyön juuri kilpailutuksessa valittu tilintarkastaja. Alan voimakkaan hintakilpailun vuoksi voi olla mahdollista, että tarkastuksessa käytetään tarjouspyyntöä heikompa asiantuntemusta, mutta tarjotaan laatuksien vuoksi kokeilemista tilintarkastajaa. (Ala-aho ym. 2019, 192.) Oikeuskäytännössä on todettu markkinaoikeuden toimesta, että laatuksien kriteerit ovat useimmiten liian yksilöimättömiä, jotka ovat täten voineet johtaa hylkääviin päätöksiin ollessaan liian epätasällisia. Tällaisia asioita ovat olleet esimerkiksi ilmaiset kuten kokemus, ammattitaito, käytännön toteutus, neuvontatyön resurssit, vertailu ja raportointi, erityisosaaminen ja koulutus. Laatuksien kriteerit tuleekin ilmaista yksityiskohtaisemmin kertoen mitkä ovat ne tekijät, joilla on tarjousten vertailussa merkitystä esimerkiksi erillisen laatuksien muodossa. (Kuntaliitto 2018.)

Martikainen ym. (2002, 97) havaitsivat kuntien tilintarkastuksen ulkoistamista koskevassa tutkimuksessaan, että kunnat olivat pyytäneet tarjouksia keskimäärin viideltä yhteisöltä. Kunnat vastaanottivat tarjouksia kuitenkin vain keskimäärin kahdelta yhteisöltä. Tutkimuksessa havaittiin, että tarkastajien valinnassa tarkastajan kokemus kuntakentästä oli merkittävämpi tekijä kuin hinta. Hinnan merkitys näytti olevan kuitenkin merkittävämpi tekijä suurille kunnille. (Martikainen ym. 2002, 97.) Toisaalta Ruotsissa tehdyssä tutkimuksessa havaittiin, että 72 % kunnista valitsi alhaisimman hinnan tarjonnan tilintarkastusyhteisön. Tähän vaikuttivat niin poliittinen kilpailu, kuin myös tilintarkastusyhteisöiden välinen kilpailu. (Tagesson ym. 2015, 273.) Huomioitavaa on kuitenkin, että Suomessa suoritettujen tutkimusten aineisto perustui vuonna 2001 toteutettuun kyselyyn ja Ruotsissa tehdyn tutkimus vuoden 2010 aineistoon.

### 3.6 Ulkoinen tilintarkastusvalvonta

Riippumattomien tilintarkastajien tehtävänä on valvoa tarkastuskohteiden toiminnan asianmukaisuutta ja oikeellisuutta, mutta toisaalta myös itse tilintarkastajiin kohdistuu ulkopuolista valvontaa. Ulkopuolista tilintarkastusvalvontaa suorittaa Patentti- ja rekisterihallitus (PRH), joka suorittaa tilintarkastajien tekemän työn laaduntarkastusta ja antaa ohjeistuksia asianmukaisen tilintarkastuksen suorittamiseen niin julkisen kuin yksityisen puolen tilintarkastukseen liittyen. Tilintarkastuksen suorittaman palvelun sisältö nousee esiin pääsääntöisesti

silloin, kun siinä havaitaan jotain ongelmia ja vähäinen julkisuus kertookin useimmiten myös laadunvalvonnan riittävästä tasosta (Vakkuri 2011, 63).

Vuonna 2016 astui voimaan tilintarkastajajärjestelmän kokonaisuudistus, jossa asetettiin voimaan uudistunut tilintarkastuslaki 1141/2016 ja laki julkishallinnon ja -talouden tarkastuksesta 1142/2015. Uudistuksen myötä tilintarkastajan tutkintojärjestelmää uudistettiin ja samalla tilintarkastajien valvonta organisoitiin Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvonnalle. (Suomen Tilintarkastajat ry 2020.) Tilintarkastusvalvonnan tehtävät on määritelty tarkemmin tilintarkastuslaissa. Tilintarkastusvalvonnan tehtäviin kuuluvat TTL 7:2 § mukaisesti vastata yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä, valvomisesta tilintarkastuksessa ja sen tehtäviä ovat:

- 1) hyväksyä tilintarkastajat ja huolehtia hyväksymisjärjestelmästä ja sen kehittämisestä;
- 2) valvoa, että tilintarkastajat toimivat tämän lain, sen nojalla annettujen säännösten ja julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetun lain mukaisesti;
- 3) valvoa, että tilintarkastajat ylläpitävät ja kehittävät ammattitaitoaan ja säilyttävät hyväksymisen edellytykset;
- 4) valvoa tilintarkastuksen laatua ja huolehtia laadunvalvontajärjestelmän kehittämisestä;
- 5) huolehtia tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä;
- 6) osallistua kansainväliseen yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon;
- 7) hoitaa muita sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä. (TTL 7:2 §.)

PRH:n alla toimiva tilintarkastusvalvonta valvoo siis toiminnallaan, että tilintarkastajat suorittavat tarkastusta laadukkaasti. Laaduntarkastukset ovat PRH:n tavanomaista ja jatkuvaa tilintarkastajien valvontaa, jossa huolehditaan tilintarkastajien tarkastustyön laadusta. Laaduntarkastusten tavoitteena on lisäksi varmistua tilintarkastusyhteisöjen oman laadunvalvonnan asianmukaisesti toimivuudesta. Laaduntarkastukseen määrätään vähintään joka kuudes vuosi, ellei tilintarkastaja, tilintarkastusyhteisö tai päävastuullinen tilintarkastaja tarkasta yleisen edun kannalta merkittävää yhteisöä, jollain aikaväli on vähintään joka kolmas vuosi. (Patentti- ja rekisterihallitus 2019.) Viitalan mukaan julkisen sektorin tilintarkastuksen puolella annetaan huomattavasti enemmän mukautettuja tilintarkastuskertomuksia verrattuna yksityiseen puoleen. Hän viittaa tällä tutkimukseen, jonka mukaan jopa joka neljäs kunnan tilintarkastuskertomus sisältää jonkinlaisen mukautuksen. (Viitala 2019, 8.)

PRH:lla on käytössä kolme laaduntarkastuksen työryhmää, joista yksi on kohdistettu julkishallinnon tilintarkastajien laaduntarkastuksiin. Vuonna 2019 tilintarkastusvalvonta perusti myös julkistarkastuksen laatujaoston, jonka tehtävä on avustaa työmenetelmien kehittämisessä ja laaduntarkastusten tulosten arvioinnissa osana tilintarkastusvalvontaa. (Patentti ja rekisterihallitus 2020.) Vuoden 2019 aikana PRH suoritti laaduntarkastuksen yhteensä 135 tilintarkastajalle, joista 13 oli julkishallinnon tilintarkastajia. Vuosiraportin 2019 julkaisuhetkellä



oli lisäksi kesken 40 tilintarkastajan laaduntarkastus, joista 5 oli julkishallinnon tilintarkastajia. (PRH:n vuosiraportti 2019.) PRH määrittelee laaduntarkastuksia varten tarkemmat painopistealueet, joihin kiinnitetään erityistä huomiota tarkastuksessa. Painopistealueet poikkeavat julkishallinnon ja yksityisen sektorin laaduntarkastuksen välillä. Vuoden 2020 painopistealueet olivat julkishallinnon osalta sisäinen valvonta ja riskienhallinta, konsernivalvonta ja julkiset hankinnat, kuin taas yksityisen puolen tarkastuksissa korostuivat liikevaihto, vaihto-omaisuus ja riskien arviointi. (Patentti- ja rekisterihallitus 2020.)

Laadunvarmistamisella on veronmaksajien rahoittamassa julkishallinnon toiminnassa suuri merkitys, koska kansalaisten luottamus edellyttää avointa ja läpinäkyvää järjestelmää, jossa verovaroja käytetään mahdollisimman tehokkaasti (Vakkuri 2011, 92). Kutilan ja Ihantolan (2009) mukaan laadunvarmistus on tilintarkastajien ammattikunnan pääasiallinen tapa näyttää ulkopuolelle, että heidän toimintansa on virallisten tilintarkastusstandardien ja eettisten sääntöjen mukaista. Tilintarkastajien valvonta voidaan jakaa kurinpidolliseen valvontaan, laadunvalvontaan ja laadunvarmistukseen, jota toteutetaan esimerkiksi laaduntarkastuksen avulla. Tilintarkastuksen valvonnan tavoitteet ovat yhdenmukaisesti tilintarkastajien tuottamaa laatua ja sen myötä pienentämään odotuskuilua asiakkaan ja tilintarkastajan välillä sekä varmistamaan korkeatasoinen tarkastuslaatu. (Kutila & Ihantola 2009, 127–129.)

## 4 TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO

### 4.1 Aineisto

Tutkielman aineistona on käytetty JHT-tilintarkastajien, kuntien tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ja kaupunkien reviisorien haastatteluita. Lisäksi tutkielmassa on käytetty tausta-aineistona julkisia kuntien ja kaupunkien tarjouspyyntöjä kunnan hallinnon ja talouden tarkastuspalveluista tutustuesssa yleisesti käytössä oleviin laatukriteereihin ja soveltuvuusvaatimuksiin. Tutkielman aineistonkeruu suoritettiin puolistrukturoiduilla teemahaastatteluilla haastatellen yhteensä 8 henkilöä syksyllä 2020. Haastateltavista puolet olivat JHT-tilintarkastajia ja puolet tarkastuslautakunnan puheenjohtajia tai kaupungin reviisoreita. Tässä tutkielmassa puhuttaessa kunnasta voi kyseessä olla myös kaupunki. KuntaL 4 § mukaisesti kunta voi käyttää myös nimitystä kaupunki, kun se katsoo täyttävänsä kaupunkimaiselle yhdyskunnalle asetettavat vaatimukset.

Haastateltavat tilintarkastajat valittiin Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämästä tilintarkastajarekisteristä, josta valittiin yhteensä 4 tilintarkastajaa, jotka olivat pro gradu -tutkielman tekovaiheessa työsuhteessa johonkin tilintarkastusyhteisöön ja he olivat suorittaneet JHT-tutkinnon. Haastatteluun pyydettyistä JHT-tilintarkastajista kaikki suostuivat haastatteluun. Haastateltavien tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ja kaupungin reviisoreiden osalta pyrittiin valitsemaan kunnat harkiten, jotta ne kattaisivat mahdollisimman laajasti Suomen kuntakentän. Haastattelupyynnöt lähetettiin yhteensä 10 kuntaan, jotka sisälsivät niin pieniä, keskikokoisia kuin suurikokoisia kuntia. 10 lähetetystä haastattelupyynnöstä vastaanotettiin yhteensä 5 vastausta, josta 4 vastasi myöntävästi pyyntöön ja yksi kielteisesti. Vain kokoluokaltaan suurikokoisemmat kunnat tai kaupungit suostuivat haastattelupyyntöön. Tämän vuoksi tutkielmassa pienempiä kuntia koskevat asiat perustuvat vain JHT-tilintarkastajien ja suurempien kuntien edustajien näkemyksiin ja kokemuksiin.

Tutkielman tekoa varten kerätyt haastatteluaineistot tuhottiin tutkielman valmistuttua. Hirsjärven & Hurmeen (2015, 135) mukaan pienehkö haastateltavien määrä ei tarkoita sitä, että aineistoa on vähän vaan aineistoa voi olla myös runsaasti, mikäli haastattelut ovat olleet pidempikestoisia. Tutkielman haastattelut sijoittuivat kestoltaan 36 minuutin – 1 tunnin 17 minuutin väliin. Haastateltavien tietoja käsiteltiin tutkimuksessa luottamuksellisesti anonymisoiden aineiston tiedot niin, että haastatteluissa annettuja kommentteja ei ole mahdollista yhdistää haastateltaviin henkilöihin. Haastattelujen suorittaminen ja sen analysointi sisältää aina poikkeuksetta henkilötietojen käsittelyä (Ranta & Kuula-Luumi 2017, 358). Henkilötietolain mukaisesti haastateltava voi antaa pätevän suostumuksensa tietojensa käsittelyyn tutkimuksessa vain, mikäli se on yksilöityä, vapaaehtoista ja perustuu riittävään tietoon (Ranta & Kuula-Luumi 2017, 358). Rannan ja Kuula-Luumin mukaan turhan pitkää ja monimutkaista kuvausta tutkimuksesta tulee välttää ja haastateltaville annettujen tietojen tulisi

sisältää seuraavat asiat: tutkijan yhteystiedot, tutkielman aihe ja tavoite, haastattelun toteutus, osallistumisen vapaaehtoisuus, haastatteluaineiston käsittely ja luottamuksellisuus, haastatteluiden jatkokäyttö ja arkistointi (Ranta & Kuula-Luumi 2017, 358). Kyseiset asiat kerrottiin ja käytiin läpi kaikkien haastateltavien kanssa. Haastateltavien anonymiteetin säilyttämiseksi ovat haastateltavat esitetty muodoissa T1, T2, T3, T4, H5, H6, H7 ja H8. Tulosten luettavuuden helpottamiseksi kirjainta "T" on käytetty kuvaamaan haastateltuja tilintarkastajia ja erottamaan heidät kuntien tarkastuslautakuntien puheenjohtajista ja kaupunkien reviisoreista, joita on kuvattu kirjaimella "H".

Laatu ja luotettavuus ovat tärkeitä tekijöitä osana tutkielman haastatteluaineistoa. Aineiston laatua nostaa esimerkiksi laadukkaasti tehty haastattelurunko ja se, että haastattelijalla on ennakkoon pohtinut vaihtoehtoisia lisäkysymysten muotoja haastatteluja varten. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 184.) Luotettavuus on suoraan riippuvainen aineiston laadusta. Luotettavuuteen liittyvät reliabiliteetin ja validiteetin käsitteet, jotka perustuvat ajatukseen tutkijan mahdollisuudesta päästä käsiksi objektiiviseen todellisuuteen. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 185.) Reliabiliteetissa on kyse tutkimustulosten toistettavuudesta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 120). Reliaabeliutta voidaan avata esimerkiksi niin, että saadaan samaa henkilöä tutkittaessa kaksi kertaa myös sama tulos kaksi kertaa (Hirsjärvi & Hurme 2015, 186). Validiteetilla tarkoitetaan taas sitä, että tutkimuksessa on tutkittu sitä mitä on luvattu (Tuomi & Sarajärvi 2018, 120). Tutkielman aineistonkeruussa on pyritty parhaan tiedon mukaan huomioimaan kyseiset käsitteet tavoitellen mahdollisimman laadukasta ja objektiivista aineistoa tutkimuskysymysten selvittämiseksi.

## 4.2 Menetelmä

Tutkielman tutkimustavaksi valittiin laadullinen eli kvalitatiivinen menetelmä. Tutkielman tutkimuskysymykset olivat luonteeltaan sellaisia, että niiden selvittämiseksi tarvittiin yksityiskohtaisempaa ja laajempaa ymmärrystä tutkittavasta aiheesta eli laadusta ja siihen vaikuttavista asioista. Laadullisessa eli kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään tulkitsemaan, kuvaamaan ja ymmärtämään jotain ilmiötä tai tapahtumaa (Tuomi & Sarajärvi 2018, 74; Eriksson & Kovalainen 2008, 4–5). Kvantitatiiviseen lähestymistapaan kuuluu taas enemmän asioiden selittäminen, hypoteesien testaaminen ja tilastollisten analyysien hyödyntäminen. Kvantitatiivinen tutkimus on usein tarkemmin jäsenelty tapa kerätä ja analysoida empiiristä tietoa. Kvalitatiivisen tutkimuksen tärkeimpiin etuihin taas sisältyy ymmärrys sosiaalisten ja kulttuuristen merkitysten olemassaolosta ja niiden vaikutuksista osana tarkastettavaa kohdetta. (Eriksson & Kovalainen 2008, 4–5.) Kvalitatiivisessa suuntauksessa voidaan olettaa tutkielman kohteen ja itse tutkijan olevan keskenään vuorovaikutuksessa, kun taas kvantitatiivisessa tutkielmassa voidaan kohteen olevan tutkijasta riippumaton kohde. Tämän vuoksi kaikissa haastatteluissa onkin kyse haastateltavan henkilön ja tutkijan yhteistyön tuloksesta, jossa voi näkyä myös tutkijan vaikutus. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 23.)

Laadullisen tutkimustapaan sisältyvä ymmärrys on kaksisuuntainen, koska kysymys on siitä, miten tutkija ymmärtää haastateltavia ja toisaalta siitä, miten joku toinen ihminen ymmärtää tutkijan laatimaa tutkimusraporttia (Tuomi & Sarajärvi 2018, 57).

Tiedonkeruumuodoista haastattelu on yksi käytetyimpiä tapoja ja erityisesti vapaamuotoisemmat ja vähän strukturoidut haastattelumenetelmät ovat kasvataneet suosiotaan. Haastattelun etuihin kuuluu sen joustavuus ja mahdollisuus vastausten taustalla olevien motiivien syvällisempään ymmärtämiseen kielellisten vihjeiden avulla. Haastatteluissa ollaan suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa tutkittavan kanssa, jonka myötä on mahdollista suunnata tiedonhankintaa itse haastattelutilanteessa. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 34.) Myös Tuomen ja Sarajärven mukaan haastattelu tuo joustavuutta, jonka myötä tutkija pystyy toistamaan kysymyksiä, oikomaan väärinkäsityksiä ja luomaan keskustelua haastateltavan kanssa löytäen mahdollisimman paljon uutta tietoa halutusta asiasta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 63–64). Haastattelun muhin etuihin kuuluvat esimerkiksi tilanteet, joissa halutaan sijoittaa puhe laajempaan kontekstiin, halutaan selvittää vastauksia tai halutaan syvällisempiä tietoja pyytämällä perusteluja ja esittämällä lisäkysymyksiä. Haastattelut sopivat myös tilanteeseen, jossa tutkitaan vähän kartoitettua aluetta, josta ei tiedetä ennakkoon vastausten suuntaa (Hirsjärvi & Hurme 2015, 35.)

Toisaalta haastatteluihin liittyy myös ongelmia. Haastattelijalla on oltava riittävästi kokemusta ja taitoa suorittaa haastattelu asianmukaisesti kerätäkseen aineistoa tilanteen edellyttämällä tavalla. Haastatteluiden suorittaminen ja niihin liittyvä litterointi vievät myös paljon aikaa ja haastatteluiden katsotaan usein sisältävän virhelähteitä, koska haastateltavilla voi olla taipumusta antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia haastattelijalle. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 35.)

Tutkielman aineisto hankittiin haastatteluina käyttäen puolistrukturoitua teemahaastattelua. Teemahaastattelussa käydyt keskustelut perustuvat tutkimuksen viitekehysten ympärille ja haastatteluiden avulla pyrittiin löytämään merkityksellisiä vastauksia tutkimustehtävään, ongelmanasetteluun ja tutkimuksen tarkoitukseen (Tuomi & Sarajärvi 2018, 66). Teemahaastattelussa on kyse nimensä mukaisesti siitä, että yksityiskohtaisten kysymysten sijaan haastattelu etenee tiettyjen keskeisten teemojen ympärillä tuoden haastateltavien äänet kuuluviin. Teemahaastattelussa nousee esiin ihmisten tulkinnat asioista ja se, että heidän asioillensa antamat merkitykset ovat keskeisessä roolissa. Teemahaastattelussa on kyse puolistrukturoidusta menetelmästä siksi, että haastattelun aihepiirit eli teemat ovat kaikille haastateltaville samat, mutta niistä puuttuvat strukturoidulle lomakehaastattelulle tyypilliset piirteet kuten kysymysten tarkka järjestys ja muoto. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 48.) Teemahaastatteluiden toteutustapa vaihtelee tutkimusten välillä voimakkaasti ja voi vaihdella hyvin avoimesta haastattelusta hyvin strukturoidusti etenevään haastatteluun (Tuomi & Sarajärvi 2018, 66). Tämän tutkielman haastattelutavan voidaan sanoa sisältävän enemmän avoimen haastattelun piirteitä verrattuna hyvin strukturoidun haastattelun malliin.

Tutkielman haastattelurunkojen kysymyksiä ei lähetetty ennakoon tutkielman haastateltaville. Haastateltavilta esitettiin kysymykset liitteiden 1 ja 2 mukaisten haastattelurunkojen pohjalta. Tilintarkastajien haastatteluissa käytettiin liitteen 1 haastattelurunkoa ja tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ja kaupunkien reviisoreiden haastatteluissa käytettiin liitteen 2 haastattelurunkoa. Kysymykset olivat haastateltaville samat ja ne pyrittiin esittämään samassa järjestyksessä. Haastatteluissa annettiin kuitenkin tilaa haastateltavien näkemyksille ja olennaisen asian noustessa esiin keskusteltiin tästä asiasta syvällisemmin esittäen lisäkysymyksiä aiheeseen liittyen. Haastattelut suoritettiin etänä puhelinhaastatteluina ja käyttäen Microsoft Teams -ohjelmaa vallitsevan koronaviruspandemian vuoksi. Puhelinhaastattelujen etuihin kuuluvat esimerkiksi se, että sen avulla voidaan tavoittaa haastateltavat kustannustehokkaasti pidemmänkin matkan päästä hyvin joustavasti (Ikonen 2017, 230). Haastattelut äänitettiin myöhemmää aineiston litterointia ja analysointia varten. Tilintarkastajien kanssa käytyjen haastatteluiden pituudet sijoittuivat aikavälille 43–77 minuuttia ja tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ja kaupunkien reviisoreiden kanssa käydyt haastattelut olivat kestoltaan 36–54 minuuttia.

### 4.3 Aineiston analysointi

Aineiston analyysi aloitettiin muuttamalla haastattelu tekstimuotoon, jolloin puhutaan haastattelun litteroinnista. Tutkimuskysymykset määrittävät litteroinnin tarkkuustason ja kaikissa tilanteissa ei ole tarpeen litteroida esimerkiksi huokauksia, taukoja tai äänenpainoja (Ruusuvuori & Nikander 2017, 367). Tutkielman haastatteluaineistot litteroitiin tekstimuotoon tarkempaa aineiston analysointia varten. Tässä tutkielmassa on pyritty haastatteluiden mahdollisimman tarkkaan sanamuotoon, jotta tällä ei olisi vaikutusta analyysivaiheen muihin vaiheisiin. Litteroinnissa ei ole kuitenkaan kiinnitetty huomiota äänenpainoihin, äännähdyksiin tai esimerkiksi taukoihin. Tässä tutkielmassa on aineiston analyysitapana käytetty sisällönanalyysia, jossa on Braunin ja Clarken (2006) mukaan kyse haastatteluissa puhuttujen sisältöjä analysoinnista (Ruusuvuori & Nikander 2017, 369). Tässä analyysitavassa voidaan jättää merkitsemässä erilaiset äänensävyt, minimipalautteet (esim. hmm tai mm), tauot ja päällekkäispuhunnat. Oman tutkimusongelmaani liittyen kyseinen tarkkuus voidaan nähdä olevan riittävällä tasolla, vaikka sisällöstä ei oteta kaikkea informaatiota käyttöön. (Ruusuvuori & Nikander 2017, 369.)

Sisällönanalyysi on laadullisen aineiston perusanalyysimenetelmä, jonka avulla voidaan tehdä monenlaista tutkimusta (Tuomi & Sarajärvi 2018, 79). Sisällönanalyysin voidaan sanoa olevan suhteellisen yksinkertainen metodi analysoida laadullista aineistoa (Tuomi & Sarajärvi 2018, 107). Sisällönanalyysin menetelmä sopii dokumenttien systemaattiseen ja objektiiviseen analysointiin. Dokumentteihin voidaan sanoa sisältävän hyvin väljässä merkityksessä esimerkiksi kaikki kirjalliseen muotoon saadut materiaalit kuten haastattelut ja keskustelut. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 87.)

Kvalitatiivista aineistoa voidaan analysoida monin eri tavoin. Laadulliseen analyysiin sisältyy piirre, että analyysityö alkaa jo itse haastattelutilanteessa, jossa haastattelija tekee havaintoja tutkittavasta ilmiöstä. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 136.) Laadullisen aineiston analyysissä aineistosta pyritään erittelyiden ja luokitteluiden avulla luomaan kokonaiskuvaa ja esittämään tutkittavaa ilmiötä uudesta näkökulmasta. Luokittelun eli päättelyn avulla aineistoa voidaan tulkita myöhemmin ja sen avulla aineistosta saadaan tiiviimpi ja yksinkertaisempi kokonaisuus. Luokittelun pohjalta on tarkoitus löytää luokkien välillä säännönmukaisuuksia tai samankaltaisuuksia, jonka pohjalta pyritään tulkitsemaan haastatteluaineistoa onnistuneesti. Henkilöt voivat tulkita samaa aineistoa hyvin eri tavoin ja onnistuneen tulkinnan kriteereihin sisältyykin piirre siitä, että lukija omaksuu saman näkökulman tutkijan kanssa riippumatta siitä, onko hän samaa mieltä tästä näkökulmasta. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 143–151.) Luokittelua pidetään aineiston käsittelyn yksinkertaisempana muotona. Teemoittelu voi olla luokittelun kaltaista, mutta siinä on kyse aineiston pilkkomisesta ja ryhmittelystä aihepiireittäin vertailua varten. Ryhmittelyn pohjalta teemoittelussa etsitään aineistosta varsinaisia ideoita (teemoja) ja näitä teemoja kuvaavia näkemyksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 79.)

Tässä tutkielmassa haastatteluaineistoa on luokiteltu teemoittain tilintarkastuksen laatuun vaikuttaviin tekijöihin ja tarjouspyyntöihin olennaisesti liittyviin asioihin osana tilintarkastuksen laatua. Analyysivaiheessa nousseet teemat pohjautuvat tutkijan tulkintaan, koska on hyvin epätodennäköistä, että kaksi haastatteltavaa ilmaisisi asian täysin samoin sanoin (Hirsjärvi & Hurme 2015, 173). Laadullisen tutkimuksen piirteisiin kuuluu, että tutkija löytää analysointivaiheessa paljon uusia ja kiinnostavia asioita. Tutkijan tehtäviin kuuluu kuitenkin valita ja rajata hyvin tarkasti tutkielmansa tutkittava ilmiö ja pitäytyä tässä valinnassaan jättäen muut aiheet ulkopuolelle ja mahdollisiksi omiksi tutkimuksiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 79.)

## 5 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tutkimuksen tulososio on jaettu kahteen erilliseen kokonaisuuteen. Ensimmäisessä osiossa käsitellään kuntien tilintarkastuksen laatuodotuksia ja toisessa osiossa käsitellään kuntien tilintarkastuspalveluiden kilpailuttamisen pohjana olevia tarjouspyyntöjä.

### 5.1 Kuntien tilintarkastuksen laatu

Ensimmäisessä osiossa käydään läpi haastatteluissa esiin nousseita asioita kuntien tilintarkastuksen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Tulokset ovat jaettu omiksi osa-alueiksi erillisten alaotsikoiden alle, joissa käsitellään tarkemmalla tasolla näkemyksiä kyseisten asioiden vaikutuksesta laatuun. Tuloksia käsitellään molempien osapuolten eli tilintarkastajien ja kuntien näkökulmasta.

#### 5.1.1 Lainsäädäntö ja ohjeistukset

Haastatteluissa nousi esiin hyvin yhtenäinen näkemys siitä, että julkishallinnon hyvän tilintarkastuslaadun pohjana voidaan pitää kuntalain 123 § mukaisten tehtävien asianmukaista täyttämistä ja hoitamista riittävällä tarkkuudella. Tämän näkökulman haastatteluissa ottivat esiin haastateltavat T2, T3, T4 ja H7.

*”Tilintarkastajan näkökulmasta mä mietin, että laadukas tilintarkastus on sitä, että nää lakisääteiset velvoitteet tulee täytetyksi ja kuntalain asiat tulee laadukkaasti läpikäytyä ja riittävällä tarkkuudella, olennaisuus ja suhteellinen riski huomioiden. Sitten se, että raportointi on asianmukaista ja sit se koko työ tehdään riittävän laajasti tarkastuksessa.” (T2)*

Kuntalain mukaisten tehtävien lisäksi laatuun voidaan nähdä kuuluvan olennaisesti julkishallinnon hyvän tilintarkastustapa -ohjeistuksen noudattaminen, joka piirtää karkeasti tilintarkastuksen viitekehysten. Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa antaa ohjeistusta niin tarkastuksen kattavuuteen, menetelmiin, raportointiin ja noudatettavaan tilintarkastajan eettisiin periaatteisiin, joita tarkastajan tulee noudattaa tarkastusta suorittaessaan. Haastateltavat tilintarkastajat näkivät kyseisen ohjeistuksen olevan pääpiirteittäin hyvä, mutta myös kehitystoiveita ja haasteitakin nousi haastatteluissa esiin. Haastateltava T1 kommentoi kyseisen ohjeistuksen kehittämistä seuraavasti:

*”Toivoisin, että siinä ois vähän yksityiskohtaisempi se julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa, jotta se vastaisi useampaan käytännön kysymykseen ja jotta se tilintarkastussuunnitelma ja prosessi rakentuisi sen hyvän tilintarkastustavan vaatimusten kautta. – – JHT-yhdistyksen aikanaan antama suositus valtiosuukisien perusteiden tarkastuksesta meni sit jo mun mielestä riittävän yksityiskohtaiselle tasolle se suositus niin, kun sillä tasolla olisi se julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa kaikilta osin niin sit se olisi mun mielestä sopivan yksityiskohtaista.” (T1)*

Haastateltavan T2 mukaan ohjeistus on pääpiirteittäin riittävä, mutta hänen mielestään erityisesti nuoremmat tarkastajat voisivat hyötyä yksityiskohtaisemmasta ohjeistuksesta. Myös T3 näkee julkishallinnon hyvän tilintilintarkastustapa -ohjeistuksen hyvänä, mutta toisaalta sen soveltamisen haasteena Suomen kuntakentän, jossa asukasluvut poikkeavat hyvin voimakkaasti toisistaan:

”Se on mun mielestä ollut aika hyvä ohjeistus, että sen haasteenahan on se, että meillä on Helsinki, joka on juridiselta muodoltaan kunta, mutta sitten meillä on näitä pikkukuntia saaristossa, Ahvenanmaalla, idässä ja pohjoisessa missä voi olla jopa alle 1000 asukasta, nekin ovat kuntia. Ohjeistus on silti sama, että se on ehkä semmoinen haaste tässä, että sää et voi kovin yksityiskohtaista ohjetta tehdä, koska ne ovat niin erilaisia. Kun esimerkiksi Helsingissä korostuu enemmän tällainen analyttinen tarkastelu ja katotaan prosesseja ja onko niissä valvontaa tarpeeksi ja näin, kun taas pikkukunnissa se on paljon helpompi, että sää menet kattomaan ne kaikki 10 laskua, kun että sää alat mitään analysoimaan tai trendejä hakemaan, kun substantiivisesti vaan aineistotarkastuksena koko höskä läpi ei tarvitse otantaa miettiä eikä mitään. Et se on ehkä semmoinen, että pitäisi jotenkin soveltaa vähän eri tavalla eri paikoissa.” (T3)

Niin ikään T4 mielestä ohjeistus on ollut toimiva, mutta se vaatii jatkuvaa seuraamista tilintarkastusta koskevien muutosten yhteydessä:

”Se on varmasti sellainen asiakirja mitä täytyy koko ajan seurata ja niin kun arvioida ajassa, miten se kehittyy, mää näkisin et se on aika toimiva, mutta varmasti kehitystarpeita tulee. Jos tulee muutoksia esimerkkinä valtionosuuksiin ja järjestelmä muuttuu niin on tarpeen sitten taas tarkastella, että onko tää tilintarkastusta koskeva ohjeistus samassa rytmissä näitten uudistusten kanssa mut mää näkisin et se on valtaosaltaan ihan toimiva se hyvä tilintarkastustapa, et se pitääkin olla sellanen, että se on riittävän yleispätevä et se ei voi olla niin detaalitason paperi et siitä mentäis ihan jokaista yksityiskohtaista tarkastustoimenpidettä ohjaamaan sitä kautta, vaan sen pitää olla sellanen, että tilintarkastusta riittävästi tunteva henkilö pystyy sen pohjalta muodostamaan käsityksen siitä, että mikä on riittävä taso ja must se on suhteessa siihen vaatimukseen nähden tällä hetkellä ihan asianmukainen.” (T4)

Haastateltavien T1 ja T2 mielestä tukea voidaan hakea myös soveltuvin osin tilintarkastusyhteisöjen omista tilintarkastusmetologioista ja ISA-standardeista noudattaen ammatillista harkintaa, jos säätelyä ei löydy julkishallinnon hyvästä tilintarkastustavasta. Tähän kuitenkin sisältyy aina omat riskinsä, jos noudatetaan tarkastuksessa talojen omia manuaaleja unohtaen hyvä julkishallinnon tilintarkastustapa. Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa antaa mahdollisuuden harjoittaa ammatillista harkintaa, joka hankaloittaa T1 mielestä tasapainoilua siitä, kuinka yksityiskohtaisesti asioita tulisi tehdä, kun tarjolla on myös kymmenien sivujen laajuisia tarkastusmanuaaleja.

### 5.1.2 Näkemyksiä hyvään laatuun vaikuttavista tekijöistä

Tutkielman keskeisenä tavoitteena on selvittää hyvään laatuun sisältyviä tekijöitä kuntien tilintarkastuksessa. Hyvään laatuun kuuluu keskeisesti lakisääteisten velvoitteiden asianmukainen täyttäminen tulokappaleen 5.1.1 mukaisesti. Laadun voidaan nähdä kyseisten velvoitteiden täyttämisen lisäksi muodostuvan myös monista muista tekijöistä. Haastateltavilta pyydettiin kertomaan haastattelussa omia näkemyksiään hyvään kuntatarkastuksen laatuun sisältyvistä ja vaikuttavista asioista. Haastattelussa saatiin hyvin monipuolisesti vastauksia



laatuun vaikuttavista tekijöistä niin tilintarkastajilta, kuin tarkastuslautakuntien puheenjohtajilta ja kaupungin reviisoreilta.

Tilintarkastajien näkökulmasta hyvään laatuun vaikuttavat monet asiat, mutta toisaalta on hyvin vaikea muodostaa kokonaiskuvaa, että mitä kaikkea laadukas tekeminen sisältää. Haastatteluiden pohjalta voidaan nähdä hyvään laatuun keskeisesti vaikuttavan yksilöiden sisäiset tekijät ja tarkastustiimin toimivuus. Näihin kokonaisuuksiin voidaan lukea asiat kuten tekijöiden sitoutuneisuus, motivaatio, tiimidynamiikka, laadukas kommunikaatio niin sisäisesti tarkastustiimeissä kuin myös ulospäin kuntien suuntaan ja tarkastustoiminnan sujuvaan tekemiseen liittyvät tekijät. Laatuun ja edellä oleviin tarkastustoiminnan toimivuuteen liittyviin tekijöihin voidaan nähdä olevan vaikutusta tarkastusyhteisön hyvinvoinnilla, sisäisellä koulutuksella ja ajankohtaisella tiedon jakamisella. Tämän tyyppisiä laatutekijöitä on kuitenkin hyvin hankala mitata. Tärkeitä laatuun vaikuttavia tekijöitä ovat myös tilintarkastajan kokemus ja referenssit, joista puhutaan tarkemmin tarjouspyyntöjen tulokappaleessa 5.2.1. Tilintarkastajien näkemysten mukaan sisäisten tekijöiden lisäksi laatuun vaikuttaa myös ulkoiset tekijät. Näihin voidaan lukea esimerkiksi sähköisten menetelmien hyödyntäminen, kuten asiakkaan järjestelmään pääseminen itsenäistä aineistojen tarkastusta varten. T1 mukaan laatua täydentää myös tuomioistuimen ratkaisut ja vaikutusta on myös tilintarkastustoimistojen omilla käytännöillä.

”Kyllähän siihen laatuun vaikuttaa kaikki meidän sisäinen koulutus ja kaikki se, että miten me pidetään itsemme ja toisemme ajan tasalla ajankohtaisista lainsäädäntöuudistuksista ja muista asioista, että ajankohtaiset asiat käsitellään yhteisöjen sisällä – ja yhteisön hyvinvointi.” (T2)

Tilintarkastuksen laadun ei voida sanoa olevan vain tekninen asia vaan siihen sisältyy myös esimerkiksi alan yleinen uskottavuus, jossa merkittävä tekijänä on tilintarkastajan riippumattomuus. Haastateltavien T4 ja T2 mielestä on laadun kannalta tärkeää, että tilintarkastaja muodostaa käsityksen olevansa riippumaton toimija ja huolehtii oman riippumattomuutensa säilyttämisestä. T4 mielestä tilintarkastuksen laatuun voidaan ajatella sisältyvän muitakin laatuosioita, jos ajatellen tilintarkastuksen laatua väljemmin tilintarkastajan lakisääteisen velvoitteen täyttämisen ulkopuolelta. Tällaisiin asioita ovat esimerkiksi hyvä asiakaspalvelu ja saatavuus. T4 kommentoi haastattelussa tilintarkastuksen laatua lakisääteisen velvoitteen täyttämisen ympärillä seuraavasti:

”Tilintarkastuksen laatu, se ei ole pelkästään tekninen asia vaan siihen tietysti liittyy myös tällainen tilintarkastuksen alan niin kuin yleinen uskottavuus ja siihen taas tietysti liittyy näitä yleisiä reunaehdot, että tilintarkastaja muodostaa käsityksen siitä, että on riippumaton toimija ja varmistaa sen riittävällä tavalla ja toimii yleisten eettisten periaatteiden mukaan. – – tietysti väljemmin ajatellen siihen laatuun sitten voi kuulua muitakin asioita niin kuin hyvä asiakaspalvelu, saatavuutta ja tällaisia asioita, mutta ne on ehkä niitä komponentteja mitä ei voi sitten arvioida siinä et tarkastellaan ihan tiukasti että onko tilintarkastaja tehnyt sen lakisääteisen velvoitteen.” (T4)

Myös kuntien näkökulmasta H8 mielestä tilintarkastajan henkilökohtaisilla ominaisuuksilla on vaikutusta laatuun. Haastateltavan H6 mielestä hyvän laatuun sisältyy se, että tilintarkastaja on niin sanottu eturivin tarkastaja, joka on tietoinen

uusimmista tarkastukseen vaikuttavista asioista kuten kirjanpitolautakunnan (KILA) kuntajaoston lausunnoista, Suomen Tilintarkastajat ry:n suosituksista ja lakimuutoksista koskien esimerkiksi hankintalakia tai arvonlisäverolakia.

Tilintarkastajan T2 mielestä kunta-asiakkaan näkökulmasta laatua on se, että miltä toiminta näyttää asiakkaan puolelta eli miten tarkastusta suoritetaan ja minkälaista sen raportointi on. Tämä kokonaisuus taas muodostuu monista pienemmistä laatutekijöistä. Tätä näkemystä tukee H6 kommentti siitä, että hyvään laatuun kuuluu oikeisiin asioihin tarttuminen, oikeaan aikaan, raporttien selkeys ja suora palaute. H5 mielestä laatu on ensisijaisesti sitä, että luvut täsmäävät ja pitävät paikkansa ilman heittoja. Laatuun kuuluu myös hänen mukaansa hallinnon tarkoituksenmukaisuuden katsominen ja menettelytapojen oikea-alaisuus. H7 mukaan laadun kannalta on merkittävää tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien välinen hyvä neuvotteluyhteys, jonka avulla voidaan seurata laatua. Laatu on hänen mielestään tietynlaista kontrollia, jossa tarkastuslautakunta valvoo tilintarkastajan tekemän tilintarkastuksen noudattaen lakia ja sopimusehtoja.

Haastateltava H6 mukaan tilintarkastuksen laadun kannalta on suuri merkitys sopimuksen huolellisella laadinnalla, jotta kilpailutuksen ehdoissa varmasti pysytään. Tämä voi näkyä esimerkiksi ehtoina siitä, että päävastuullista tilintarkastajaa ei voida vaihtaa ilman lupaa ja vaihtaessa uuden tulee olla vastaavan tasoinen tilintarkastaja. Tämän avulla voidaan varmistaa päävastuullisen osaamistaso, jolla on merkittävä vaikutus tilintarkastuksen suorittamiseen ja sen kautta myös laatuun. H6 kommentoi tilintarkastuksen hyvään laatuun liittyvää toimintaa ja raportointia seuraavasti:

”Tosiaan se et oikeisiin asioihin tartutaan oikeaan aikaan ja sitten, että ne tarkastusmuistiot tai raportit, että ne ovat sitten semmosia ja sillä tavalla kirjoitettuja, että niistä se mahdollinen havainto nousee hyvin esiin ja sitten siinä vielä se suosituskin sitten on sen verran suurin kirjoitettu, että me sitten tavallaan tiedetään, että näin sitten täytyy toimia eli tavallaan sitten arvostetaan sitä suoraa palautetta. – – ihan selkeästi kiinni niihin asioihin, että jos kehitettävää on niin se pitää sanoa ja sitä meillä arvostetaan.” (H6)

Haastatteluissa esiin nousi myös näkökulma kunnan sisäisten rakenteiden ja toimintojen vaikutuksesta tilintarkastuksesta laatuun. Haastateltava H5 mukaan laatuun vaikuttaisi myös kunnan tai kaupungin hallintokulttuurin läpinäkyvyys, sen avoimuus ja sisäisen tarkastuksen taso. Avoin hallintokulttuuri luo hänen mukaansa edellytykset tehdä hyvää ja laadukasta tilintarkastusta ja sisäisen tarkastuksen vaikutukset taas voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia riippuen sen tasosta. Kuntien näkökulmasta on nähtävillä tilintarkastaja T2 näkemyksen mukaan, että laatuun sisältyy jossain määrin myös paikallaolo. Näkemyksiä paikallaolon merkityksestä osana hyvää laatua on käsitelty tarkemmin tarjouspyyntöjen tulospäälleessä 5.2.1.

### 5.1.3 Kilpailutilanteen vaikutukset

Haastateltavilta kysyttiin myös näkemyksiä kilpailutilanteen vaikutuksista tilintarkastuksen suorittamiseen ja laatuun. Kuntien lakisäätöisestä tilintarkastuksesta käydään markkinoilla hyvin voimakasta kilpailua. Kilpailutilanteen myötä

markkinat kuntien tilintarkastuksesta ovat keskittyneet pääasiassa muutamalla suuremmalle tilintarkastusyhteisölle ja useasti myös tietyille tilintarkastajille varsinkin suurempien kaupunkien vastuullisina tilintarkastajina. H6 ja H7 mukaan kuntien tilintarkastusmarkkina on hyvin pieni ja keskittynyt tietyille osajille. Tilintarkastus perustuu H6 mukaan paljon henkilöitten osaamiseen Suomessa ja nämä eturivin tarkastajat ovat melkein helposti lueteltavissa. Kiristyneessä kilpailussa varsinkin suuremmilla kaupungeilla on useimmiten paremmat neuvottelumahdollisuudet verrattuna pienempiin kuntiin.

”Siitä on oltu aika paljon kiinnostuneita nyt et mikä on tämän tilintarkastuksen niin kun oikeastaan rooli ja merkitys kunnassa, kun sitten toisaalta kilpailijoita on vähemmän markkinoilla, tietysti pieniä yrittäjiä on tullut, mutta aika keskittynyttähan se on muutama suureen firmaan.” (H7)

” – – niitä tarjouksiahan tulee tietysti kahdelta suurimmalta, mutta toivottavasti joskus tulisi näiltä pienemmiltäkin.” (H8)

Markkinoiden kova hintakilpailu on näkynyt kunnille hyvin kohtuullisina tilintarkastuspalveluiden hintoina, mutta tilintarkastuksen hinta on toiminut myös H7 mukaan niin sanottuna ”sisäänheittohintana”, jonka avulla saadaan meriittiä ja mahdollisesti muita tehtäviä kunnasta. Tilintarkastaja T2 mielestä kilpailu on toki asiakkaan näkökulmasta hyvä asia, mutta on ollut nähtävissä kehityssuunta, että kuntien tilintarkastuksen hinnat ovat olleet liian alhaiset suhteessa esimerkiksi osakeyhtiöiden tarkastushintoihin.

” – – niin ei voi ainakaan sanoa, että tilintarkastus olisi sitä kalleinta palvelua kunnassa, että kilpailuhan on kovaa lakisääteisestä tilintarkastuksesta ja toimii tavallaan myös sellaisena sisäänheittohintanakin, että sitten he saavat sitä kautta sitä meriittiä ja niitä työtehtäviä ja mahdollisesti myös muita tehtäviä, en määhän ainakaan koe, että tilintarkastuksen hinnat olisivat mitenkään ylihinnoiteltuja.” (H7)

Toisaalta hintakilpailun myötä tilintarkastajat ovat joutuneet miettimään tilintarkastuspalveluun sisältyviä asioita tarkemmalla tasolla. T1 mukaan kehityssuunta ja kilpailutilanne on ajanut tilintarkastajat miettimään mitä laatu oikeasti on, kenen laatua palveluaan ja mitä laatuvaatimuksia täytetään. Kilpailutilanne vaikutus on näkynyt T1 toimissa niin, että hän on pyrkinyt karsimaan tilintarkastuksesta jäljelle vain sen ytimen ja muut asiat selvitetään sitten oikean henkilön toimesta erillisen toimeksiannon puitteissa. Kyseisistä muista asioista puhuttaessa on kyse useimmiten niin sanotuista asiakkaan kokemaan laatuun sisältyvistä tekijöistä. Näkemyksiä tilintarkastajan tehtäviin sisältyvistä odotuksista osapuolten välillä käydään kappaleessa 5.1.5.

Haastatteluiden perusteella hintakilpailulla voidaan nähdä olevan jonkin verran vaikutusta tilintarkastuksen suorittamiseen ja mahdollisesti myös laatuun. Haastateltava T2 ei ole antanut henkilökohtaisesti kilpailutilanteen vaikuttaa tilintarkastuksen suorittamiseen omissa toimeksiannoissaan, mutta toisaalta hänen mukaansa on hyvin ymmärrettävää, että hintakilpailun myötä töitä on paljon ja niitä voisi tehdä myös perusteellisemminkin. T2 mielestä hintakilpailun myötä tarkastuksissa korostuu erityisesti keskittyminen olennaisiin asioihin. T2 mukaan tarkastushintojen ollessa liian alhaiset, voi sillä olla vaikutusta

tarkastuksen tekemiseen, joka voi näkyä myös väistämättä laadussa. Myös haastateltava T3 on kuullut yrityksen sisällä, että alhaiset hinnat ovat voineet aiheuttaa painetta suorittaa tarkastusta hyvin nopealla aikataululla tai minimisuorituksella. Tämä on T3 mukaan hyvin vaarallinen lähestymistapa tarkastukseen, koska paineessa ja kiireessä riskit kasvavat tilanteelle, jossa olennainen tai tärkeä asia jää huomioimatta.

”Kyl välillä on meillä ainakin firman sisällä kuullut, että kun tässä on niin huono hinta, niin yrittäkää tehdä nopeesti [tarkastus], tai että tehkää vain se minimi et älkää tehkö ylilaaatua. Sekin on niin kun vähän vaarallista se, että kun sulla on vähän kiire ja vähän paineita ja sä vaan fokusoit et tästä näin ja tosta noin vaan tohon ja sit siinä vieressä voi olla jotain tosi olennaista tai tärkeätä ja sää et huomaa sitä. Pyrit vaan siinä suoraan eteenpäin, niin kun putkessa eteenpäin, se on varmasti yks riski se kiire ja just se, että et jos on budjetoitu tuota 20 päivää niin yrittäkää nyt tehdä 15 päivässä, että saadaan parempi kate.” (T3)

”Kyllä nähtävissä on ollut, että ne hinnat on ollut liian alhaisia suhteessa sitten ehkä siihen osakeyhtiöiden tarkastuksen hinnoitteluun nähden, ja muutenkin sit siihen työn tekemiseen. Väistämättä ehkä se saattaa näkyä siinä laadussa, että ne hinnat ovat niin alhaisia, että ehkä ei ole ehditty tekemään sitten ihan niin hyvin, kun olisi haluttu. Eli et siinäkin on se pointti, että et monesti niin kun haluaisi tehdä asioita ihan täydellisesti, mut sit pitää johonkin vetää aina se viiva, että tämä on nyt riittävä, ja sit se onkin tarkkaa mihin kohtaan sä sen viivan vedät, et sää et saa niin kun mitään olennaista jättää tekemättä, mutta sitten taas ei pidä mennä niin kun liiallisuuksiin hifistelemään jotain tiettyjä tarkastuksia ja työpapereita tai muuta dokumentaatiota, et siinä on vähän semmoista tasapainottelua siinä käytännön tekemisessä.” (T2)

Haastateltavan T4 mielestä kuntatarkastuksen kilpailutilanteella on ollut välillistä vaikutusta tarkastuksen suorittamiseen. Hänen mielestään kilpailuasetelma on tällä hetkellä tilintarkastajan riippumattomuuden näkökulmasta hieman nurinkurinen, koska tilintarkastajan tulisi pystyä itse arvioimaan tarvittava työmäärän laajuus toimeksiannoittain. Arvioinnin pohjalta tilintarkastajan tulisi esittää tarjous kunnalle riittävästä laajuudesta ja tarkastuspäivien määrästä, joka tarvitaan kohteen asianmukaisen tilintarkastuksen suorittamiseen. Tällä hetkellä kuitenkin tilintarkastuspalveluita tilaava taho, esimerkiksi kunta, päättää tarkastukseen tarvittavien tarkastuspäivien määrän, jonka pohjalta tilintarkastaja joutuu tekemään oman tarjouksensa.

”No suorittamiseen sillä [hintakilpailulla] on sitä kautta välillinen vaikutus, koska tämä kilpailutus on yleensä toteutettu niin, että siellä kilpailutetaan tiettyä tarkastusvolyymia, siis tarkastuspäivien lukumäärää ja sitä kautta niin kun tää kilpailu on sitten muodostunut hintakilpailuksi, joka sitten kohdistuu päivähintaan, ja tietyllä tavalla kilpailuasetelma on siinä mielessä hieman nurinkurinen, koska jos ajatellaan tilintarkastajan riippumattomuutta, niin tilintarkastajan tulisi itse pystyä arvioimaan se työmäärän laajuus kussakin toimeksiannossa ja tekemään siltä pohjalta tarjouksen. Nyt täällä on tämä asetelma käännetty niin, että palvelua tilaava taho määrittelee sen laajuuden ja sitten tilintarkastaja joutuu tekemään siltä pohjalta tarjouksen ja tää ei missään nimessä ole tilintarkastajan riippumattomuuden näkökulmasta hyvä ratkaisu. Tietysti tilintarkastaja harkitsee sitä tarjousta jättäessä, että onko se laajuus riittävä ja on se mahdollisuus, että jättää tarjouksen tekemättä, mutta kyllä tällä mekanismilla on ollut ohjaava vaikutus siihen, että kuinka suuressa laajuudessa tarkastus tehdään.” (T4)

Haastateltava T4 ei kuitenkaan ota kantaa kilpailutilanteen vaikutuksesta tilintarkastuksen laatuun:

”Laatuun en uskalla kattavasti ottaa kantaa, koska tuota jokainen tilintarkastaja sen viime kädessä ratkaisee sitten, kuinka ne päivät käyttävät, mutta vois sanoa, että et kaikkein pienimmissä toimeksiannoissa, siis niissä toimeksiannoissa, jossa tarkastuspäivien määrä on todella vähäinen, niin tämä asia voi olla kriittinen ja ihan aiheellinen kysymys, että riittääkö se annettu laajuus laadukkaan tarkastuksen tekemiseen. Mutta se on jokaisen tilintarkastajan omassa harkinnassa ja viime kädessä varmaan niin, että jos tiukka paikka tulee, niin tilintarkastaja joutuu sitten joka tapauksessa tekemään ne tarvittavat työt, vaikka se sopimusrakennelma ohjaisi pienempään työmäärään.” (T4)

#### 5.1.4 Ulkoinen ja sisäinen laadunvalvonta

Haastatteluissa selvitettiin myös ulkoisen ja sisäisen laadunvalvonnan vaikutuksia kuntien tilintarkastuksen suorittamiseen ja laatuun. Ulkoinen tilintarkastusvalvonta on ollut yksi Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) tehtävistä vuodesta 2016 lähtien. Haastateltavien tilintarkastajien T2, T3, T4 ja H7 näkemysten mukaan PRH:n laaduntarkastuksilla ja muulla tilintarkastusvalvonnalla on vaikutusta tilintarkastajien tilintarkastusmetodologiaan ja sen kautta myös tilintarkastuksen laatuun. PRH:n vaikutus on näkynyt esimerkiksi yhä tiukempina dokumentointivaatimuksina, jotka ovat olleet kasvussa tilintarkastusalalla jo pidemmällä aikavälillä. Tilintarkastaja T3 kommentoi dokumentointivaatimusten kasvua seuraavasti:

” – – sit varmaan tämä dokumentointi mikä on siis mun urani aikana muuttunut aika silleen, että dokumentointivaatimukset ovat kasvaneet ja tuota kaikki pitää nykyään dokumentoida. Melkein jos soitat jollekin ja juttelet puhelimesta niin, jos tulee jotain mielenkiintoista eteen, niin pitäisi jotenkin kirjata ylös jonnekin ja laittaa työpapereihin. Et silloin kun mä oon aloittanut vuonna X niin jotenkin ei ollut samanlaisia dokumentointivaatimuksia, että tuota yleensä niin kun katteli jotain dokumentteja niin, jos oli tärkeä dokumentti niin katto et joo ok ja kirjotti siihen ylä- tai alakulmaan ok ja pisti mappiin, siihen aikaan. Eikä silloin ollut, kun nythän kirjoitetaan mitä siitä on katsottu, mikä on johtopäätös ja kaikkea tällaista ja varmaan viimeiseksi tulee se ok tai ei ok, mutta siis jotenkin nämä dokumentointivaatimukset ovat kasvaneet.” (T3)

Kuntapuolelta H7 mukaan PRH:n ulkopuolinen laadunvalvonta on yleisesti tilintarkastuksen laadulle hyvä asia, mutta kasvaneet dokumentointivaatimukset voivat viedä tilintarkastajilta työn mielekkyyttä:

”Siihen laatuksymykseen, että sehän on hyvin pitkälle Patentti ja rekisterihallituksen seurannassa, et se on hyvä, että sitä tilintarkastuksen laatua seurataan ulkopuolelta, että joka vuosi pitää antaa sitten se selvitys siitä, että on tietyt koulutukset käynyt ja että on tietty määrä niitä tilintarkastuspäiviä ollut, että se osaaminen pysyy korkealla tasolla. Se on niin pitkälle viety se sellainen valvontajärjestelmä siinä, mutta toki sitten tilintarkastuksessa on tullut semmoinen minusta vähän jotenkin ikäväkin puoli, että tilintarkastajien pitää hirveän tarkasti raportoida kaikki mitä hän tekee, että sitten siihen oman työn raportointiin menee älyttömästi aikaa, kun sen pitää olla niin seikka-peräistä, että tuota sitä pystytään senkin perusteella sitten valvomaan. Se varmaan niin kun syö sitten toisaalta sitä sellaista voisiko sanoa työn mielekkyyttä, että tilintarkastaja joutuu niin kun kohta tosi ison osan käyttämään oman työn raportointiin aikaa, eikä niinkään siihen tarkastukseen. Toki tarkastusta tehdään koko ajan, mutta se on vähä niin kun lääkärikin, että lääkäritkin aina valittavat, kun ohjelmistot eivät toimi niin hirveästi menee aikaa siihen tietokoneiden kanssa värkkäämiseen. Tilintarkastuksessa on jotenkin tullut sellainen ilmiö viime aikoina, että kaikki siitä vähän puhuu.” (H7)

Haastateltavien tilintarkastajien mielipiteet ja kokemukset jakautuvat PRH:n laaduntarkastuksesta. Tilintarkastajat eivät ole aina olleet tyytyväisiä suoritettuihin laaduntarkastuksiin, varsinkaan siirtymän alkuaikoina, mutta toisaalta tilintarkastajat näkevät laadunvalvonnan roolin olevan tärkeä tilintarkastusalalle ja kokevat, että sillä on tilintarkastuksen laatua nostava vaikutus. T2 mukaan siirtymän alkuaikoina Patentti- ja rekisterihallitus oli hieman hakoteillä hyvästä julkishallinnon tarkastuksesta, jonka myötä tilintarkastajille osoitetut kysymykset saattoivat ohjautua esimerkiksi ISA-standardeihin ja tavat esittää kysymyksiä olivat hyvin arvioivia tai arvostelevia. T2 näkemyksen mukaan kehityssuunta on ollut kuitenkin nyt oikea ja PRH:n suorittamat laaduntarkastukset ovat alkaneet tasaantumaan keskittyen oikeisiin asioihin julkishallinnon tilintarkastuksen näkökulmasta. Toisaalta haastateltava T3 ei ole ollut henkilökohtaisesti täysin tyytyväinen PRH:n toimintaan johtuen raportointiin liittyvistä väitöksistä:

”Olin vähän pettynyt tuohon niin kun PRH:n systeemiin, kun mun mielestä joko niillä on ihan hirveä kiire tai ne ei ehdi perehtyä tai ne ei ymmärrä tai jotain, koska ne väitivät mulle esimerkiksi X kunnassa, et mä en oo raportoinut tosta talousarvion tarkastuksesta tai että olisi tarkastettu talousarviota. Joo mut juttu oli se, että talousarvioylytysten takia oli mukautettu, oli ehdollinen tilintarkastuskertomus et silloinko ei ole raportoinut.” (T3)

T2 mukaan PRH vaikuttaa tilintarkastajien työn laatuun niin, että se ohjaa tarkastustyötä oikeaan suuntaan ja pyrkii tekemään siitä tasalaatuisempaa ja samanlaista jokaisen JHT-tilintarkastajan välillä laaduntarkastusten kautta. Laadunvalvonta ja laaduntarkastukset ovat haastateltavien T4 ja T2 mielestä vaikuttanut positiivisesti laatuun ja tilintarkastusalaan. T2 mielestä ulkopuolisen valvojan positiivinen vaikutus näkyy esimerkiksi niin, että jaksetaan tehdä kaikki ”by the book” eikä oikaista tarkastuksessa. Tilintarkastaja T4 mielestä laadunvalvonta on tärkeää tilintarkastusalalle ja laaduntarkastuksilla on myös konsultoiva rooli osana tilintarkastustoimintaa:

”Laadunvalvonta yleisesti on tilintarkastusalalle tärkeä ja se on yleisesti nostanut tilintarkastuksen laatua. Välillä voidaan käydä keskustelua siitä, että keskittyykö laadunvalvonta oikeisiin asioihin, mutta se peruskysymys siitä, että tarvitaanko laadunvalvontaa ja onko se hyödyllistä niin siihen vastaus on selkeä, että tarvitaan ja se on hyödyllistä.” (T4)

”Laaduntarkastuksessa pitäisi muistaa sen laaduntarkastuksen konsultoiva rooli, että laaduntarkastuksen kohteeksi joutumisen ei pitäisi aiheuttaa tarkastajalle paniikkia vaan siihen vois suhtautua sillä tavalla, että sieltä saa hyvää oppia ja pystyy parantamaan toimintaansa, et tietyllä tavalla tässä on laadunvalvojillakin iso rooli, että sitä vastuullista tehtävää hoidetaan niin, että se edistää tavallaan niin kun kaikkien etua, että laatua saadaan parannettua.” (T4)

Haastatteluissa selvisi myös, että tilintarkastuksen laatuun on vaikutusta tilintarkastusyhteisöjen omalla sisäisellä laadunvalvonnalla. Tätä mieltä olivat haastateltavat T2 ja T3. T3 kuitenkin mainitsi, että sisäisen laaduntarkastusten haasteena ovat olleet hieman samat ongelmat, kuin PRH:n laaduntarkastuksissa siirtymävaiheessa. Sisäisillä laaduntarkastajilla ei ole välttämättä juurikaan

kokemusta julkissektorista, ja tarkastus pohjautuu usein yksityisen sektorin tarkastuksissa huomioitaviin asioihin.

### 5.1.5 Odotukset tilintarkastajan työtehtävistä ja velvollisuuksista

Tutkielman keskeisenä tavoitteena on tutkia odotuksia tilintarkastajien työtehtävistä ja velvollisuuksista kuntien ja JHT-tilintarkastajien välillä. Keskeinen tutkimuskohde on selvittää ovatko osapuolten odotukset näistä tehtävistä yhteneviä vai muodostuuko osapuolten odotusten välille tilintarkastuksen odotuskuilua. Haastatteluisa aihepiiristä nousi hyvin paljon erilaisia näkökulmia ja kommentteja niin tilintarkastajien kuin kuntien näkökulmasta. Merkittävimmäksi aihepiiriksi kokonaisuuden osalta voidaan sanoa muodostuneen osapuolten käsityksiin siitä, että mitä asioita voidaan lukea laadukkaaseen lakisääteiseen tilintarkastukseen ja toisaalta mitkä asiat ovat taas erillisiä niin sanottuja asiakkaan kokemaan laatuun sisältyviä asioita tai erillisiä asiantuntija- ja neuvontapalveluita. Ensiksi käsitellään näkemyksiä erityisesti tilintarkastajien näkökulmasta, jonka jälkeen odotuksia tilintarkastajan työtehtävistä tutkitaan kuntien näkökulman kautta.

Kaikilla haastateltavilla tilintarkastajilla oli varsin yhtenäinen näkemys siitä, että odotukset tilintarkastajan tehtävistä eivät ole aina olleet selvät kuntien kanssa. Tilintarkastaja T4 mielestä on aika selvää, että tilintarkastuksessa on aina tietty odotuskuilu, koska kuntaympäristössä on useita eri kunnan edustajia, joilla kaikilla on vähän erilaisia toiveita. Myös T2 mielestä osapuolten välille muodostuu odotuskuilua, koska tilintarkastus on ollut perinteisesti vaikeasti hahmotettavissa oleva asia kunnassa. Hänen mukaansa varsinkin vastapuolella olevien luottamushenkilöiden on välillä vaikea ymmärtää mitä tilintarkastukseen liittyy tai odotukset tarkastuksen laajuudesta voivat olla virheelliset. Samanlaisia näkemyksiä oli myös tilintarkastajalla T3, jonka kokemusten mukaan tarkastuslautakunnilla voi olla välillä turhan kovia odotuksia tilintarkastukseen liittyen tai odotus voi olla, että tilintarkastajat tarkastavat aivan kaiken aineiston läpi. T3 kokemusten mukaan luottamushenkilöillä voi olla myös epäselvyyttä siitä miten yksityisen puolen tilintarkastustehtävät eroavat kuntien tilintarkastuksesta.

*”Tilintarkastus on perinteisesti ollut vähän sellainen vaikeasti hahmotettavissa oleva asia, varsinkin kun vastapuolella saattaa olla myös luottamushenkilöitä niin heillä on ehkä vaikeata ymmärtää sitten sitä, että mitä siihen tilintarkastukseen liittyy tai jos ne luulevat ymmärtävänsä niin ne kuvittelevat et siihen liittyy paljon enemmän mitä siihen niin kun oikeasti liittyykään. – – Että kyl mä näkisin niin, että kyllä siellä semmoista odotuskuilua varmasti on niin kun sinne päin.” (T2)*

Haastatteluiden pohjalta keskeinen osa-alue odotuskuilun muodostumisessa on se, että mitä asioita voidaan nähdä kuuluvan tilintarkastajan lakisääteiseen tehtävään ja mitä ovat taas erillisen toimeksiannon piiriin kuuluvia palveluita. Osataan myös aiemmassa kappaleessa käydyn hintakilpailun seurauksena tilintarkastajien on täytynyt pohtia tarkemmin mitä asioita he suostuvat tekemään, joita ei varsinaisesti lakisääteisen tilintarkastuksen tehtävien täyttämiseen voida nähdä sisältyvän. Näillä odotuksilla voidaan nähdä olevan vaikutusta myös tilintarkastuksen laatuun. T2 mielestä on nähtävillä odotuskuilua osapuolten

välillä siitä, mitä oikeastaan on laadukas tarkastus. Hän kommentoi, että tilintarkastajien näkökulmasta laadukas tarkastus on tehty sääntöjen ja hyvän tilintarkastustavan mukaisesti noudattaen kuntalakia, mutta kunta-asiakkaan mielestä tarkastus voi olla laadukasta, kun tarkastuksen ohella on saanut esittää tilintarkastajalle kysymyksiä ja saanut näihin myös vastauksia. T1 mukaan aiemmin on toimittu paljon asiakkaan kokeman laadun mukaisesti eikä ole tehty viranomaisen laatuvaatimuksia täyttävää tilintarkastusta. Hänen mukaansa tilintarkastuksen kehitys ja muuttuminen on kuitenkin johtanut siihen, että tehdään paljon määrämuotoisempaa ja tasalaatuisempaa tilintarkastusta.

”Tilintarkastus on muuttunut tässä minunkin urani aikana tosi paljon, nimenomaan siitä on tullut hyvin paljon määrämuotoisempaa ja kaikki se kehitys ei ole ollenkaan pahasta, tehdään semmoista tasalaatuista vaatimuksia täyttävää tilintarkastusta niin se on vaan hyvä asia, se on ollut aika hahmottomatonta aiemmin niin yksityisellä kuin julkisella puolella, se on ollut niin kun hyvin kirjavaa se tekeminen ja siinä on näkynyt tämä asiakkaan kokema laatu, mutta suunta on kyllä ollut niin kun monestakin syystä tämä ja yks näistä on tämä kilpailutilanne.” (T1)

Tilintarkastajat ovat joutuneet vetämään paljon rajaa sille, että missä menee lakisääteisen tilintarkastuksen raja. T2 mielestä tämä raja menee neuvonnassa, mutta samalla tämä neuvonta ja keskusteluissa mukana oleminen saatetaan kokea juuri hyväksi asiakkaan kokemaksi laaduksi. T1 totesi haastattelussa, että laatua on asiakkaan näkökulmasta myös se, millaista lisäarvoa tilintarkastus tuottaa tarkastuskohteelle sisältäen paljon eri asioita. T1 on yrittänyt omassa toiminnassaan karsia lakisääteisen tilintarkastuksen vain sen ytimeen, mutta riippuen asiakkaasta hän vaihtelevasti kommentoi ja konsultoi muun muassa tilinpäätökseen, sisäiseen valvontaan tai lakeihin liittyviä asioita. T1 mielestä näissä on kyse asioista, joita asiakas näkee ja kokee hyväksi ja laadukkaaksi tilintarkastukseksi, koska he saavat apua ongelmiinsa. T1 tekee tämän tyyppisiä asioita asiakaspalvelun hengessä, mutta hyvin rajatusti. Lähtökohta on hänellä kuitenkin se, että nämä selvitetään erillisen toimeksiannon puitteissa oikean asiantuntijan toimesta. Tilintarkastajien mielestä rajan asettaminen on kuitenkin hyvin ”veteen piirretty viiva” eikä rajanveto ole selkeästi määriteltävissä.

”Onhan se vähän veteen piirretty viiva, että ei se ihan niin selvärajaista ole ja kyllähän ne on tottunut siihen, että neuvontaa saa ja mä oon aina sitä mieltä, että tottakai niin kun neuvon, jos se on sellainen asia että se tarkastuksessa, jos he tekisivät sen väärin, sitten tarkastuksessa tulisi se esille ja sitten mää kuitenkin joutuisin sanoo, että ’hei tää on nyt tehty väärin että voitteko tehdä tän oikein’ tai jopa jos se on niinkin olennainen asia, että sit joutuu mukauttamaan jotain raportointia, kertomuksia, sen virheen johdosta niin tietenkin mielellään ennakoiden käydään sitä keskustelua asiakkaiden kanssa, että se tilinpäätös tai joku kirjanpitoasia olisi sitten kerralla oikein.” (T2)

Pyyntöjä tilintarkastajalle tulee monelta eri taholta kuntaympäristöstä. Esimerkiksi T1 kokemusten mukaan tarkastuslautakunnista tulee paljon pyyntöjä, että voisiko tilintarkastaja selvittää tiettyä asiaa tai kuuluuko jokin asia tilintarkastajan tehtävään, vaikka nämä eivät lakisääteiseen tilintarkastukseen kuulu. Myös T3 mukaan tarkastuslautakunta esittää erilaisia pyyntöjä, mutta hänen kokemuksensa mukaan pyynnöt saattavat mennä usein ”nippelitietoihin” eikä välttämättä pystytä hahmottamaan sitä, mikä on tarkastuksen kannalta olennaista ja mikä ei.



Tilintarkastaja T4 harvemmin on saanut ohjeistusta tarkastuslautakunnan toimesta, mutta hänen mukaansa kunnan johdolla tai talousjohdolla on moniakin toiveita liittyen asiantuntija-apuun erinäisissä hallinnon ja talouden kysymyksissä.

”Se rajanveto ei välttämättä aina ole ihan kristallinkirkas mikä on tarkastusta ja mikä on jotain muuta, mutta sanoisin, että tällä puolella tilintarkastajien täytyy olla kyllä heräillä, koska tuota sitä tilintarkastuksen työn laatua kuitenkin sit arvioidaan sen perustehtävän suorittamisen kautta, ei näitten muitten mahdollisten johdon tukena tehtävien tehtävien kautta ja tää asia varmasti niinku kaipaa terävöittämistä.” (T4)

T4 lisäksi myös haastateltavalla T1 on kokemuksia johdon odotuksista auttaa erinäisissä tehtävissä. Nämä odotukset ovat kohdistuneet niin kirjanpitäjien ohjeistukseen, kun johdon tarpeiden palvelemiseen. T1 mukaan odotuskuilu johdon ja tilintarkastajien välillä voi näkyä siinä, että johto tukeutuu ajatukseen siitä, että tietyistä asioista ei tarvitse huolehtia, koska tilintarkastaja kuitenkin käy jotain asiaa läpi. T1 mukaan tästä voi aiheutua riskiä, koska tilintarkastajan näkökulma ja tarkastelutarkkuus voi olla hyvin erilainen ja perustua juuri johdon arvioihin. Tilintarkastaja T4 mukaan odotuskuilu tilintarkastuksen tehtäviin kuuluvista asioista on jonkin verran suurempi pienemmissä kunnissa, jossa usein odotetaan tilintarkastajan olevan johdon neuvonantaja. Ongelmallisesti pienemmissä kunnissa tarkastuspäivät voivat olla hyvin niukat, joissa jokainen tarkastuspäivä tarvitaan tilintarkastuksen varmennustehtävän varmentamiseen. Tilintarkastajien näkökulmasta on tärkeää pystyä pitäytymään tilintarkastuksen varmennustehtävässä. Haastateltavat T1, T2 ja T4 kommentoivat odotuksista tilintarkastuksen varmennustehtävän ja konsultointitehtävien välillä seuraavasti:

”Tätä johdon puolen niin se varmaan juontaa juurensa siitä, että tilintarkastajat on aika hyvin usein siinä tilintarkastustoimeksiannon puitteissa palvelut sitä johtoa ja sen tarpeita ja siitä on sitten ehkä jäänyt semmoinen niin kun traditio päälle. – – sitten kirjanpitäjät kyselevät asioita, että tilintarkastajan tehtävä on heitä ohjeistaa ja heille kommentoida sitten asioita, että kyllä menee sekaisin mitä kuuluu tilintarkastajan tilintarkastustehtävään ja mitä ei kuulu. On paljon niin kun toiveita ja odotuksia, joita joutuu sitten sen tilintarkastustehtävän puitteissa alasampumaan, noihin kaikkiin tarpeisiin voi ja pitääkin vastata, mutta kannattaa sitten formuloida ne erilliseksi toimeksianoksi ja pitää tosiaan sen tilintarkastustehtävän rajattuna.” (T1)

”Tilintarkastajana meidän täytyy pitää kirkkaasti mielessä se, että mikä se meidän tehtävämme on kuntalain mukaan ja eikä me tehdä sitten muuta, ja asiakkaat niin kun tietenkin haluaisivat, että me tehdään kaikkea muutakin kivaa, konsultoidaan ja neuvotaan, kerrotaan miten asiat tehdään ja pidetään siinä samalla sitten koulutusta vielä, että mitkä ovat uusia asioita mitä teidän pitää tietää ja muuta.” (T2)

”Aika usein sitten kunnan johdolla tai kunnan talousjohdolla on moniakin toiveita ja ne toiveet liittyy aika usein siihen, että tilintarkastaja vois toimia asiantuntija-apuna ohjeistamassa eri tyyppisissä hallinnon ja talouden kysymyksissä, ja tässä saattaa tulla rajavetokysymys siitä, että onko kysymys tilintarkastuksesta eli varmennustehtävästä vai onko kysymys tämmöisestä konsultaatiotyyppisestä neuvontatehtävästä ja voi olla, että varsinkin pienemmissä kunnissa odotuskuilu on tältä osin jonkin verran isompi, odotetaan että tilintarkastaja on yleisesti tällainen johdon ikään kuin neuvonantaja ja sparraaja, ja sitten taas tilintarkastajan näkökulmasta erityisesti näissä pienissä niin ne monesti vähäiset tarkastuspäivät pitäisi käyttää nimenomaan siihen tilintarkastuksen perustehtävään, siihen varmennustehtävään, ja täällä se näkemysero saattaa tai odotuskuilu korostua.” (T4)

Tilintarkastusfunktioon kohdistuu myös odotuksia yhteiskunnalliseen tarpeeseen perustuen. T1 mukaan kyseessä on hiljainen laatukokemus, joka on kaikkein abstraktein asia ja julkisella sektorilla vaikeasti hahmotettavissa verrattuna yrityspuoleen. Yrityspuolella tarve perustuu erityisesti pääomamarkkinoihin ja niiden virtaamiseen eri sijoituskohteisiin. Vastaavanlainen yhteiskunnallinen tarve on myös julkishallinnossa, vaikka se on luonteeltaan hieman erilaista eikä ole yhtä selkeästi hahmottunut. Myös haastateltava H5 otti esiin näkökulman, että tarkastuslautakunnan riippumattomuus ja suvereniteetti ovat tärkeitä osana tilintarkastuksen järjestämistä, koska tarkastustoimi ja tilintarkastusfunktio palvelevat viime kädessä kuntalaisten etuja ja mihin heidän verovarojansa käytetään. Kuntalaista voidaankin pitää viime kädessä tilintarkastuksen toimeksiantajana.

Seuraavaksi siirrytään käsittelemään tilintarkastustehtävään liittyviä odotuksia ja tyytyväisyyttä erityisesti kuntin näkökulmasta. Tutkielman haastateltuiden perusteella tarkastuslautakuntien puheenjohtajat ja kaupungin reviisorit ovat olleet pääsääntöisesti tyytyväisiä suoritettuun tilintarkastukseen ja sen laatuun. Esimerkiksi H5:n kunnassa on konsultoitu tiintarkastajaa ja saatu siihen vastauksia asianmukaisesti. H6 ja H7 ovat olleet tyytyväisiä tilintarkastuksen sopimukseen ja raportointiin. H6 mielestä toimivan tilintarkastuksen pohjalla on hyvin rakennettu sopimus, johon molemmat osapuolet ovat orientoituneita.

Haastateltavan 7 mukaan heidän kunnassaan ymmärrys tilintarkastajan tehtävistä ja velvollisuuksista on ollut pääsääntöisesti hyvä, mutta joskus odotukset ovat voineet olla tilintarkastajaa kohtaa suuremmat koskien sitä, mitkä asiat ovat tarkastusta ja mitkä taas konsultointia. Hänen kokemuksensa mukaan tilintarkastajat tekevät tarkastustaan työsuunnitelmansa mukaisesti, eivätkä ota kovin helposti ulkopuolisia tehtäviä muutoin kuin erillisestä rahasta. Henkilökohtaisesti H7 odottaisi enemmän vuoropuhelua tilintarkastajan kanssa esimerkiksi siitä, kuinka hankintasopimukset toimivat ja että niitä on varmasti noudatettu. H7 mukaan tilintarkastajien rooli asiantuntijana neuvonnassa korostuu hyvin pienissä kunnissa, joita on Suomessa hyvin paljon. Hänen mukaansa suurempien kaupunkien tarkastuksessa voi tilintarkastajilla olla paremmat mahdollisuudet keskittyä lakisääteisen tilintarkastuksen tehtäviin neuvonnan sijaan.

*”Tilintarkastajat tekee sen työsuunnitelman mukaan [tarkastusta] ja kun keväällä miettään seuraavalle tarkastuskaudelle, joka syksyllä alkaa ja päättyy sitten sinne kevääseen, niin tuota heillä on se oma juttunsa, jota heidän pitää [tehdä], joka kuuluu siihen lakisääteiseen tilintarkastukseen, että eivät he kovin helposti ota sitten ulkopuolisia tehtäviä muutoin kuin erillisestä rahasta.” (H7)*

*”Eihän pienillä kunnilla ole, jos ajattelee alle 3000 asukkaan kuntia, joita on pilvin pimein Suomessa, niin aikalailla se kunta on sen tilintarkastajan niin kun voisiko sanoa ohjenuoren päässä, että tilintarkastaja melko pitkälle pystyy sanelemaan asioita sinne kuntaan ja on sillä tavalla enemmän asiantuntija ja tietysti suurissakin kaupungeissa on se asiantuntija, mutta sitten voidaan tehdä myös sitä lakisääteistä tarkastusta niin kun nimenomaan sen tilintarkastuksen näkökulmasta eikä niinkään sen konsultoinnin näkökulmasta.” (H7)*

Haastateltavan H6 kunnassa tilintarkastajan ja tarkastuslautakunnan välistä odotuskuilua on pyritty vähentämään sillä, että tilintarkastaja esittelee

julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaaluentopaketin avulla aina ensimmäisellä raportointikerralla. H6 mielestä odotuskuilua voidaan madaltaa myös osapuolten välillä hyvällä ja avoimella keskusteluyhteydellä sekä yhteistyöllä. Näiden tekijöiden avulla on mahdollista yhdessä pohtia mitkä tehtävistä kuuluvat kunnalle tarkoituksenmukaisuuden periaatteella, ja mitkä taas ovat tilintarkastajan tehtävät laillisuuden pohjalta. H6 mielestä lisäpalveluiden ostossa valitun tilintarkastusyhteisön käyttö voi olla järkevää, koska heiltä on mahdollista saada lisäarvoa sitä kautta, että heillä on tuntemusta kunnasta tai kaupungista ja he saattavat löytää paremmin ajankohtaisia kipukohtia. Toisaalta myös muiden yhteisöjen käyttö on järkevää riippuen siitä, minkälainen asia on kyseessä. Haastattava H6 kommentoi odotuskuilun madaltamista kunnassaan seuraavasti:

”Tavallaan ihan rehellisesti sitä odotuskuilua yritettiin sillä madaltaa, että tiedetään mitä se tilintarkastaja oikeasti tarkastaa ja mitä lain mukaan kuuluu tarkastaa ja miten se tehdään noin tietenkään pääpiirteissään siinä kohtaa, mutta ihan kuitenkin semmoinen niin kunluentopaketti annettiin siinä, että suullisesti siinä esitettiin ja diat jaettiin, että itse ainakin koin, että semmoinen tehdään kyllä seuraavankin kauden aluksi, et oli siitä sen verran paljon hyötyä ihan sen odotuskuilun madaltamiseksi.” (H6)

Tilintarkastajien intressinä on ollut karsia lakisääteisen tilintarkastuksen ulkopuoliset tehtävät erillisen toimeksiannon ja palkkion piiriin kuten aiemmin mainittiin. Nämä tilintarkastuksen ulkopuoliset palvelut ovat kuitenkin aiheuttaneet myös jonkin asteista tyytymättömyyttä H8:n kunnassa johtuen niiden määrästä ja tekemisestä ilman asianmukaista hyväksyntää:

”Meillä oli tuossa semmoinen tilanne, että tämä tilintarkastusyhteisö sai kaupungilta lisää töitä, konsultti ja asiantuntijatehtäviä, ja meillä on hallintosäännössä siitä pykälää, että ei ilman tarkastuslautakunnan lupaa saa ottaa tietyn rajan ylittäviä tehtäviä ja siinä oli tapahtunut tällaisista ettei olla aina muistettu lupaa kysyä, ja siten ollaan kyllä arviointikertomuksessa huomautettu siitä, että näitä tällaisia konsultti- ja asiantuntijatehtäviä on vähän liikaa, että ne rupeaa jo olemaan rahastuksen makua tilintarkastusyhteisöllä tässä.” (H8)

### 5.1.6 Tarkastuslautakunnat

Haastatteluissa pyrittiin myös selvittämään tarkastuslautakunnan vaikutusta osana suoritettuna tilintarkastuksen laatua. Tilintarkastajien haastatteluissa vallitsi melko yhtenäinen käsitys siitä, että tarkastuslautakunta antaa tilintarkastajien tehdä itsenäisesti työtään ja vaikutukset tilintarkastuksen laatuun eivät olisi taten kovin merkittäviä. Lisäksi tutkielman haastatteluiden pohjalta kaupunkien reviisorien työn vaikutus näkyi siinä, että he pitivät tilintarkastajaa tietoisina menneillä olevista asioista tuoden lisäarvoa myös tilintarkastajien työhön ja toimivat tiedonviejinä osapuolten välillä. Haastatteluissa selvisi erilaisia näkemyksiä, kuinka tilintarkastajat ovat nähneet tarkastuslautakunnan vaikuttavan tilintarkastukseen. Tilintarkastajalla T1 on ollut tapana pitää tarkastuslautakunta riittävän erillään tilintarkastuksesta:

”Mää tykkään jotenkin pitää ne tavallaan riittävästi erillään siitä tilintarkastuksesta et määhän yritän niille aina kertoa, että on niin kun kaksi asiaa, on tämä lakisääteinen tilintarkastus ja sitä suorittaa tilintarkastaja virkavastuulla ja te toki seuraatte sen

toteutumista, mutta te seuraatte sen toteutumista niin, että minä esittelen teille suunnitelmaa ja raportoin sitten havainnoista ja muista asioista, ja sitten on tämä arviointitehtävä joka kuuluu sitten teille, että määhän haluan ja yritänkin erottaa et ne on kaks eri asiaa ja en niin kun halua päästää heitä vaikuttamaan siihen tilintarkastukseen enkä sen laatuun millään tavoin. Se ei missään nimessä tarkoita sitä et määhän dissaisin heitä tai jotenkin, et heiltä tulee ihan arvokasta taustatietoa asioihin liittyen ja aina sanon et hyvä tietää, että määhän mietin, onko toi semmoinen et tilintarkastajan tulee jotenkin huomioida. – Et ehkä tuolla tavalla ne taustatiedot mitä mä niinku ite hyödynnän ja totta kai taustatiedot liittyvät sitten riskiarvioon ja tarkastuksen kohdistamiseen, niin ehkä se nyt tällä tavalla vaikuttaa siihen [tilintarkastuksen suorittamiseen].” (T1)

Myös tilintarkastajien T2 ja T4 mielestä tarkastuslautakunnan toiminnan vaikutus laatuun ovat melko vähäisiä, jos ajatellaan nimenomaan tilintarkastuksen laatu- ja näkökulmasta. T4 mukaan tarkastuslautakunnilla on joskus toiveita tietyistä alueista, joista olisi hyvä tilintarkastajan ottaa selkoa, mutta näistä on hänen mukaansa onnistuttu hyvin joustavasti sopimaan esimerkiksi erillisen toimeksianton muodossa. Haastateltujen tilintarkastajien näkemys on se, että tarkastuslautakunnan vaikutus laatu- ja näkökulmasta näkyy pääasiassa siinä, kuinka hyvin he onnistuvat suorittamaan kilpailutuksen arvottamisen ja valitsemaan sen pohjalta mahdollisimman hyvän tilintarkastajan. Tätä näkemystä tukee myös kuntien haastateltavan H7 kommentti siitä, että hyvä tilintarkastuslautakunta osaa tehdä kilpailutuksen paremmin ja osaa määrittää sopimuksen niin, että se täyttää tarvittavat vaatimukset. Kilpailutuksen kautta tarkastuslautakunnan merkitys näkyy myös laadussa, koska hyvin hoidetun kilpailutuksen pohjalta saadaan myös laadukkaampi tilintarkastusyhteisö kunnan tilintarkastajaksi.

Tilintarkastajien mielestä tarkastuslautakunnan rooli tarkastukseen voi näkyä kuitenkin siinä, että he voivat antaa toiveita tai vinkkejä osa-alueista, joihin heidän mielestään tarkastusta olisi hyvä kohdistaa. Samaa näkökulmaa esitti myös haastateltava H7, jonka mukaan tarkastuslautakunnan toiminnan vaikutus laatuun näkyy heidän kunnan tuntemuksessaan, jonka myötä he tuovat oman panoksensa yhteistyöhön. Nämä ovat olleet tilintarkastajan T2 mukaan kuitenkin lähtökohtaisesti pienempiä asioita, joilla ei ole ollut lakisääteisen tilintarkastuksen näkökulmasta merkitystä. Lisäksi T2 otti esiin näkökulman, että tarkastuslautakunnalla on toki oikeus antaa tehtäviä tilintarkastajalle, jos ne eivät ole ristiriidassa hallintosäännön tai lain kanssa. Tämän myötä tarkastuslautakunnan toimilla voi olla vaikutusta ainakin tilintarkastuksen suorittamiseen annettujen tehtävien kautta. Tilintarkastaja T2 kommentoi tarkastuslautakunnan antamia näkemyksiä ja toiveita seuraavasti:

”Mielellään kuulenkin heidän kommenttejaan ja aika usein sitten sieltä, kun he sitten siinä kunnassa asuvat ja tietävät yleisesti mitä kunnassa tapahtuu paremmin taas kuin itse. Niin sieltä monesti tulee sellaista, mikä on nyt puhututtanut vaikka kaupungilla tai kunnassa yleisesti, niin semmoisia asioita saattaa tulla sitten esille, että mikä voi olla vinkkinä sille et mikä vois olla sellainen tarkastuksen kohde, mutta että aika usein ne on kyllä sitten semmoisia vähän pienempiä asioita niin sanotusti mitkä sitten kaupungilla puhuttaa, että jotka ei sitten tarkastukseen hirveästi liity, mutta että kyllä määhän niitä aina mielellään kuuntelen, koska kyllä sieltä sitten joskus jotakin voi tarrua ihan omaan tarkastukseenkin ja sitä kautta sitten myös tarkastuksen laatuunkin vaikuttavia tekijöitä, mutta että ei kovin.” (T2)

Haastatteluissa kuntien tarkastuslautakuntien puheenjohtajien ja kaupunkien reviisorien kanssa selvisi, että useimmiten tarkastuslautakunnan työtä ja kilpailutuksen valmistelua suorittaa myös laajempi virkakunta tarkastustoimessa. Haastateltava H5 mielestä tarkastuslautakunnan toiminnalla voi olla välillistä vaikutusta tilintarkastuksen laatuun, koska sen tehtäviin kuuluu kunnanhallituksen toiminnan valvominen. Hän myös pohti, että onko tarkastuslautakunta ollut hänen kunnassaan tässä tehtävässä riittävän terävä, koska organisaation sisällä on voinut välillä olla epäselvyyttä rooleista ja tehtävistä kunnanhallituksen ja tarkastuslautakunnan välillä. H5 mielestä olisi erittäin tärkeää valtuustokauden alussa selvittää uusille valtuutetuille ja kunnanhallitukselle roolitukset ja vastuut.

Haastateltava H6 kokee tarkastuslautakuntien vaikutuksen laatuun näkyvän siinä, että hyvä ja osaava tarkastuslautakunta esittää toivomuksia tilintarkastajalle, joita he haluaisivat tilintarkastajan tarkastavan. Tämän jälkeen neuvotellaan siitä, että mahtuvatko nämä lakisääteiseen tilintarkastukseen vai onko kyseessä erillisen toimeksiannon piirissä oleva tehtävä. Samaa mieltä on myös haastateltava H7, jonka mielestä tarkastuslautakunnan tekeminen näkyy tarkastustoiveiden esittämisessä tilintarkastajille. Hänen mielestään on kuitenkin huomioitava se, että tilintarkastajat tekevät kuitenkin oman olennaisuusarvion perusteella valinnan kuuluuko pyyntö tai toive lakisääteiseen tarkastukseen vai erillisen toimeksiannon piiriin.

H8 mielestä tarkastuslautakunnalla on merkittävä vaikutus laatuun, mutta vaikutuksen suuruus riippuu tarkastuslautakunnan toimivuudesta, yhteistyöstä ja luottamuksellisten asioiden käsittelystä. Tarkastuslautakunnalla on hänen näkemyksensä mukaan merkittävä vaikutus laatuun arviointikertomuksen kautta. Toimivan tarkastuslautakunnan arviointikertomus on asiallinen, rakentava ja uskalltaa puuttua epäkohtiin rakentavalla tavalla. H8:n kunnassa tarkastuslautakunta on antanut ohjeistusta esimerkiksi liittyen lisätyöpyyntöihin, jotta näiden määrä ei riskeeraisi tilintarkastuksen riippumattomuutta.

Tarkastuslautakunnan vaikutus tilintarkastuksen laatuun näkyy taas H7 mielestä siinä, että se toimii tietynlaisena tilintarkastuksen kontrollina ja valvojana. Tarkastuslautakunta omalla toiminnallaan valvoo ja kontrolloi, että tilintarkastus tulee suoritettua lain ja sopimuksen mukaisesti. Lisäksi tarkastuslautakunta yhteensovittaa tilintarkastajien, sisäisen tarkastuksen ja tarkastuslautakunnan toimintoja. Tämä tapahtuu esimerkiksi keskustelemalla, että tarkastus tai arviointikohde ei sisällä päällekkäisyyksiä. H7 mukaan kyseisten valvonnan ja yhteensovittamisen myötä laatu tulee kyllä esille. Tämä voidaan todentaa esimerkiksi sen kautta, että tilintarkastajalta jää töitä tekemättä tai ne ovat tehty huolimattomasti.

### **5.1.7 Tilintarkastuksen laatua parantavat tekijät**

Tutkielman keskeisenä osa-alueena oli selvittää mitkä tekijät parantavat kuntien tilintarkastuksen laatua. Haastatteluissa selvisi hyvin monipuolisesti eri näkemyksiä molemmilta osapuolilta laatuun liittyvistä asioista. Laatu ja siihen sisältyvien asioiden voidaan nähdä olevan jonkin verran aina subjektiivisia. Garvinin (1988) sanoin henkilöiden on usein helppo visualisoida mielissään mitä laatu on,

mutta samalla se on hyvin hankala tarkasti määritellä. Tavoitteena oli kuitenkin löytää haastatteluiden avulla merkittävimpiä laatutekijöitä, joihin haastateltilloilla on yhtenäisiä näkemyksiä.

Yhtenä merkittävimpänä laatua parantavana tekijänä nousi esiin kokemus. Toisaalta samalla useat haastateltavat ottivat esiin näkökulman, että kokemus ei välttämättä takaa laatua ja siihen liittyy myös ongelmia. Kokemustekijää osana laatua on käsitelty hyvin kattavasti tarjouspyyntöjen kappaleessa 5.2.1, jonka vuoksi se jätetään tässä kappaleessa pienemmälle huomiolle. On kuitenkin olennaista mainita tilintarkastuksen laatua parantavien tekijöiden osalta, että kokemuksella voidaan nähdä aina olevan jonkin verran vaikutusta hyvään laatuun.

Tilintarkastuksen laatua parantavaksi tekijäksi nähtiin kuuluvan riittävien resurssien varmistaminen tilintarkastuksen suorittamiselle. T3 mukaan laatua parantaa se, että katsottaisiin tarkastusta kokonaisuutena ja käytettäisiin vähän enemmän aikaa tarkastukseen. Näkemys oli yhtenäinen myös kuntapuolen haastateltavilla H6 ja H8. Haastateltava H8 mielestä tilintarkastuksen laatua parantaisi sen laajuuden lisääminen esimerkiksi lisäämällä tarkastuspäiviä tai tarkastuksen painopistealueita. Myös H6 totesi, että tarvittavien resurssien eli tarkastuspäivien määrä on oltava riittävä, jotta tarkastuksen laatu ei heikenny. Tässä merkittävä rooli on nimenomaan kunnilla, jotka määrittelevät tarkastuspäivien määrän tarjouspyynnöissä. Lisäksi tilintarkastajan kauden pidentäminen samankunnan tilintarkastajana voisi osaltaan nostaa laatua paremman perehtymisen kautta tarkastuskohteeseen T3 mielestä. Samaa mieltä oli myös H6, jonka mukaan laatua voi parantaa myös hioutuneet toimintatavat saman tarkastusyhteisön kanssa pidemmän kauden myötä. Tilintarkastaja T3 totesi haastattelussa leikkimielisesti tilintarkastajan nykyistä kautta ja H6 riittävien resurssien tarjoamista seuraavasti:

”Tämä kun on useimmiten 4 vuotta se kausi jossain kunnassa niin menee eka vuosi siihen, että opit tuntemaan sitä asiakasta, toka niin ihmettelet vielä enemmän, kolmantena vuotena osaat jo vähän raportoida ja tiedät missä on ne kriittiset kohdat ja neljäs vuosi on ehkä se, että sanotaan et meistä on jotain hyötyä ehkä, ja sit vaihtuu kausi ja valitaan joku muu, että et vois olla vähän pidempi toi kausi niin ehkä molemmat osapuolet saisi enemmän irti tästä. Et ei menisi niin paljon aikaa näihin perusjuttuihin, että se on yks tapa. Toisaalta huomaa senkin et se voi olla asiakkaalle ihan hyvä, että se tarkastaja tai yhteisö vaihtuu välillä, et kun jos tavallaan on pitkään ollut niin ne tietävät et se tulee, sitten se kysyy sitä mappia ja sitten se ottaa sen ja menee tutustumaan siihen ja sitten se palauttaa sen puolen tunnin päästä.” (T3)

”Meidän pitää myös tarjota sitten ne resurssit, että ei voi ajatella niin, että me pudotettaisiin päivien määriä hirveästi ja sanottaisiin, että sama paketti pitää tulla, kun ennenkin, että kyllä se on kahden kauppa myös niin päin, että meidän pitää sitten kun kaupunki/kunta kasvaa niin ihan jo pelkästään sen takia miettiä, että onhan meillä riittävät resurssit. Kyllä se on myös sen tilaajan puolen ymmärryksestä mun mielestä aika paljon kiinni, että sitten tiedetään mitä pyydetään ja ollaan valmiita antamaan resurssit sitä vasten sitten.” (H6)

Toisaalta tarkastuskohteen vastuullisen tilintarkastajan vaihtuvuuskin nähtiin olevan laatua parantava tekijä. T3 mukaan tämä voi olla asiakkaalle hyväksi, koska tarkastukseen saadaan uutta näkökulmaa. Samaa mieltä oli myös kuntien

puolelta haastateltava H6, jonka mukaan vaihtuvuuden myötä tarkastukseen saadaan hieman erilaista tulokulmaa ja voidaan kyseenalaistaa jotain eri asioita.

”Ne on tavallaan oppinut sen, että laitetaan ne tietyt kohdat kuntoon niin ei jäädä kiinni. Sitten mä olen huomannut sen, kun mä menen uutena johonkin ja kysynyt et ’joo et mitäs tää tämmöinen on’, ’ai mitä, ei se edellinen koskaan kysynyt’, ’no camoon mitä jos minä nyt kysyn kuitenkin’, tai et tuodaan se mappi ja mä kysyn et ’mitä mä tällä teen’, niin että joo se vaihtuvuus kyllä tietyssä määrin hyvä juttu, mutta kyllä niin kun pitäisi varmaan sitä sopimuskauden pituutta vähän fundeerata et ennen vanhaan se oli aina neljä vuotta mutta silloin kaikki Suomen kunnat tuli kilpailutukseen yhtä aikaa ja hirveä rumba.” (T3)

Yhtenä laatuun vaikuttavana tekijänä nähtiin kuntien puolelta osapuolten välinen yhteistyö (H7) ja sopimuksen miellyttävyyys (H6). Yhteistyö laatua nostavana tekijänä näkyy H7 mukaan esimerkiksi hyvinä neuvottelu- ja keskusteluyhteyksinä sekä säännöllisenä yhteydenpitona, jonka myötä tilintarkastajan työn laadun toteumista voidaan seurata.

”Siis kyllähän se vaatii tosiaan molemmilta puolilta sen, että just se sopimus pitää olla semmoinen, että molemmat pystyvät sen kanssa elämään, että mekään ei voida niin kun vetää sitten tavallaan sitä ruuvia niin kireälle, että se sitten alkaisi heiltä haitata toisesta päästä vaan tavallaan pitää antaa ne toimintaedellytykset sille yhteisölle ja sitten tietyllä tavalla me saadaan ne raportit silloin, kun on sovittu ja siinä laajuudessa, kun on sovittu ja he siinä suunnitelmassaan pysyy.” (H6)

Tilintarkastajien näkökulmasta tilintarkastuksen suorittamiseen ja sen laatuun vaikuttavat monet tilintarkastustyön käytännön tekemiseen vaikuttavat tekijät. Tällaisiin tekijöihin voidaan haastatteluiden pohjalta sisällyttää suuri määrä eri asioita kuten tietoteknisten apuvälineiden hyödyntäminen, oikeiden ihmisten saaminen oikeisiin toimeksiantoihin, yhtenäinen dokumentointi ja työpaperipohjien käyttö, koulutus ja perehdytys, keskinäinen vuoropuhelu tilintarkastajien välillä ja yhteisten toimintamallien omaksuminen.

T3 mukaa julkissektorin tilintarkastus ei ole ollut aina se mieluisin paikka alalle tuleville nuorille avustaville tilintarkastajille. Laadun parantamisen kannalta olisi kuitenkin erittäin tärkeää, että päävastuullisen apuna tarkastustyötä tekevilla tarkastajilla olisi aito kiinnostus julkishallinnon kokonaisuuksia ja tarkastusta kohtaan. Hänen mukaansa uudet ja innokkaat alalle tulevat haluavat monesti mukaan pankki-, vakuutusyhtiö-, pörssi- ja privaattipuolen toimeksiantoihin.

T2 mukaan data-analytiikan ja tietoteknisten välineiden hyödyntämisellä voi olla tulevaisuudessa yhä suurempi rooli tarkastuksen laadun parantamisessa. Kyseessä voi olla sellainen laatutekijä, jolla on T2 mielestä molempien osapuolten kokemaa laatua parantava vaikutus. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi data-analytiikan avulla voidaan tehostaa aineistotarkastusta ja löytämään virheitä paremmin. Samalla näiden toimenpiteiden sivutuotteena voi syntyä asiakkaita hyödyntäviä ja heitä kiinnostavia asioita.

Kaikilla haastateltavilla tilintarkastajilla oli yhtenäisiä näkemyksiä siitä, että tilintarkastajien välisellä tasalaatuisemmalla työllä ja yhdenmukaisilla toimintatavoilla on laatua parantavia vaikutuksia. Varsinkin ennen vanhaan

tilintarkastajilla on ollut tapana tehdä tarkastusta ja asioita aina hieman omilla tavoillaan. Haastatteluiden pohjalta voidaan tulla hyvin johdonmukaiseen päätökseen, että mitä paremmin tilintarkastusta suorittavat henkilöt ymmärtävät tilintarkastuksen kokonaisuutta ja siihen olennaisesti liittyviä asioita, näkyy tämä tilintarkastuksen laadun parantumisenä. Haastateltava T4 kommentoi tilintarkastuksen laatua parantavia tekijöitä seuraavasti:

”Laatua parantavia tekijöitä on ainakin pyrkimys yhdenmukaiseen toimintamalliin ja selkeään toimintamallin kuvaamiseen, dokumentointiin ja laatua parantaa ennen kaikkea tilintarkastajien keskinäinen vuoropuhelu, koulutus ja perehdyttäminen ja yhteisten toimintamallien omaksuminen. Siinä kokeneilla tarkastajilla on sikäli merkittävä rooli, että heidän pitäisi tunnistaa niitä keskeisiä seikkoja ja osata viestiä niitä nuoremmille ja tavallaan opettaa siihen mikä on tilintarkastuksen ydintä, ja että opitaan hahmottamaan toimintaa, olennaisuutta ja riskejä ettei nähdä laatua pelkästään mekaanisena asiana, että meillä on vaan niin kun ruksattavia listoja, jotka ruksitaan vaan laatu syntyy siitä, että tilintarkastaja on semmoinen toimija, jolla on riittävä osaaminen ja kyky ymmärtää asiakkaiden toimintaa ja tehdä johtopäätöksiä siitä.” (T4)

Haastateltava H5 mainitsee, että laadukkaan tilintarkastuksen suorittamista helpottaa tarkastuksen kohteena olevan kaupungin tai kunnan avoin ja läpinäkyvä hallintokulttuuri, jossa ei vallitse salailukulttuuria. Voidaankin nähdä tilintarkastuksen kohteen olevan yksi laatuun vaikuttava tekijä, jolla on myös oma roolinsa osana tilintarkastuksen laadukasta suorittamista. Hyvän laadun tuottaminen ei siis välttämättä ole kiinni vain tilintarkastajien toiminnasta, vaan myös tarkastuskohteen toiminnalla ja sen organisaatiokulttuurilla voidaan nähdä olevan rooli mahdollistaessa hyvän tarkastuslaadun muodostumista. H6 toteaa, että laatua voi parantaa myös suuremmissa kunnissa ja kaupungeissa organisaation koko ja hioutuneemmat käytännöt. Tämä näkyy siinä, että kunnalta voi löytyä oma ulkoisen tarkastuksen yksikkö, josta löytyy osaamista esimerkiksi ympäristötoimen- tai terveystoimen asioihin. Tietotaidon avulla suurempien kuntien osajat pystyvät sparraamaan tilintarkastajaa ja toisaalta osaavat myös vaatia enemmän. Vastaavaa toimintaa ei ole lähtökohtaisesti ole pienemmissä kunnissa H6 mukaan.

Muita kuntien puolelta esiin nousseita laatuun vaikuttavia tekijöitä olivat muun muassa läsnäolon määrä, etätyö, nopea reagointi havaittuihin asioihin ja riippumattomuuden varmistaminen. Lisäksi esiin nousi laatutekijä tilintarkastajien riittävydestä alalla, joka parantaisi päivävuorokausien riittävyttä tarjouspyynnöissä asetettuihin vaatimuksiin. Haastateltava H8 mielestä laatua voisi parantaa riippumattomuuden varmistaminen rajoittamalla lisätöiden tekemistä ja paikan päällä suoritettavan tarkastuksen määrää nostamalla. Tämän myötä kommunikointi olisi parempaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden, tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajien välillä. Sen sijaan H7 näkemys oli se, että nyt lisääntyneet etätarkastukset ovat olleet paljon tehokkaampia ja keskustelu on ollut jopa tiiviimpää tilintarkastajien kanssa, kun käytössä on ollut Microsoft Teams. Tämän osalta näkemykset eivät ole olleet täysin yhteneviä kuntien edustajien välillä tai tilintarkastajien ja kuntien välillä. Paikallaoloa on käsitelty tarkemmin kappaleessa 5.2.1. H7 toteaa kuitenkin, että hän ei osaa sanoa etämallin vaikutuksesta suoraan laatuun, mutta etätarkastusten lisääntyminen pitäisi



näkyä ainakin korkeampana hintana tilintarkastajille matkakulujen pienentyessä ja tilintarkastajien ajan säästymisenä.

### 5.1.8 Tilitarkastuksen laatua huonontavat tekijät

Haastateltavat tilintarkastajat, kuntien tarkastuslautakuntien puheenjohtajat ja kaupunkien reviisorit esittivät näkemyksiään myös tekijöistä, joilla voidaan nähdä olevan tilintarkastuksen laatua huonontava vaikutus. Edellisessä kappaleessa käytyjen tilintarkastuksen laatua parantavilla tekijöillä voidaan nähdä olevan myös yhteys laatua huonontaviin tekijöihin. Tämä johtuu siitä, että laatua parantavasta tekijästä voi muodostua myös laatua huonontava tekijä, jos sen toteuttamisessa epäonnistutaan. Sama toimii myös toiseen suuntaan eli huonon tekijän poistamisella voidaan nähdä olevan laatua parantava vaikutus.

Haastattelujen pohjalta näkemyksiin laatua huonontavista tekijöistä voidaan sisällyttää alhaiset tarkastushinnat, JHT-tilintarkastajien riittämättömyys alalla, riskit osaamistason heikkenemisestä vastuunalaisen tilintarkastajan vaihtuessa, tilintarkastuksen liian mekaaninen laaduntulkinta ja riippumattomuus. Alhaisten hintojen vaikutus laatua huonontava tekijänä voi näkyä esimerkiksi siinä, että tilintarkastajat eivät ehdi tekemään tarkastusta niin hyvin kuin olisi haluttu (T2) tai toisaalta siinä, että sopimuksessa luvattujen vastuullisten päivämäärät eivät toteudu (H6 & H7). H7 mukaan tämä näkyy siinä, että päävastuulliselle asetettujen päivien työtä hoidetaan melko pitkälle avustavien tilintarkastajien kautta, joilla ei ole samaa pätevyyttä kuin kilpailutuksen yhteydessä on vaadittu tilintarkastajalta. Näissä tilanteissa osaamisen tason ja laaduntarkkailu on hyvin olennaista, jotta tällä ei olisi laatua huonontavaa vaikutusta.

”No kyllähän [laatua] heikentää se, että tilintarkastuksen niin kun kilpailutushinnat ovat sen verran jo alhaiset, että sitten kuitenkin nämä sopimuksissa luvatut niin kun vastuullisten päivät ei välttämättä aina toteudu, ellei siinä ole tiukkana, että sitten melko pitkälle kuitenkin hoidetaan se tilintarkastus avustavien tilintarkastajien kautta, joilla ei sitten välttämättä ei ole sitä samaa pätevyyttä, kun siinä kilpailutuksen yhteydessä on vaadittu. Sellaisen niin kun tavallaan sen osaamisen tason ja siinä mielessä laaduntarkkailu on niin kun olennaista, ja sitten parantaisi, kun kysyt sitten sitä mikä parantaisi tai heikentää tällaista niin kun tilintarkastuksen tekemistä julkisilla niin kylähän se on varmasti se, että niitä osajia pitäisi olla riittävästi.” (H7)

Syynä edellä mainitulle päävastuullisten päivien riittämättömyydelle johtuu pääsääntöisesti alhaisista hinnoista ja JHT-tilintarkastajien liian vähäisestä määrästä. Myös tilintarkastaja T4 näkee, että pidemmällä aikavälillä pula alan työntekijöistä on laatua uhkaava tekijä ja alalle tarvitaan lisää hyviä työntekijöitä:

”Se on tietynlainen huoli, että alalla ei ole riittävästi tekijöitä, että olisi tärkeää että näistä asioista olisi riittävän selkeät ja yhteiset näkemykset ja riittävästi viestintää mitä tämä on ja mitä tarkoittaa, kun tämä on kuitenkin fiksum hommaa ja alalle tarvitaan paljon hyviä työntekijöitä ja se mikä niin kun liittyy laatuun niin mää näen itse et se on positiivinen asia, että se on meidän kaikkien etu, että laatu on riittävällä tasolla, silloin tämä on uskottavaa tämä toiminta ja tekijöille pitää olla selvää mikä on riittävä laatu niin osataan toimia, ja näitten kysymysten parissa on niin kun hyvä jatkaa pohdintaa.” (T4)

Haastateltavat T2 ja H8 ottivat esiin riippumattomuuden merkityksen. T2 mielestä laadun kannalta on hyvin tärkeää, että tilintarkastaja huolehtii riippumattomuudestaan, jonka yhtenä riskitekijänä on riittämättömät resurssit tarkastukselle. Sen sijaan H8 huomauttaa tilintarkastusyhteisön riippumattomuuden vaarantavana tekijänä lisätöiden liian suuren osuuden, joka voi olla seurausta hyvin alhaisesta tarjotusta hinnasta.

”Tämä tilintarkastusyhteisön riippumattomuus on jo meidän mielestämme kärsinyt, jos tarjous tehdään tiettyyn hintaan, joka vedetään aika alas ja lasketaan sen varaan, että sitten lisätöillä voidaan saada sitä tuottoa tilintarkastusyhteisölle lisää.” (H8)

Niin ikään T4 mielestä tilintarkastuksen laatua voi heikentää riippumattomuuden vaarantuminen ja toisaalta liian mekaaninen laaduntulkinta, jonka vuoksi riski olennaisten asioiden havaitsematta jättämisestä kasvaa:

”Laatua voi heikentää se, että jos puhtaasti tehdään siitä mekaanista, mennään tällaiseen hyvin mekaaniseen laaduntulkintaan ja itse vierastan hyvin yksityiskohtaisten check-listojen käyttämistä, koska siinä tietyllä tavalla laadun todentamisesta tehdään helppoa, mutta siihen sisältyy riski siitä, että jotain olennaista jää ymmärtämättä. Tietysti laatua voi heikentää se, että jos tilintarkastaja tinkii omasta riippumattomuudestaan ja ei muista pysyä siinä perustehtävässä. Pahimmillaan laatua voi heikentää se, että pyrkii vastaamaan erityyppisiin toiveisiin ja tarpeisiin ja käyttää sitten aikaa semmoisten asioiden selvittämiseen, jotka vievät sitten resursseja pois siitä varsinaisen tilintarkastuksen suorittamisesta, siinä on uhka et se varsinainen tilintarkastuksen laatu voi heikentyä.” (T4)

## 5.2 Kuntien tiintarkastuspalveluiden tarjouspyynnöt

Tulosten toisessa osiossa käydään läpi haastatteluissa esiin nousseita asioita koskien kuntien tarjouspyyntöjä osana tilintarkastuspalveluiden kilpailutusta ja laadun määrittelyä. Tulokset ovat jaettu omiksi osa-alueiksi erillisten alaotsikoiden alle, joissa käsitellään tarkemmalla tasolla näkemyksiä kyseisten asioiden vaikutuksesta laatuun ja niiden soveltuvuutta. Tuloksia käsitellään molempien osapuolten eli tilintarkastajien ja kuntien näkökulmasta.

### 5.2.1 Tarjouspyyntöjen laatukriteerit ja niiden soveltuvuus

Kuntien tilintarkastuksessa on kyse markkinaehtoisesta toiminnasta, jossa tilintarkastuspalveluita tarjoavat tilintarkastajayhteisöt kilpailevat kuntien tarkastustoimeksiannoista. Kunnat suorittavat kilpailutuksen valmistelemiensa tarjouspyyntöjen perusteella, jossa tilintarkastajan valinta suoritetaan asetettujen painoarvojen mukaisesti hinnan ja laadun yhteispistemääränä. Laadun pisteytyksessä voidaan käyttää monenlaisia eri kriteereitä, mutta vuosien saatossa tietyt laatukriteerit ovat saaneet suurempaa jalansijaa tarjouspyyntöjen laatupisteissä. Tutkielman tavoitteena on selvittää, että kuinka erilaiset käytössä olevat laatukriteerit soveltuvat kuvaamaan ja pisteyttämään hyvää laatua osana tilintarkastajan valintaa. Tarjouspyyntöjen laatukriteereistä ja niiden soveltuvuudesta syntyi

hyvin paljon keskustelua haastateltujen toimesta. Merkittäviksi kokonaisuuksiksi voidaan haastatteluiden pohjalta nostaa erityisesti kokemuskriteerin ja paikallaolokriteerin soveltuvuus kuvaamaan laatua. Lisäksi tarjouspyyntöjen merkittävä osa-alue laadun näkökulmasta on asettelu pakollisten soveltuvuusvaatimusten ja lisäpisteitä tuovien laatukriteerien välillä.

Haastateltujen näkemysten mukaan yleisempiin käytettyihin laatukriteereihin sisältyvät tilintarkastajien ja tiimin kokemus sekä referenssit eri muodoissa. Haastattelujen pohjalta voidaan tehdä päätelmä, että kokemuskriteerin käyttö sopii laadun kuvaamiseen omalta osaltaan, mutta sen merkitys on voinut korostua jopa liikaa tämänhetkissä tarjouspyynnöissä. Kokemuskriteerin käyttö ei myöskään haastateltavien mielestä takaa laatua vaan laadukas tilintarkastus tulee aina suorittaa jokaisessa toimeksiannossa erikseen omana kokonaisuutenaan (T1, H7, T4, T3 ja T2). T2 nostaa esiin myös kriittisemmän näkökulman kokemuskriteeristä. Hänen mielestään on syytä pohtia, että paraneeko laatu systemaattisesti kokemuksen myötä vai kääntyykö liikakokemus tietyssä pisteessä jopa laatua huonontavaksi tekijäksi. Tämän pisteen jälkeen nuoremmat tarkastajat saattavatkin ehkä olla jo parempia tilintarkastuksen laadun näkökulmasta. T3 mielestä on toisaalta myös syytä miettiä päävastuullisen kokemuksen soveltuvuutta laatukriteerinä, jos tarkastuksen tekee todellisuudessa joku muu tarkastaja.

”Sehän ei vielä takaa, että on paljon kokemusta ja referenssejä sitä, että sää teet jonkun asian niin kun laadukkaasti eli niitä kokemuksia ja referenssejä kasautuu ja pitää kuitenkin jokainen suoritus sitten tehdä laadukkaasti. Se että tarjouksessa esitetään kokemuksia ja referenssejä ei vielä niin kun kerro siitä laadukkaasta tekemisestä, että laadukas tekeminen pitää joka kerta ja jokaisessa asiakkaassa joka vuosi tehdä. – – Sehän voi hyvin olla et sää pyydät tarjousta jostain ja pyydät et kertokaa kokemus ja referenssit, sitten kerrotaan kokemus ja referenssit, ja sitten jos ei ketään se homma kiinnostaa niin siitähän voi tulla ihan niin kun paskalaatuinen juttu oli sitten mistä tahansa bisneksestä kyse.” (T1)

”Useimmiten päävastuullisen kokemus ja kaikki tällaiset, että se on helppo mitata, on toimeksiantojen lukumäärä tai työvuodet tai koulutus tai joku tällainen, mutta sitten se, kun on sanottu, että päävastuullista näkee niin vähän, eli jos joku muu sitten tekee sen työn niin onko sitten kuinka relevantteja ne päävastuullisen referenssit, en tiedä.” (T3)

Haastateltavilla on varsin yhtenäisiä näkemyksiä kuitenkin siitä, että kokemuskriteeri voidaan nähdä soveltuvan yhdeksi laatukriteeriksi, koska kertyneen kokemuksen myötä tilintarkastajalle karttuu lähtökohtaisesti myös ammattitaitoa. Toisaalta kokemuskriteerin ylikorostuneen roolin myötä on kokemuksilla tapana kasaantua vain tietyille kokeneemmille tilintarkastajille, jonka myötä nuoremmat tilintarkastajat eivät saa mahdollisuuksia kerätä kokemusta kuntien päävastuullisina tilintarkastajina. Tämän kehityssuunta johtaa siihen, että erityisesti suurempien kaupunkien tilintarkastukset suorittavat samat tietyt tilintarkastajat. Tämä on haasteellista tilintarkastaja T3 mielestä, koska alalla pitkään toimineille ovat muodostuneet todella pitkät kokemuslistat, kun samaan aikaan uusi alalle tullut tarkastaja voi olla hyvin fiksu ja pätevä, mutta hänelle ei ole vielä kertynyt kovin pitkää listaa kokemuksista.

Kuntien tarjouspyynnöissä on ollut perinteisesti myös vaatimus tietyn prosenttiosuuden tai päivämäärän suorittamisesta tarkastuskohteessa paikan päällä tai siitä on ollut mahdollista saada lisää laatupisteitä. Haastateltavien tilintarkastajien keskuudessa vallitsi yksimielisyys siitä, että kyseinen kriteeri ei ole soveltuva kriteeri kuvaamaan tilintarkastuksen laatua. Kuntapuolen haastatteluissa taas mielipiteet paikallaolon soveltuvuudesta jakaantuivat jonkin verran haastateltavien välillä. T3 mielestä paikallaolon määrä ei ole hyvä kriteeri laadun näkökulmasta, mutta hänen mukaansa tilintarkastajan työ ei tule ikinä onnistumaan täysin etänä ja välillä täytyy käydä paikan päällä tarkastuskohteessa.

T3 kokemuksen mukaan kunnissa voi olla välillä epäselvyyttä läsnäolokriteerin toimivuudesta käytännössä. Esimerkiksi 100 % läsnäolovaatimus tarkoittaisi T3 mukaan käytännössä sitä, että kaikki laskutettava työ tehdään vain paikan päällä eikä esimerkiksi pöytäkirjoja lukemista tai tarkastuslautakunnan valmistelevia tehtäviäkään voisi periaatteessa tehdä muualla. Myös tilintarkastaja T2 näkemys on se, että paikan päällä tehtävällä työllä ei ole mitään tekemistä tilintarkastuksen laadun kanssa eikä kriteeri ole enää nykyaikaa. Toisaalta kriteerissä voi painottua T2 mukaan asiakkaan kokeman laadun näkökulma:

”Ei ole nykyaikaa [paikallaolo laatukriteerinä], että se on ehkä sitä vanhaa aikaa, että ennen vanhaan niin kun arvostettiin sitä, että tilintarkastaja tuli paikan päälle ja he just ehkä miettivät sitä siitä näkökulmasta, että silloin heillä oli mahdollisuus kysellä tilintarkastajalta asioita ja he niin kun kokivat sitä sitten laadukkaaksi sitä kautta, että he saivat sitten sitä tilintarkastajan aikaa omiin kysymyksiinsä.” (T2)

Haastateltava H7 kunnassa on käytetty jonkin asteista painotusta paikan päälle tehtävälle työlle, mutta hän ei pidä sitä mitenkään laadunvarmistuksen takeena. Hän ottaa esiin näkökulman, että tietyt asiat ovat tarkastuksessa helpompi tehdä paikan päällä kuten henkilötietoja vaativat asiat. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi palkkatarkastus, jossa tietoja ei suostuta luovuttamaan sähköisesti. Toisaalta H5 mielestä tilintarkastuksen paikan päällä suorittaminen on asianmukainen kriteeri ja sitä arvostetaan kunnassa. Myös H8:n kunnassa on pidetty asianmukaisena vaatimuksena tiettyä prosenttiosuutta paikan päällä tehtävän tarkastuksen määrästä. Haastatteluiden pohjalta on havaittavissa jonkin asteista odotuskuilua paikan päällä tehtävän työn määrästä ja sen merkityksestä osapuolten välillä. Tilintarkastaja T4 kommentoi näkemystään kunta-alan tarjouspyyntöjen kriteereistä seuraavasti:

”Ehkä voisi jotenkin yhteenvetää tämän, että kunta-alan tarjouspyynnöissä on painotettu tällaista perinteistä, traditionaalista tarkastuksen lähestymiskulmaa, jossa arvostetaan sitä, että hyvin kokenut tarkastaja tekee varsin paljon itse ja paikan päällä, ja tässä on tietty ristiriita tähän hyvän tilintarkastustavan mukaisiin vaatimuksiin, jossa tarkastajan pitäisi pystyä kuitenkin kohtuullisen itsenäisesti tekemään ratkaisu siitä mikä on järkevin tapa tehdä sitä tarkastusta ja millaisella miehityksellä ja mikä sen tarkastustiimin kokemus olisi.” (T4)

Kuntien tarjouspyynnöissä on myös korostunut päävastuullisen tilintarkastajan tarkastuspäivien määrä. Tämän voidaan nähdä olevan osaltaan hyvin ymmärrettävää, että kunnat haluavat varmistaa päävastuullisen tilintarkastajan tekemän työmäärän omassa kunnassaan. Kuntien osapuolen haastattelussa nousi myös

esiin huomio, että suuremmilla kaupungeilla ja kunnilla on enemmän väentövoimaa luoda napakampi sopimus, johon tilintarkastajat ovat tähän asti sitten tyytyneet.

Pienemmissä kaupungeissa taas voi muodostua ongelmaksi päävastuullisen tarkastuspäivät vuodessa. Päävastuullisen tilintarkastajan aika ja päivät eivät tunnu riittävän paikalle niin moneksi päiväksi, kun on alun perin luvattu sopimuksessa. T4, T2 ja H6 mielestä kyseisessä kriteerissä on kuitenkin merkittävä ongelma johtuen siitä, että JHT-tilintarkastajien määrä on ollut voimakkaasti laskeva ja alalle on tullut hyvin vähän uusia tarkastajia. Rakenne on T4 ja T2 mielestä pitkällä tähtäimellä kestävä ja he toivoisivat, että tilintarkastaja voisi itse organisoida tarkastuksen ja käytettyjen resurssien käyttämisen.

”On ihan ymmärrettävää, että kokemusta arvostetaan ja on hyvä, että tiimissä on kokeneita jäseniä. Mutta se on kieltämättä ongelma, että monesti edellytetään, että hyvin kokeneet ihmiset ja auktorisoidut ihmiset tekee tietyn osuuden siitä tarkastuksesta. Voi olla, että oletetaan että tekee jopa määräosan siitä tarkastuksesta siis suurimman osan, ja jossakin tilanteissa samoissa tarjouspyynnöissä sitten pyydetään tarjoustarkastuslautakunnan sihteerin tehtävistä, ja usein edellytetään, että päävastuullinen tilintarkastaja toimii myös tässä tehtävässä.” (T4)

”Se on ihan fakta, kun rupeaa laskemaan paljonko Suomessa on JHT-tarkastajia ja paljonko jos lasketaan ne kaikki päivät yhteen mitä pelkästään kunnat pyytävät ja pitää ottaa kuntayhtymät mukaan, seurakunnat mukaan ja näin pois päin niin sehän on selvä asia, että niitä on pikkusen liian vähän että se mitä kaikkea [JHT-tarkastajilta] pyydetään, että siinä se jo tulee.” (H6)

”Tilintarkastusta pitäisi pystyä organisoimaan niin, että vastuunalainen tarkastaja kohdistaa sinne tietyn määrän auktorisoitua resurssia ja tietyn määrän avustavaa resurssia ja se ratkaisu pystytään tekemään tilintarkastajan toimesta tarkoituksenmukaisuus-periaatteella, se että ostajat määrittelee ennalta että minkä tason tarkastaja ja kuka tiimin jäsen saa tehdä mitään ja kuinka paljon, se on pitkän päälle kestävä ja tämä Suomen JHT-tarkastajien volyyymi ei riitä tällaisten toiveiden toteuttamiseen.” (T4)

H7 mukaan kehityssuunta on ollut varsinkin suurempien kuntien tarjouspyynnöissä se, että kilpaillaan pääasiassa hinnalla ja asetetaan soveltavuusvaatimuksiin muut tekijät. Tämän myötä on ollut kuntien hyvin vaikea keksiä muita tekijöitä, jotka toisivat lisäarvoa kilpailutukseen laadun näkökulmasta, koska laatu on sisällytetty ehdottomiin vaatimuksiin. H8 mielestä hänen kunnassaan laatuasiat ovat melko heikosti esillä ja ne perustuvat lähinnä tarkastajan ja tiimin kokemukseen sekä muodollisiin pätevyksiin. H6 mielestä taas vaatimus vastuunalaisen KHT-kirjaimista JHT-kirjaimien lisäksi on hyvä vaatimus laadun kannalta, jonka myötä saadaan molempien puolien parhaat käytännöt kunnan tietoon. Tämän lisäksi H6 mielestä soveltuva laatuvaatimuskriteeri on ollut kokemuksen korostaminen erityisesti suurempien kuntien tai kaupunkien tarkastuksesta. Lisäksi tarkastusryhmän laatua on haettu sillä, että on varmasti riittävä määrä JHT-osaajia tiimissä antamalla lisäpisteitä niistä, jotka on annettu mukaan kyseiseen tarkastukseen. H6 kunnassa tarjouspyyntö on pyritty luomaan niin, että kun tarkastusyhteisö antaa hyvät tekijänsä eli ”eturivin tekijät” niin saa heittämillä täyden laadun. Haastatteluiden pohjalta laatuvaatimusta lisääväksi tekijäksi on käytetty myös erityisasiantuntijoiden ja -osaamisen määrää kuten

arvonlisäveroasiantuntijoita, julkishallinnon yhteisöjen IT-osaajia, hankeosaimista ja rahoitus- ja sijoitusosaamista. Lisäksi auktorisoinneista on voinut saada lisäpisteitä kuten CISA-kirjaimista.

”No suuntaus on mennyt yleisesti kaikissa isoissa kaupungeissa siihen, että kilpailtaisiin etupäässä hinnalla, koska siihen tarjouspyyntöön laitetaan jo sillä tavalla, että pitää täyttää tietyt ehdot esimerkiksi työssäolo, siis tilintarkastustehtävissä toimiminen, tutkinnot että onko KHT/JHT-tutkinnot ja onko mikä sitten päävastuullisen ja avustavien niin kun osaamisvaatimukset ja niin edes päin, niin siinä aika vähän jää sitten sellaiselle niin kun pitää oikein miettiä, että mikä on sitä laatua joka tuo lisäarvoa siihen kilpailutukseen.” (H7)

H7 mukaan kunnan tarjouspyyntöjen laatuksikriteereihin voi vaikuttaa koko konsernin tarve ja sen rakenne. Suurempien kaupunkien ja kuntien konsernista löytyy tyypillisesti myös yhtiöitä ja säätiöitä. Tämän myötä kunta voi painottaa tarjouspyynnöissään erityisosaamista koskien esimerkiksi energia-alaa tai vesiliiketoimintaa, jos tällaisia yhtiöitä löytyy kunnan tytäryhtiöistä ja ne ovat kunnan kannalta keskeisiä. Erityisosaamista voidaan H7 mukaan käyttää ehdottomina kriteereinä tai, että niiden täyttymisestä tarjoaja saa itselleen lisäpisteitä. Kunnat eivät kuitenkaan halua muodostaa liian tiukkoja kriteereitä varmistaakseen tarjoajien riittävän määrän.

Kuntien tarjouspyynnöissä on tullut tilintarkastajien kokemusten mukaan välillä vastaan selkeästi vanhentuneita tai epäsoveltuvia kriteereitä. Tilintarkastajat näkevät tämän syyksi sen, että tarjouspyyntöpohjina käytetään usein edellisen kilpailutuksen tarjouspyyntöä, joka ei välttämättä ole ajan tasalla kaiken tiedon osalta. Vanhentuneissa tiedoissa ja kriteereissä on ollut kyse esimerkiksi siitä, että tarjouspyynnössä pyydetään vanhan tutkintojärjestelmän mukaista JHTT-tilintarkastajaa tai JHTT-yhteisöä. Lisäksi vaatimuksena on ollut voinut olla, että päävastuullinen osallistuu JHTT-lautakunnan järjestämään laadunvalvontaan tai, että laadunvalvonnassa mukana olemisella on saanut lisäpisteitä. Nämä ovat epäsoveltuvia kriteereitä sen vuoksi, että JHTT-lautakunta ei enää suorita laadunvalvontaa vaan suorittava osapuoli on Patentti- ja rekisterihallitus ja tilintarkastaja ei voi itse päättää onko hän laadunvalvonnan kohteena vai ei. Tulevaisuutta silmällä pitäen T2 näkee, että tällaisiin vanhentuneisiin kriteereihin sisältyisivät myös vaatimukset paikallaolon määrästä tai vastuunalaisen tilintarkastajan tarkastuspäivien lukumäärä.

Tilintarkastaja T4 huomauttaa myös kuntien kilpailutusprosessin muuttumisesta lähivuosina Hanselin DPS-järjestelyn kautta. Sen myötä kunnat voivat valita kilpailuttaako he jatkossa tilintarkastuspalvelunsa itse vai käyttäen Hansel DPS:ää. Tilintarkastaja T4 kommentoi kyseisen muutoksen vaikutuksia kilpailutukseen seuraavasti:

”Tämä kilpailutus vielä uudistuu jatkossa Hanselin kautta. Et nyt on käynnistynyt se Hanselin DPS-järjestely, johon kunnat voi liittyä ja kilpailuttaa sitä kautta tilintarkastusta ja sitä kautta Hanselin sopimusmalli ohjaa voimakkaasti tätä tilintarkastuksen suorittamista. Ja henkilökohtainen näkemys on se, että se on vielä heikosti tilintarkastukseen soveltuva se sopimusmalli. Tällaiset yleiset ehdot sopivat todella huonosti tilintarkastukseen, jolle on oma säännöstönsä ja tapaoikeutensa ja jonka velvoitteet lähtee esimerkiksi kuntalaista, tilintarkastuslaista, julkishallinnon tilintarkastuksesta annetusta laista ja sieltä tulee se viitekehys ja riippumattomuuskoodistosta minkä

mukaan tilintarkastajan pitää toimia. Sellainen vakiosopimuskoodisto, joka on tehty yleisesti palveluille, niin sopii aika huonosti tällaiselle hyvin spesifille palvelulle. Tämä palvelun sopimusmaailma ja tietysti tämä kilpailutuksen logiikka on jatkossa isoja kysymyksiä, että mihin tämä ala menee, mutta tässä nyt jatkossa muun muassa Hanselin rooli tulee korostumaan paljon.” (T4)

## 5.2.2 Tarjouspyyntöjen painotus laadun ja hinnan välillä

Suurimmassa osassa haastateltuja kuntia laatua arvostettiin osana tarjouspyyntöjen pisteytystä, mutta ongelmaksi nähtiin sopivien perusteiden käyttäminen laadun kuvaamiseen. Tämän ongelman vuoksi monet kunnat ovat alkaneet siirtämään laadun kriteereitä soveltuvuusvaatimukseen ja nostaneet hinnan painotusta tarjouspyynnöissä. Tämä ei ole kuitenkaan esimerkiksi H6 ja H7 mielestä heikentänyt laadun painoarvoa, koska laatu näkyy edelleen ehdottomien vaatimusten muodossa. H7 mukaan kuntien tarjouspyyntöihin on jouduttu välillä väkisin laittamaan laadun painoarvoa, koska muuten tämä on voinut näyttäytyä luottamushenkilöille täysin hintakilpailuna, vaikka laatutekijät näkyisivätkin ehdottomien vaatimusten mukana.

” - - virkamiesten puolelta sitten taas luottamushenkilöt eivät aivan sitten niele sitä että, tai heille tulee sellainen käsitys, että tässä ei olisi laatua ollenkaan, vaan hinnalla kilpailutetaan. Mutta suuntaus on menossa siihen, että asetetaan kriteerit ja kun ne täyttää niin sitten hinta ratkaisee.” (H7)

H5 kunnassa laatua on pisteytetty korkealle ja hänen mielestään suuntaus laadun painoarvon korostamisessa on hyvä suunta. H8 kunnassa taas hinnalla on ollut selkeästi suurempi painotus ja jako ollut hänen näkemyksensä mukaan toimiva. Toisaalta H8 mainitsee, että laatuprosentti voisi olla isompikin, mutta tämä vaatisi oikeanlaiset perusteet laadun mittaukseen. Samaa mieltä on myös T2, jonka mukaan hintaa painotetaan tyypillisesti paljon kuntien tarkastuksessa. Hänen mielestään laatua voisi painottaa enemmänkin, mutta laatua arvioivan kriteeristön on oltava kunnossa ja ongelma onkin siinä, mikä on se paras kriteeri kuvaamaan laatua.

”Tietysti laatuprosentti vois olla isompikin mutta sitten täytyisi olla siihen perusteita, että miten se laatu mitataan, kun ei oikein ole.” (H8)

Haastateltujen tilintarkastajien kokemusten mukaan hinnan painoarvo on vaihdellut tyypillisesti 50–100 % välillä ja loppuosa on muodostunut laadusta. Tilintarkastajan T1 toteaa, että kuntien tarjouspyynnöt voivat usein ulospäin näyttää siltä, että laadulla on suurikin painoarvo. Kyseessä on kuitenkin todellisuudessa usein hintakisa, koska kaikki tarjoajat saavat helposti täydet pisteet laadun osalta:

”No ehkäpä kommentoin tuota vaan sillain, että kyllä sille ehkä niin kun annetaan sille laadulle periaatteessa prosenteissa jonkinlainen painoarvo, että se voi olla vaikka 50-50 niin onhan se ihan niin kun ajattelee et ’tämähän on ihan hyvä’, että kyllähän tässä näyttäisi siltä et laatua painotetaan, mutta sitten kaikki ne laatukriteerit on semmoisia, että kaikki saa täydet pisteet, kaikki tarjoajat, niin eihän sillä laadulla sitten ole [merkitystä], sen jälkeen se on vaan 100 prosenttinen hintakilpailu. Ehkä mä tommoisen kommentin haluan tähän jättää, ehkä sinänsä näyttää, että painotetaan sitä laatua, mutta aidosti siinä laadussa ei tule eroja, jolloin se sitten on hintakisa.” (T1)

### 5.2.3 Tarjouspyyntöjen tarkastuspäivien määrä ja hinta

Suoritettujen haastatteluiden pohjalta selvisi, että tarkastuspäivien määrän riittävyys on hyvin kuntakohtaista. Toisissa kunnissa tarkastuspäivien määrä voi riittää hyvin, kuin taas toisissa kohteissa tarkastuspäivämäärät voivat olla alimitoitettuja. Haastateltujen kokemusten pohjalta tarkastuspäivien liian vähäinen määrä on hieman yleisempää pienemmissä kunnissa verrattuna suurempiin kuntiin. Lisäksi T4 sanoo, että on tunnistettavissa tilanne missä tarkastuspäivien lukumäärä on selkeästi alimitoitettu ja ne liittyvät kuntakonsernien tarkastukseen, jossa konserniyhtiöiden tarkastusvolyyymi on usein alimitoitettu.

Tarkastuspäivien määrään ja tilintarkastuksen hintaan vaikuttaa keskeisesti tilintarkastuspalveluiden kilpailutilanne markkinoilla. Kilpailutilanteen ja sen johtaman hintakilpailun vaikutuksia käytiin läpi myös kappaleessa 5.1.3. Kilpailutilanteen vaikutusten kappaleen perusteella voidaan sanoa, että tilintarkastuspalveluiden hinnat ovat olleet hintakilpailun myötä kunnille hyvin kohtuullisia. Hintakilpailujen hintojen vuoksi tilintarkastajat ovat voineet kokea tilintarkastusyhteisössään painetta suorittaa tilintarkastustyötä nopeutetusti, jolla voi olla vaikutusta myös tilintarkastuksen laatua heikentävästi. Tilintarkastaja T1 näkee tarkastuspäivien määrää suurempana ongelmana alhaisen tarkastuspäivähinnan, jonka vuoksi kokonaishinta voi jäädä liian alhaiseksi:

”Ongelma on se, että se a-hinta, eli päivähinta, on tosi alhainen ja kilpailtu, niin siitä tulee niitä ongelmia eli se kokonaishinta voi olla liian pieni, eli päiviä sinänsä voi olla riittävästi, mutta niiden a-hinta on niin pieni et siitä kokonaishinnasta muodostuu sitten liian alhainen ottaen huomioon paljonkin asioita. Kuitenkin ei voida 100 % käyttöasteella tehdä töitä ja korkeasti koulutettuja asiantuntijoita ja jonkinlainen palkkataso ja niin edelleen, niin täytyisi niin kun hinnoissa päästä siedettävälle tasolla ja nimenomaan siellä kokonaishinnoissa ja kokonaisveloituksissa. Kun päivien lukumäärästä puhutaan niin kun totesin, niin on joukko missä päivien lukumäärä on ihan hyvin kohdillaan.” (T1)

Tilintarkastaja T3 mainitsee, että kunnat eivät aina ymmärrä mitä kaikkea tilintarkastaja joutuu tekemään tarkastuspäivien puitteissa, koska nämä toimenpiteet eivät näy ulospäin asiakkaille. Hän myös kyseenalaistaa ajatuksen siitä, että tarkastuskohde voi itse määrätä kuinka paljon sitä tarkastetaan:

”Jotenkin nämä dokumentointivaatimukset ovat kasvaneet ja musta tuntuu, että kaikki asiakkaat ei ymmärrä sitä, että mitä kaikkea me joudutaan tekemään tai he eivät näe sitä missään vaiheessa tai jää ikään kuin piiloon [se työ]. Sitten just se, että kun joku sanoo, että kyllä ennen 10 päivää on riittänyt, se oli 10 vuotta sitten. Tavallaan sekin on mielenkiintoista, kun katsoo noita tarjouspyyntöjä niin nehän käytännössä määrittelevät sen kun ne pyytävät tarjousta, että kuinka paljon meillä menee aikaa siihen.” (T3)

Haastateltava T3 mainitsee myös, että tarvittavaa tarkastuspäivien määrää ei voi sanoa esimerkiksi asukasluvun perusteella vaan siihen vaikuttaa monet tekijät, kuten asioiden järjestäminen ja hoitaminen kunnassa sekä sote-palvelut:

”Ei voi sillain sanoa, vaikka asukasluvun perusteella, että se on näin paljon, vaan siinä on paljon, että miten asiat on järjestetty, hoidettu ja myös se esimerkiksi tämä sote vielä toistaiseksi, että onko kunnalla sotea vai tuleeko sote jostain kuntayhtymältä tai



naapurikunnalta vai mistä se tulee. Koska jos ei ole sotea niin tavallaan se volyymihan on niin kun 2/3 osaa volyymista pois, ja opetus 1/3 ja vähän muuta kivaa, mutta siis silti pitää ne samat prosessit käydä läpi, pitää ostot katsoa ja kaikkea. Vaikka 2/3 osaa kunnan volyymista on muualla, niin kyllä se silti vaatii meiltä enemmän kun 1/3 työpanosta.” (T3)

Toisaalta tilintarkastaja T2 mainitsee, että tilintarkastajan tulisi tarjousvaiheessa pystyä varmistumaan, että tarjouksen tarkastuspäivät riittävät tarkastuksen tekemiseen. Tilintarkastajien tulisi jättää tarjous tekemättä, mikäli tarkastuspäivämäärät eivät ole riittävät tilintarkastuksen suorittamiseen. T2 mielipide on, että kuntatarkastuksen arvottamisesta päivien lukumäärillä tulisi pyrkiä pois ja kyseessä on vanhanaikainen tapa:

”Mehän tarjousvaiheessa sitten ei tarjota, jos ollaan sitä mieltä, että niillä päivillä ei saada sitä tehtyä. Periaatteessa niin kuin näinhän sen pitäisi mennä. Toki sitten voi tulla yllätyksiä matkaan ja silloinhan me neuvotellaan asiakkaiden kanssa, että ’okei nyt nämä meidän päivämme ei nyt riittänytkään tähän tämän ja tämän vuoksi’ ja sitten pyydetään, että saadaan laskutuslupa lisäpäiville. Kyllä ne periaatteessa aika hyvin pitää ja nimenomaan isoissa kunnissa ne ovat ihan valtavia ne päivien lukumäärät ja sen takia ehkä mun mielestä sitä tarkastuksen arvottamista jotenkin päivien lukumäärillä kuntapuolella, niin siitä pitäisi jotenkin pyrkiä pois, että et voiko sitä tarkastusta arvottaa niillä päivillä. Se on vähän semmoista vanhanaikaista tapaa miettiä et ’okei tää tarkastus on 20 päivää tai 10 päivää tai 50 päivää’, me kuitenkin joudutaan tekemään ne tietyt asiat, oli se päivien lukumäärä mikä tahansa.” (T2)

Kuntien haastatteluissa vallitsi hyvin yhtenäinen näkemys siitä, että tilintarkastuspalveluiden hinnat ovat olleet kohtuullisia lakisääteisen tilintarkastuksen osalta ja tarkastuspäivät ovat lähtökohtaisesti riittäneet sen suorittamiseen. Esimerkiksi H6:sen kunta on markkinavuoropuhelussa kahden potentiaalisen tarjoajalta saanut kommenttia, että tarkastuspäivämäärät ovat olleet riittäviä. Niin ikään H5 ja H7 ovat nähneet tarkastuspäivämäärät riittäväksi. H7 mukaan tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu huolehtia tarkastuspäivämäärien riittäväyydestä, eikä niissä H7 näkemyksen mukaan ole yhtään varaa vähentää päivien lukumäärää. Tämä johtuu siitä, että tarkastukset ovat pääsääntöisesti hyvin monimutkaisia ja kompleksisia aiheuttaen tilintarkastajalle erilaisia vaateita. H8 kunnassa tarkastuspäivämäärät eivät ole riittäneet ja tilintarkastusyhteisöltä on tullut pyyntöjä liittyen lisätöiden laskuttamiseen. H8 kunnassa ei ole kuitenkaan lähdetty muuttamaan tarkastuspäivien määrää tarjouspyynnössä. Haastateltava H7 esittää myös mahdollisuuden siitä, että tarkastuspäivien riittävyttä voidaan edistää, mikäli kunnalta löytyy omaa virkahenkilöstöä, joka voisi tehdä pienen osan tarkastuksesta vapauttaen tilintarkastajan resurssia muuhun työhön. Tällaisia kohteita voisi olla esimerkiksi talousarvion toteutumisvertailu:

”Vaikka talousarvion toteutumisvertailu on tilintarkastajien tehtävä, mutta me voidaan, vaikka erottaa sellainen osio siitä tilintarkastuksen lakisääteisestä tehtävästä ja tehdä se virkahenkilöiden kautta ja sillä tavalla voi edistää sitten sitä vuoropuhelua ja vapauttaa tilintarkastajien resursseja muuhun työhön.” (H7)

## 5.2.4 Näkemyksiä vaihtoehtoisista kriteereistä laadun pisteyttämiseen

Nykyisten tarjouspyyntöjen kriteerien soveltuvuuden arvioimisen lisäksi haastattelussa pyrittiin tutkimaan vaihtoehtoisia kriteereitä, jotka kuvaisivat tilintarkastuksen laatua asianmukaisesti ja perustellusti. Haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että tarkoituksenmukaisia ja samalla mitattavia laatukriteereitä ei ole helppo muodostaa. Hankalan muodostamisen lisäksi uudet kriteerit ovat helppo kyseenalaistaa tarjouskilpailuissa, jonka myötä suuri osa näistä kilpailutuksista etenee markkinaoikeuteen. Näiden kahden tekijän myötä kunnille on usein helpompi ratkaisu asettaa selkeät vaatimukset tai ottaa käyttöön entuudestaan käytössä olleita tarjouspyyntöjen laatukriteereitä.

Laatua mittaavien kriteereiden keksimisen vaikeus ja turvallinen lähestymistapa kilpailutuksen järjestämiseen voidaan nähdä olevan merkittäviä syitä, jonka vuoksi uusien ja mahdollisesti paremmin laatua kuvaavien kriteereiden kehittämiseen muodostuu kynnystä. Haastateltavat H6, H7 ja T1 kuvasivat syitä olla ottamatta käyttöön uusia laatukriteereitä seuraavasti:

*”Ollaan tosi varovaisia [uusien laatukriteerien luomisessa], että senkin takia lähetettiin näillä jo hyviksi havaituilla liikkeelle, ettei lähdetty keksimään siihen uutta. Tietyllä lailla, jos se ei olisi ihan niin suuri riski, se markkinaoikeuteen joutuminen, ja sitten vielä sieltä läpipääsy niin tuota ehkä siinä voisi vähän vapaammin sitä pisteytystä miettiä. Nyt sitä on koitettu hakea niin kun tietyllä lailla hyviksi havaituilla, toivottavasti turvallisilla tavoilla, että siinä mielessä ei olla päästetty mielikuvitusta oikeastaan missään vaiheessa ihan valloilleen, että pikemminkin yrittänyt hakea sitä turvallista määrää.” (H6)*

*”Useimmat näistä, tai ainakin moni näistä kilpailutuksista, menee sitten markkinaoikeuteen ja ne viipyvät siellä aika kauan. – Laadun kriteerit on helppo kyseenalaistaa, ja sillä perusteella sitten markkinaoikeus niitä käsittelee niin, jos sitten asettaa tällaiset selkeät vaatimukset niin silloin, kun se vaatimus on täytetty, niin voidaan laittaa rasti ruutuun ja näin edespäin.” (H7)*

*”Mää luulen et siinä on se, et ollaan vähän laiskoja tai en mä tiedä, olisin siis itse ihan yhtä laiska, kun he ovat, että ei tilintarkastus ole kuitenkaan niin keskeinen toiminto siinä, että et jotenkin näiden vastuuhenkilöiden maailma kaatuisi siihen, jos se tilintarkastus vähän praka. Niin se tilintarkastus pitää niin kun hoitaa ja jonkun pitää se kilpailuttaa ja se joku sitten katsoo sen edellisen tarjouskisan, jossa oli ne kriteerit siitä edellisestä tarjouskisasta ja niin edelleen. Sitten se hoitaa sen ja sitten ne ovat näitä monta kymmentä vuotta vanhoja laatukriteereitä, jota niissä näkyy, jotka ei ole oikein nykypäivää.” (T1)*

Erityisesti haastateltavat tilintarkastajat haluaisivat nähdä tarjouskisoissa laatua mitattavan enemmän esimerkiksi käytännön tekemisen ja siitä suoriutumisen kautta. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että pyydetäisiin kuvaamaan tarkastusprosessin etenemistä ja kuinka tilintarkastusta tehdään. Samanlaisia ajatuksia oli myös kuntien puolen haastateltavalla H8, jonka mielestä voitaisiin verrata esimerkiksi aikaisempien raportointien laatua tai kuinka herkästi tilikauden aikaisista havainnoista on tiedotettu tarkastuslautakunnalle ja kaupungin johdolle. Tällaisten mittarien ongelmana on kuitenkin jo aiemmin mainittu hyvin vaikea vertailukelpoisuus ja mitattavuus. Esimerkiksi T1, T3 ja T4 haluaisivat nähdä tämältyyppisiä kriteereitä tarjouspyynnöissä, mutta näitä on heidän

mielestään samalla vaikeampaa perustella, millä perusteella on arvotettu toinen paremmaksi kuin toinen ja tuloksena olisi hyvin herkästi markkinaoikeus. Sen sijaan selkeästi mitattavissa olevien kokemusvuosien ja hintojen perusteella on helppo todentaa voitettava tarjoaja.

”Jotenkin näkisin, että näissä nykyisissä kisoissa ei päästä varsinaisesti kiinni siihen, että vähän tarkemmin raaputettaisiin pintaa syvemmältä, että millä lähestymistavalla tilintarkastaja tätä koko työtä lähestyy. – – Toisaalta taas on ymmärrettävää, että on aika tämmöisiä teknisiä ja mekaanisia laatuksiteereitä, koska ne ovat kohtuullisen yksinkertaisia pisteyttää ja on ymmärrettävää se, että hankintayksikkö pyrkii välttämään sellaisia vertailuperusteita, jotka olisivat kenties tulkinnanvaraisia ja pisteytettäviä ja niihin voisi sisältyä riski siitä, että muut kilpailuun osallistuvat sitten näitä lähtisi haastamaan.” (T4)

Julkisen sektorin tarjouskilpailuihin voitaisiin hakea myös vaikutteita yksityisen puolen kilpailutuksista. Tämä voisi tuoda kilpailutukseen uutta näkökulmaa, kun laadunvertailun ei tarvitsisi olla yhtä läpinäkyvää mahdollistaen myös vapaampien laatuksiteereiden käyttämisen kunnissa. Tilintarkastajat T1 ja T4 kertoivat yksityisen puolen tarjouspyyntöjen laatuksiteerien mahdollisuuksista julkiselle puolelle seuraavasti:

”Jos ajatellaan yksityistä puolta, kun siellä kilpailutetaan asioita, niin siellä se laatu ja sen osoittaminen ja laadunvertailu tarjoajien välillä ei tarvitse olla niin läpinäkyvää ja markkinaoikeuskelpoista, niin sinne on helpompi ottaa tämmöisiä laatuksiteereitä, jotka liittyvät siihen, että se homma hoidetaan niin kun hienosti. Niin siellähän on semmoisia, että on helppo ottaa joku palveluntarjoaja, kun on hyviä kokemuksia sieltä et se homma niin kun toimi. – – Tämän tyyppistä ei näy oikein tuolla julkisella sektorilla et ne on nämä kisat, että laitetaan kokemukset ja referenssit Exceliin ja sitten laitetaan hinta Exceliin ja niitä sitten jollain kertoimilla painotetaan ja sitten Excelin alimmalla rivillä näkyy et kuka sai parhaat pisteet ja sitten se otetaan.” (T1)

”Tarkastuksen laadun osalta voisi ehkä jollakin tavalla hakea näkemystä yksityisen puolen tarkastuksen koko lähestymistavasta sikäli, että ostaja pyrki paremmin muodostamaan siitä käsityksen, millä tavalla tarkastaja tätä tarkastuskohdetta lähestyy ja mikä on se tarkastuksen lähestymistapa ja toteuttamismalli. Usein nämä nykyiset laatuksiteerit jäävät mekaaniseksi ja teknisiksi ja tietyllä tavalla se, että tarkastaja pystyisi esittelemään omaa toimintatapaansa ja nykyistä avoimemmin, voisi tuoda tähän uutta kulmaa.” (T4)

Haastatteluissa nousi esiin myös muita asioita ja toiveita, jotka olisivat hyvä huomioida tarjouspyyntöjen laadun pisteytyksessä. Haastateltavan H5 mielestä laadun kriteereissä olisi tärkeää saada esille julkishallinnon ja rakenteiden tuntemus, koska kyseessä on hyvin monitahoinen ja -tasoinen kokonaisuus esimerkiksi päätöksenteossa, jonka vuoksi se eroaa paljon yksityisistä markkinoista. Toisaalta tilintarkastajalta tarvitaan myös osakeyhtiölain tuntemusta osana konserniyhtiöiden tarkastusta. H7 mielestä nykyiset kriteerit kuten aika tilintarkastajana toimimisesta, tutkintojen määrä ja PRH:n koulutusten riittävä suorituspäättämäärä vuosittain takaavat riittävästi ammatillisen pätevyyden ja osaamisen ylläpitoa, jonka lisäksi lisäpisteitä voitaisiin antaa erityisosaamisista. T3 toivoisi, että tilintarkastusyhteisöjen sisäiseen tarkastukseen osallistumista voisi jotenkin huomioida pisteytyksessä, koska nämä ovat hänen kokemuksensa perusteella usein haastavampia kuin Patentti- ja rekisterihallituksen suorittama laadunvalvonta.

Kuntien haastateltava H8 mainitsee sen, että kuntien lakisääteinen tilintarkastus on tällä hetkellä pääsääntöisesti vain isompien tarjoajien kenttä. H8 toivoisi käyttöön uusia helposti mitattavia kriteereitä, jolla voitaisiin mahdollistaa myös pienempien tarjoajin mahdollisuus osallistua mukaan kilpailuun kuntien lakisääteisestä tilintarkastuksesta.

## 6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmassa tutkittiin osapuolten välisiä odotuksia tilintarkastajan tehtävistä ja velvollisuuksista, joita voidaan kohtuudella odottaa kuuluvan tilintarkastajan tehtäviin. Lisäksi tutkittiin osapuolten odotuksia hyvään julkishallinnon tilintarkastuksen laatuun sisältyvistä tekijöistä. Keskeistä oli tutkia ovatko osapuolten odotukset yhteneviä vai muodostuuko heidän välilleen odotuskuilu. Tutkielman tuloksia tarkastellaan tutkielman taustalla vaikuttaneen Porterin (1993) tilintarkastuksen odotuskuilumallin kautta. Nguyen & Dang (2019, 1238) lainaten tilintarkastajan ammatissa on aina läsnä odotuskuilu ja odotuskuilun kasvu lisää myös vahinkoa tilintarkastajan ammattia ja sen arvostusta kohtaan. Tämän vuoksi on tärkeää luoda asianmukaiset käytännöt ja toimintaohjeet tilintarkastuksen odotuskuilun kaventamiseksi.

### 6.1 Odotukset tilintarkastajan tehtävistä

Tulosten perusteella voidaan tehdä päätelmä, että osapuolten välillä on nähtävillä jonkin verran odotuskuilua erityisesti kohtuullisuuskuilun osalta. Tähän liittyy erityisesti odotukset siitä, mitä tilintarkastajan tehtäviin voidaan nähdä kohtuudella sisältyvän lakisääteisten tilintarkastustehtävien lisäksi. Tutkielman tulosten perusteella tilintarkastajien odotukset ovat, että tilintarkastus muodostuu pääsääntöisesti lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden täyttämistä. Tilintarkastajien mielestä tilintarkastajien tehtäviin on kohtuullista odottaa kuuluvan kuntalaissa 123 § mainittujen tehtävien suorittaminen samalla säilyttäen tarkastuksen kustannustehokkuus. Kuntien osalta odotukset jakautuivat jonkin verran heidän välillään. Voidaan kuitenkin todeta, että kuntien odotuksiin sisältyy jossain määrin se, että tilintarkastaja toimii lakisääteisen tehtävän lisäksi myös asiantuntijan roolissa neuvonnan ja konsultoinnin muodossa tuoden kunnalle niin sanottua asiakkaan kokemaa laatua.

Salehi (2016, 31–32) mukaan kohtuulliskuilua voi muodostua tilintarkastuksen suoritukseen kohdistuvista suurista odotuksista, vääristyneistä käsityksistä tilintarkastukseen liittyvistä vastuista tai ylittävistä odotuksista verrattuna standardien vaatimaan tasoon. Tuloksia tukee myös Siddiqui ym. (2009, 579) havainto, että odotuskuilu on merkittävin tilintarkastuksen velvollisuuksiin liittyvissä asioissa, jossa tilintarkastus ei kykene kaikissa tilanteissa täyttämään sille asetettuja odotuksia. De Martinis ym. (2000, 77) tutkimustulosten perusteella kohtuuttomia odotuksia tilintarkastusta kohtaan on useimmiten henkilöillä, joilla on vähäisempi tuntemus laskentatoimesta ja tilintarkastuksesta, eikä heillä ole kertynyt välttämättä liike-elämän käytännön työkokemusta.

Suorituskuilun osalta ei tulosten perusteella voida todeta muodostuvan osapuolten välille merkittävää kuilua. Kunnat olivat olennaisin osin tyytyväisiä

suoritettuun lakisääteisen tilintarkastuksen. Tulos ei ole yhtenevä esimerkiksi Humphrey ym. (1993, 410) suorittamaan tutkimukseen Iso-Britanniassa, jossa he havaitsivat odotuskuilua liittyen tilintarkastajien suorituskykyyn. Toisaalta mahdolliseksi tilintarkastuksen laatua uhkaavaksi tekijäksi voidaan nostaa kuntatarkastuksen alhaiset tarkastushinnat. Osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että tarkastushinnat ovat olleet varsin kohtuullisia kunnille ja siitä, että tilintarkastajan tehtävät ovat kasvaneet tasaisesti dokumentointivaatimusten myötä. Lisäksi kuntien tilintarkastusta ohjaavaan lainsäädäntöön, kuten julkishallinnon hyvään tilintarkastustapaan, oltiin pääsääntöisesti tyytyväisiä. Lainsäädännössä ja ohjeistuksessa ei nähty olevan merkittäviä puutteita, jotka voisivat heikentää tilintarkastuksen laatua.

## 6.2 Kuntien tilintarkastuksen hyvä laatu

Tutkielmassa tutkittiin osapuolten näkemyksiä hyvään laatuun sisältyvistä tekijöistä. Tutkimuksen yhdeksi tavoitteeksi oli asetettu tavoite koota yhteen osapuolten näkemykset hyvään tilintarkastuslaatuun sisältyvistä tekijöistä ja toisaalta tavoitteena oli tutkia mitkä tekijät parantavat tai huonontavat kuntien tilintarkastuksen laatua. Yhdeksi merkittävimmäksi tilintarkastuksen hyvän laadun tekijäksi nousi aiemmin mainittu lainsäädännön merkitys, jonka antaa viitekehyksen tilintarkastajan tehtäville ja viitekehysille. Tällaisiin tekijöihin kuuluvat kuntalain 123 § mukaisten tehtävien asianmukainen hoitaminen ja julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan noudattaminen. Samantyyppiseen tulokseen päätyi Cuong (2019, 16), joka havaitsi tutkimuksessaan, että asianmukaisella ja riittävällä lainsäädännöllisellä viitekehysellä on laatua parantava vaikutus. Myös Vakkurin (2011, 70–91) mukaan julkishallinnon ympäristössä laadun määrittelyssä voi toimia erilaiset ohjeistot kuten julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa. Zhang (2007, 641–642) kuitenkin mainitsee tutkimuksessaan, että jos tilintarkastuksen asianmukaisuutta halutaan arvioida tilintarkastusstandardien perusteella, on nämä standardit asetettavat riittävän korkealle tasolle, koska tilintarkastajilla ei usein ole kannusteita suorittaa standardien ylittävää laatua.

Tilintarkastajien näkökulmasta tilintarkastuksen hyvään laatuun nähtiin kuuluvan lisäksi myös muita tekijöitä. Näitä olivat esimerkiksi tilintarkastajan ja tilintarkastustiimin motivaatio, tarkastustiimin tiimidynamiikka ja hyvät kommunikaatiotaidot sisältäen sisäisen ja ulkoisen viestinnän. Tilintarkastajat kokivat hyvään laatuun sisältyvän myös ammattitaidon ylläpitämisen ja kehittämisen, kokemuksen ja tiedon aktiivisen jakamisen muille tilintarkastusyhteisössä.

Kuntien näkemyksiin hyvästä laadusta kuuluu kuntalain tehtävien täyttämisen lisäksi selkeä ja ajankohtainen raportointi, nopea reagoiminen tarkastushavaintoihin, tilintarkastajan saatavuus, kommunikaatio, tilintarkastajan neuvot ja konsultaatio asiantuntijaroolissa. Lisäksi hyvin kuntakohtaisen laatutekijän voidaan nähdä olevan paikan päällä tehtävän työn määrä, jota arvostetaan haastateltujen tilintarkastajien kokemusten mukaan erityisesti pienemmissä kunnissa.

Kusumawati & Syamsuddin (2018, 999) havaitsivat tutkimuksessaan julkisen sektorin tilintarkastuksen parantaviksi tekijöiksi muun muassa tilintarkastajan kokemuksen, sitoutumisen ja ammatillisen pätevyyden. Tulokset olivat osaltaan yhtenäisiä myös Samelson ym. (2006, 158–159) tutkimukseen, jossa havaittiin kuntien tilintarkastuksen laatutekijöiksi tilintarkastajan asiantuntemus, tarkastuskohteen aikataulutarpeiden huomioiminen, ammatillinen työote kenttätyössä ja ammatillinen skeptisyys.

### 6.3 Laatu parantavat ja huonontavat tekijät

Tutkielman keskeinen tavoite oli myös tutkia kuntien tilintarkastuksen laatua parantavia ja huonontavia tekijöitä. Kuntien tilintarkastusfunktion arvon ja ammatin arvostuksen säilyttämiseksi on olennaista tiedostaa mitkä asiat voivat aiheuttaa riskiä edellä mainituille asioille. Tilintarkastuksen laadukkaan suorittamisen ja hyvän laadun ylläpidon ja kehittämisen kannalta on merkittävää tiedostaa, että mitkä asiat voivat riskeerata laatua molempien osapuolten näkökulmasta. Deis & Guiroux (1992, 464) lainaten tilintarkastuksen puutteellinen laatu julkisen sektorin tilintarkastuksessa voi aiheuttaa epäluottamusta ammattia kohtaan yleisön silmissä. Tilintarkastustoiminta perustuu tähän yleisön luottamukseen, jonka menettäminen voi johtaa sen myötä tilintarkastusfunktion arvon menetykseen (Maijor & Vanstraelen 2012, 122).

Tilintarkastajien näkökulmasta tunnistettiin laatua parantavaksi tekijöiksi esimerkiksi lakisääteiseen tilintarkastustehtävään keskittyminen ulkopuolisten pyyntöjen sijaan, koulutus ja perehdytys, keskinäinen vuoropuhelu tilintarkastajien välillä sekä tilintarkastustoiminnan yhdenmukaistaminen ja muuttaminen tasalaatuisemmaksi. Leppänen (2015, 115) mainitsee, että tilintarkastusyhteisöiden yhdenmukaistaessa prosessejaan kuntien voimakkaan hintakilpailun takia voidaan vaaraksi nostaa, että kuntien tilintarkastukselle tyypillisiä ominaispiirteitä ei kyetä huomioimaan tarvittavalla laajuudella.

Molempien osapuolien näkemyksen mukaan kokemus nostaa osaltaan tilintarkastuksen laatua, mutta sen vaikutus ei kasva rajattomasti. Vaikutuksen voidaan nähdä kääntyvän myös jopa laatua huonontavaksi tekijäksi ajan myötä. Kummatkin osapuolet kokivat lisäksi JHT-tilintarkastajien vähäisen määrän alalla olevan kasvava ongelma. JHT-tilintarkastajien riittävän määrän myötä vaikutukset tilintarkastuksen laatuun voisivat näkyä esimerkiksi päävastuullisten tarkastuspäivien riittävydessä eri tarkastuskohteissa.

Tilintarkastajan vaihtuvuuden vaikutus laatuun koettiin moniselitteiseksi. Vaihtuvuus toisaalta voi parantaa tarkastuksen laatua uusien näkökulmien kautta, mutta toisaalta myös pidempien kausien etuna nähtiin parempi perehtyminen tarkastuskohteeseen. Pidempien kausien korostamista tukee myös Martikaisen ym. (2002, 61–62) maininta siitä, että kunnat näyttäisivät oletettavan tilintarkastajalla olevan paremmat valmiudet suorittaa tarkastus tehokkaasti ja taloudellisesti, koska perehtymiseen ei tarvitse käyttää aikaa, mikäli tilintarkastaja on toiminut kunnassa myös aiemmin.

Laadunvalvonnan osalta tulos oli selkeä. Molempien osapuolten mielestä ulkopuolinen laadunvalvonta parantaa laatua vaikuttaen esimerkiksi tarkastusmetodologiaan. Toisaalta PRH:n laaduntarkastuksien suorittamistaan ei oltu tilintarkastajien kokemusten mukaan täysin tyytyväisiä, mutta kehityssuunta on ollut oikea.

Näkemykset tarkastuslautakunnan vaikutuksista tilintarkastuksen laatuun poikkesivat osapuolten välillä. Kunnat näkivät tarkastuslautakunnan toiminnalla kuten tilintarkastajan valvomisella, aktiivisella toiveiden esittämisellä ja kontrollina toimimisella olevan laatua nostava vaikutus. Tilintarkastajat eivät sen sijaan kokeneet tarkastuslautakunnalla olevan kovin suoraa vaikutusta tilintarkastuksen laatuun, mutta he arvostavat tarkastuslautakunnan näkemyksiä liittyen tarkastuksen kohdistamiseen. Osapuolet olivat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että tarkastuslautakunnan vaikutus laatuun näkyy tilintarkastajan valinnassa, jossa hyvin laaditulla tarjouspyynnöllä ja sopimuksella on mahdollisuus saada hyvä tilintarkastaja ja tilintarkastustiimi. Tätä tukee osittain myös Jensenin ja Paynen vuoden 2005 tutkimuksen tulokset. He havaitsivat tutkimuksessaan, että ne organisaatiot, jotka käyttävät enemmän resursseja hankintaan ja kilpailutukseen saavat todennäköisemmin myös kokeneita tilintarkastajia alan tuntemuksella, johtaen korkeampaan tilintarkastuslaatuun (Jensen & Payne 2005, 46).

Monet edellä mainitut laatua parantavat tekijät voidaan kääntää myös laatua huonontavaksi tekijäksi, jos näissä asioissa toimitaan päinvastaisesti. Tutkielman tulosten perustella tilintarkastuksen laatuun voi vaikuttaa heikentävästi myös tilintarkastajien liian mekaaninen laaduntulkinta, riippumattomuuden vaarantuminen tai kuntien näkökulmasta avustavien tilintarkastajien liian suuri työn osuus. Lisäksi kilpailutilanne voi aiheuttaa riskin alhaisten hintojen kautta tilintarkastuksen laatua alentavasti. Hintakilpailun myötä tilintarkastajat saattavat kokea painetta tehdä tarkastusta kiireessä tai minimisuorituksella. Yhdeksi tilintarkastuksen laatua vaikuttavaksi tekijäksi nousi erityisesti kuntien näkökulmasta tarkastuskohteen rooli. Tämä tulos on yhtenevä Vakkurin näkemykseen, että tarkastuksen hyvä laatu ei varsinaisesti nouse esiin, jos tarkastuskohteen toiminnassa ei ole ongelmia (Vakkuri 2011, 64). Myös Cuong (2019, 16) havaitsi artikkelissaan, että tilintarkastuksen kohteen vaikutuksella oli suoraa korrelaatiota laatuun.

## 6.4 Tarjouspyynnöt ja laatukriteerien soveltuvuus

Tämän tutkielman kolmantena painopistealueena oli kuntien tilintarkastuspalveluiden kilpailutus ja niiden pohjana olevat tarjouspyynnöt. Tutkimuksen kolmannen tutkimuskysymyksen tavoitteeksi oli asetettu kuntien tilintarkastuksen tarjouspyyntöjen laatutekijöiden asianmukaisuuden arviointi osana hyvän laadun määrittelyä. Tutkielmassa tutkittiin tarjouspyyntöjen laatukriteerien asianmukaisuutta ja sitä, että kuvaavatko nämä yleisesti käytössä olevat laatukriteerit perustellusti hyvää laatua. Tulosten perusteella uusien perustellusti laatua kuvaavien ja mitattavien laatukriteereiden luominen on hyvin hankalaa. Tähän



syynä on osaltaan kilpailutusten matala kynnys päätyä markkinaoikeuteen, jonka vuoksi on usein turvallisempaa käyttää vanhojen tarjouspyyntöjen kriteeristöä.

Tulosten pohjalta tällä hetkellä käytetyimpiä laadun kriteereitä tarjouspyynnöissä ovat erilaiset tilintarkastajan ja tarkastustiimin kokemukseen ja referensseihin perustuvat kriteerit, päävastuullisen tilintarkastajan tekemän työn osuus ja jossain määrin myös paikan päällä tehtävän osuus. Tutkielman tuloksiin pohjautuen haastateltavat osapuolet eivät olleet täysin tyytyväisiä kyseisten laatukriteereiden soveltuvuudesta hyvän laadun mittaamiseen.

Kokemuskriteerin painottaminen nähtiin kasvaneen tarjouspyynnöissä jopa liian suureen rooliin. Kokemus nähtiin kuitenkin sopivan laatutekijäksi tietyn osin, mutta se ei kuitenkaan välttämättä takaa hyvää laatua. Ongelmaksi nostettiin myös kokemuskriteerin ylipainottaminen, jonka myötä uusilla tarkastajilla voi olla vaikeuksia päästä erityisesti suurempien kuntatoimeksiantojen päävastuullisiksi tilintarkastajiksi. Tulos on yhtenevä Leppäsen (2019, 100) näkemykseen, jonka mukaan tarjouspyynnön soveltuvuus voidaan sanoa olevan kyseenalainen, jos laatua mitataan ainoastaan tarkastuskohteiden lukumäärällä, koska pidempään toimineet tarkastajat saavat tilanteessa kohtuutonta etua verrattuna alalla vähemmän aikaa toimineisiin tilintarkastajiin. Tulokset ovat osittain yhtenevät myös Martikainen ym. (2002) tutkimuksen havaintoihin, joiden mukaan kolme eniten vaikuttavaa valintatekijää tarkastusyhteisön valinnassa olivat kunnan aiempi kokemus tarkastusyhteisöstä, aiempi kokemus tilintarkastajasta ja tilintarkastajan kokemus kuntakentästä ja sen tarkastuksesta.

Osapuolet olivat merkittävin osin yhtä mieltä siitä, että paikan päällä tehtävän työn osuus ei sovi kuvaamaan tilintarkastuksen laatua. Kyseistä kriteeriä käytetään useissa kunnissa tästä huolimatta eikä sitä ole alettu poistamaan tarjouspyynnöistä. Sen sijaan erityisosaamiset nähtiin erityisesti kuntien näkökulmasta sopivan lisäpisteitä antaviksi laatukriteeriksi.

Laatukriteerien hankalan muodostumisen vuoksi tarjouspyyntöjen kehitys-suunta on ollut erityisesti suuremmissa kunnissa laatutekijöiden siirtäminen pakollisiin soveltuvuusvaatimukseen ja ratkaista kilpailu pääasiassa hinnan perusteella. Tämä on toisaalta ymmärrettävää toimivien laatukriteereiden muodostamisen vaikeuden vuoksi, mutta toisaalta voidaan kyseenalaistaa hinnan yhä suurempi painottaminen hyvin voimakkaasti hintakilpailussa kuntien tilintarkastusmarkkinassa. Tuloksissa ilmaantui kuitenkin huomio siitä, että kuntien tilintarkastuspalveluiden kilpailutuksissa on usein tosiasiallisesti kyse hintakilpailusta, vaikka laadun painoarvo voikin prosentuaalisesti näyttää suurelta. Tämä johtuu tulosten pohjalta siitä, että kaikki tarjoajat saavat useasti laatukriteerien osalta täydet pisteet ja voittaja ratkaistaan tämän jälkeen hinnan perusteella. Martikainen ym. (2002) havaitsi tutkimuksessaan, että tarkastajan kokemus kuntakentästä oli yleisesti merkittävämpi tekijä kuin hinta, mutta hinnan merkitys näytti olevan kuitenkin merkittävämpi tekijä suurille kunnille. Tulokset tukevat osaltaan oman tutkielmani tuloksia hinnan merkityksestä suurille kunnille. Lisäksi Tagesson ym. (2015, 273) havaitsivat Ruotsissa tehdyssä tutkimuksessaan, että 72 % kunnista valitsi alhaisimman hinnan tarjonnan tarkastusyhteisön.

Tilintarkastajat toivoisivat näkevänsä kuntien tarjouspyynnöissä uusia laatukriteereitä, jotka mittaisivat enemmän käytännön tekemistä ja tarkastuksen suoriutumista. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi pyynnöt kuvata tarkemmin tarkastusprosessin etenemistä ja kuinka tilintarkastusta tullaan suorittamaan. Tämän kaltaisten tekijöiden ongelmana voidaan kuitenkin todeta olevan niiden hankala mitattavuus ja vertailukelpoisuus. Lisäksi tuloksissa nousi esiin näkökulma siitä, että kuntien tilintarkastuksen kilpailuttamiseen voitaisiin ottaa enemmän vaikutteita yksityiseltä puolelta, jossa kilpailutus ei ole yhtä läpinäkyvää ja käytettävät laatukriteerit voivat olla ”tavallisesta poikkeavia”.

Yhdeksi ongelmaiseksi tarjouspyyntöjen osa-alueeksi laadun kannalta koettiin vaatimukset päävastuullisen tilintarkastajan tekemän työn määrästä. Tilintarkastajien mielestä ei ole asianmukaista asettaa päävastuullisen tilintarkastajan tekemän työn määrää tarjouspyyntöön. Heidän näkemyksensä mukaan tämän pitäisi olla tilintarkastajien harkinnanvarainen päätös siitä, kuinka he näkevät parhaaksi jakaa ja suunnitella resurssien käyttämisen tarkastuksen suorittamiseen. Sen sijaan kunnat taas arvostavat hyvin paljon päävastuullisen tekemää työtä ja painottavat tätä usein voimakkaasti tarjouspyynnöissään. Osapuolilla on kuitenkin yhteneviä mielipiteitä siitä, että kriteerin käyttö on ongelmallista JHT-tilintarkastajien vähäisen määrän vuoksi Suomessa. Kummankin mielestä nykyiset vaatimukset päävastuullisen tekemästä työstä eivät ole pitkällä tähtäimellä kestäväällä pohjalla, ilman lisäystä JHT-tilintarkastajien määrässä. Ala-aho ym. (2019, 192) mukaan kunnan on käytännössä mahdotonta valvoa toteuttaako varsinaisen tarkastustyön juuri kilpailutuksessa valittu tilintarkastaja ja hintakilpailun vuoksi on mahdollista, että tarkastuksessa käytetään tarjouspyyntöä heikompa asiantuntemusta, mutta tarjotaan laatupisteiden vuoksi kokeneempaa tilintarkastajaa kuntaan.

Tarkastuspäivien määrän osalta voidaan todeta, että riittävyys on hyvin kuntakohtaista. Kokemusten mukaan annetut tarkastuspäivät riittävät oikein hyvin toisissa kunnissa ja toisissa taas ei. Tuloksissa nousi esiin, että tarkastuspäivien riittämättömyys on jossain määrin yleisempää pienemmissä kunnissa ja suurten kuntakonsernien konserniyhtiöiden tarkastusvolyymien osalta. Tutkimuksen tuloksissa kyseenalaistettiin tilintarkastajien toimesta nykyinen hieman nurinkurinen tilanne siitä, että voiko kunta itse määrätä kuinka paljon häntä täytyy tarkastaa tarjouspyynnöissä sen sijaan, että tarkastustyötä tekevä osapuoli määrittäisi tarkastettavan määrän tarjouksessaan. Leppäsen (2015, 118) mukaan tilintarkastuksen resursseista ei tulisi tinkiä, jotta se kykenee vastaamaan yhteiskunnan lisääntyneisiin tarpeisiin.

## 6.5 Loppusanat, tutkielman rajoitteet ja jatkotutkimusaiheet

Tutkielmassa onnistuttiin oman näkemykseni mukaan saavuttamaan tutkielmalle asetetut tavoitteet. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli muodostaa kokonaisnäkökulma niistä tekijöistä, joiden perusteella kuntien tilintarkastusta suorittavat JHT-tilintarkastajat ja tarkastuksen kohteena olevat kunnat odottavat hyvän

laadun muodostuvan. Tämän tavoitteen muodostamisessa tarkastelun kohteena olivat myös kuntien tilintarkastuspalveluiden tarjouspyynnöt ja niiden soveltuvuus osana laadun määrittelyä. Olennaista oli tutkia ovatko osapuolten odotukset tilintarkastuksen laatuun liittyvistä tekijöistä yhteneviä vai muodostuuko odotusten ja käytännön toimenpiteiden välille odotuskuilua. Tätä tavoitetta tutkittiin kolmen tutkimuskysymyksen avulla, joihin onnistuttiin vastaamaan tutkimuksen tulosten avulla.

Tulosten laatua voidaan pitää asianmukaisena, kun huomioidaan tutkielman tuloksia koskevat rajoitukset. Tämän tutkielman avulla onnistuttiin muodostamaan kokonais käsitystä kuntien tilintarkastuksen laadusta ja sen muodostumiseen vaikuttavista tekijöistä. Tutkielman tulosten voidaan nähdä antavan hyödyllistä tietoa alalla toimiville henkilöille, kuten tilintarkastajille ja kuntaympäristössä toimiville henkilöille.

Tutkielman lopuksi käydään läpi lyhyesti havaittuihin tuloksiin liittyviä rajoituksia ja esitellään mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Ensiksi voidaan mainita rajoitukset tulosten kattavuudessa. Tulosten hyödynnettävyyden osalta on hyvin olennaista mainita, että tulokset kattavat kuntien näkökulmasta pääosin vain suurempien kuntien näkemyksiä aiheen teemoista. Pienempien kuntien näkemyksiä on tutkielmassa tutkittu vain välillisesti JHT-tilintarkastajien ja suurempien kuntien edustajien kautta. Aineiston muodostamisessa tavoiteltiin kattavaa otosta Suomen kuntakentästä niin pienistä kuin suurista kunnista, mutta haastattelupyyntöihin saatiin vastauksia vain asukasluvulla mitattuna selkeästi suuremman luokan kunnilta. Toisena rajauksena todetaan, että tulokset ovat hyödynnettävissä pääasiassa Suomessa tapahtuvaan kuntien tilintarkastukseen. Tämä johtuu siitä, että tutkielman teossa on huomioitu selkeästi suomalaisen lainsäädännön vaikutus kuten kuntalain ja julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan ohjeistukset. Kansainvälisesti tuloksia tulee vertailla Suomen ja muiden maiden välillä varauksella.

Tutkielmaa tehdessä aihepiirin osalta nousi esiin monia mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita. Jatkotutkimusaiheita tämän tutkielman tulosten perusteella voisi olla esimerkiksi jatkotutkimus kuntien tilintarkastuksen laadusta erityisesti pienempien kuntien odotusten näkökulmasta. Toinen mahdollinen jatkotutkimusaihe voisi olla tutkia Patentti- ja rekisterihallituksen suorittaman tilintarkastusvalvonnan vaikutuksia kuntien tilintarkastuksen laatuun. Mielenkiintoinen ja hyvin ajankohtainen jatkotutkimusaihe kuntien tilintarkastuspalveluiden kilpailutuksen osalta voisi olla myös haastatteluissa esiin nousseen Hanselin hankintajärjestelmä DPS:n vaikutukset osana kuntien tilintarkastuspalveluiden kilpailutusta.

## LÄHTEET

- Ala-aho, V., Leppänen, P. & Oulasvirta, L. 2019. Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä. Helsinki: Alma Talent.
- Alexander, D. & Nobes, C. 2007. *Financial Accounting – An International Introduction*. 2. painos. Harlow: Pearson Education.
- Chersan, I-C. 2019. Audit Quality and Several of Its Determinants. *Audit Financiar*, 17(153), 93–105.
- Choi, J., Kim, C., Kim, J. & Zang, Y. 2010. Audit Office Size, Audit Quality, and Audit Pricing. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 29(1), 73–97.
- Chowdhury, R. & Innes, J. 1998. A Qualitative Analysis of the Audit Expectations Gap in the Public Sector of Bangladesh. *International Journal of Auditing*, 2(3), 247–261.
- Chu, L., Dai, J. & Zhang, P. 2018. Auditor Tenure and Quality of Financial Reporting. *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, 33(4), 528–554.
- Cuong, N. M. 2019. Determinants Affecting Audit Quality. *International Journal of Government Auditing*, 46(3), 15–16.
- DeAngelo, L. E. 1981. Auditor Independence, 'Low Balling', and Disclosure Regulation. *Journal of Accounting & Economics*, 3(2), 113–127.
- De Martinis, M., Kim, E. M. & Aw, A. 2000. An Examination of the Audit Expectations Gap in Singapore. *Asian Review of Accounting*, Vol. 8 Iss: 1, 59–81.
- Deis Jr., D. R. & Guiroux, G. A. 1992. Determinants of Audit Quality in the Public Sector. *Accounting Review*, 67(3), 462–479.
- Eisenhardt, K. M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57–74.
- Eriksson, P. & Kovalainen, A. 2008. *Qualitative Methods in Business Research*. Lontoo: SAGE Publications Ltd. 4–5.
- Francis, J. R. 2004. What do we know about audit quality? *The British Accounting Review*, 36(4), 345–368.
- Francis, J. R. 2011. A Framework for Understanding and Researching Audit Quality. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 30(2), 125–152.
- Francis, J. R. & Yu, M. D. 2009. Big 4 Office Size and Audit Quality. *Accounting Review*, 84(5), 1521–1552.
- Garvin, D. A. 1988. *Managing Quality – The Strategic and Competitive Edge*. New York: Free Press, 1–319.
- Hay, D. & Cordery, C. 2018. The value of public sector audit: Literature and history. *Journal of Accounting Literature*, 40, 1–15.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. *Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Horsmanheimo, P. & Steiner, M. 2017. *Tilintarkastus - asiakkaan opas*. 5. uud. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Humphrey, C., Mozier, P. & Turley, S. 1993. The Audit Expectations Gap in Britain: An Empirical Investigation. *Accounting and Business Research*, 23(91), 395–411.

- Hung, Y. H., Huang, M. L. & Chen, K. S. 2003. Service quality evaluation by service quality performance matrix. *Total Quality Management & Business Excellence*, 14(1), 79–89.
- Jensen, K. L. & Payne, J. L. 2005. Audit Procurement: Managing Audit Quality and Audit Fees in Response to Agency Costs. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 24(2), 27–48.
- Jensen, M.C. & Meckling, W.H. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Johnsen, Å. 2019. Public sector audit in contemporary society: A short review and introduction. *Financial Accountability & Management*, 35(2), 121–127.
- Kailiala, E. 2015. Tilintarkastuksen menestystekijät ja haasteet Suomen tilintarkastusmarkkinoilla. Teoksessa Kihn, L., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Vahtera, V. & Wacker, J. 2015. Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium: Näkökulmia tilintarkastuksen uudistumiseen ja standardeihin. Tampere: Tampere University Press.
- Knechel, W. R., Krishnan, G. V., Pevzner, M., Shefchik, L. B. & Velury, U. K. 2013. Audit Quality: Insights from the Academic Literature. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 32, 385–421.
- Kosonen, L. 2005. Vaarinpidosta virtuaaliaikaan: Sata vuotta suomalaista tilintarkastusta. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto.
- Kusumawati, A. & Syamsuddin, S. 2018. The effect of auditor quality to professional skepticism and its relationship to audit quality. *International Journal of Law and Management*, 60(4), 998–1008.
- Kuttila, J. & Ihantola, E-M. 2009. HTM-tilintarkastajien kokemuksia laaduntarkastuksista vuosina 1998–2006. Teoksessa Heiskanen, J., Kihn, L-A & Näsi, S. 2009. Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen. Tampere: Tampere University Press.
- Lahdenkauppi, A. 2019. Tarkastukset laadun tukena ja takeena. *Profiitti* 2/19, 43–46.
- Lee T. H., Ali, A. M. & Bien, D. 2009. Towards an Understanding of the Audit Expectation Gap. *ICFAI Journal of Audit Practice*, 6(1), 7–35.
- Lehtinen, U. & Lehtinen, J. R. 1991. Two Approaches to Service Quality Dimensions. *The Service Industries Journal*, 11(3), 287–303.
- Leppänen, P. 2015. Kunnallinen tilintarkastus – nykytila, muutos ja kehitysnäkymät. Teoksessa Kihn, L., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Vahtera, V. & Wacker, J. 2015. Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium: näkökulmia tilintarkastuksen uudistumiseen ja standardeihin. Tampere: Tampere University Press.
- Liggio, C. D. 1975. The Expectation Gap: The Accountant's Legal Waterloo? *The CPA (Pre-1986)*, 45(7), 23–29.
- Lombardi, D., Bloch, R. & Vasarhelyi, M. 2014. The Future of Audit. *Journal of Information Systems and Technology Management*, 11(1), 21–32.
- Lovelock, C. & Wirtz, J. 2011. *Services Marketing – People, Technology, Strategy*. 7th edition. Pearson Education.

- Maijor, S. & Vanstraelen, A. 2012. "Research Opportunities in Auditing in the EU," Revisited. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 31(1), 115-126.
- Martikainen, J-P., Meklin, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. 2002. Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen: Kuntien näkemyksiä tarkastuksesta, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista. Tampere: Tampere University Press.
- Mayston, D. 1993. Principals, Agents, and the Economics of Accountability in the New Public Sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6(3), 83-96.
- Meklin, P. 2009. Tarkastus verorahoitteisessa ja markkinarahoitteisessa toiminnassa – erojen ja yhtäläisyyksien teoreettisia perusteluja. Teoksessa Heiskanen, J., Kihn, L-A. & Näsi, S. (toim.) *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere University Press.
- Monroe, G.S. & Woodliff, D.R. 1993. The Effect of Education on the Audit Expectation Gap. *Accounting and Finance*, 33(1), 59-76.
- Myllymäki, A. 2007. *Finanssihallinto-oikeus – Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. 5. uud. painos. Helsinki: Talentum.
- Myllymäki, A. & Vakkuri, J. 2001. Tulos, normi, tilivelvollisuus – Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin. Tampere: Tampere University Press.
- Nguyen, D. K. N. & Dang, T. A. 2019. The Study of Audit Expectation Gap: The Auditor's Responsibilities in a Financial Statement Audit in Vietnam. *Asian Economic and Financial Review*, 9(11), 1227-1254.
- Niven, D. 2010. Auditor's professional scepticism. *Charter*, 81(11), 66-67.
- Okafor, C. & Otalor, J. 2013. Narrowing the Expectation Gap in Auditing: The Role of the Auditing Profession. *Research Journal of Finance and Accounting*, 4(2), 43-52.
- Porter, B. 1993. An Empirical Study of the Audit Expectation-Performance Gap. *Accounting & Business Research*, 24(93), 49-68.
- Pouryousefi, S. & Frooman, J. 2017. The Problem of Unilateralism in Agency Theory: Towards a Bilateral Formulation. *Business Ethics Quarterly*, 27(2), 163-182.
- Ranta, J. & Kuula-Luumi, A. 2017. Haastattelun keruun ja käsittelyn ABC. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P., Ruusuvuori, J., Aho, A. L. & Granfelt, R. 2017. *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Vastapaino.
- Riistama, V. 1999. *Tilintarkastuksen teoria ja käytäntö*. 2. painos. Porvoo: WSOY.
- Riistama, V. 2000. *Tilintarkastus – Perusteet*. 3. uud. laitos. painos. Helsinki: WSOY.
- Ruusuvuori, J. & Nikander, P. 2017. Haastatteluaineiston litterointi. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P., Ruusuvuori, J., Aho, A. L. & Granfelt, R. 2017. *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Vastapaino.
- Salehi, M. 2016. Quantifying Audit Expectation Gap: A New approach to Measuring Expectation Gap. *Zagreb International Review of Economics & Business*, 19(1), 25-44.
- Samelson, D., Lowensohn, S. & Johnson, L. E. 2006. The determinants of perceived audit quality and auditee satisfaction in local

- government. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 18(2), 139–166.
- Shapiro, S. 1987. The Social Control of Impersonal Trust. *American Journal of Sociology*, 93(3), 623–658.
- Siddiqui, J., Nasreen, T. & Choudhury-Lema, A. 2009. The audit expectations gap and the role of audit education: The case of an emerging economy. *Managerial Auditing Journal*, 24(6), 564–583.
- Sikka, P., Filling, S. & Liew, P. 2009. The audit crunch: reforming auditing. *Managerial Auditing Journal*, 24(2), 135–155.
- Simunic, D. A. 1990. Discussion of External Audit and Asymmetric Information. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 9, 243–248.
- Tagesson, T., Glinatsi, N. & Prah, M. 2015. Procurement of audit services in the municipal sector: The impact of competition. *Public Money & Management*, 35(4), 273–280.
- Tomperi, S. 2018. *Tilintarkastus – Normeista käytäntöön*. 4. uud. painos. Helsinki: Edita.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Vakkuri, J. 2011. *Laadunvarmistuksen ongelma julkishallinnon tilintarkastuksessa*. Teoksessa Vakkuri, J., Oulasvirta, L., Wacker, J. & Kivimäki, R. *Tarkastus ja arviointi – julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere. Tampere University Press.
- Viitala, E. 2019. *Julkishallinto tarjoaa näköalapaikan yhteiskuntaan*. Profiitti 1/19, 7–10.
- Zhang, P. 2007. The Impact of the Public's Expectations of Auditors on Audit Quality and Auditing Standards Compliance. *Contemporary Accounting Research*, 24(2), 631–654.

### Internet-lähteet

- ISA 200. 2010. IAASB. <https://www.ifac.org/system/files/downloads/a008-2010-iaasb-handbook-isa-200.pdf> (Viitattu 19.10.2020)
- ISA 240. 2010. IAASB. <https://www.ifac.org/system/files/downloads/a012-2010-iaasb-handbook-isa-240.pdf> (Viitattu 19.10.2020).
- ISA 320. 2010. IAASB. <https://www.ifac.org/system/files/downloads/a018-2010-iaasb-handbook-isa-320.pdf> (Viitattu 7.10.2020)
- Kuntaliitto. 2018. *Tarkastuslautakuntien toiminta valtuustokauden vaihtuessa ja tilintarkastusyhteisön valinta*.  
<https://www.kuntaliitto.fi/talous/tarkastus-ja-valvonta/tarkastuslautakunta/tarkastuslautakuntien-toiminta-valtuustokauden-vaihtuessa-ja-tilintarkastusyhteison-valinta> (Viitattu 9.12.2020)
- Kuntaliitto. 2019. *Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot*.  
<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot> (Viitattu 9.12.2020)

- Patentti- ja rekisterihallitus. 2018. Tilintarkastuslautakunnan ratkaisut 2018. Päättö: PRH/4217/10000/2016. [https://www.prh.fi/fi/tilintarkastuslautakunta/ratkaisut\\_2018.html](https://www.prh.fi/fi/tilintarkastuslautakunta/ratkaisut_2018.html) (Viitattu 15.12.2020)
- Patentti- ja rekisterihallitus. 2020. Laaduntarkastuksen painopistealueet. [https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastuksenlaatu/tilintarkastajien\\_laaduntarkastus/laaduntarkastusten\\_painopistealueet\\_0.html](https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastuksenlaatu/tilintarkastajien_laaduntarkastus/laaduntarkastusten_painopistealueet_0.html) (Viitattu 20.11.2020)
- Patentti- ja rekisterihallitus. 2020. Laadunvalvonnan vuosiraportti 2019. [https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/laadunvalvonnan\\_vuosiraportti\\_2019/tilintarkastajien\\_laaduntarkastukset.html](https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/laadunvalvonnan_vuosiraportti_2019/tilintarkastajien_laaduntarkastukset.html) (Viitattu 20.11.2020)
- Patentti- ja rekisterihallitus. 2020. Tilintarkastuksen laatu. <https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastuksenlaatu.html> (Viitattu 9.11.2020)
- Suomen Tilintarkastajat ry. 2020. Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 3/2020. [https://asiakas.kotisivukone.com/files/kuntatarkastajat.kotisivukone.com/Julkishallinnon\\_hyva\\_tilintarkastustapa\\_final\\_01062020.pdf](https://asiakas.kotisivukone.com/files/kuntatarkastajat.kotisivukone.com/Julkishallinnon_hyva_tilintarkastustapa_final_01062020.pdf) (Viitattu: 6.8.2020)
- Suomen Tilintarkastajat ry. 2020. Miksi tilintarkastus tehdään? <https://www.suomentilintarkastajat.fi/tilintarkastus/miksi-tilintarkastus-tehdaan> (Viitattu 6.8.2020)
- Suomen Tilintarkastajat ry. 2020. Tilintarkastajien valvonta. <https://tilintarkastajat.fi/jasenyys/tilintarkastajien-valvonta/> (Viitattu 10.12.2020)
- Suomen virallinen tilasto (SVT). 2020. Väestön ennakkotilasto [ISSN=1798-8381]. Helsinki: Tilastokeskus. <http://www.stat.fi/til/vamuu/index.html> (Viitattu 10.12.2020)

## **Virallislähteet**

Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa 3/2020.

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista 18.9.2015/1142.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397.

Tilintarkastuslaki 18.9.2015/1141

## **Haastattelut**

Haastateltava T1, haastattelun kesto 56 min.

Haastateltava T2, haastattelun kesto 1 h 17 min.

Haastateltava T3, haastattelun kesto 57 min.

Haastateltava T4, haastattelun kesto 43 min.

Haastateltava H5, haastattelun kesto 36 min.



Haastateltava H6, haastattelun kesto 46 min.  
Haastateltava H7, haastattelun kesto 54 min.  
Haastateltava H8, haastattelun kesto 41 min.

## LIITE 1: TEEMAHAASTATTELURUNKO 1

### TILINTARKASTUKSEN LAATU

1. Millaisia asioista mielestänne hyvään tilintarkastuslaatuun sisältyy julkishallinnon tarkastuksessa? Mitkä asiat parantavat tai heikentävät laatua?
2. Millaisia näkemyksiä teillä on lainsäädännön ja standardien vaikutuksista tilintarkastuksen suorittamiseen, hintaan ja laatuun? Ovatko ne asianmukaisella tasolla tai voisiko niitä jotenkin kehittää?
3. Millaisia näkemyksiä teillä on kuntatarkastuksen kilpailutilanteen vaikutuksista tilintarkastuksen suorittamiseen, hintaan ja laatuun?
4. Millaisia näkemyksiä teillä on tarkastuslautakunnan toiminnan vaikutuksista tilintarkastuksen suorittamiseen, laatuun ja hintaan?
5. Millaisia näkemyksiä teillä on tarkastuspäivien nykyisestä määrästä ja hinnasta ja niiden vaikutuksesta tilintarkastuksen suorittamiseen ja laatuun?
6. Ovatko mielestänne tilintarkastajien työtehtävät ja velvollisuudet yhtenevät kunta-asiakkaiden odotusten kanssa? Kohdistuuko tilintarkastajiin liikaa odotuksia? Millaisia?
7. Millainen on näkemyksenne mukaan laadunvalvonnan (sisäinen ja ulkoinen) merkitys tilintarkastuksen laatuun?

### TARJOUSPYYNTÖJEN LAATUTEKIJÄT

8. Mitä asioita kokemuksenne mukaan asiakkaat arvostavat valitessaan kunnan tilintarkastajaa? Millainen ja kuinka merkittävä on ollut laatutekijöiden painotus?
9. Millaisia asioita tilintarkastusyhteisöt painottavat tarjouksissaan kunnille?
10. Mitä mieltä olette kunta-asiakkaiden painotuksista hinnan ja laadun välillä? Onko se asianmukaisella tasolla? Millaisia vaikutuksia tällä painotuksella voi olla?
11. Ovatko tarjouspyyntöjen yleisesti käytössä olevat laatutekijät mielestänne asianmukaisia tai liittyykö niihin jotain ongelmia? Voitaisiinko kehittää uusia ja parempia laatua kuvaavia kriteereitä?

12. Mitä mieltä olette esimerkiksi seuraavista tarjouspyyntöjen laatutekijöistä ja niiden soveltuvuudesta?

- a) Vastuullisen tilintarkastajan kokemus julkishallinnon tilintarkastuksesta
- b) Vastuullisen JHT-tilintarkastajan työn osuus (päivinä tai prosentteina)
- c) Tilintarkastuskokemuksen määrä päävastuullisena tilintarkastajana JHT-tutkinnon jälkeen
- d) Tarkastuspäivistä tulee suorittaa vähintään X % kunnassa paikan päällä tai mahdolliset lisäpisteet tarkastuskohteessa tehtävästä työstä
- e) Vaatimus, että vastuullisen tilintarkastajan työn osuus tulee olla sekä kunnan että tytäryhtiöiden ja muiden hankkeiden tarkastamisessa vähintään X %
- f) Kunnan vastuunalaisen JHT-tilintarkastajan vähimmäisvaatimuksen (10 päivää tilikaudessa) ylittävä työn osuus kunnan tarkastuksessa.
- g) Kokemus suurten kaupunkien päävastuullisena tilintarkastajana tai tarkastusaluevastuullisena tilintarkastajana toimimisesta
- h) Tietojärjestelmäavusteisen tarkastuksen kokemus
- i) Jäsenyydet toimielimissä ja luottamustehtävissä, esim. kirjanpitolautakunnan kuntajaostossa.

13. Vapaa sana aiheeseen liittyen

## LIITE 2: TEEMAHAASTATTELURUNKO 2

### YLEISTÄ TILINTARKASTUKSESTA JA LAADUSTA

1. Miten tilintarkastus on mielestänne hoidettu kunnassanne? Oletteko olleet tyytyväisiä suoritettuun tarkastukseen esimerkiksi seuraavien tekijöiden osalta? Esimerkkejä?
  - a) Riittävä ja asianmukainen suullinen ja kirjallinen tilintarkastusraportointi
  - b) Tilintarkastuksen ammattimaisuus ja huolellisuus
  - c) Tilintarkastajan ohjeet ja neuvot kysyttäessä
  - d) Onko tilintarkastaja osannut tunnistaa tarkastuksen keskeisimmät osa-alueet?
2. Millaisia asioista mielestänne hyvään tilintarkastuksen laatuun sisältyy kunnan tai kaupungin tarkastuksessa? Mitkä tekijät mielestänne parantavat tai heikentävät sitä?
3. Miten näkemyksenne mukaan tarkastuslautakunnan työ on vaikuttanut kuntasi tilintarkastuksen laatuun? Oletteko antaneet tilintarkastajalle jotain tehtäviä tai ohjeistusta liittyen kunnan tilintarkastukseen?
4. Valmisteleeko joku teidän kunnassanne tarkastuslautakunnan työtä tilintarkastukseen ja sen kilpailuttamiseen liittyen?
5. Ovatko mielestänne odotukset tilintarkastajien työtehtävistä ja velvollisuuksia olleet yhtenevät kunnan ja tilintarkastajien välillä?
  - a) Onko ollut esimerkiksi epäselvyyksiä siitä, kuka on vastuussa tietyistä tehtävistä? Esimerkkejä?
  - b) Olisitteko toivoneet tilintarkastajalta jotain asioita enemmän? Mitä?

### TILINTARKASTUKSEN TARJOUSPYYNNÖT

6. Millaisilla tekijöillä laatua on pisteytetty teidän tarjouspyynnöissänne hankkiessa tilintarkastuspalveluita? Miksi on käytetty näitä tekijöitä? Ovatko nämä olleet mielestänne toimivia kriteereitä?

7. Olisiko mielestänne muita parempia tekijöitä, joita voitaisiin ottaa käyttöön laatutekijän pisteytykseen tilintarkastuksessa? Miksi nämä olisivat hyviä?
8. Miten olette jakaneet painoarvon tarjouspyynnössä hinnan ja laadun välillä? Kuinka paljon laatua arvostetaan kuntanne tilintarkastuksessa verrattuna hintaan? Olisiko tätä hyvä mielestänne muuttaa?
9. Mitä muita asioita, joita vaaditaan kriteerinä, painotetaan tai arvostetaan tilintarkastajan valinnassa kunnassanne? Miksi?
10. Laatutekijä voi muodostua monista tekijöistä tarjouspyynnöissä. Ovatko mielestänne nykyiset yleisesti käytössä olevat kuntien tarjouspyyntöjen laatutekijät mielestänne asianmukaisia? Liittyykö niihin jotain ongelmia mielestänne? Esim.
  - a) Vastuullisen tilintarkastajan kokemus julkishallinnon tilintarkastuksesta
  - b) Vastuullisen JHT- tilintarkastajan työn osuus
  - c) Kokemus suurten kaupunkien päävastuullisena tilintarkastajana tai tarkastusaluevastuullisena tilintarkastajana toimimisesta
  - d) Tarkastuspäivistä tulee suorittaa vähintään X % kunnassa paikan päällä
11. Ovatko tarjouspyynnön tarkastuspäivien lukumäärä ollut mielestänne asianmukaisella tasolla kunnassanne?
12. Miten arvioitte kuntanne tilintarkastuksen kustannuksia? Ovatko ne olleet mielestänne kohtuulliset saatuun palveluun ja laatuun nähden?
13. Vapaa sana aiheeseen liittyen