

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

**ODOTUSKUILU KUNNAN TILINTARKASTUKSESSA  
ERÄÄN KESKISUUREN KAUPUNGIN  
LUOTTAMUSHENKILÖNÄKÖKULMASTA**

Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma  
Pro gradu -tutkielma  
Joulukuu 2017  
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Henrietta Ingman

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; julkinen talousjohtaminen, tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma
Tekijä:	HENRIETTA INGMAN
Tutkielman nimi:	Odotuskuilu kunnan tilintarkastuksessa erään keskisuuren kaupungin luottamushenkilönäkökulmasta
Pro gradu -tutkielma:	52 sivua, 1 liitesivua
Aika:	Joulukuu 2017
Avainsanat:	Tilintarkastus, odotuskuilu, agenttiteoria, tarkastuslautakunta

---

Tutkimus käsitteli kunnan tilintarkastuksen odotuskuilua luottamushenkilönäkökulmasta. Taivotteena oli vastata asetettuihin tutkimuskysymyksiin, kuten mitkä tekijät vaikuttavat kunnan tilintarkastuksen odotuskuilun olemassaoloon sekä syntymiseen ja miten odotuskuilua voitaisiin kaventaa sekä millainen vaikutus kuntakontekstilla on odotuskuiluun ja mitä erikoisuuksia siinä voidaan havaita. Tutkimuskysymyksiin etsittiin vastauksia nimenomaan kunnan luottamushenkilönäkökulmasta empiirisen aineiston perusteella sekä aikaisemman tutkimuksen ja kirjallisuuden avulla.

Tutkimus voitiin luokitella laadulliseksi tapaustutkimukseksi. Tutkimuksen laadullinen, empiirinen aineisto kerättiin sähköpostihaastatteluin. Haastatteluihin vastasi otos erään suomalaisen keskisuuren kaupungin luottamushenkilöitä. Haastatelluille henkilöille esitettiin avoimia kysymyksiä kunnan tilintarkastukseen liittyen sekä luottamushenkilöiden kokemuksista ja odotuksista tästä kyseisestä aihealueesta. Vertailun vuoksi samat kysymykset esitettiin myös saman kaupungin eräille virkamiehille.

Tutkimuksen tuloksena voitiin todeta, että mitään merkittävää odotuskuilua ei case-kaupungin tilintarkastuksessa havaittu olevan tarkasteltuna luottamushenkilönäkökulmasta. Vastausten yleisvire oli hyvin tyytyväinen ja positiivinen.

Tutkimusta voitaisiin jatkojalostaa siten, että selvitetäisiin esimerkiksi myös tilintarkastajan näkemyksiä aihealueeseen liittyen eli miten näkemykset muun muassa keskinäisestä yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta poikkeaisivat toisistaan verrattuna luottamushenkilöiden vastauksiin. Myös luottamushenkilöotosta voitaisiin laajentaa tai sitten laajentaa otosta useampaan kuntaan. Ja näin voitaisiin vertailla kuntien tilannetta ja siten tutkimuksella löydettyjä havain-  
toja keskenään.

# SISÄLLYS

KUVIOLUETTELO.....	4
1 JOHDANTO .....	5
1.1 Aihealueen esittely ja merkitys .....	5
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset .....	8
1.3 Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto.....	9
1.4 Tutkimuksen kulku.....	10
2 TUTKIELMAN TEOREETTINEN TAUSTA.....	11
2.1 Kunnan tilintarkastus teoreettisesta näkökulmasta .....	11
2.1.1 Agenttiteoria .....	11
2.1.2 Tilintarkastuksen odotuskuilu .....	13
2.2 Kunnan ulkoinen tarkastusjärjestelmä .....	18
2.2.1 Tilintarkastus.....	19
2.2.2 Tarkastuslautakunta .....	22
3 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS .....	27
3.1 Teemahaastattelut.....	27
3.2 Analyysi aineistosta.....	28
3.2.1 Luottamushenkilönäkökulma.....	29
3.2.2 Virkamiesnäkökulma .....	34
3.2.3 Näkökulmien vertailu.....	37
4 TUTKIMUSTULOKSET JA YHTEENVETO .....	38
4.1 Tutkimustulosten esittely .....	38
4.2 Tutkimuksen luotettavuus ja mahdollisuudet jatkotutkimukseen .....	46
LÄHDELUETTELO .....	51
LIITTEET.....	53
Liite 1: Haastattelukysymykset .....	53

## KUVIOLUETTELO

<b>Kuvio 1.</b>	<i>Tarkastus tilityksen oikeellisuuden varmentajana (Meklin 2000, 137).....</i>	<i>12</i>
<b>Kuvio 2.</b>	<i>Odotuskuilun osatekijät (Porter 1993, 50).....</i>	<i>14</i>
<b>Kuvio 3.</b>	<i>Tilintarkastuksen odotuskuiluun vaikuttavia tekijöitä. (Martikainen ym. 2002, 23).....</i>	<i>16</i>

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Aihealueen esittely ja merkitys

Pro gradu -tutkielmani käsittelee kunnan tilintarkastusta odotuskuiluteorian kautta. Tarkoituksenani on selvittää, mistä odotuskuilu koostuu, mitkä tekijät vaikuttavat sen muodostumiseen ja olemassaoloon sekä miten odotuskuilua voisi kaventaa, mikäli sellaista on edes havaittavissa. Tutkielmassa näitä edellä mainittuja kysymyksiä tutkitaan kuntakontekstissa ja erityisesti luottamushenkilönäkökulmasta.

Kunnan tilintarkastuksessa tilintarkastajan tehtäviin kuuluu Kuntalain (123 §) mukaan hallinnon lainmukaisuuden ja valtuuston päätösten toteutumisen sekä kirjanpidon ja tilinpäätöksen oikeellisuuden tarkastaminen. Tilintarkastajan tarkastamisvastuu kohdistuu myös sisäiseen valvontaan sekä valtiosuuksiin. Tutkielman tavoitteena onkin siis myös selvittää, onko asiakkailta tai päämiehellä tilintarkastusta kohtaan sellaisia odotuksia, jotka eivät välttämättä edes kuulu tilintarkastajan rooliin tai tehtäviin tai joihin tarkastustoiminta ei kykene vaikuttamaan tai joihin sen ei edes olisikaan tarkoituksenmukaista vaikuttaa. Ja toisaalta, millainen rooli tilintarkastajan tulisi työssään ottaa, jotta olemassa olevat ja muodostuneet odotukset sekä syntyneet kokemukset kohtaisivat toisensa. Olisiko myös esimerkiksi keskinäisellä kommunikoinnilla ja avoimuudella ylipäättään vaikutusta asioiden tilaan, puolin ja toisin.

Odotuskuiluksi sanotaan tilannetta, kun tilintarkastustyö ja siihen liittyvät odotukset eroavat toisistaan, eivätkä siis useinkaan täyty tai kohtaa toisiaan (Troberg & Viitanen 2001, 11). Yksinkertaisimmillaan sanoen on odotuskuilussa kyse tyytyväisyydestä eli tilintarkastukseen kohdistuvien odotusten ja toteutuneen tilintarkastustuotoksen erotusta voidaan kutsua odotuskuiluksi. Eroavaisuudet saattavat liittyä siihen, että asiakkailta, sidosryhmillä tai yhteiskunnalla ei ole täyttä käsitystä siitä, mitä tilintarkastuksen pitäisi pitää sisällään tai tilintarkastajalla saattaa myös olla epäselvyyttä, mitä hänen työltään odotetaan. Odotuskuilun voi pilkkoa Trobergin ja Viitanen (2001, 11) mukaan vielä kolmeen osaan seuraavasti; puutteellinen suorituskuilu, puutteellinen säännöskuilu sekä kohtuullisuuskuilu. Tutkielmassa pyritään myös kerä-

tyt, empiirisen aineiston perusteella esittämään, miten edellä mainitut odotuskuilun tyypit kunnan tilintarkastuksessa näkyvät - mikäli näkyvät.

Tutkielmassa käsiteltävän aihealueen tekee merkittäväksi se, että odotuskuilua on hyvin vähän tutkittu kuntakontekstissa tai julkisen sektorin tilintarkastuksessa ylipäätään. Mielenkiintoista onkin siis nähdä, kun kunnan toiminnassa on kyse nimenomaan verorahoitteisesta toiminnasta, että millä tavalla odotuskuilu tulee esiin tilintarkastuksessa ja etenkin, että millaisissa asioissa siinä. Sekä millaisia erityispiirteitä voidaan havaita kunnan tilintarkastuksen odotuskuilussa ja miten nämä tulevat esiin. Etenkin kun kunnan toiminnassa pitäisi pyrkiä verorahojen käytössä maksimaalisen hyödyn tuottamiseen kuntalaisille eli veronmaksajille ja näin ollen siis kunnan toiminnan tulisi olla tuloksellista. Toki on olemassa näkökulmaeroja aina siitä, että mikä on tuloksellista toimintaa kunnassa eli juurikin kenen kannalta asiaa katsotaan ja miten arvioidaan. Ja miten tulokselliseen toimintaan ja nimenomaan suurimpaan hyötyyn ja tyytyväisyyteen päästään ja onko se tuloksellisuutta nimenomaan kuntalaisten kannalta vai kenties luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden näkökulmasta. Luonnollisesti on selvää, että kaikki ei jaa samaa käsitystä siitä, miten ja millä tavoitteilla kunnan toimintaa ja palveluita tulisi järjestää kuntaorganisaatiossa. Ja koska kyseessä on kuntaorganisaatio, joka pääsääntöisesti toimii verorahoitteisesti, niin tavoitteena ei pääasiallisesti ole voiton tuottaminen kunnan toiminnassa tai sen palvelutuotannossa eli liiketoiminnan lainalaisuuksien ei näin ollen pitäisi olla hallitsevina tekijöinä, paitsi mitä tulee esimerkiksi kunnan omistamiin yhtiöihin. Päinvastoin on sitten yksityissektorilla, jossa esimerkiksi yritysten osakkeenomistajien etu ja yrityksen tekemä voitto ovat tärkeimpiä elementtejä. Näin ollen odotuskuiluteoriankin tarkastelu tilintarkastuksessa voi olla ihan erilaista julkisella sektorilla verrattuna yksityiseen sektoriin, koska esimerkiksi sekä lähtökohdat että toimintaympäristöt poikkeavat toisistaan.

Tutkielmassa teoriaa lähestytään kirjalliseen aineistoon perustuen, nimenomaan kuntakontekstissa. Tarkoituksena on tutkia tilintarkastusta odotuskuiluteorian kautta. Myös päämies-agentti -teoria on hyvin tärkeä teoreettisen tarkastelun kohde tilintarkastuksen ollessa keskiössä sekä myös kunnan ulkoinen tarkastusjärjestelmä ylipäätään.

Myllymäki (2007, 313) määrittelee päämies-agentti -teorian (agenttiteorian) tilintarkastuksen lähtökohdista - jota tarvitaan silloin, kun joku on tilivelvollinen jollekin toiselle. Myllymäen

mukaan kunnallishallinnossa tilivelvollisuus on kaksiportaista; ensiksikin toimielinten jäsenet ja toimielinten hallintoalan johtavat viranhaltijat ovat tilivelvollisia ja toiseksi, kunnanvaltuusto on taasen tilivelvollinen valitsijoilleen eli kuntalaisille, äänestäjille, kunnan veronmaksajille. Kunnallishallinnon sisältä tosiaankin voisi muodostaa ja pystyykin itse asiassa havaitsemaan useita eri päämies-agentti -kombinaatioita. Kunnan tilintarkastuksessa usein juuri kunnanhallitus on se tilivelvollinen, jonka työhön tai työn tulokseen päämies-agentti -teorian mukaisesti tilintarkastuskin kohdistuu, mitä käsitellään enemmän tämän tutkielman luvussa kaksi.

Odotuskuiluteoriasta ovat kirjoittaneet muun muassa Brenda Porter (1993) sekä Pontus Troberg ja Janne Viitanen (1999). Nämä kirjoitukset tai tutkimukset ovat nimenomaan liittyneet yksityisen sektorin tilintarkastukseen, kuten aika lailla muutkin tätä aihetta käsittelevät tutkimukset. Tässä tutkielmassa kuitenkin odotuskuilua tarkastellaan nimenomaan kuntakontekstissa. Ja odotuskuilusta kunnan tilintarkastuksessa on hyvin vähän aikaisempia tutkimuksia.

Kuntien tilintarkastukseen liittyen on aiemmin tehty tutkimusta useasta näkökulmasta. Muun muassa Juho Leinosen (2013) pro gradu -tutkielmassa on osittain selvitetty kunnan tilintarkastuksesta saatuja kokemuksia, myös odotuskuilu-teorian kautta, mutta pääpaino tässä työssä kuitenkin oli tilintarkastuksen laadunvalvonnassa asiakasnäkökulmasta katsoen. Pro gradu -tutkielmia on myös tehty kunnan tilintarkastuksen kilpailuttamiseen liittyen, kuten Aleksi Paanasen tutkimus vuodelta 2013 ja Riitta Havangan vuodelta 2006. Ja vuonna 2002 Juha-Pekka Martikainen ym. tutkivat kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistamista ja tähän liittyen tekivät myös kyselytutkimuksen, jossa kyseltiin kunnan tilintarkastukseen liittyvistä asioista eri kuntien viranhaltijoilta sekä luottamushenkilöiltä. Tutkimuksenteon aikaan oli kulunut vasta muutamia vuosia kuntien ulkoisen tarkastusjärjestelmän muutoksesta eli luottamushenkilöpohjaisesta tarkastuksesta siirryttiin käyttämään kilpailutettuja, täysin ulkopuolisia ammattitilintarkastajia. Myös tässä edellä mainitussa tutkimuksessa sivuttiin odotuskuiluaihetta, kun kysymyksinä haastateltaville oli esimerkiksi se, miten tyytyväisiä he ovat kuntansa tilintarkastukseen, millaisia odotuksia heillä on ollut tilintarkastukseen liittyen, millaisena he kokevat tilintarkastuksesta saadun lisäarvon tai mitä näkemyksiä heillä on kuntansa tilintarkastuksen kehittämistarpeista.

## 1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa tutkimuskysymyksiksi voidaan asettaa seuraavat:

1. Mitkä tekijät vaikuttavat kunnan tilintarkastuksen odotuskuilun olemassaoloon sekä syntymiseen ja miten odotuskuilua voitaisiin kaventaa?
2. Millainen vaikutus kuntakontekstilla on odotuskuiluun, mitä erikoisuuksia voidaan havaita?

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaiset odotukset kunnan luottamushenkilöillä on kuntansa tilintarkastusta kohtaan ja täyttyvätkö nämä odotukset. Eli kohtaavatko olemassa olevat odotukset tilintarkastuksesta, sekä prosessista että tarkastustuloksesta, saatujen kokemusten kanssa. Tutkimuksessa halutaan myös selvittää, millaisena pidetään tilintarkastuksen ja tilintarkastajan työn vaikuttavuutta tai millaisena sen haluttaisiin nähtävän? Onko luottamushenkilöillä odotuksena tai oletuksena, että tilintarkastajan työ on vain laissa määriteltyjen tehtävien hoitamista, niin sanotusti varmennepalvelua sekä mahdollisesti paljastaa tapahtuneita väärinkäytöksiä tai yrittää estää niiden tapahtumista. Vai odotetaanko tai toivotaanko tilintarkastajan työn vaikuttavan myös yleensä kunnan hallinnon ja talouden kehittämiseen?

Tässä tutkimuksessa käsitellään odotuskuiluteoriaa nimenomaan luottamushenkilönäkökulmasta ja kuntakontekstissa. Tähän liittyy vahvasti myös *value for money* -ajattelu, tuloksellisuus - miten odotuskuilu ilmenee kunnan tilintarkastuksessa eri lailla kuin esimerkiksi yhtiön tarkastuksessa, mitä ominaispiirteitä verorahoitteisuus tuo kunnan tilintarkastuksen odotuskuiluun? Mutta eroavaisuuksiin, yksityinen versus julkinen, ei tässä tutkimuksessa kuitenkaan mennä. Kunnan ulkoinen tarkastusjärjestelmä sekä agenttiteoria luotaavat pohjaa toimintaympäristölle, kontekstille, nimenomaan kunta, jossa odotuskuilua tässä tutkimuksessa tullaan käsittelemään. Agenttiteoria (kuntalaiset - valtuusto tai valtuusto - hallitus jne.) ja ulkoinen tarkastusjärjestelmä nimenomaan luovat odotuskuiluun omat haasteensa ja sävynsä, joita ei esimerkiksi yksityisellä sektorilla ole.

Aihetta on varsin mielenkiintoista ja merkittävää tutkia siksi, koska odotuskuilusta kunnan tilintarkastukseen liittyen on tutkimusta tehty varsin vähän. Kiinnostavaa on myös se, voidaanko osoittaa tilintarkastuksen odotuskuilussa olevan jotain erikoisuuksia ja ainutlaatuisuu-



ta, joka esiintyy vain kuntakontekstissa - tähän pohdintaan varmasti empiirisenkin aineiston tulokset ja niistä tehtävät johtopäätökset antavat jonkinlaisia vastauksia.

### 1.3 Tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineisto

Tutkielma on toteutettu laadullisena eli kvalitatiivisena tapaustutkimuksena. Empiirinen aineisto on kerätty haastatteluin, jotka voidaan määritellä teemahaastattelun ja lomakehaastattelun välimaastoon. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 164) toteavat, että aineiston hankinnassa ja erityisesti teemahaastattelussa tutkittavien näkökulmat ja ”ääni” pääsevät esille ja kohdejoukko valitaan tarkoituksenmukaisesti eikä satunnaisotoksella.

Ja kun käytetään harkinnanvaraista näytettä, niin silloin tavoitteena on tilastollisten yleistysten sijasta pyrkimyksenä ymmärtää jotakin tapahtumaa syvällisemmin, saamaan tietoa jostakin paikallisesta ilmiöstä tai etsimään uusia teoreettisia näkökulmia tapahtumiin ja ilmiöihin. Jo muutamaa henkilöä haastattelemalla voidaan saada merkittävää tietoa ja jos tehdään tapaustutkimusta, jokainen yksilöön kohdistuva tiedonkeruu voi sisältää suuren joukon havaintoja - aineisto on siis kvantitatiivisesti runsas ja kvalitatiivisesti keskittyminen yhteen tapaukseen antaa mahdollisuuden tutkia yksityiskohtia, esimerkiksi selvittää spesifisten toimintojen yhteyttä olosuhteisiin ja tilanteisiin. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 159)

Näin ollen laadullisen metodin käyttö tässä tutkielmassa on hyvin perusteltua. Haastattelut on toteutettu haastattelemalla sähköpostitse erään suomalaisen keskisuuren kaupungin johtavia luottamushenkilöitä. Haastattelun mallia voidaan pitää puolistrukturoituna eli kysymykset olivat kaikille samat, mutta vastauksia ei ollut mitenkään sidottu ennalta määritettyihin vastausvaihtoehtoihin, vaan haastateltavat saivat ja heidän pitikin vastata omin sanoin avoimiin kysymyksiin.

Toisaalta sähköpostitse tehdyssä lomakehaastattelussa ei voi kysyä mitä tahansa sellaista, mitä olisi mukavaa tai hyödyllistä tietää, vaan siinä kysytään tutkimuksen tarkoituksen ja ongelmanasettelun kannalta merkityksellisiä kysymyksiä, kuten tässäkin tutkimuksessa on tehty. Eli jokaiselle kysymykselle pitää löytyä perustelu tutkimuksen viitekehyksestä sekä tutkittavasta ilmiöstä jo tiedetystä tiedosta. (Tuomi & Sarajärvi 2011, 75) Myöskään sähköpostitse tehdyssä haastattelussa ei voida tulkita haastateltavan henkilön eleitä, ilmeitä tai reaktioita,

toisin kuin kasvotusten tapahtuvassa teemahaastattelussa. Mutta toisivatko ne kuitenkin jostain lisäarvoa aineistoon ja tutkimuksen tuloksia ajatellen. Tällaisia yksityiskohtia ei ehkä kuitenkaan pystyisi esittämään tutkimusraportissa.

Haastatteluaineiston analysointimetodina on käytetty sisällönanalyysia ja nimenomaan teoriaohjaavaa analyysia. Siinä vaiheessa, kun tutkielmassa on lähdetty tekemään analyysia ja käsittelemään aineistoa, on ollut jo taustatietoa ilmiöstä ja nimenomaan teoriaan peilaten. Ja teoria on tässä tapauksessa myös ohjannut analyysin tekemistä sekä myös teorian kanssa sidoksissa on muodostettu haastattelukysymykset.

Tutkimuksen teoriaosuus on kirjallista aineistoa, kuten aikaisempia tutkimuksia sekä muuta aiheeseen liittyvää kirjallisuutta. Ymmärrys aiheeseen liittyvästä teoreettisesta viitekehystä tukee empiirisen aineiston keräämistä; teemahaastattelun kysymysrunгон rakentamista sekä kerätyn aineiston tulkintaa ja lopulta johtopäätösten tekemistä. Kerättyä empiiristä aineistoa on pyritty tarkastelemaan tutkimuksen viitekehysten sekä määriteltyjen tutkimuskysymysten kautta, kriittisesti sekä syvällisesti. Tavoitteena on ollut johtaa aineistosta luotettavia johtopäätöksiä.

## 1.4 Tutkimuksen kulku

Tutkimusraportti sisältää neljä päälukua: johdannon, teoriaa käsittelevän luvun, empiirisen osuuden sekä yhteenvedon.

Ensimmäinen eli tässä meneillään oleva luku on johdantoa tutkimukseen. Tässä käsitellään tutkimuksen taustaa ja merkitystä, esitellään tutkimukselle asetetut tutkimuskysymykset sekä perustellaan tutkimuksen metodologisia valintoja ja esitellään myös empiirisen aineiston keräämistä ja siihen liittyviä seikkoja.

Luku kaksi kattaa tutkimuksen teoreettisen taustan. Ensimmäisessä alaluvussa kunnan tilintarkastusta tarkastellaan teoreettisesta näkökulmasta - tässä tutkimuksessa kahden teorian kautta, agenttiteorian sekä odotuskuiluteorian. Edellä mainittuja teorioita käytetään hyvin paljon tilintarkastukseen liittyvissä pohdintoissa, mutta nyt nimenomaan kuntakontekstissa, koska tutkimus kunnan tilintarkastukseen liittyy. Toisessa alaluvussa käydään läpi kunnan ulkois-

ta tarkastusjärjestelmää käsittäen ulkoisen tilintarkastuksen sekä kunnan luottamushenkilöistä koostuvan tarkastuslautakunnan.

Kolmannessa pääluvussa on vuorossa tutkielman empiirinen osuus, sen taustojen esittely sekä kerätyn aineiston käsittely ja analyysi. Viimeisessä pääluvussa eli luvussa neljä tullaan tekemään tutkimuksen johtopäätökset sekä yhteenveto ja pohditaan myös mahdollisia asetelmia jatkotutkimukselle kyseisen tutkielman aiheeseen liittyen. Luvussa käsitellään myös seikkoja tutkimuksen luotettavuudesta.

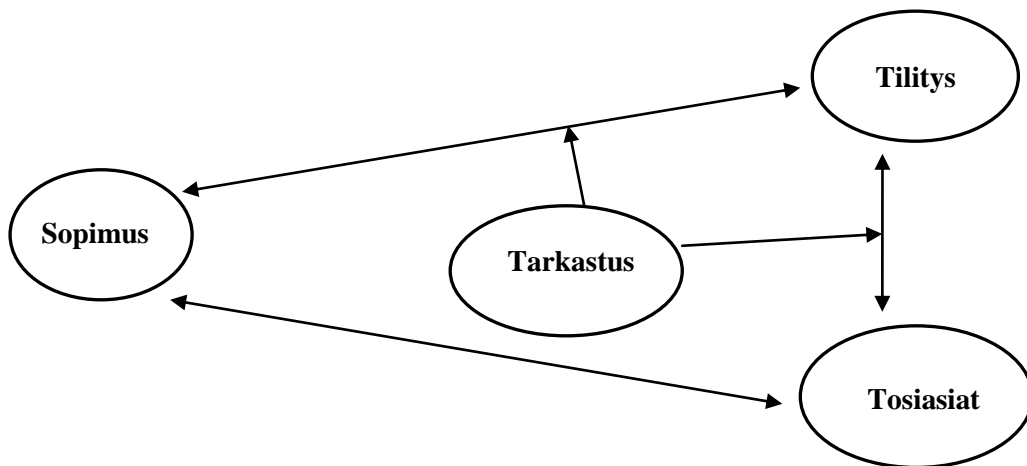
Eli empiirisen aineiston, haastatteluiden, ja teorian keskinäisen vuoropuhelun kautta muodostetaan tutkimuksen johtopäätökset ja pyritään vastaamaan myös asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

## **2 TUTKIELMAN TEOREETTINEN TAUSTA**

### **2.1 Kunnan tilintarkastus teoreettisesta näkökulmasta**

#### **2.1.1 Agenttiteoria**

Agenttiteoriassa on kyse tilintarkastuksesta, jolla varmistetaan agentin tilityksen oikeellisuus. Kuten Pentti Meklin (2000, 137) toteaa, liittyy tarkastus päämiehen ja agentin väliseen suhteeseen siten, että päämies hankkii tarkastajan varmistamaan, että agentin tilityksessä antama informaatio on oikeaa ja riittävää. Meklin (2009, 57) myös sanoo, että tilanne on yleensä sellainen, että päämies joutuu pitkälti toimimaan agentin antaman informaation varassa. Päämiehen ja agentin suhteeseen liittyy useita olettamuksia, muun muassa, että päämies ja agentti ovat rationaalisia toimijoita, jotka maksimoivat omaa etuaan ja tässä suhteessa on sen vuoksi useita ongelmia, kuten tavoiteristiriidat ja informaation epäsymmetrisyys.



**Kuvio 1.** Tarkastus tilityksen oikeellisuuden varmentajana (Meklin 2000, 137)

Kun tilintarkastuksen tehtävänä voidaan pelkistetysti pitää sitä, että siinä todetaan tilinpäätöksen antavan tilivelvollisen toimista oikeat ja riittävät tiedot, niin toki tarkastajan on selvitettävä, että tilitys on todenmukainen (kuvio 1). Tätä edellä mainittua asiaa eli varmennustehtävän sisältöä selventää kuvio 1. Eli jotta tarkastaja voi olla riittävän varma tilityksen oikeellisuudesta, on hänen selvitettävä, että agentin järjestelmät toimivat vaaditulla tavalla, esimerkiksi sisäinen tarkastus tai laskentajärjestelmä, ja että agentti on noudattanut sovittuja pelisääntöjä eli on toiminut esimerkiksi voimassaolevien lakien tai organisaation omien ohjeiden, sääntöjen tai sopimusten mukaan. Oleellista tilityksen varmistamisessa on myös se, että rajoittuuko tilintarkastus vain niihin asioihin, jotka on sovittu tai määrätty hoidettavaksi tietyllä tavalla vai voiko tarkastaja ottaa esille myös sopimuksen tai säädösten ulkopuolisia asioita. (Meklin 2000, 136–137)

Meklin (2009, 59) osoittaa myös, että edellä esitetyn voi selittää kolmella esimerkillä eli kuinka tarkastuksen tehtävä varmennuspalveluna suuntautuu kuvion osoittamalla tavalla eri suuntiin (kuvio 1). Tarkastuksessa tarkastajan on varmennettava,

- 1) että agentin toiminta (tosiasiat) on toteutunut sopimusten mukaan, ts. agentti on noudattanut lakeja ja sopimuksia,

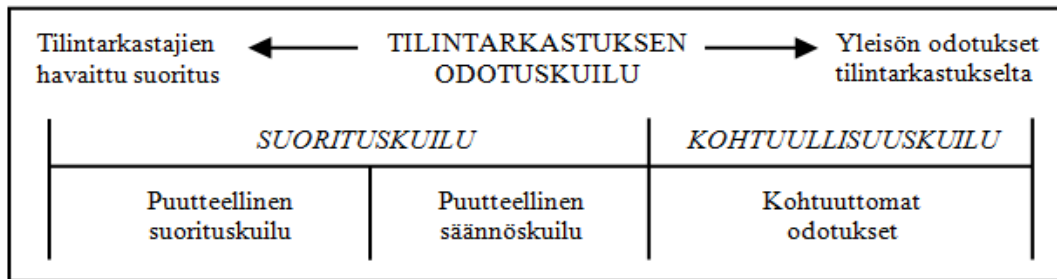
- 2) että agentti on raportoinut asiat pelisääntöjen mukaan (tilinpäätöstä koskevat säädökset)
- 3) että raportti vastaa todellisuutta – tosiasioita (agentin kertomus on totta).

Agenttiteoriaan voi liittyä myös ongelma siitä, että mitä ja miten voidaan ylipäättään tietää tilintarkastuksen onnistumisesta, oikeellisuudesta, tuloksista. Oikeastaan hyvin vähän, sillä tilintarkastuspalvelua voidaan pitää varsin monitulkintaisena ilmiönä ja se on tuotoksena tai siitä syntyvää tuotosta voi pitää myös epämääräisenä. Martikainen ym. (2000, 19) kuitenkin näkee asian niin, että päämies-agenttimallin mukaisesti tilintarkastuksen perustehtäväksi nähdään agentin päämiehelle raportoiman informaation oikeellisuuden varmentaminen ja näin ollen voidaankin siis ajatella, että mikäli tilintarkastus onnistuu tässä tehtävässä, niin ainakin määritelmällisesti sen laadun voidaan katsoa olevan hyvä.

Ja kuten Meklin (2009, 59) vielä toteaa, niin perusmuodossaan tarkastus varmennuspalveluna on vastaavuuden (compliance) tarkastusta: ovatko tosiasiat toteutuneet sovittujen pelisääntöjen mukaan eli vastaavatko raportit tosiasioita ja onko raportit laadittu sovittujen pelisääntöjen mukaan. Meklinin mukaan tarkastuksen pelkistetty tehtävä onkin todeta, että tilinpäätös antaa tilivelvollisen toimista ”oikeat ja riittävät tiedot” (true and fair view).

### **2.1.2 Tilintarkastuksen odotuskuilu**

Tilintarkastuksen odotuskuilu voidaan pilkkoa vielä pienempiin osiin, kuten kuviosta 2 voidaan nähdä. Kuvion eri osa-alueet auttavat myös hahmottamaan sitä, millaiset tekijät saattavat vaikuttaa odotuskuilun syntymiseen esimerkiksi juuri kunnan tilintarkastuksessa ja millä keinoilla mahdollisesti syntynyttä odotuskuilua pystyisi kaventamaan. Brenda Porterin (2003) esittämä malli eroaa hieman Trobergin ja Viitasen (2001) jaottelusta, jossa tilintarkastuksen odotuskuilun osat oli esitetty kolmena eri elementtinä. Porter taasen esittää mallissaan, että odotuskuilu voidaan jakaa suorituskuiluun sekä myös kohtuullisuuskuiluun. Suorituskuilun voi vielä jakaa sekä puutteelliseen suorituskuiluun että myös puutteelliseen säännöskuiluun.



**Kuvio 2.** Odotuskuilun osatekijät. (Porter 2003, 121)

*Puutteellinen suorituskuilu* tarkoittaa sitä, että tilintarkastaja on yhteiskunnan näkemysten mukaan suorittanut tarkastuksen puutteellisesti, mutta kuitenkin vallitsevien säännösten puitteissa. *Puutteellista säännöskuilua* voi kuvailla siten, että tilintarkastusta koskevia lakeja, säännöksiä tai suosituksia pidetään puutteellisina, mutta tilintarkastaja on kuitenkin toiminut näiden mukaisesti. Puutteellinen suorituskuilu voi syntyä esimerkiksi silloin, jos tilintarkastaja ei olekaan huomannut tarkastuksen yhteydessä jotain väärinkäytöstä tapahtuneen, vaikka onkin toiminut kaikkien säännösten mukaisesti tilintarkastusta tehdessään, mikä on hyvin mahdollista, koska esimerkiksi tilivuoden kaikkea rahankäyttöä voi olla mahdotonta tarkastaa kunnassa. Puutteellisen säännöskuilun syntyessä olisi ehkä yhteiskunnalla vääränlaiset odotukset tai kuvitelmat tilintarkastajan työstä tai ehkä tilintarkastajan työ ja suoritukset eivät miellytä tilivelvollisia esimerkiksi juuri siksi, että tilintarkastajalla on vastuu raportoida tietyistä asioista eteenpäin vain siksi, koska säännökset tai laki näin sanoo. Tilivelvolliset saattaisivat esimerkiksi pitää itsellään jotain tarkastuksen kannalta arkaluontoista informaatiota, kuten petokseen liittyvää, koska tietävät, että tilintarkastajalla saattaisi olla velvollisuus raportoida tällaisista asioista tai havainnoista eteenpäin viranomaisille.

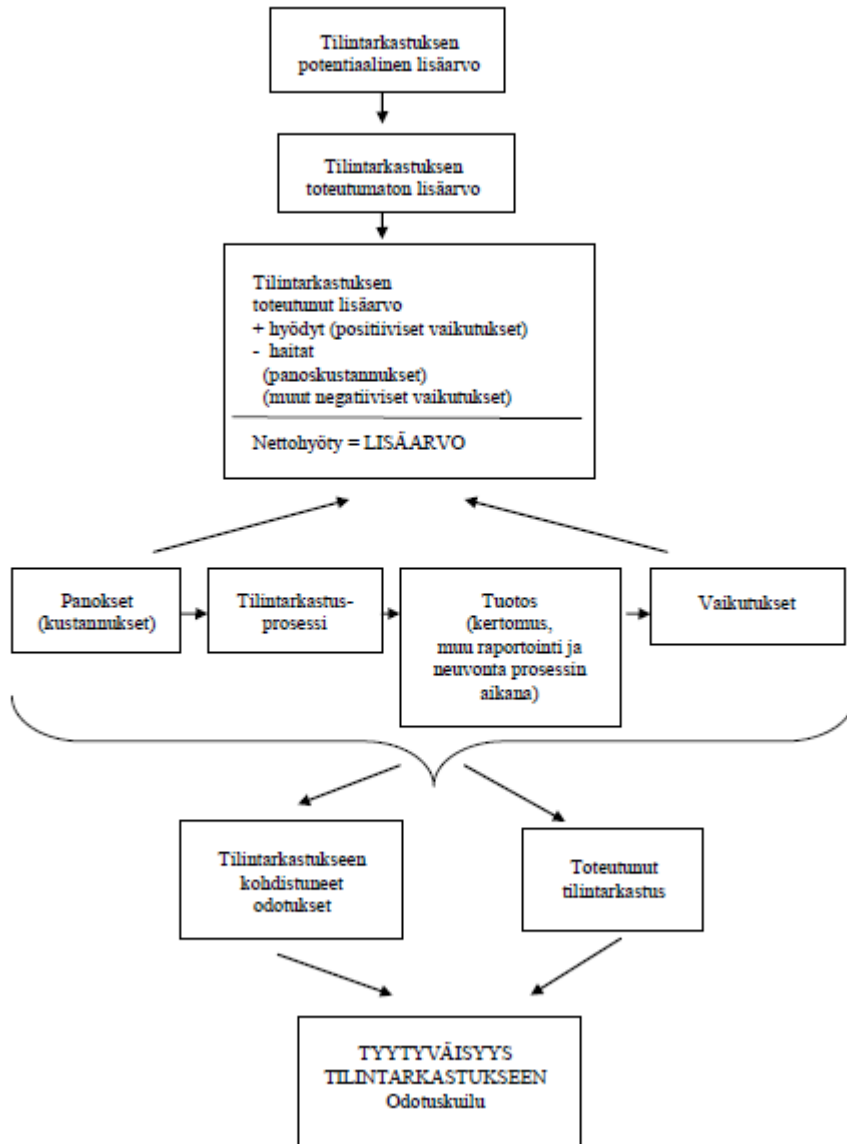
*Kohtuullisuuskuilussa* yhteiskunnalla on tilintarkastuksesta sellaisia odotuksia, joita voidaan pitää kohtuuttomina tai täysin epärealistisina ja tämän vuoksi kaikkia odotuksia ei tilintarkastus kykene täyttämään. Yhteiskunnalla, sidosryhmillä, taloudellisen informaation käyttäjillä tai muilla saattaa olla sellaisia odotuksia, joita ei voida tilintarkastajalta edes kohtuudella odottaa tai sellaisia tehtäviä, suorituksia odotetaan tilintarkastajan tekevän, jotka eivät edes kuuluisi hänen tehtäväkenttään. Kohtuullisuuskuilun syntyminen saattaa johtua esimerkiksi siitä, että yhteiskunnalla ei ole käsitystä siitä, mitä tilintarkastajan tehtäviin kuuluu tai mihin

asioihin hänen kuuluisi ottaa kantaa, siksi odotukset voivatkin olla kohtuuttomat. Odotuskuilua voisi kaventaa myös se, jos tilintarkastaja esimerkiksi kertoisi ja selventäisi, mitä hänen tehtäviinsä oikeasti kuuluu ja millaisia tai mitä suorituksia häneltä olisi kohtuullista odottaa suoritettavan.

Tilintarkastuksen odotuskuilun syntymiseen vaikuttaa hyvin moni tekijä, kuten Martikainen ym. (2002) on esittänyt (kuvio 3). Kyse on esimerkiksi siitä, mitä oletetaan saavan tilintarkastuksesta lisäarvoksi ja mitä sitten todellisuudessa se syntynyt lisäarvo on. Ovatko siis tilintarkastukseen laitettut panokset, toisin sanoen kustannukset, pienempiä kuin mitä on tilintarkastuksesta saatu hyöty asiakasnäkökulmasta katseltuna eli tässä tapauksessa luottamushenkilönäkökulmasta. Ja onko ollut havaittavissa joitakin haittoja, mitä tilintarkastus olisi aiheuttanut, tämäkin vaikuttaa lisäarvon muodostumiseen.

Toisaalta voidaan miettiä myös sitä, mitkä sitten ovat tilintarkastusprosessin tulokset tai vaikutukset, ovatko ne havaittavissa. Eli onko tilintarkastusprosessin ainoa tuotos vain hyvin muodollinen ja pelkistetty tilintarkastuskertomus tai muut syntyneet raportit, jotka eivät kaikki ole julkisia sekä tietysti muu tilintarkastuksen aikainen neuvonta. Tilintarkastuskertomus on kuitenkin hyvin tärkeä informaation lähde, oikeastaan ainoa julkinen asiakirja, joka syntyy tilintarkastuksen tuloksena. Jo siksikin se on tärkeä, että se kertoo, antavatko tilinpäätös ja toimintakertomus oikean ja riittävän kuvan kunnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Voidaankin kysyä, että riittääkö tuo kertomus pelkästään kuvaamaan tilintarkastuksen laatua tai kertooko se tosiaan, miten tilintarkastus on suoritettu tai millaisia tuloksia todellisuudessa on tilintarkastusprosessin tuotoksena saatu. Entä tilintarkastuksen vaikuttavuus tai tuloksellisuus, mistä ja miten voidaan näiden tilaa arvioida, jos lopputuotteena on ainoastaan tilintarkastuskertomus.

Entä mitä muita laajempia vaikutuksia voidaan havaita tilintarkastuksen tuloksena syntyneen, kenties jotain kauaskantoisempaa organisaation kehitykseen tai talousprosesseihin positiivisesti vaikuttanutta? Edellä mainitusta seikoista johtaen päästään sitten tilintarkastuksen kokonaistyytyväisyyteen toisin sanoen odotuskuiluun eli miten tilintarkastusta kohtaan olleet odotukset kohtaavat toteutuneen tilintarkastuksen kanssa.



**Kuvio 3.** Tilintarkastuksen odotuskuiluun vaikuttavia tekijöitä. (Martikainen ym. 2002, 23)

Tilintarkastuksen odotuskuilun yhteydessä voidaan puhua myös informaatiokuilusta, joka tarkoittaa sitä, että kuilu syntyy, jos taloudellisen informaation käyttäjät kokevat, että heillä ei ole omasta mielestään tarpeeksi tietoa päätöksenteon tueksi (IAASB 2011, 8). Mutta onko ylipäätään edes saatavilla sellaista tilintarkastajan tuottamaa raportointia, mikä tyydyttäisi kaikkia tiedontarvitsijoita. Kuten aikaisemminkin mainittiin, niin tilintarkastajan tuottama julkinen raportointi on aika suppeaa ja ei välttämättä anna täydellistä kuvaa siitä, mitä tilintarkastus on pitänyt sisällään ja millaiset panokset siihen on laitettu. Toki tarkastuksessa ilmen-



neistä havainnoista ja muista tuloksista kuuluukin tilintarkastajan raportoida, edes sitten vain asianosaisille.

Tilintarkastajan laatimaan raportointiin kuuluu, tilintarkastuslain edellyttämänä, *tilinpäätösmerkintä*, *tilintarkastuskertomus* sekä *tilintarkastuspöytäkirja*. Tilinpäätösmerkintä annetaan jokaiselta tilikaudelta eli kun tilintarkastus on tehty, tilintarkastaja tekee siitä merkinnän tilinpäätökseen. Tilintarkastuskertomus on annettava myös jokaiselta tilikaudelta. Se annetaan yhteisön tai muun kyseessä olevan tarkastettavan tahon hallitukselle tai vastaavalle toimielimelle viimeistään kaksi viikkoa ennen sitä kokousta, jossa tilinpäätös tullaan esittämään vahvistettavaksi. Tilintarkastuskertomus on julkinen asiakirja ja siinä on yksilöitävä sen kohteena oleva tilinpäätös ja ilmoitettava, mitä tilinpäätössäännöstöä tilinpäätöksen laatimisessa on noudatettu sekä ilmoitettava kansainvälisten tilintarkastusstandardien noudattamisesta. Tilintarkastuskertomuksessa on myös annettava lausunto siitä, antavatko tilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot yhteisön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Tilintarkastuskertomuksessa on annettava myös lausunto siitä, ovatko tilikauden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot keskenään tasapainossa, eivätkä sisällä ristiriitaisuuksia.

Tilintarkastuspöytäkirja taasen on asiakirja, jossa esitetään tilivelvolliselle, yleensä hallitukselle, huomautuksia sellaisista asioista, joita ei esitetä tilintarkastuskertomuksessa. Tilintarkastuspöytäkirja on hallituksen käsiteltävä tilintarkastuslain 16 § mukaan viipymättä ja säilytettävä se luotettavalla tavalla. Tilintarkastuspöytäkirjan tarkoituksena on hallituksen tai muun tilivelvollisena olevan toimijan informointi luottamuksellisesti. Tilintarkastuspöytäkirja ei siten ole julkinen asiakirja.

Tilintarkastaja voi toki antaa tietoja esimerkiksi hallitukselle tai yrityssektorilla yhtiökokoukselle myös suullisesti. Edellä mainittujen tilintarkastuslaissa määriteltyjen raportointimuotojen lisäksi tilintarkastaja voi myös laatia vapaamuotoisia muistioita tilinpäätöksen laatijoille ja myös antaa suullisia ohjeita heille. (Tomperi 2009)

## 2.2 Kunnan ulkoinen tarkastusjärjestelmä

Kunnan tarkastusjärjestelmä koostuu sisäisestä sekä ulkoisesta tarkastuksesta ja valvonnasta. Ulkoinen tarkastusjärjestelmä jakaantuu ulkoisen, kilpailutuksen kautta hankitun ammattitilintarkastajan suorittamaan tilintarkastukseen ja kunnanvaltuuston alaisena olevaan, luottamushenkilöistä koostuvaan tarkastuslautakuntaan, jonka tehtävä on enemmänkin arviointityötä. Lautakuntaa voisi paremminkin kutsua arviointilautakunnaksi, tämä nimitys varmasti kuvaisi tarkemmin lautakunnan suorittamaa tehtävää. Kuntalain (121 § - 125 §) mukaista kunnan ulkoista tarkastusta voisi myös pitää kaksijakoisenakin; ammattitilintarkastajan tehtävänä on kunnan hallinnon ja talouden laillisuuden tarkastus ja taasen tarkastuslautakunnan tehtäväksi on määritetty kunnan toiminnan tarkoituksenmukaisuuden sekä tuloksellisuuden tarkastaminen. Ja voidaan sanoa, että ulkoista valvontatehtävää kunnassa toteuttavat myös kunnan asukkaat kunnallisvalituksen sekä julkisuusperiaatteen kautta sekä esimerkiksi valtion viranomaiset kuten aluehallintovirasto ja kanteluviranomaiset (Harjula & Prättälä 2015, 793).

Sisäinen valvonta ja tarkastus kunnassa taasen ovat osa kunnan johtamisjärjestelmää sekä kunnan johdon ja hallinnon työväline, jonka avulla arvioidaan asetettujen tavoitteiden toteutumista, toimintaprosesseja ja riskejä. Sisäisen valvonnan tarkoituksena on edistää organisaation tehokasta johtamista, riskienhallintaa ja toiminnan tuloksellisuuden arviointia. Sisäinen valvonta voidaan jakaa sisäiseen tarkkailuun, seurantaan ja sisäiseen tarkastukseen. (Harjula & Prättälä 2015, 794)

Kunnan hallinnon ja talouden valvonta sekä tarkastus tulisikin järjestää kunnassa siten, että ulkoinen ja sisäinen osakokonaisuus yhdessä muodostaisivat kattavan valvonta- ja tarkastusjärjestelmän. Eli ulkoinen valvonta ja tarkastus ovat toimivasta johdosta riippumattomia, koska siitä vastaavat tarkastuslautakunta sekä tilintarkastaja ja taasen sisäinen valvonta ja tarkastus sekä riskienhallinta ovat osana kunnan johtamis- ja hallintojärjestelmää sekä operatiivista johtamista.

Seuraavissa alaluvuissa nimenomaan keskitytään kunnan ulkoiseen tarkastusjärjestelmään, kun tutkimus tilintarkastusta koskee.

### 2.2.1 Tilintarkastus

Kuntalain 122 § mukaan kunnanvaltuusto valitsee tarkastuslautakunnan esityksestä hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, jonka tulee olla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä yhteisö (JHTT-yhteisö) ja yhteisön on määrätävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi julkishallinnon ja -talouden hyväksytyt tilintarkastaja (JHTT-tilintarkastaja).

Kunnan tilintarkastajasta säädetään erikseen kuntalaissa. Tilintarkastuslain vastuusäännöksiä ei myöskään sovelleta kunnan tilintarkastajiin, minkä vuoksi on säädetty, että tilintarkastajat toimivat kunnan tilintarkastustehtävässään virkavastuulla, toisin sanoen heihin sovelletaan rikoslain 40. luvun säännöksiä virkarikoksista. (Tilintarkastuslaki 1 §, Kuntalaki 122 §)

Kuntalaki antaa kunnalle myös sen mahdollisuuden, että tilintarkastusyhteisö voidaan valita kerrallaan jopa kuuden tilikauden hallinnon ja talouden tarkastamista varten yhden vaalikauden eli neljän tilikauden sijaan. Eli neljän vuoden lisäksi, on olemassa. mutta myös kahden vuoden optio, jonka kunta voi ottaa käyttöön halutessaan. Tämä on siinä mielessä hyvin positiivinen asia, jos kunnassa ollaan oltu tilintarkastukseen tyytyväisiä ja halutaan jatkumoa tarkastukseen ja yhteistyöhön tilintarkastajan kanssa, niin kahden vuoden optio kannattaa silloin käyttää. Vaalikausittain eli neljän vuoden välein kuitenkin aina tarkastuslautakunta vaihtuu kunnassa tai oletettavasti kunnassa tarkastuslautakuntien kokoonpano vaihtelee vaalikausittain, niin on hyvä, ettei tilintarkastaja välttämättä vaihdu samassa syklissä tarkastuslautakunnan kanssa, vaan että jompikumpi taho on niin sanotusti vanha sekä kokenut ja tuntee entuudestaan toimintaympäristön, jossa arviointia ja tarkastusta tehdään sekä käytännöt ja muut vallitsevat olosuhteet. Hyvin toimivan ulkoisen tarkastuksen edellytyksiä edistää varmasti kunnassa myös se, että tarkastuslautakunnan sekä tilintarkastajan yhteistyö ja vuorovaikutus toimii avoimesti, sujuvasti sekä asiantuntevasti.

Kuntalain 122 §:ssä on määritelty myös tilintarkastuksen ja tilintarkastajan työn hyvät periaatteet eli tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattoman ja riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen ja mikäli edellytykset riippumattomaan tarkastukseen puuttuvat, tilintarkastajan on kieltäydyttävä vastaanottamasta tehtävää tai luovuttava siitä. Myös laissa julkishallinnon ja -talouden tarkastuksesta (1142/2015) on säädetty samalla lailla tilintarkastajan

riippumattomuudesta ja virkavastuusta. Lisäksi julkishallinnon tilintarkastajaa koskee samat hallintolaissa mainitut (434/2003, 27 § - 30 §) esteellisyyserusteet kuin virkamiestäkin. Harjula ja Prättälä (2015, 811) vielä täsmentävät tätä riippumattomuusasiaa sillä huomiolla, että tilintarkastus on kuitenkin keino saada luotettava ja asiantunteva lausunto tilikauden hallinnosta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä, joten hyvä tilintarkastustavan noudattaminen vaatii tehtävän suorittamista vapaana ulkopuolisista vaikutteista eli juurikin riippumattomuutta. Ja he lisäävät vielä tähän liittyen sen, että riippumattomuus on edellytys sille, että tilintarkastaja kykenee suorittamaan hänelle säädetyt tehtävät ja riippumattomuuden tae on myös se, että tilintarkastuksella on riittävät voimavarat.

Tilintarkastajan riippumattomuutta koskee samat vaalikelpoisuus- ja esteellisyyssäännökset kuin tarkastuslautakunnan jäsentäkin eli esimerkiksi se, että tilintarkastaja ei voi toimia tarkastamansa kunnan tai kuntakonsernin palveluksessa, mutta tilintarkastaja kyllä saa asua asiansanomaisessa kunnassa, sillä hän ei ole luottamushenkilö. (Kuntalaki 75 §)

Kunnan tilintarkastajan tarkastustehtävän hoitamisen edellytyksiin kuuluu myös noudattaa julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa (1142/2015, 6 §), josta JHTT-yhdistys on erikseen vielä laatinut suosituksen tai ohjeistuksen: ”Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa”. Ja kuten myös Harjula ja Prättälä (2015, 794) ovat todenneet, on tilintarkastuksen tehtävänä järjestelmällisen, asiantuntevan, riippumattoman ja eri intressitahojen edut huomioon ottavan ulkoisen valvonnan toteuttaminen. Tilintarkastuksen intressitahot nimenomaan kunnassa käsittävät kuntalaisten, valtuutettujen sekä ulkopuolisten näkökulmat, kun taas sisäisessä valvonnassa hallitsee organisaation sekä johdon näkökulma.

Kuntalaki 123 § määrittelee tilintarkastajan tehtäviksi tarkastaa julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito sekä tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava siis, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti sekä 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. Eli tilinpäätöksen tarkastamisen lisäksi esimerkiksi kunnanhallituksen päätökset ovat vuosittain tarkastuksen painopisteenä. Kuntalain mukaan tilintarkastajan on myös tarkastettava, ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita, ja onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernival-

vonta järjestetty asianmukaisesti. Valtionosuuksien perusteilla tarkoitetaan kunnan antamia sen toimintaan ja talouteen liittyviä tilastotietoja, joiden perusteella valtio osuuksia jakaa kunnille. Edellä mainittujen seikkojen perusteella kunnan tilintarkastuksesta voidaan hyvinkin päätellä, että julkishallinnon tilintarkastus tosiaankin on tilintarkastuslain mukaista tarkastusta laaja-alaisempaa.

Kuntalaki (123 §) sanoo myös, että tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia ohjeita, jos ne eivät ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai hyvän tilintarkastustavan kanssa. Tilintarkastajan on ilmoitettava havaitsemistaan epäkohdista viipymättä kunnanhallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa, joka annetaan myös tiedoksi tarkastuslautakunnalle.

Viime vuosina voimaan tulleet kuntiin kohdistuneet kiristyneet taloudenhoidon velvoitteet sekä taloudentasapainottamissäännökset, ettei esimerkiksi saavuteta tunnusluvuilla mitattuna ”kriisikunta-tasoa”, ovat tuoneet myös lisää tehtäviä ja arvioitavaa kunnan tilintarkastajalle sekä tarkastuslautakunnalle. Vaikkei suoranaisesti kuntalaista löydykään mainintaa tästä, niin myös tilintarkastajan tulee puuttua kunnan alijäämän kattamisvelvoitteen laiminlyömiseen entistä enemmän ja tarkemmin. Ja tilintarkastajan on myös harkittava muistutuksen tekemistä tilintarkastuskertomuksessa, mikäli kunnan hallintoa ja taloutta talouden tasapainotusasioissa on hoidettu lain taikka valtuuston päätösten vastaisesti. Sillä selkeillä lainsäädännön velvoitteilla ja näiden velvoitteiden täyttämisen seurannalla, mitä tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat tekevät, on nimenomaan tarkoitus saada aikaan se, että kuntien itse tulisi huolehtia taloutensa tasapainottamisesta. Ja jos kunta ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää kunnalaissa säädetyssä määräajassa, voidaan käynnistää kuntalain 118 § mukainen erityisen vaikeassa olevan kunnan arviointimenettely. (Prättälä & Harjula 2015, 740)

Mitä sitten tulee odotuskuiluun kunnassa tilintarkastuksessa, saattaa kuilun olemassaoloon tai sen syvenemiseen vaikuttaa myös odotukset muista tehtävistä, joita tilintarkastajan tulisi suorittaa, eli muitakin kuin vain edellä mainittuja. Esimerkiksi lakisäätteisessä JHTT-tarkastuksessa tilintarkastajan rooliin ei kuulu osallistuminen kunnan palvelutuotannon organisoimisen kehittämiseen vaan ainoastaan laillisuustarkastuksen suorittaminen. Myös voi olla odotuksia siitä, että tilintarkastus sisältäisi johdon konsultointia, mutta tämä vaarantaisi tar-

kastajan riippumattomuuden, joka on kuitenkin hyvän tilintarkastustavan ja kuntalain vaatimus lakisääteiselle tilintarkastukselle. (Martikainen ym. 2002, 104)

### **2.2.2 Tarkastuslautakunta**

Kuntalain 30 §:n mukaan kunnan pakollisia toimielimiä valtuuston ohella ovat kunnanhallitus sekä tarkastuslautakunta. Vaalilaki (714/1998) määrittelee myös 13. pykälässään, että kunnassa on oltava keskusvaalilautakunta. Mutta kuntalain mukaan tarkastuslautakunta on kunnassa siis ainoa lakisääteinen ja pakollinen lautakunta. Lautakunnan tehtävänä on toimia ikään kuin valtuuston asiantuntijaelimenä ja se siis toimiikin suoraan valtuuston alaisuudessa.

Kuntalain 121 §:n mukaan valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaaviksi vuosiksi, hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja, koska näin halutaan sääntelyllä korostaa tarkastuslautakunnan kiinteää yhteyttä valtuustoon. Tarkastuslautakunnan jäsenten vaalikelpoisuudesta on säädetty kuntalain 75 §:ssä. Eli vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole kunnanhallituksen jäsen tai pormestari ja apulaispormestari eikä myöskään henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain (434/2003) esteellisyysperusteita koskevan 28 §: 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen. Myös vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei myöskään ole henkilö, joka on kunnan tai kunnan määräysvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa tai henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Tällä sääntelyllä on haluttu varmistaa, että hallinnon ja talouden tarkastus kunnassa on varmasti riippumatonta.

Kuntalain 121 §:ssä säädetään myös tarkastuslautakunnan tehtävistä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat, esimerkiksi tilintarkastajan valintaa koskevan tarjouskilpailun järjestäminen sekä myös tilintarkastuksen painopisteiden määrittely. Näin ollen tarkastuslautakunnalla voidaan katsoa olevan poliittinen vastuu tilintarkastuksen asianmukaisesta toteutumisesta. Mutta lautakunnassa käsiteltäviin asioihin eivät kuitenkaan kuulu tilintarkastajan tarkastussuunnitelma ja sitä tarkentavat työohjelmat. Mutta niidenkin sisällöstä tilintarkastaja voi kuitenkin käydä keskustelua tarkastuslautakunnan kanssa. (Harjula & Prättälä 2015, 797–798).

Tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluu kuntalain mukaan myös, ehkäpä tärkeimpänä ja näkyvimpänä tehtävänä, arvioida sitä, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet kunnassa ja kuntakonsernissa sekä onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkastuslautakunnan on myös huolehdittava kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.

Tarkastuslautakunnan tehtäviä on myös kunnan talouden tasapainotuksen toteutumisen arviointi, tämä johtunee myös siitä, että kunnan talouden tasapainottamista koskevia säännöksiä on tiukennettu. Mikäli kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, on tarkastuslautakunnan arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä arvioida voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä syntyneiden alijäämien kattamiseen sekä arvioida taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman realistisuutta ylipäätään.

Kuntalaki määrittelee myös tarkastuslautakunnan tehtäväksi kuntalain 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvomisen ja ilmoitusten saattamisen valtuustolle tiedoksi. Tämä sääntely sidonnaisuuksien ilmoittamisesta on kuntalaissa uusi muutos ja myös tarkastuslautakunnalle on tullut uutena tehtävänä sidonnaisuuksien ilmoittamiseen liittyvät tehtävät. Näiden lisäksi tarkastuslautakunnan tulee valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Tarkastuslautakunnan tehtävää voidaan pitää osana kunnan demokraattista järjestelmää; tarkastuslautakunta toimii poliittisen ohjauksen asiantuntijaelimenä ja tarkastuslautakunnan jäsenet ovat kuntalaisten edustajia. Voidaankin siis nähdä tarkastuslautakunta instituutiona, joka korostaa valtuuston asemaa strategisena johtajana ja samalla suorittaa poliittisten tavoitteiden saavuttamisen arviointia. (Niiranen & Meklin 2005, 220–221)

Tarkastuslautakunnan tehtävät voidaan nähdä myös suppean ja laajan jaottelun näkökulmasta, kuten Ruostetsaari ja Holttinen (2004, 16–17) asian esittävät. Heidän mukaan tarkastuslautakunnan tehtävien suppea tulkinta tarkoittaa sitä, että tehtävät rajoittuvat vain arvioimaan sitä, miten valtuuston asettamat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet ovat toteutuneet. Ja taas laajan tulkinnan mukaan lautakunta voi käsitellä tavoitteen asetantaa sekä tavoitteiden arvioitavuutta. Lautakunta voi myös arvioida tavoitteiden toimeenpanon laatua ja tuloksellisuutta.

Mutta tavoitteen sisältöön tai tavoitteen hyvyteen ei tarkastuslautakunnan tulisi tehtäviään hoitaessaan, arviointiaan tehdessään, lainkaan puuttua.

Tarkastuslautakunnan on arvioitava vuosittain onko, valtuuston asettamat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet toteutuneet päättyneellä tilikaudella, tämä arviointi pohjautuu hyvin paljon myös tarkastuslautakunnan laatimaan arviointisuunnitelmaan. Toimintoketju tavoiteasetannassa menee siten, että valtuusto päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista ja valtuuston on myös hyväksyttävä kunnan talousarviossa kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Valtuuston on myös otettava talousarvioon näiden tavoitteiden vaatimat määrärahat sekä tuloarviot.

Tilikauden päättyessä, kun kunnanhallitus laatii kunnan toimintakertomusta, on sen annettava oma selvityksensä toimintakertomuksessa siitä, miten valtuuston asettamat tavoitteet ovat toteutuneet. Tämän jälkeen tarkastuslautakunta antaa oman arvionsa valtuuston asettamien taloudellisten ja toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta arviointikertomuksen muodossa. Arvioinnissa tulee tarkemmin keskittyä juuri niihin tavoitteisiin, jotka eivät ole toteutuneet. Arviointikertomus käsitellään vuosittain valtuustossa tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä. Lautakunta voi myös halutessaan antaa valtuustolle muitakin selvityksiä arvioinnin tuloksista, jos sitä tarpeellisenä pitää. Kunnanhallituksen tehtävä on siten myös antaa valtuustolle lausuntoja toimenpiteistä, joihin arviointikertomus on antanut aihetta.

Haastavuutta tarkastuslautakunnan arviointitehtävään tuo se, jos tavoiteasetanta ei ole ollut kattavaa ja viimeisteltyä. Tällöin arviointityö saattaa aiheutua vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi, mikä voi myös johtaa siihen, että tarkastuslautakunnan arviointityö muuttuu täysin arvottomaksi. On siis tärkeää, että asetetut tavoitteet tukevat tuloksellisuutta ja että tavoiteasetannan yhteydessä on luotu oikeat mittarit ja kriteerit, joilla haluttujen tavoitteiden toteutumista pystytään mittaamaan oikein ja luotettavasti. Myös asetettujen tavoitteiden luonne tuo arviointityöhön omat haasteensa, sillä tavoitteet voivat olla sekä määrällisiä että laadullisia. Laadullisten tavoitteiden mittaamiselle ei mittareita kovin helposti pystytä luomaan, joten tavoitteen toteutuminen pitää sitten yleensä vain arvioida.



Tarkastuslautakunnan rooli ja toimintakäytännöt voivat vaihdella paljonkin kunnittain. Ja lautakunnan rooli sekä tehtävät ylipäätään kunnissa ovat hyvin paljon riippuvaisia siitä, millaiseksi ne halutaan rakentaa valtuuston toimesta tai millainen tahtotila tarkastuslautakunnalla itsellään on omaan rooliinsa ja omiin tehtäviinsä sekä velvollisuuksiinsa liittyen. Merkitystä on siis myös sillä, kuinka aktiivisia ja analyyttisiä tarkastuslautakunnat haluavat olla tehtävässään tai miten vahvan ja näkyvän roolin kukin tarkastuslautakunta haluaa lain puitteissa itselleen ottaa ja muodostaa. Ja mitä tarkastuslautakunnan toiminnalta ylipäätään odotetaan. Halutaanko sen suorittavan tehtävänsä suppean vai laajan näkökulman ja tulkinnan mukaisesti, mihin vaikuttaa myös se, millaisesta ja minkä kokoisesta organisaatiosta ja toimintaympäristöstä on kyse. Myös muuttuvat toimintaympäristöt kuntasektorilla sekä haastavammat talousolot, kunnan taloudenhoidolle asetetut kovemmat säännökset sekä palvelurakenteiden muutokset luovat tulevaisuudessa paineita tarkastuslautakunnalle tehtäväkentässään ja roolinsa muotoutumisessa sekä uudistumisessa kaiken kaikkiaan.

Jo tänä päivänä tarkastuslautakunnan suorittama arviointityö tulisi nähdä osana kuntien tai kuntayhtymien johtamisjärjestelmää. Vaikka tarkastuslautakunnan suorittama arviointi on useimmiten jälkikäteisarviointia, tulisi kuitenkin sitä käyttää myös kunnan tulevaisuuden suunnittelussa ja kehittämisessä yleensä entistä vahvemmin. Vaikka tarkastuslautakunta ei saakaan osallistua mitenkään organisaation operatiiviseen johtamiseen, tulisi sen silti olla vahvemmin mukana poliittisessa ohjauksessa ja suunnannäyttäjänä valtuuston rinnalla. Tarkastuslautakunnan tulisi myös tarkkaavaisesti ottaa kantaa sekä talouden ylläpitoon sekä tasapainoon jo tilikauden aikana, mikäli sillä on aihetta epäillä, että asetettuja tavoitteita ei tulla saavuttamaan tai tavoitteiden vastaista toimintaa on havaittavissa, kuten huomattavat talousarvion ylitykset.

Nimenomaan uuden kuntalain myötä kunnan talouden alijäämän kattamisvelvollisuuden sääntelyä on edelleen tiukennettu. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Alijäämän kattamisvelvollisuus on kytketty tilinpäätöksen osoittamaan kertyneeseen alijäämään, ja se on katettava viimeistään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. (Prättälä & Harjula 2015, 739) Edellä mainittua alijäämän kattamisvelvollisuutta tarkastuslautakunnan tulee nykyään myös tiukemmin valvoa arvioimalla talouden tasapainotuksen toteutumista sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä, näin siis kuntalaki määrää. Tämäkin myös kertoo tarkastuslautakun-

nan roolin tärkeydestä kunnan talouteenkin liittyen. Kaiken kaikkiaan tarkastuslautakunnan pitäisi ottaa entistä aktiivisempi ja monipuolisempi rooli tuloksellisuudenkin arvioinnissa, mitä tulee kunnan eri toimintojen arviointiin, jo ympäri toimintavuoden.

Uusi kuntalaki (410/2015) on otettu kunnissa portaittain käyttöön, mitä tulee esimerkiksi valtuuston ja eri toimielinten, kuten juurikin tarkastuslautakunnan, tehtäviin ja niihin tullessiin muutoksiin. Koska kuntalain uudistus tuli kesken meneillään olevan vaalikauden, otetaan tarkastuslautakunnan rooliin ja tehtäviin liittyvät uudistukset käytäntöön vasta 1.6.2017 alkaen, kun uusi vaalikausi virallisesti alkaa ja uudet tarkastuslautakunnat aloittavat toimikautensa.

Uusi kuntalaki osaltaan täsmentää tarkastuslautakunnan tehtävän tärkeyttä ja roolia ylipäätän-  
sä siis myös osana kunnan johtamisjärjestelmää. Tarkastuslautakunta on valtuuston apuelin strategisen johtamisen kokonaisuudessa ja koko kunnan toiminnan kehittämisessä. Tarkastuslautakunta tuottaa tietoa strategisen johtamisen tueksi arvioimalla olennaisia kunnan toimintoja ja tavoitteita. Tarkastuslautakuntaa koskevia säännöksiä on selkeytetty siten, että tehtävänjako arviointia tekevän lautakunnan ja toimeenpanevan hallinnon, erityisesti kunnanhallituksen, välillä on selkeä. Pelkistetyksi sanottuna tarkastuslautakunnan tehtäviksi on siis jäsennetty arviointi, tilintarkastuksen järjestäminen ja muut valmistelutehtävät. Arviointitehtävä käsittää kuntastrategiassa, taloussuunnitelmassa ja -arviossa asetettujen tavoitteiden toteutumisen, toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin. Lisäksi tarkastuslautakunnalle on säädetty uutena tehtävänä sidonnaisuusilmoituksien käsittelytehtävä. Arviointi toteutetaan kunnanhallituksen ja lautakuntien sekä viranhaltijoiden toimintaa suunnitelmallisesti arvioiden. Kunnanhallituksella on päävastuu hallinnosta ja taloudesta, joten sen toimintaan kohdistuu erityinen arviointi. (Sallinen & Vainionpää 2015, 9-10)

## 3 TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS

### 3.1 Teemahaastattelut

Tutkielman empiirisen osuuden muodostaa aineisto, joka on kerätty haastatteluin. Aineiston keräämiseksi haastateltiin erään suomalaisen keskisuuren kaupungin kahta johtavaa luottamushenkilöä; kaupunginhallituksen puheenjohtajaa sekä tarkastuslautakunnan puheenjohtajaa. Vertailun vuoksi ja yleisestä mielenkiinnosta tämän tutkimuksenkin kannalta samat haastattelukysymykset esitettiin myös kyseisen kaupungin talous- ja tarkastusjohdon kahdelle virkamiehelle, jotka tilintarkastuksesta ja tilintarkastajan työskentelyyn liittyvistä asioista tässä kyseisessä kaupungissa oletettavasti olivat hyvin tietoisia. Yhteisvastaukset saatiinkin siis kaupungin talousarviopäälliköltä sekä tarkastuspäälliköltä.

Haastattelut tehtiin sähköpostihaastatteluina maaliskoukokuussa vuonna 2017. Haastattelukysymykset koostuivat tutkittavaan aiheeseen liittyvästä viidestä eri aihealueesta, yhteensä kahdestakymmenestä avoimesta kysymyksestä (liite 1), joihin pyydettiin rehellisiä, laajoja, hyvin perusteltuja vastauksia. Haastateltavilta kysyttiin etukäteen halukkuutta osallistua haastatteluun ja heidän suostumuksen jälkeen haastateltaville lähetettiin kysymykset sähköpostitse.

Kuten voidaan myöhemmin haastatteluaineiston sisällöstäkin päätellä, niin aihealue on kuitenkin sen verran spesifi, ettei keneltä tahansa kaupungin luottamushenkilöltä olisi voitu kerätä vastauksia aineistoon. Ennakko-oletuksena oli, ettei kyseisen kaupungin läheskään jokaisella luottamushenkilöllä olisi ollut riittävän laadukasta ja hyödyllistä tietoa tai näkemystä, jolla olisi ollut tarpeeksi merkitystä tutkimuksen kannalta tai tarpeeksi runsaasti tietoa aiheesta ylipäätään. Ja oletuksena myös oli se, että kovinkaan moni luottamushenkilö kunnassa ei tee yhteistyötä tilintarkastajan kanssa tai perehdy ja syvenny tämän työhön ja tarkastuksen tuloksiin. Ja siksikin, edellä mainittujen seikkojen perusteella, aineiston laajuus on varsin suppea, kun vain kahta luottamushenkilöä haastateltiin tutkimusta varten.

Laadullisissa tutkimuksissahan ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, mikä pätee hyvin tähänkin tutkimukseen. Laadullisissa tutkimuksissa sen sijaan pyritään muun muassa kuvaamaan jotta-kin ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään tiettyä toimintaa, antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle. Täten laadullisessa tutkimuksessa on periaatteessa tärkeää, että henkilöt, joilta tietoa kerätään, tietävät tutkittavasta ilmiöstä mieluusti mahdollisimman paljon tai heillä on kokemusta asiasta. Tässä mielessä tiedonantajien valinnan ei pidä olla satunnaista, vaan harkittua ja tarkoitukseen sopivaa eli hyvinkin tarkoituksenmukaista. (Tuomi & Sarajärvi 2011, 85)

Yhteenvedona voidaan todeta, että mitä tulee tämän tutkimuksen empiiriseen aineistoon, niin kyse on hyvin harkinnanvaraisesta näytteestä, ei siis mistään satunnaisotoksesta. Kerättyä aineistoa voi myös kuvailla nimenomaisesti ja edellä mainituinkin syin laadullisen tutkimuksen aineistoksi ja tässä tutkimuksessa on myös näillä samoilla perusteilla vahvasti tapaustutkimuksen piirteitä. Tutkimuksen laatimisprosessin alussa lähdettiin liikkeelle sillä näkökannalla ja oikeastaan myös tavoitteella, että aineiston laajuus, muoto sekä laatu tulivat määräytymään asetetun tutkimustehtävän sekä tutkijan omien voimavarojen mukaan. Eli tutkimuksen luonteen huomioon ottaen ei edes varsinaisesti olekaan tavoitteena päästä tutkimuksen tulosten yleistettävyyteen. Tavoitteena oli aineiston koon pienuutta korvata sillä, että tutkielman aineiston tulkinnat ja niiden kestävyys sekä syvyys nousevat merkittävämpään rooliin ja että aineistosta pystytään muodostamaan erittäin hyvä sekä laadukas analyysi ja että aineistosta saadaan nostettua esiin kattavat tutkimustulokset tästä kyseisestä tutkittavasta tapauksesta.

### **3.2 Analyysi aineistosta**

Tutkimusta varten kerättyä haastatteluaineistoa eritellään ja analysoidaan sekä vastausten kokonaisuutena että haastateltavien vastauksia vertaillen keskenään - nimenomaan keskenään luottamushenkilöiden vastauksia - ja luottamushenkilöiden vastauksia verrataan myös virkamiesten antamiin vastauksiin. Tässä aineiston esittelyssä ja analyysissä haastateltuja luottamushenkilöitä kutsutaan A- ja B-kirjaimilla. A oli tässä tapauksessa tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ja B kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Lisäksi saatiin vastaukset saman kaupungin kahdelta virkamieheltä, tarkastuspäälliköltä ja talousarviopäälliköltä, jotka antoivat yhteiset vastaukset esitettyihin kysymyksiin.

### 3.2.1 Luottamushenkilönäkökulma

Haastatellut luottamushenkilöt olivat tyytyväisiä tilintarkastusprosessin aikaiseen raportointiin, niin suulliseen kuin kirjalliseenkin, sekä näiden määrään. A:n mielestä raportointi on ollut riittävää ja laadukasta eli ammattimaista, hänen mielestään raporteissa on myös pureuduttu oleellisiin asioihin ja jätetty muut vähemmälle, mitä A pitääkin oikeana tapana toimia raportoinnissa. B:n mielestä taasen vuorovaikutus on ollut hyvää ja raportointi on ollut huolellista sekä yksityiskohtaista ja riittävää. Kun kysyttiin mielipidettä tilintarkastusprosessin aikaisesta neuvonnasta tarkastuskohteessa, vastasi A, että ”*Tähän en ole suoranaisesti törmännyt, joten sitä on vaikea kommentoida. Kokonaisuutena neuvonta on lautakunnan ja itseni osalta ollut hyvää.*” Ja B:n vastaus tähän oli: ”*Jatkuvaa vuorovaikutusta ja neuvontaa, ja eteenpäin katsovaa kokonaisvaltaista toimintaa.*” Tilintarkastajien ammattitaitoa ja huolellisuutta haastateltavat pitivät erinomaisena, analyttisena sekä monipuolisena. Tilintarkastajan riippumattomuuteen ja objektiivisuuteen A kommentoi siten, että tilintarkastusyhteisö on voinut toimia vapaasti ilman painostusta tai tarkastukseen puuttumista. A lisäsi myös, että tilintarkastajat ovat voineet ajaa omia perusteltuja näkemyksiään myös läpi, vaikka niihin on esitetty muitakin vaihtoehtoja.

Kysymykseen tarkastuksen jälkiseurannasta ja raporttien huomioimisesta, oli tarkastuslautakunnan puheenjohtajana toimivan A:n näkemys se, että ”*Tala:n tekemiin arviointikertomuksiin ja niissä oleviin huomioihin suhtaudutaan kaupungissa vakavasti ja niihin myös vastataan. Tavoitteena on myös, että ne johtavat muutoksiin tai parannuksiin, vaikka se veisikin aikaa.*” B:n mielestä tilintarkastajan huomioiden, jotka edellyttävät kunnalta muutoksia, jälkiseuranta on järjestetty raportoinneilla ja vuoropuheluilla, joissa on jatkumoa vuodesta toiseen, mikä on hyvä asia. A:n mielestä tilintarkastajan tarkastusraportit on otettu tehokkaasti huomioon tilivelvollisten viranhaltijoiden toimesta, ja hän toteaa myös, että yleensä myös tilintarkastaja palaa itsekin epäkohtiin, tarkastaakseen, että niihin on puututtu. B:n kanta samaiseen kysymykseen on se, että pääosin on otettu huomioon, sillä eri hallintokunnissa on erilaisia prosesseja. A myös mainitsee muutaman konkreettisen esimerkin edellä oleviin kysymyksiin liittyen: ”*Mm. Engelinrannan pilaantuneiden maiden siivouksesta tehty ennakkovaraus on otettu tilinpäätökseen, vaikkei se ole vielä edes toteutettu - tämä siis tilintarkastajan vaatimuksesta. Myös tavaroiden ja palveluiden ostojen ja laskujen hyväksyntä on eriytetty tilintarkastajan ehdotuksen mukaisesti.*”

Haastateltavilta kysyttiin myös tilintarkastuksen oikea-aikaisuudesta, että onko relevantteihin asioihin puututtu. A:n mielestä tilintarkastus tai tilintarkastaja on pysynyt hyvin ajassa ja tarttunut välittömästi esiin nousseihin asioihin, jos siihen on ollut tarvetta. B:n kanta oli se, että asioihin on puututtu muuttuvassa toimintaympäristössä pääosin hyvin. Molemmat haastateltavat olivat myös sitä mieltä, että asianmukaisia ongelmia, puutteita sekä havaintoja on nostettu esiin tarkastuksen kuluessa. B:n mielestä näin on tapahtunut ja varsin moninaisesti. A totesi, että raporttien mukaan näin tosiaan on ja niihin on myös puututtu. Kysymykseen siitä, tulisiko tilintarkastajan osata ennakoida asiakkaan eli edustamanne kunnan tarpeita, vastasi A siten, että *”Tulee ehdottomasti, koska muuten talouden suunnittelu on ilman perustaa. Tilintarkastajan roolissa pitää olla myös neuvonta ja erityisesti, jos se liittyy tulevaan toimintaan ja sen suunnitteluun.”* B:n mielestä olisi myös hyvä, jos tilintarkastaja osaisi ennakoida kunnan tarpeita ja sekin olisi myös hyvä asia, jos saisi vertailukohtaa tilintarkastajalta muihinkin kuntiin. Tilintarkastuksen oikea-aikaisuudesta ja tilintarkastajan esiin nostamista kipukohdista tai tarpeiden ennakkoinnista osasi tarkastuslautakunnan puheenjohtajana toimiva A vielä mainita esimerkkeinä: *”Ainakin johdannaisten käsittely kirjanpidossa käy esimerkistä, samoin tuo Engelinrannan pilaantuneet maat.”*

Neljäntenä aihealueena haastattelukysymyksissä oli kunnan tilintarkastuksen kustannusten ja vaikuttavuuden arviointi. Kun kysyttiin, miten vaikuttavuus ilmenee toiminnoissa tai millaisena haluaisitte sen näkyvän, vastasi A, että tilintarkastuksen tulee varmistaa tapahtuneiden menettelyjen oikeellisuus ja lainmukaisuus, jotta vältytään jälkiseuraamuksilta. B vastasi, että nämä ovat osana menneen arviointia tilintarkastuskertomuksineen. Kysymykseen ”Syntyykö tilintarkastusprosessissa mielestänne jotain lisäarvoa edustamallenne kunnalle, muutakin kuin vain tilinpäätöksen oikeellisuuden toteaminen ja varmentaminen?”, oli A:n näkökanta se, että: *”Tilintarkastus on jatkuva prosessi ja sen aikana syntyy hyviä käytäntöjä ja varmuutta toiminnan oikeellisuudesta.”* Ja B totesi tähän: *”Ilman muuta syntyy apua ja tukea kaupungin kehittämistoimintaan ja resurssien allokontiin.”*

Kun haastateltavilta kysyttiin, miten he arvioivat tarkastusprosessin aikaansaamia hyötyjä verrattuna sen kustannuksiin, oli A sitä mieltä, että *”Vaikka tilintarkastus on pakollista, niin sen hyödyt toiminnalle ovat usein korvaamattomia - varsinkin, jos tehdään vääriä päätöksiä, joista aiheutuu myöhemmin lisäkustannuksia. Tällaisia syntyy usein varsinkin toimintoja yhti-*

*öitettäessä esim. liikelaitoksista.” B taasen totesi: ”En osaa arvioida tarkastusprosessia irrallisena, minusta se on investointi toiminnan kehittämiseen ja luotettavuuden rakentamiseen, varsinaisen tehtävän lisäksi.”*

Viimeisessä haastattelukysymysten osa-alueessa kysyttiin haastateltavilta, mitkä seikat heidän mielestään ovat olleet tärkeimpiä kuntansa tilintarkastuksessa. Erityispiirteiksi oman kunnan tilintarkastuksessa A nosti esille sen, että tilintarkastajan ja tilintarkastusyhteisön valinnassa on ollut onnea, joten siitä ei ole ollut valittamista. Tähän B vastasi, että *”Monimutkaiset ja ainutlaatuiset tapahtumat, kuten esim. korkojohdannaisten käsittely, ovat olleet erityisen huomion kohteena.”* Kun tiedusteltiin vielä, onko ollut jotain sellaista, joita haastateltavat olisivat tilintarkastuksessa halunneet nostettavan esille tai olevan tarkastuksen painopisteenä erityisesti, eivät he osanneet mitään erityistä mainita. A:n mielestä tarkastus on ollut riittävää, eikä siihen ole ollut lisättävää. B totesi, ettei osaa arvioida tätä asiaa enempää. Myöskään tilintarkastajan konsultointiin, neuvontaan tai panokseen vielä lisää joissain asioissa ei A:lla ja B:lla ollut mitään lisättävää tai eivät kokeneet, että olisi ollut tarpeen, oli siis ollut riittävää. A myös totesi lopuksi, että *”Eipä löydy lisättävää, kun homma on toiminut hyvin ja ajassa.”*

Toisaalta aineistosta on hieman vaikea muodostaa kuvaa, oliko haastateltavilla mitään erityisiä odotuksia tilintarkastusta kohtaan vai olivatko he vain niin tyytyväisiä saatuun palveluun, ettei mitään erityisiä odotuksia ole pystynytään syntymään tai onko asia niin, etteivät he vaan ole osanneet odottaa tai niin sanotusti vaatia mitään erityisempää kuin mitä toteutunut tilintarkastus on pitänyt sisällään. Eli ilmeisesti on niin, että tilintarkastus ja tilintarkastajan toiminta olisi täyttänyt kaikki odotukset tai odotuksia ei ole ehkä pystynyt syntymäänkään, jos haastatellut luottamushenkilöt vain ovat niin tyytyväisiä tilintarkastajan työhön ja tilintarkastuksen tuloksiin ja prosessiin ylipäätään. Vai onko kyseessä vain ymmärryksen puute, mitä tulisi odottaa tai edellyttää tilintarkastuksen sisällöltä tai tilintarkastajan toiminnalta. Tai sitten voidaan tulkita vastauksia niin, että henkilöt olivat vain niin hyvin tyytyväisiä saatuun palveluun, oli siis syvempää ymmärrystä tai ei. Ja koska vastaukset olivat aika suppeita, niin jäi sellainen kuva, oliko heillä edes täyttä ymmärrystä, mitä heiltä kysyttiin tai ylipäätään kysymysten kohteiden sisällöstä syvempää näkemystä tai tietämystä. Vai onko aihealue vaan niin erityinen, että luottamushenkilötkään eivät juurikaan syvemmin pohdi kyseisiä asioita tai heillä ei niin vahvoja mielipiteitä ole aihealueesta tai syntyneistä kokemuksista, saati sitten niistä odotuksista. Voidaan myös pohtia, oliko näillä haastateltavilla luottamushenkilöillä riittävää

asiantuntemusta arvioida ja analysoida kysyttävien aiheiden kohteita. Tai sitten voidaan olettaa niin, että he vastasivat juuri siten, kuten ymmärsivät asian ja miten ovat asian kokeneet tai mitä mieltä ovat näistä kysytyistä asioista. Kuitenkin alkuoletuksena juurikin oli, että juuri näillä haastatelluilla luottamushenkilöillä olisi eniten ymmärrystä ja kokemusta aihealueeseen liittyen erityisesti näiden hoitamiensa luottamustehtävien puolesta.

Vastausten niukkuus saattaa kertoa myös siitä, että haastateltavat eivät ole niin syvällisesti perehtyneet tilintarkastuksen kenttään tai tilintarkastajan työhön edustamassaan kaupungissa. Eli onko yleisenä suhtautumisena se, että otetaan palaute vastaan ja perehdytään vasta sitten, jos tilintarkastajalla on jotain huomautettavaa tai muuta sellaista. Että ajatellaanko tilintarkastuksen olevan kunnassa vain pakollinen paha vai halutaanko tilintarkastajan olevan myös kumppani, joka sparraa ja voi olla osaltaan myös kehittämässä kunnan talouden prosesseja ja toimintaa muutenkin, kuitenkin objektiivisuuden ja riippumattomuuden rajoissa. Toisaalta myös B:n eli kaupunginhallituksen puheenjohtajan kommentti oli asiaa hyvin selittävä ja tätä asiaa avaava, eli hän ei näe tai osaa arvioida tarkastusprosessia irrallisena, vaan hänen mielestään se on investointi toiminnan kehittämiseen ja luotettavuuden rakentamiseen, varsinaisen tehtävän lisäksi. Voidaan myös asiaa pohtia siltäkin kantilta, että onko tilintarkastajan työ tai tilintarkastus prosessina vaan niin näkymätöntä kunnassa, ettei sitä juurikaan nähdä tai siihen on vaikeaa ottaa kantaa. Eli jos kaikki on hallinnon ja talouden hoitamisessa ja järjestämisessä ollut onnistunutta muodollisesti ja lain mukaan, eikä tilintarkastajalla ole näistä ollut mitään huomautettavaa, niin yleisnäkemyksenä on se, että ollaan tyytyväisiä tilintarkastukseen, eikä odotetaakaan siten mitään erityisempää tilintarkastajan työltä. Eli luottamus tilintarkastajaan ja työn laatuun on ilmeisesti korkeaa ja hyvällä tasolla. Mutta jos tulisi ilmi epäselvyyksiä taloushoidossa ja esimerkiksi kirjanpitoon liittyvissä menettelytavoissa tai talousprosesseissa tai muussa sellaisessa, niin varmastikin tilintarkastajalta odotettaisiin suurempaa ja näkyvämpää panosta ja hänen lausuntoja näihin asioihin. Ja oletuksena varmaan myös olisi luottamushenkilöillä, että tilintarkastuksessa kaikki epäselvyys tai virheellisyys, niin toimintatavoissa kuin itse tietoaaineistossa, esimerkiksi juuri kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä, ilman muuta tulisi selville.

Myös tilintarkastus prosessina voi olla hyvin epäselvä tai että millaiset panokset siihen laetaan tilintarkastusyhteisön taholta, nämä edellä mainitut asiat saattavat olla hyvinkin monitulkintaisia asioita kunnan tilintarkastuksessa. Ja eivät ehkä myöskään luottamushenkilöille näy



selkeästi. Ja kuten aikaisemmissa luvuissakin todettiin, niin myös tilintarkastusprosessin lopputuote tai tulos saattaa olla myös hyvin ristiriitainen ja myös epäselvä hahmottaa, että miten se on syntynyt ja millaisin panoksien sekä resurssien. Tilintarkastuksen tuloksenahan syntyy vain hyvin määrämuotoinen tilintarkastuskertomus sekä tietysti prosessin aikana erilaisia tarkastusraportteja sekä myös tilintarkastuspöytäkirja. Luottamushenkilöt toisaalta olivat haastatteluiden perusteella tyytyväisiä tilintarkastuksen raportointiin, että niissä oli puututtu oikeisiin asioihin ja myös tilintarkastuksen lisäarvoa osattiin arvioida, että sellaista tosiaan koettiin saadun tilintarkastuksesta tässä kyseisessä kaupungissa.

Saadut vastaukset eivät, odotusten vastaisesti, olleet kovinkaan laajoja tai tyhjentäviä, toisinaan jopa hyvin niukkoja, mutta kuitenkin mielipide tai näkökulma tutkittaviin asioihin tuli selkeästi ja varsin hyvin ilmi haastateltavien vastauksista. Ja tosiaankin, kyseessä oli henkilöiden omia näkemyksiä ja mielipiteitä. Toisaalta myös haastatellun henkilön asema luottamushenkilönä tai luottamushenkilön rooli kaupungin organisaatiossa näytti vaikuttavan vastausten sisältöön tai vastaukset saattoivat olla hyvinkin erilaisia näiden kahden haastatellun välillä.

Sillä tosiaankin, kun tarkastuslautakunnan arviointi toteutetaan kunnanhallituksen ja lautakuntien sekä viranhaltijoiden toimintaa systemaattisesti arvioiden ja kun kunnanhallituksella nimenomaan on päävastuu kunnan hallinnosta ja taloudesta, niin sen toimintaan toki kohdistuukin erityinen arviointi. (Sallinen & Vainionpää 2015, 9-10) Eli tätä samaa voidaan myös sanoa tilintarkastuksesta ja kaupungin hallituksen puheenjohtaja ja hänen toiminta on ikään kuin tarkastuksen kohteena, joten tämäkin voi vaikuttaa B:n vastauksiin.

Toki voidaan olettaa, että esimerkiksi myös haastateltavien ammattitaustat ynnä muut sellaiset aikaisemmat kokemukset voivat vaikuttaa siihen, mitä he tiesivät tilintarkastuksesta tai miten he kokivat asiat, mutta tällaisiin taustatietoihin ei ole syytä mennä tarkemmin tässä tutkimuksessa. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajalla oli kuitenkin selvästi enemmän konkreettisempia esimerkkejä antaa tilintarkastajan työhön ja sen tuloksiin liittyen kuin kaupunginhallituksen puheenjohtajalla, joka ehkä enemmänkin luottamustehtävänsä antaman aseman puolesta ottaa vain vastaan huomautukset ja palautteet tilintarkastajalta ja antaa kaupunginhallituksen johdolla vastineet huomautuksiin, yhteistyön syvemmästä tasosta ei oikein vastausten perusteella päässyt perille. Tämä johtuu varmastikin siitä, että tarkastuslautakunnan puheenjohtaja on tiiviimmin tekemisissä tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön kanssa ja myös suunnitte-

lemassa tarkastus- ja arviointisuunnitelmia, koska useimmiten kunnissa tilintarkastajan tarkastussuunnitelma kulkee hyvin käsi kädessä tarkastuslautakunnan arviointisuunnitelman kanssa. Ja tilintarkastajan tekemiä havaintoja tarkastuslautakunnassa käsitellään laajemmin ja huomioidaan myös, esimerkiksi nostamalla niitä esiin myös tarkastuslautakunnan vuosittain laatimassa arviointikertomuksessa. Myös tarkastuslautakunta valvoo tai pitää silmällä sitä, miten tilintarkastajan vuosittain antamiin huomioihin tai huomautuksiin, siis kunnanhallitukselle ja muille viranhaltijoille suunnattuihin, annetaan vastineet ja miten niihin ylipäätään puututaan kaupungin organisaatiossa toimintaa tai menettelytapoja parantaen ja korjaten. Tai mihin asioihin tilintarkastaja kulloinkin sattuu puuttumaan. Ja tosissaankin tarkastuslautakunta on niin sanotusti valtuuston työrukkanen, tekee arviointityötä kuntalaisia, veronmaksajia edustavalle valtuustolle ja kaupunginhallitus taasen on tässä tutkimuksessa ja ylipäätäänkin, agentti, jonka valtuustolle antaman tilityksen oikeellisuutta tilintarkastaja nimenomaan tarkastaa. Tätä edellä mainittua päämies-agentti -kombinaatiota käsiteltiin teorian pohjalta aikaisemmassa luvussa agenttiteoriasta.

### 3.2.2 Virkamiesnäkökulma

Virkamiesportaalta saadut vastaukset poikkesivat jonkin verran luottamushenkilöiltä saatuihin vastauksiin verrattuna. Nämä vastaukset sisälsivät esimerkiksi enemmän konkreettisia esimerkkejä ja olivat myös täsmällisempiä ja perustellumpia kuin mitä luottamushenkilönäkökulma edusti. Voisi myös sanoa, että vastaukset pohjautuivat enemmän faktoihin, vaikka luottamushenkilöiden vastauksissakin oli esimerkkejä oikeista tapauksista, niin virkamiesten vastauksissa oli enemmän kuitenkin oletettavia faktoja, mikä oli ennakkoon varsin odotettua.

Tilintarkastuksen raportoinnista virkamiehet olivat sitä mitä, että raportointi on ollut riittävää ja että tarkastuksista on kirjalliset raportit. Kysymykseen tilintarkastusprosessin aikaisesta neuvonnasta tarkastuskohteessa vastattiin, että ”*Käsittääkseni tilintarkastajilta saa vastauksia ja kannanottoja kiitettävästi, mutta ei niinkään juuri tarkastusprosessin aikana, vaan silloin, kun asiat askarruttavat. On pidetty palavereja ja saatu opastusta isojen kirjanpito kokonaisuuksien tiimoilta (mm. kauppakeskus Goodmanin rakentamiskuviot ym.)*”.

Tilintarkastajat olivat virkamiesten mukaan erittäin ammattitaitoisia ja huolellista väkeä, jotka jatkuvasti kouluttautuvat ja ovat ajan tasalla kuntaa koskevien muutosten ja säännösten osalta

ja näin ollen heidän sanottiin myös olevan aina askeleen edellä. Tilintarkastajia virkamiehet pitivät myös riippumattomina ja objektiivisina ja vastauksessa virkamiehet kertoivat myös, että vakuutukset oli annettu kirjallisesti. Tyytyväisyyteen tilintarkastuksessa syntyvästä lopullisesta tilintarkastuskertomuksesta sekä sen sisällöstä virkamiehet vastasivat näin: *”Raportit ovat selkeitä, selvittävät yleensä tarkastusta koskevan lainsäädännön ja ohjeistukset, tarkastusmenetelmän ja läpikäydyn aineiston sekä havainnot. Lisäksi tarpeen mukaan suosituksia toimenpiteistä, joita tulisi tehdä.”*

Haastattelukysymysten toisessa osa-alueessa kysyttiin tarkastuksen jälkiseurannasta sekä raporttien huomioimisesta. Kunnalta muutoksia edellyttävien toimenpiteiden jälkiseurantaan liittyen vastattiin, että *”Vuosittain tilintarkastajat tekevät jälkitarkastuksia kohteisiin, joissa ovat antaneet suosituksia tehtävistä toimenpiteistä. Jälkitarkastuksia on parhaimmillaan toistettu 3-4 vuotena.”* Ja virkamiesten mielipide kysymykseen tarkastusraporttien tehokkaasta huomioimisesta tilivelvollisten viranhaltijoiden toimesta oli seuraavanlainen: *”Pääosin on otettu huomioon, mutta joissakin tapauksissa asioiden järjestykseen saattaminen on voinut kestää. Kaupunginhallitus antaa vuosittain selvityksen tilintarkastajan raportin johdosta tehdyistä toimenpiteistä. Tilintarkastajan raportti on tässä kaupungissa jo muutaman vuoden ajan ollut julkinen asiakirja ja mennyt tiedoksi kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle.”*

Edellä mainittuun kysymykseen liittyen haastatellut virkamiehet esittivät kolme esimerkkiä asioista, joihin oli kiinnitetty huomiota ja myös laitettu kuntoon tämän kyseisen kaupungin organisaatiossa tilintarkastajan tarkastusraporttien ansiosta:

*”1. Laskutusluetteloita ei terveyspalveluissa aiemmin hyväksynyt kukaan, tilintarkastajan raportin suosituksesta luotiin järjestelmä, jossa palvelupäällikkö hyväksyy viikoittain sähköpostitse laskutusaineiston.*

*2. Päätösten muodolliseen oikeellisuuteen ja tositteiden kirjaamiseen liittyen annettu vuosittain useita suosituksia. Suositukset otettu pääosin käyttöön.*

*3. Hankintalain noudattaminen ei toteutunut tulkkipalveluissa: tilintarkastajan raportin jälkeen tulkkipalvelut kilpailutettu ja kaikki sopimukset kirjallisina.”*

Mitä tulee tilintarkastuksen oikea-aikaisuuteen, oli virkamiesten mielestä relevantteihin asioihin puututtu ja oli myös varmistettu tulossa olevia lakimuutoksia ja niiden vaikutuksia. Haastateltavat myös toistivat sen, että yleensä aikaansa edellä tilintarkastustiimi on. Kun kysyttiin, tulisiko mielestänne tilintarkastajan osata ennakoita asiakkaan eli edustamanne kunnan tarpeita, saatiin vastauksena: *”Tilintarkastajilla hyvä kokonaiskuva kunnan kehityksestä, myös ennakointi mahdollista.”* Tilintarkastuksen oikea-aikaisuudesta, kun pyydettiin esimerkkejä, mainitsivat virkamiehet näin: *”Kuntaliiton lausuma johdannaisista maaliskuussa 2017: tilintarkastaja keskustellut kunnan talousjohdon kanssa eri vaihtoehtoista”*.

Haastattelukysymysten neljännessä aihealueessa kysyttiin arviota haastateltavien edustaman kunnan tilintarkastuksen vaikuttavuudesta ja kustannuksista. Virkamiesnäkökulmasta katsottuna vaikuttavuutta oli se, että toimitaan lakien ja säännösten mukaan. Ja kun kysyttiin, syntyykö tilintarkastusprosessissa mielestänne jotain lisäarvoa edustamallenne kunnalle, muuta kuin vain tilinpäätöksen oikeellisuuden toteaminen ja varmentaminen, saatiin vastauksena, että *”Käsittääkseni talousjohdon mahdollisuus keskustella ja saada ajantasaista tietoa ja näkökulmia kirjanpidon toimenpiteistä ja kiperistä tilanteista asiantuntevan tahon kanssa on lisäarvo.”* Ja virkamiehet vastasivat, että *”Hyötyjen rahallisen arvon arvioiminen vaikeaa, koska esim. rahalliset hyötyvaikutukset voivat olla monivuotisia (alv-käsittelyt). Toisaalta tilintarkastus osaltaan minimoi / pienentää riskiä, että toimitaan vastoin lakeja ja säännöksiä ja tämänkin hyödyn arvoa on vaikea mitata. Kunnan tilintarkastus on kuitenkin lakisäätöistä ja palvelu on hankintalain mukaisesti kilpailutettu: olemme saaneet kokonaistaloudellisesti edullisimman, erittäin ammattitaitoisen tilintarkastustiimin”*, kun kysyttiin virkamiesten arviota tarkastusprosessin aikaansaamista hyödyistä verrattuna sen kustannuksiin.

Kysymykseen, mitkä seikat virkamiesten näkökulmasta ovat olleet tärkeimpiä edustamansa kunnan tilintarkastuksessa, saatiin vastaukseksi: *”Tarkastus on ollut positiivisessa mielessä ammatillista ja neutraalia riippumatta siitä, mitkä ovat kunnan erityispiirteet tai onko niitä. Hyvään tarkastukseen kuuluu asiakastahon asioiden ja toimintatapojen tunteminen yleensä, mutta erityispiirteiden ei muuten pitäisi vaikuttaa tarkastukseen. Ja lisätoiveista tarkastukseen liittyen tai mahdollisista tarkastuksen painopisteistä virkamiehet vastasivat siten, että ”Neuvoja ja ohjaava ote tarkastushavaintojen perusteella on hyvä. Tarkastettavan kunta-asiakkaan puolesta toimiminen ei tarkastukseen kuulukaan. Neutraali kannanotto suunniteltuihin toi-*

*menpiteisiin on se mitä tarvitaan ja mitä on myös saatu. Tavoitettavuus- ja aikatauluongelmat näkyvät joskus sekä tarkastajan että kunta-asiakkaan puolella.”*

Tilintarkastusta virkamiehet pitivät vastauksien perusteella sovitun mukaisena ja ovat myös sitä mieltä, että tarkastajan roolin täytyy olla riippumatonta ja ulkopuolista. Virkamiehet mainitsevat kuntansa tilintarkastuksesta myös, että ”*Tilintarkastajan raportin sisältö antaa hyvän kuvan siitä, miten havaintojen perusteella on ohjattu oikeisiin toimintatapoihin ja mihin erityisiin asioihin tarkastus on keskittynyt*”.

### **3.2.3 Näkökulmien vertailu**

Jos vertaillaan kerätyn aineiston virkamiesnäkökulmaa sekä luottamushenkilönäkökulmaa keskenään, niin voidaan havaita ainakin, että virkamiehiltä saadut vastaukset sisälsivät enemmän konkreettisia esimerkkejä ja toki heidän vastauksensa olivat hieman täsmällisempiäkin, mitä voidaan hyvin luonnollisesti odottaakin, koska ikään kuin virkansa puolesta vastauksensa antoivat. Ja koska tilintarkastus sekä tilintarkastajan huomioidut myös tilikauden aikana kohdistuvat hyvin usein kunnan taloudenhoitoon käytäntöihin ja periaatteisiin, niin senkin vuoksi varmasti virkamiehet olivat vastausten perusteella erityisen perehtyneitä haastattelukysymyksien aihealueisiin. Virkamiehet kuitenkin ovat mukana tiiviisti kaupungin jokapäiväisessä operatiivisessa toiminnassa ja näin heillä on konkreettisempaa ja tiiviimpää kosketuspintaa yhteistyöstä tilintarkastajan kanssa sekä tilintarkastajan huomioista, niiden täytäntöönpanosta ja ylipäätään myös esimerkiksi tilintarkastuksen tuloksena havaituista puutteista tai muista löydöksistä, jotka edellyttävät parannuksia ja korjauksia esimerkiksi kaupungin taloudenhallinnan prosesseissa.

Voisi sanoa, että luottamushenkilöillä on enemmänkin strateginen näkökulma asioihin ja myös vastaukset olivat myös vahvasti omiin kokemuksiinsa perustuvia, mikä tietysti oli hyvin ymmärrettävää ja myös odotettavaa tässä tapaustutkimuksessa. Virkamiesten ja luottamushenkilöiden vastausten vertailu osoittaa hyvin myös sen seikan, että miten erilaisissa lähtökohdissa ja konteksteissa nämä henkilöt toimivat ja antoivat vastauksensakin. Ja mikäli odotuksia on tilintarkastukseen ja tilintarkastajan työhön liittyen näillä eri toimijoilla, niin ne odotuksetkin näin ollen ovat jokseenkin erilaisia.

Virkamieskunnalle on enemmänkin tärkeää se, että he voivat tehdä työnsä lakien ja määräysten mukaisesti ja näin ollen tilintarkastajan huomautukset ja neuvot ovat erityisen tärkeitä virkamiesten työn kannalta. Ja toisaalta myös virkamiehet voivat kysyä neuvoakin tilintarkastajalta esimerkiksi joihinkin hankaliin kirjanpidollisiin kysymyksiin ja ongelmiin sekä näihin liittyviin menettelytapoihin. Toisaalta virkamiehet voisivat suhtautua tilintarkastajaan negatiivisestikin eli sitenkin, että häntä pidettäisiin niin sanotusti piikkinä lihassa tai pakollisena pahana. Mutta näissä vastauksissa ei todellakaan tällaista piirrettä ilmennyt, päinvastoin.

Luottamushenkilöille tilintarkastaja on varmaankin enemmän strateginen kumppani ja hänet nähdään niin sanotusti kehittäjänä ja jonkinlaisena sparraajana, vaikkakin tietysti roolinsa puitteissa ja ehdottomasti riippumattomuutta ja objektiivisuutta noudattaen. Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan roolin näkökulmasta voidaan ajatella, että tilintarkastus ja tilintarkastajan panos tukee myös lautakunnan vuosittaista arviointityötä, joten siinä mielessä varmaankin tarkastuslautakunnan puheenjohtaja näkee tilintarkastajan panoksen sekä työn myös hyvin käytännönläheisenä ja tilintarkastajan tärkeänä toimijana sekä yhteistyökumppanina.

## **4 TUTKIMUSTULOKSET JA YHTEENVETO**

### **4.1 Tutkimustulosten esittely**

Tutkimuksen tarkoituksena oli vastata luvussa 1.4 asetettuihin tutkimuskysymyksiin, joihin vastauksia haettiin aikaisemmin tehdyn tutkimuksen sekä kerätyn empiirisen aineiston avulla.

Tutkimuskysymykset olivat seuraavat:

1. Mitkä tekijät vaikuttavat kunnan tilintarkastuksen odotuskuilun olemassaoloon sekä syntymiseen ja miten odotuskuilua voitaisiin kaventaa?
2. Millainen vaikutus kuntakontekstilla on odotuskuiluun, mitä erikoisuuksia voidaan havaita?

Kun vastataan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen peilaten tämän tutkimuksen case-kuntaan ja sen luottamushenkilöiltä kerättyyn haastatteluaineistoon, voidaan todeta, että mitään merkittävää odotuskuilua ei ollut havaittavissa kunnan tilintarkastuksessa. Mitään varsinaisia odotuksiakaan ei tullut suuremmin ilmi haastatteluaineistosta, koska vastausten yleissävy oli varsin tyytyväinen, asiallinen ja positiivinen. Joten voidaankin päätellä, että ilmeisen hyvin edes ne vähäisetkin olemassa olevat odotukset kohtasivat toteutuneen tilintarkastuksen kanssa. Tai sitten odotukset olivat täyttyneet vaan niin erinomaisen hyvin sekä kattavasti ja sen vuoksi erityisiä tilintarkastusta tai tilintarkastajaa kohtaan olleita odotuksia ei haastateltavilla ollut syytä mainitakaan vastauksissa.

Mutta voidaan pohtia asiaa myös siltä kannalta, mikä voisi liittyä nimenomaan kuntakontekstiin ja myös toiseen esitettyyn tutkimuskysymykseen eli jos luottamushenkilöillä ei ole vahvaa aikaisempaa taustaa, näkemyksiä tai kokemuksia tilintarkastuksesta, koska taustaltaan erilaisia ihmisiä on luottamushenkilöinä, niin luottamus varmasti on hyvin vahva tilintarkastajiin. Ja kenties ei osatakaan kyseenalaistaa heidän työpanosta tai työntulosta, eikä liiemmin odotetakaan mitään erityistä, jos esimerkiksi ei tiedetäkään, mitä odottaa tai vaatia. Voidaan siis olettaa, että luottamus on hyvin vahva tilintarkastajan ammattitaitoa kohtaan ja että tilintarkastusyhteisö suorittaa tarkastuksen kuten pitääkin, olemassa olevien alan ohjeistuksien ja lainsäädännön vaatimalla tavalla. Eli otetaan vastaan se, mitä sieltä tarkastusprosessin ”putkesta” tulee ulos tai mitä neuvoja tai huomautuksia tilintarkastajalta saattaa tulla tarkastuksen tuloksena tai tarkastusprosessin aikana ja yritetään parantaa prosesseja tai toimintaa tai muuta sellaisia tilintarkastajan ohjeiden mukaisesti.

Ja sekin varmasti vaihtelee luottamushenkilöittäin, miten syvällisesti perehdytään luottamushenkilönä ollessa, kulloisessakin tehtävässä eri asioihin, esimerkiksi juurikin tilintarkastajan tehtäväkenttään ja tilintarkastuksessa syntyneisiin raportteihin ynnä muuhun sellaisiin, asiaan liittyen. Ja kuten aikaisemmin jo todettiin, myös luottamushenkilöiden aikaisemmat kokemukset ja ammattitaustat ynnä muut sellaiset seikat vaikuttavat myös siihen, miten he kokevat ja miten tietoisia he ovat tilintarkastuksesta prosessina ynnä muista siihen liittyvistä asioista.

Mikäli tilintarkastaja ei kunnassa huomaisi joitain puutteita tai väärinkäytöksiä tarkastusprosessin aikana ja nämä tulisivat ilmi jollain muulla tapaa, voisi odotuskuilu ollakin syvempi,

koska silloin varmaan automaattisesti oltaisiin tyytymättömiä ja ehkä hieman pettyneitäkin tilintarkastuksen työn jälkeen ja panokseen sekä tilintarkastajan suorittamaan tehtävään. Tämäkin voisi johtua vain siitä, ettei ole tarkkaa käsitystä tilintarkastuksesta ja sen sisällöstä. Eikä myöskään käsitystä siitä, ettei tilintarkastaja todennäköisesti edes kykene kaikkia puutteita tai epäkohtia huomaamaan tarkastuksen saatossa, koska esimerkiksi jokaista tilikauden aikana syntynyttä menositettä ei millään ole mahdollista käydä läpi tilintarkastuksessa käytössä olevien resurssienkaan vuoksi. Tämän vuoksi tarkastusprosessissa määritellään, mikä on olennaista tarkastaa ja miten.

Mikäli tilintarkastuksessa olisi luottamushenkilöiden näkökulmasta havaittu merkittävää odotuskuilua empiirisen aineistonkin pohjalta, niin voitaisiin myös miettiä sitä, että tulisiko tilintarkastajan kertoa enemmän työstään, sen sisällöstä, tarkastuksen sisällöstä sekä myös työnsä vastuista ja tavoitteistakin paljon avoimemmin. Odotuskuilua voitaisiin näillä edellä mainituillakin tavoilla kaventaa, mikäli odotukset ja mahdollisesti täyttämättä jääneet sellaiset olisivat liittyneet juurikin näihin edellä mainittuihin seikkoihin. Siten myös luottamushenkilöiden uskomukset ja toiveet sekä odotukset tilintarkastusta kohtaan saattaisivat paremmin kohdata todellisuutta. Tietystikään tilintarkastaja ei voi avoimesti kertoa tarkastussuunnitelmastaan ja tarkastuskohteista sekä tarkastuksen laajuudesta, ettei tarkastus tule epäonnistumaan tai vaarantumaan, mikäli olisi vaarana, että siihen ulkoapäin satuttaisiin puuttumaan eri keinoin ja tavoittein.

Voidaan myös pohtia sitäkin, että vaikuttaako luottamushenkilön tietämys, asiantuntemus tilintarkastuksesta siihen, mitä odotuksia heillä on tilintarkastajaa tai tilintarkastusta kohtaan. Omat henkilökohtaiset odotukset, oletukset, toiveet, vaikka ne saattaisivat olla jopa vastoin ohjeistuksia ja lainsäädäntöä, mikä säätelee tilintarkastustyötä. Vai osaavatko he nähdä objektiivisesti asiat, nimenomaan kunnan luottamushenkilönä ja varsinkin kunnan näkökulmasta, kuntalaisten parhaaksi, vai onko myös henkilökohtaiset ja esimerkiksi poliittisetkin intressit pelissä mukana ja miten paljon. Eri asia on sitten taasen se, millaisia asioita kukin luottamushenkilö kokee kunnan ja kuntalaisten parhaaksi ja miten näitä asioita tulisi edistää tai parantaa veronmaksajien varoin kunnissa. Tässäkin on varmasti hyvin erilaisia näkökulmia riippuen luottamushenkilöstä. Voidaan siis myös pohtia, että miltä kannalta tämän tapaustutkimuksen haastatteluissa luottamushenkilöt asioita arvioivat tai ottivat kantaa, antoivat vastauksensa. Nämä edellä mainitut seikat voidaan liittää myös siihen asiaan, että miten luotettavana



voidaan tutkimusta pitää saatujen vastausten valossa. Voiko tutkimuksen vastauksia pitää luotettavina vahvalla varmuudella vai ollaanko tapaustutkimuksessa aina epävarmuuksien kanssa tekemisissä vastauksiin liittyviin olosuhteisiin liittyen tai senkin vuoksi, miten totuudenmukaisesti tai millä asenteella haastattelijat kysymyksiin vastaavat. Mutta tutkimuksen johtopäätökset on joka tapauksessa vain tehtävä niiden vastausten pohjalta, joita tullaan kulloisessakin tutkimuksessa saamaan.

Se, ettei kaupungin tilintarkastuksessa havaittu odotuskulua luottamushenkilönäkökulmasta, voi myös kertoa vallitsevien olosuhteiden tilasta sekä laadusta tässä kyseisessä case-kunnassa. Koska mistään erimielisyyksistä tai asioiden mielipide- tai tulkintaeroista ei ollut havaintoja haastatteluiden vastauksissa tämän kunnan tilintarkastukseen tai tilintarkastajan tehtävään tai työn hoitamiseen liittyen, voi päätellä, että yleisvire ja tunnelma ovat varsin positiivisia tilintarkastajan ja luottamushenkilöiden välillä, ainakin luottamushenkilöiden näkökulmasta. Ja myös virkamiesten näkökulma vain lisää tätä olettamusta. Ilmeisesti siis mitään erimielisyyksiä ei ole ollut tai ei mitään tapauksia tai tilanteita, joissa tilintarkastaja ja valtuusto tai kaupunginhallitus tms. tilivelvolliset olisi ollut erimieltä asioista tai tulkinnoista keskenään. Tai että luottamushenkilöt tai virkamiehet osoittaisivat epäluottamusta tilintarkastajaa ja tilintarkastajan sekä tilintarkastusyhteisön tarkastustuloksia tai työn suorittamista tai muita asiaan liittyviä seikkoja kohtaan, tästäkään ei saatu havaintoja tutkimuksessa. Myöskään ei voida sanoa, että tässä kunnassa olisi vastausten perusteella ollut erimielisyyksiä tai näkökulmaeroja siinä, mitä on olennaista käydä läpi tarkastusprosessissa ja mitä ei, tai mitkä ovat kulloisenaikin vuonna painopisteinä tilintarkastajan tarkastusprosessissa sekä tarkastuslautakunnan arviointityössä. Tai mihin asioihin ei tulisi painopisteitä kohdistaa ollenkaan. Eikä ilmeisestikään olla eri mieltä siitä, mikä on oleellista tilintarkastuksen suorittamisessa eli esimerkiksi onko vähäpätöisiä tarkastuskohteita vai onko kaikki relevantteja. Tai ei varmastikaan ole ollut tarvetta puuttua tilintarkastukseen tai kyseenalaistaa prosessia sekä tarkastuksen kulkua tai tarkastuskohteita. Ja voidaan todeta varmasti myös, ettei ole epäluuloa tai muuta negatiivista suhtautumista siihen, että tilintarkastaja tekisi vääriä tai epäoleellisia tulkintoja tilinpäätöksen tarkastamisen tai muuten tilintarkastuksen tuloksena kunnan talouden ja toiminnan kannalta. Toisaalta voisiko myös päätellä siten tai varovaisesti olettaa, että jos haastateltavien kohdejoukko sekä otos olisivat olleet toinen tai laajempi, niin kenties soraääniä tai hajontaa vastausten sisällöissä olisi tullut myös esiin enemmän tai esiin ylipäättään. Mutta näistä olettamuksista tutkimusasetelmien ollessa toiset emme voi olla täysin 100 % varmoja. Mutta kuitenkin

tällaiset, edellä mainitut tulokset ja päätelmät voidaan esittää tällä, tässä tutkimuksessa käytetyin ja harkitusti määritetyn otoksen perusteella.

Toisena tutkimuskysymyksenä esitettiin tässä tutkimuksessa, että millainen vaikutus kunta-kontekstilla on odotuskuiluun ja mitä erikoisuuksia voidaan havaita. Kunnan toiminnan erityispiirteinä voidaan pitää sitä, että toiminnassa tulisi pyrkiä tuloksellisuuteen eli saada vastinetta verorahoille. Myös mahdollisimman suureen vaikuttavuuteen tulisi pyrkiä kunnan toiminnassa, esimerkiksi kuntalaisten suureen tyytyväisyyteen kunnassa tuotettuihin palveluihin sekä kuntaorganisaation toimintaan. Ja mahdollisimman tuloksellisesti tulisi käyttää verorahoja sekä myös vaikuttavuus pitää tavoitteena kunnallisia palveluja tuottaessa kuntalaisille. Tulisiko sitten tilintarkastuksen osaltaan vaikuttaa kunnan toiminnan vaikuttavuuteen tai tilintarkastuksen omalta osaltaan olla vaikuttavaa. Tutkimuksessa kerätyn aineiston perusteella tilintarkastuksen vaikuttavuudeksi kunnassa todettiin se, että tilintarkastuksen tulee varmistaa tapahtuneiden menettelyjen oikeellisuus ja lainmukaisuus, jotta jälkiseurauksilta vältyttäisiin. Vaikuttavuuden ilmeneminen koettiin myös osana menneen arviointina. Osaltaan myös tilintarkastuksen tulee varmistaa se, että kunnan toiminnassa ja taloudessa on menetelty oikein ja voimassaolevien säädösten mukaan, mikä myös edistää kunnan toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellista verovarojen käyttöä.

Kerätyn empiirisen aineiston perusteella case-kaupungin tilintarkastuksessa ei juurikaan havaittu odotuskuilua haastateltujen luottamushenkilöiden näkökulmasta asioita tarkastellen, koska vastauksien sisältö ja sävy oli hyvin positiivinen. Eli voitaneen todeta, että luottamushenkilöt olivat tyytyväisiä tilintarkastukseen sekä tilintarkastajan työn jälkeen. Vastauksissa nousi esiin tähän liittyen kaupunginhallituksen puheenjohtajan sanomana se, että olisi hyvä, jos tilintarkastaja osaisi ennakoita kunnan tarpeita ja sekin olisi myös hyvä asia, jos saisi vertailukohtaa tilintarkastajalta muihinkin kuntiin.

Toisaalta voi olla hyvä, jos tilintarkastajalta saa vertailutietoa verrokkikunnista esimerkiksi talouden tunnuslukujen vertailuna. Näistä voi olla hyötyä luottamushenkilöille ja virkamiehille päätöksenteon sekä strategisen suunnittelun tueksi. Mutta toisaalta taas tilintarkastajan tulisi olla hyvin varovainen, missä määrin voi kuntaa neuvoa tai konsultoida erilaisissa asioissa. Onko kyse kunnan tarpeiden ennakoinnissa esimerkiksi kirjanpidollisten menettelyjen neuvomisesta ja siten ennakoimista tällaisiin seikkoihin liittyen, jotta kunta osaa varmistaa myös

toimivansa lainmukaisesti ja osaa varmistaa myös, etteivät jotkin päätökset aiheuta mitään erityisiä jälkiseuraamuksia, kun varmasti osataan toimia määräysten ja lainsäädännön mukaisesti. Tämä onkin hyvin hyväksyttävää, eikä vaaranna tilintarkastajan riippumattomuutta. Mutta esimerkiksi kunnan suoranainen neuvonta ja konsultointi tai ohjeistaminen kunnan toimintaan ja sen suunnitteluun liittyen voitaisiin varmastikin määritellä jo sellaiseksi konsultoinniksi, mikä ei kunnan vastuullisen tilintarkastajan tehtäväkenttään voisi lainkaan kuulua hyvän tilintarkastustavankaan mukaan. Tällaisiin tapauksiin kunnan pitäisi varmastikin tehdä toimeksianto jonkun toisen, ulkopuolisen asiantuntijan kanssa.

Tilintarkastajan suorittama tarkastus on luonteeltaan laillisuustarkastusta, eikä tuloksellisuustarkastusta, mutta varmaan kuntalaisten, veronmaksajien näkökulmasta voisi ajatella esimerkiksi niin, että ehkä he haluaisivat, että tilintarkastajan suorittama tarkastus olisi luonteeltaan enemmänkin toiminnan tarkoituksenmukaisuuden tarkastusta. Eli mikäli tavallisilta kuntalaisilta kysyttäisiin kunnan tilintarkastuksesta sekä tilintarkastajan työskentelystä ja kuntalaisten tyytyväisyyttä näihin, voisi odotuskuilu olla vastausten perusteella hyvinkin suuri, ehkäpä juuri asioista tietämättömyyden takia. Näin todella voisi arvella. Toki suurena mielenkiintona sekä odotuksena - ja ilman muuta tärkeäkin asia se on, että tilintarkastus ja sen tulokset jotenkin todentaisivat sitä, miten kaupunki on onnistunut käyttämään verovarot tuloksellisesti ja hyödyllisesti kuntalaisten näkökulmasta ja nimenomaan, millaista vaikuttavuutta on saatu kerätyillä verotuloilla aikaiseksi. Sekä myös tarkastuskohteissa jotenkin huomioituina ja että tilintarkastus edistäisi jollain tapaa näitä asioita, yhteistä hyvää. Ja ylipäätään menetelmiä ja prosesseja, kaupungissa oikeaan suuntaan korjaavina. Toisaalta kunnan toiminnan ja talouden tuloksellisuuden arviointi on tarkastuslautakunnan tehtävä, mutta toki onnistunut ja oikein tehty tilintarkastus antaa tarkastuslautakunnan hyvälle ja onnistuneelle arvioinnille edellytyksiä ja näkökulmaa sekä myös aineistoa arvioinnin tueksi. Tilintarkastajan tehtävä ei olekaan kunnan toiminnan tuloksellisuudesta mitään sanoakaan, vaan hänen tulisi pidättäytyä laillisuustarkastuksen raameissa. Tuloksellisuuden arviointi kuuluu nykypäivänä jo vahvasti tarkastuslautakuntien tehtäväkenttään tai niiden odotetaan lausuvan siitä asiasta jotain.

Tutkimuksessa oli kiinnostavaa myös se, odotuskuilu-teoriaan peilaten, että ilmeneekö kerätyssä empiirisessä aineistossa, kunnan tilintarkastuksessa jotenkin odotuskuilun eri tyypit, voidaanko niitä kenties eritellä tai havaita - ja jos näkyvät, niin miten. Troberg ja Viitanen

(2001, 11) olivat eritelleet odotuskuilun kolmeksi osaksi: puutteellisen suorituskuiluun, puutteellisen säännöskuiluun sekä kohtuullisuuskuiluun.

Aineiston perusteella ei tullut ilmi puutteellista suorituskuilua eli että tilintarkastus olisi tullut suoritettua jotenkin puutteellisesti, mutta kuitenkin vallitsevien säännösten mukaisesti. Puutteellinen suorituskuilu olisi voinut syntyä esimerkiksi siten, että tilintarkastaja ei olisikaan huomannut tilintarkastuksen yhteydessä vaikkapa jotain kaupungin taloudenhoidossa tapahtunutta väärinkäytöstä tapahtuneen - vaikka tarkastus olisikin tehty kaikkien säännösten mukaisesti. Se, ettei jotain väärinkäytöstä havaittaisi tarkastuksen yhteydessä, voisi olla hyvinkin mahdollista, sillä tilintarkastajan voi olla mahdotonta tarkastaa koko tilikauden rahankäyttöä kunnassa. Myöskään puutteellista säännöskuilua ei ollut havaittavissa eli että esimerkiksi luottamushenkilöt olisivat pitäneet vallitsevia tilintarkastusta koskevia lakeja tai säännöksiä puutteellisina, mutta tilintarkastaja on kuitenkin toiminut näiden mukaisesti. Myöskään ei voida sanoa, että kohtuullisuuskuilua olisi juuri havaittu kaupungin tilintarkastuksessa. Jos olisi havaittu, olisi tilanne voinut olla sellainen, että luottamushenkilöillä olisi ollut jotain sellaisia odotuksia tilintarkastuksesta tai tilintarkastajan tehtävistä, joita voitaisiin pitää täysin kohtuuttomina tai epärealistina ja sen näiden seikkojen vuoksi ei tilintarkastaja kaikkia odotuksia pystyisi täyttämään. Kohtuullisuuskuilun syntymistä olisi edistänyt muun muassa se, ettei luottamushenkilöillä olisi ollut täyttä käsitystä siitä, mitä tilintarkastajan tehtäviin kuuluu tai mihin asioihin hänen kuuluisi ottaa kantaa, tämän vuoksi odotukset siis voisivat olla hyvin kohtuuttomat. Tällaista kuilua saataisiin kurottua umpeen tai edes pienemmäksi, jos molemminpuolinen kommunikointi ja viestintä toimisi paremmin. Ja myös tilintarkastajan pitäisi kertoa ja todella selventää, mitä hänen tehtäviinsä kuuluu oikeasti ja millaisia tai mitä suorituksia häneltä olisi kohtuuden nimissä odottaakin suoritettavan.

Jos rinnastetaan tai vertaillaan tätä tutkimusta ja tässä tutkimuksessa saatuja tuloksia sekä haastatteluissa saatuja vastauksia esimerkiksi Martikaisen ym. (2002) tutkimukseen ja siinä tehtyihin haastatteluihin kuntien virkamiehille ja luottamushenkilöille, niin voidaan toki jotain yhteneväisyyksiä havaita, mutta myös eroja. Toki pitää ottaa se huomioon ja vahvasti korostaa, että haastattelukysymykset eivät olleet samoja ja Martikaisen haastattelututkimuksessa oli vain muutamia avoimia kysymyksiä, kysymyksiin vastattiin pääosin numeroasteikolla. Lisäksi haastateltujen otos oli myös paljon suurempi ja monipuolisempi tässä edellä mainitussa tutkimuksessa. Tutkimus oli siis paljon laajempi kuin tämä pro gradu -tutkielma. Mutta

mielenkiinnosta voidaan kuitenkin vertailla vastauksia niin paljon kuin se vain on mahdollista sekä relevanttia. Ja toisaalta, miten nämä tutkimukset rinnastuisivat keskenään, vaikka ovatkin laajuudeltaan ja muiden seikkojen osalta toisistaan hyvin poikkeavia.

Martikaisen ym. tutkimuksessa selvitettiin muun muassa tilintarkastuksen seurauksia ja vaikutuksia sekä tyytyväisyyttä tilintarkastukseen sen jälkeisinä vuosina, kun tilintarkastus ulkoistettiin kunnissa ja siirryttiin maallikkotilintarkastajista ulkoiseen, ostopalveluna hankittuun tilintarkastukseen. Tutkimuksen kohteena oli muun muassa myös tilintarkastuksen lisäarvo sekä koettu tyytyväisyys tilintarkastusta kohtaan. Lakisääteisistä JHTT-palveluista olivat vastanneet luottamushenkilöt sitä mieltä, että lakisääteinen JHTT-tarkastuspalvelu toi hieman vähemmän lisäarvoa edustamansa kunnan toiminnalle kuin JHTT-palveluihin käsitettävät liitännäispalvelut, kuten tarkastuslautakunnan sihteeri- ja valmistelupalvelut, konsultti- ja neuvontapalvelut sekä sisäisen tarkastuksen palvelut. Eniten koettiin konsultti- ja neuvontapalveluiden tuovan lisäarvoa. Tulos ei tässä tutkimuksessa ollut mitenkään yllätys, sillä lakisääteisten JHTT-palveluiden tarkoitus nimenomaan on kunnan taloudellisen informaation luotettavuuden parantaminen, eikä kunnan toimintojen kehittäminen. Kunnassa hankitaan konsultti- ja neuvontapalveluita siten juurikin kunnan toimintojen kehittämistä varten ja sitä tukemaan.

Lakisääteiseen JHTT-tarkastukseen oli vastaajat hyvin tyytyväisiä, mutta vastaajilla oli ilmeisesti hieman epäselvää, mitä JHTT-tarkastukseen kuuluu tai mitä siltä on tarkoituksenmukaista edes odottaa. Sillä odotuksia oli enemmän niihin liittyvistä asioista, jotka kuitenkin kuuluivat liitännäispalveluihin. Ja nämä tällaiset palvelut kuten sisäinen tarkastus tai neuvonta- ja konsultointipalvelut tulisi kunnan hankkia erikseen. Eli toisaalta vastaajat halusivat apua ja neuvoa, konsultointia erilaisiin asioihin, mutta edustamansa kunnat eivät välttämättä kuitenkaan näitä liitännäispalveluita olleet ostaneet.

Tutkimuksen mukaan lisäarvoa kunnan toiminnalle toisi juurikin enemmän ulkopuoliset tilintarkastuksen liitännäispalvelut, kuten sisäisen tarkastuksen palvelut sekä neuvonta- ja konsultointipalvelut - eikä niinkään lakisääteinen JHTT-tarkastus. Mikä tietysti on hyvin ymmärrettävää ja oikeinkin, koska toimeksiantoina pidettävät konsultoinnit vaarantaisivat varmasti tarkastajan riippumattomuuden, joka on kuitenkin edellytys lakisääteiselle tilintarkastukselle. (Martikainen ym. 2002, 102–104)

Voidaan myös todeta, että tämän pro gradu -tutkielman odotuskuilu-teoriaa käsittelevässä luvussa esitetty kuvio tilintarkastuksen odotuskuiluun vaikuttavista tekijöistä (kuvio 3) päti myös case-esimerkkinä käytettyyn kaupunkiin, sen tilintarkastukseen ja siinä havaittuihin seikkoihin siitä, onko odotuskuilua havaittavissa vai ei. Ja haastattelukysymykset ylipäättään oli myös rakennettu viitekehykseen nojautuen ja myös tuohon edellä mainitun kuvionkin rakenteen mukaisesti. Eli myös se tuli todettua tutkimuksessa, että juuri näistä Martikaisen ym. kuviossa esittämistä seikoista, ja niiden tuloksena tai puutteina, odotuskuilu tilintarkastuksessa tulisi esiin, jos sellainen olisi havaittavissa. Eli jos odotuskuilua merkittävästi olisi havaittu tutkimuksen case-esimerkissä, olisi voitu puretua juuri näihin kuviossakin mainittuihin osaluoksiin eli olisiko niistä löytynyt syy syntyneeseen odotuskuiluun ja myös keinot, millä tavalla odotuskuilua olisi voitu kaventaa ja kuroa umpeen. Brenda Porterin esittämät odotuskuilun osatekijät (kuvio 2) ei voida sanottavan tulleen mitenkään erityisesti ilmi kaupungin tilintarkastuksessa, haastateltujen luottamushenkilöiden näkökulmasta. Samat perustelut sopinevat Porterin kuvioonkin, peilaten tähän tutkimukseen, kuin mitä käytiin edellä läpi Trobergin ja Viitasen esittämän odotuskuilu-jaottelun kanssa.

## 4.2 Tutkimuksen luotettavuus ja mahdollisuudet jatkotutkimukseen

Hirsjärven ym. (2009) mukaan tutkimuksessa pyritään välttämään virheiden syntymistä, mutta silti tulosten luotettavuus ja pätevyys vaihtelevat ja tämän vuoksi kaikissa tutkimuksissa pyritään arvioimaan tehdyn tutkimuksen luotettavuutta. Ja tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa voidaankin käyttää monia erilaisia tutkimus- ja mittaustapoja. Hirsjärvi ym. mainitsevat tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä arvioimaan *reliaabeliuden* sekä *validiuden*.

Reliaabelius tutkimuksessa tarkoittaa mittaustulosten toistettavuutta eli mittauksen tai tutkimuksen reliaabelius tarkoittaa sen kykyä antaa ei-sattumanvaraisia tuloksia. Validudella taas tarkoitetaan pätevyyttä eli onko mittari tai tutkimusmenetelmä mitannut juuri sitä, mitä on ollut tarkoituskin mitata. Sillä mittarit ja menetelmät eivät aina vastaa sitä todellisuutta, jota tutkija kuvittelee tutkivansa. Esimerkiksi kyselylomakkeiden kysymyksiin saadaan vastaukset, mutta vastaajat ovat saattaneet käsittää monet kysymykset aivan toisin kuin tutkija on ajatellut tai tarkoittanut. (Hirsjärvi ym. 2009, 231–232)

Reliaabeliuden arviointi nimenomaan laadullisessa tutkimuksessa, kuten tässäkin, voi olla haasteellista, sillä laadullinen tutkimus ja sen objektit voidaan sanoa elävän ajassa ja muuttuvan ajan ja sen haasteiden mukaisesti. Eli varmasti ei useinkaan olla muuttumattomien objektien kanssa tekemisissä, mitä tulee tapaustutkimuksiinkin ja sen kohteisiin. Siispä edellä mainittujen seikkojen vuoksi mittauksen sekä havaintojen pysyvyys ei ole itsestäänselvyys. Tämänkin vuoksi reliabiliteetin arviointi tutkimuksessa voi olla hyvin tulkinnanvaraista, eikä mitään vahvoja tulkintoja ja täysinä faktoina pidettäviä lausumia pitäisi tehdä laadullisessa tai sitten jos tehdään, niin hyvin varovaisesti. Toki myös aineiston laajuus osaltaan voi vaikuttaa mittauksen sekä havaintojen pysyvyyteen. Mutta nämä kuuluu asiaan, kun tapaustutkimuksesta on kyse.

Mitä sitten voidaan sanoa tämän tutkimuksen valiudesta, onko siis tutkimus pätevä tai uskottava? Onko haastatellut henkilöt ymmärtäneet kysymykset oikein? Ja onko se vaikuttanut jotenkin tämän tutkimuksen tulkintoihin ja jos on, niin miten paljon. Olisivatko vastaukset ja sitä myöten myös tulkinnat ihan toiset, jos toistettaisiin tutkimus. Miten tai millä tavalla tämän asian tilasta voidaan tosiaan olla täysin varmoja? Tulisivatko samanlaiset vastaukset samoilta henkilöiltä, samoissa tuottamisolosuhteissa? Tai samansuuntaisia vastauksia, jos tutkimus toistettaisiin vaikka jossain verrokkikunnassa. Toki pitää ottaa huomioon sekin, että kuntien tilanteet sekä olosuhteet vaihtelevat ja ovat erilaisia.

Mutta se saattaa olla sitten myös tutkimusmenetelmän ja nimenomaan aineiston keruutavan heikkous, mikäli henkilöt olisivat ymmärtäneet kysymykset väärin tai ei siten, kuten tutkija oli tarkoittanut. Mikäli tämän tutkimuksen haastattelut olisi tehty kasvotusten, olisi ehkä paremmin voinut täsmentää kysymyksiä sekä vastauksia ja se olisi mahdollistanut myös spontaanin vastausten esittämisen tai lisäkysymysten esittämisen. Toki sähköpostihaastattelu antoi myös mahdollisuuden lisäkysymysten esittämiseen sekä vastauksiin täsmennysten pyytämiseen. Tai haastateltavat olisivat myös voineet kysyä tarkennuksia, jos eivät ymmärtäneet kysymystä tai jotain muuta haastattelukysymyksiin liittyen.

Ylipäätään miten voidaan myöskään luottaa haastatteluolosuhteisiin, ympäristöön. Mitkä tekijät vaikuttavat haastateltaviin. Voidaanko saatua ja kerättyä tietoa, empiiristä aineistoa pitää luotettavana. Mistä lähtökohdista tai millaisella asenteella tai olettamuksilla haastateltavat vastaavat kysymyksiin, tällaisillakin seikoilla on vaikutusta tutkimuksen luotettavuuteen.

Voidaanko koskaan olla täysin varmoja vastausten todenperäisyydestä, ovatko ne faktoja tai luotettavia ylipäätään. Mistä voidaan tietää haastateltavien motiiveista, haluavatko he viedä tutkimusta johonkin suuntaan tai olla vaikuttamassa tutkimustuloksiin, millainen tutkimus lopunperin tulee olemaan. Eikö tutkimuksen teossa eletä aina tietynlaisessa epävarmuudessa huomioiden nämä edellä mainitut tekijät sekä muuttujat.

Voidaan myös pohtia sitä, että onko tutkimuksen aihe, luonne tai haastattelukysymykset vaikuttaneet siihen, miten haastateltavat ovat vastanneet ja suhtautuneet tutkimukseen sekä vastustilanteeseen. Nämä ovat hyvin vaikuttavia seikkoja, kun myös pohditaan tutkimuksen luotettavuutta.

Tutkimuksen yleistä luotettavuutta on osoitettu ainakin siten, että on kerrottu tarkkaan tutkimusmenetelmistä sekä menetelmästä ja tavasta kerätä tutkimuksen empiirinen aineisto sekä siihen liittyvistä olosuhteista ja tilanteesta. Myös aineiston käsittelyssä ja analysoinnissa sen luotettavuutta vahvistaa ainakin se seikka, että haastatteluiden vastauksia on kuvattu selkeästi myös suoraan lainauksin. Haastattelurunko on luotu aiempien tutkimusten, tulosten sekä teorian kautta, mikä varmasti on yksi luotettavuuden taustalla aineiston keruulle ja myös sillekin, millaista aineistoa saadaan ja kuinka luotettavana sitä voidaan pitää. Myös aineistoa on tulkittu teorian kautta ja sitä myöten teoriaan peilaten tehty tutkimuksen johtopäätökset.

Ja kun tutkimuksen uskottavuutta myös mietitään, niin voiko tutkittavaa ilmiötä kuitenkaan koskaan kuvata täysin sellaisena kuin se on ollut tutkimustilanteessa tai kuinka se on ilmennyt ja avautunut tutkijalle. Ja voidaanko tutkimuksella edes saada koskaan täyttä ymmärrystä ja käsitystä asioista ja niiden sen hetkisestä tilasta. Tietynlainen epätäydellisyys tai epävarmuus tulisi aina hyväksyä varsinkin, kun tapaustutkimus on kyseessä.

Aineiston keräämisessä on voitu koota hyvinkin luotettavaa tietoa, mutta sen perusteella ei kuitenkaan voida tehdä mitään suurempia yleistyksiä. Sillä ei myöskään voida olettaa, että yhdessä tilanteessa, kuten juuri tämän tutkimuksen esimerkissä, annetut vastaukset toistuisivat jossakin toisessa tilanteessa, koska vastaukset ovat kuitenkin lähtöisin ihan eri tuottamisolosuhteista ja kyseessä on aina ihan omanlaisensa toimintaympäristö ja olosuhteet. Mutta se voidaan todeta, että koottu aineisto kuvaa hyvin tutkimuksen kohdetta ja niitä asioita sekä ilmiöitä, joita on teoriankin kautta tässä tutkimuksessa tutkittu. Eli toisessa toimintaympäris-



tössä kerätyssä aineistossa voisi olla samanlaisia piirteitä ja samanlasiakin tuloksia havaittavissa kuin tässä kyseisessä tutkimuksessa tai sitten voisivat tulokset olla aivan päinvastaisia. Jos tehtäisiin samanlainen tutkimus missä tahansa muussa kunnassa, niin joitakin samanlaisia asioita ja piirteitä nousisi aineistossa varmasti esiin, koska niin samanlaisten asioiden kanssa Suomen kunnat ovat tekemisissä - näin voidaan varmastikin todeta. Toki ominaispiirteet aineistoon juurikin tuo haastateltavien subjektiiviset kokemukset ja odotukset, sekä tietysti jokaisen kunnan erityispiirteet, joita haastateltavat myös nostivat vastauksissaan esiin. Käytettyihin tutkimusmenetelmiin liittyen voidaan pohtia myös sitä, että olisiko kerätty aineisto ollut täysin toisenlainen, mikäli aineiston keruutapana olisi ollut haastateltavien kanssa kasvokkain tehty teemahaastattelu. Olisivatko vastaukset olleet silloin monipuolisempia, syvällisempiä tai olisiko tullut enemmän tai erilaisempia asioita vastauksissa ilmi kuin tässä tapauksessa, kun haastattelu tehtiin kyselylomaketyylisesti sähköpostitse. Ja olisivatko siten myös tutkimuksen tulokset olleet aivan toiset kuin nyt, olisiko siis aineiston keruutavalla merkittävästi tähän vaikutusta. Ja tosiaankin, voiko tutkimus koskaan antaa täyttä ymmärrystä tutkittavasta asiasta.

Siitä ei varmaan ole täyttä varmuutta ja vahvaakaan näkemystä, antaako juuri tämä tutkimus mitään uutta löydöstä tai havaintoa aihealueen piiristä tai mikä on tämän tutkimuksen anti alan tutkimukselle tai tälle tieteenalalle - toki tämäkin tapaustutkimus muiden joukossa arvokkaana lisänä tälle tieteenalalle. Ja toisaalta tapaustutkimusta voi pitää aina arvokkaana, koska se juuri kuvaa tiettyjä yksittäisiä tapauksia ja havaintoja. Ja on siis jo sinällään ainutlaatuinen. Ja voihan tämä tutkimus myös olla arvokas siinäkin mielessä, että se voi käynnistää joidenkin muiden tutkijoiden tai opinnäytetöiden tekijöiden mielenkiintoa aihetta kohtaan ja ehkä myös innostusta jatkamaan tutkimusta kyseiseen aiheeseen liittyen, kenties syvemmälle aiheeseen pureutuen tai sitten ihan jostain toisesta näkökulmasta.

Miten tätä tutkimusta voitaisiin sitten jatkaa tai jatkojalostaa, millaisin uusin näkökulmin tai tutkimusasetelmin? Odotuskuilu-dilemmaa voitaisiin kenties tutkia vielä eri kanteilta, eri näkökulmista, eri kohteita tai toimijoita mukaan ottaen. Olisiko tämän tutkimuksen tulos ollut erilainen, olisiko merkittävää odotuskuilua löytynytkin, jos näkökulmaa olisi laajennettu luottamushenkilönäkökulmasta esimerkiksi samaisen kaupungin virkamiehiin vielä laajemmin. Eli olisi otettu haastatteluihin mukaan esimerkiksi kaupungin talous- ja hallintojohtaja tai kaupunginjohtaja. Tai jos olisi haastateltu luottamushenkilöitä vielä suuremmalla otoksella. Silloin olisi varmasti tullut hyvin erilaisia vastauksia sisällöiltään ja vastauksissa olisi luulta-

vasti ollut hyvin paljon hajontaa keskenään. Osittain voisi luulla, että tämä johtuisi siitä, että kaikilla ei ole täyttä ymmärrystä ja tietämystä aihealueesta ja asioista, joita kysymykset koskivat. Mielenkiintoista olisi varmasti saada selville myös saman kaupungin tilintarkastajan näkökulma näihin asioihin. Onko hän itse kokenut virkamiesten tai luottamushenkilöiden taholta sellaisia odotuksia työtään kohtaan, joita ei ole edes tarvetta saavuttaa tai jotka ovat olleet kohtuuttomia ja mitä kenties tilintarkastaja odottaa vastavuoroisesti virkamieskunnalta tai luottamushenkilöiltä, esimerkiksi millaista vuorovaikutusta. Myös kuntien tilannetta laajemmin voisi tutkia tähän aihealueeseen ja vertailla keskenään. Yksi näkökulma lisätutkimukseen voisi olla myös se, että haastateltaisiin jonkinlaista määrää kaupunkilaisia tästä samasta aihealueesta. Mielenkiintoista olisi nähdä, millaisia niin sanottuja maallikkonäkemyksiä vastauksissa nousisi esiin ja millainen olisi tietämyksen ja odotustenkin taso kaupunkilaisten, veronmaksajien keskuudessa. Että miten syvä odotuskuilu sitten olisi tästä näkökulmasta ja mitkä olisivatkaan syyt sen muodostumiselle.

Sosiaali- ja terveys - sekä maakuntahallintouudistus toimeenpannaan tämänhetkisten tietojen perusteella lähivuosien aikana. Miten se tulee vaikuttamaan kuntien arviointityöhön tarkastuslautakunnan näkökulmasta ja taasen miten tuo uudistus vaikuttaa tilintarkastajan tarkastustyöhön. Ikään kuin toimintoja on valunut maakuntaan, mutta millainen isäntä tai valvontavastuu kenties tulee jäämään kuntiin, mikä myös tarkastuksessa on huomioitava. Ja miten nämäkin seikat tulevat vaikuttamaan tilintarkastajan, virkamiesten sekä luottamushenkilöiden välisiin suhteisiin sekä vuorovaikutukseen. Onko kenties silloin odotuskuilu syvempää kuin mitä se tällä hetkellä on.

## LÄHDELUETTELO

### *Kirjallisuus:*

- Harjula, H. & Prättälä, K. 2015. Kuntalaki: *tausta ja tulkinnat*. 9. painos. e-kirja. Talentum.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2009. Tutkimushaastattelu - *Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. *Tutki ja kirjoita*. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.
- IAASB 2011. *Enhancing the value of auditor reporting: Options for change*. New York: IFAC.
- JHTT-yhdistys 2017. *Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa*.
- Martikainen, J-P., Meklin, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. 2002. Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen. Tampere: Tampere University Press.
- Meklin, P. 2000. Tarkastuksen tehtävä kunnan tulosohjauksessa - pohdintaa agenttiteorian lähtökohdista. Teoksessa Ryytänen, A., Meklin, P., Karhu, V. & Kallio, O. (toim.) 2000. Kunnallisen itsehallinnon renessanssi - rakennuspuita alkavalle vuosisadalle. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- 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: Tampereen Yliopistopaino Oy
- Myllymäki, A. 2007. *Finanssihallinto-oikeus*. Helsinki: WSOYpro.
- Niiranen, V., & Meklin, P. 2005. Institutionalisoitu tuloksellisuusarviointi: tarkastuslautakunnat tuloksellisuusarviointitiedon käyttäjinä. Teoksessa Niiranen, V., Stenvall, J., & Lumijärvi, I. (toim.) *Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi*. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Porter, B. 1993. *An Empirical Study of the Audit Expectation-Performance Gap*. Accounting and Business Research.
- Porter, B., Simon, J. & Hatherly, D. 2003. *Principles of external auditing*, (2. ed), John Wiley & Sons Ltd. The Atrium, Southern Gate, Chichester, West Sussex PO19 8SQ, England.
- Ruostetsaari, I. & Holttinen, J. 2004. *Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Sallinen, S & Vainionpää, A. 2015. *Uuden kuntalain merkitys kunnan johtamisjärjestelmän kehittämiseen*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Tomperi, S. 2009. *Tilintarkastus - Normeista käytäntöön*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Troberg, P. & Viitanen, J. 1999. *The audit expectation gap in Finland in an international perspective*. Helsingfors : Swedish School of Economics and Business Administration. - Forskningsrapporter från Svenska handelshögskolan, ISSN 0357-5764; 44

Troberg, P. & Viitanen, J. *Tilintarkastuksen odotuskuilu*. Tilintarkastus: laskentatoimi. – ISSN 0783-0017. 2001: 1, s. 11-12.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2011. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Vantaa: HansaprintOy.

### ***Virallislähteet:***

Kuntalaki (410/2015)

Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta (1142/2015)

Tilintarkastuslaki (1141/2015)

Vaalilaki (714/1998)

### ***Haastattelut:***

Haastattelu 1. Henkilö A, tarkastuslautakunnan puheenjohtaja. Sähköpostihaastattelu, maaliskuu 2017. Aineisto tutkijan hallussa.

Haastattelu 2. Henkilö B, kaupunginhallituksen puheenjohtaja. Sähköpostihaastattelu, maaliskuu 2017. Aineisto tutkijan hallussa.

Haastattelu 3. Yhteishaastattelu, virkamiehet. Sähköpostihaastattelu, toukokuu 2017. Aineisto tutkijan hallussa.

## LIITTEET

### Liite 1: Haastattelukysymykset

1. Miten tilintarkastus on mielestänne hoidettu edustamassanne kunnassa, oletteko olleet tyytyväinen/tyytymätön seuraavien seikkojen suhteen ja toivoisitteko niiden suhteen enemmän tai kenties vähemmän tarkastukselta?
  - a) Tilintarkastusprosessin aikainen raportointi, sekä suullinen että kirjallinen ja näiden määrä
  - b) Tilintarkastusprosessin aikainen neuvonta tarkastuskohteessa
  - c) Tilintarkastuksen ja tilintarkastajien ammattitaito ja huolellisuus
  - d) Tilintarkastajan riippumattomuus ja objektiivisuus
  - e) Tilintarkastuksessa syntyvä lopullinen tilintarkastuskertomus ja sen sisältö
  
2. Entä tarkastuksen jälkiseuranta ja raporttien huomioiminen?
  - a) Miten tilintarkastajan huomioiden, jotka edellyttävät kunnalta muutoksia, jälkiseuranta on järjestetty?
  - b) Onko mielestänne tilintarkastajan tarkastusraportit otettu tehokkaasti huomioon tilivelvollisten viranhaltijoiden toimesta?
  - c) Voitteko esittää jotain erityisiä esimerkkejä kohtaan 2b liittyen?
  
3. Mitä voitte sanoa tilintarkastuksen oikea-aikaisuudesta?
  - a) Onko relevantteihin asioihin puututtu?
  - b) Entä onko asianmukaisia ongelmia, puutteita sekä havaintoja nostettu esiin tarkastuksen kuluessa?
  - c) Onko tilintarkastaja mielestänne osannut tunnistaa oleelliset kipukohdat?
  - d) Tulisiko mielestänne tilintarkastajan osata ennakoida asiakkaan eli edustamanne kunnan tarpeita?
  - e) Voitteko myös esittää joitain esimerkkejä kohdista 3a-3d?
  
4. Miten arvioitte kuntanne tilintarkastuksen kustannuksia ja vaikuttavuutta?
  - a) Miten vaikuttavuus ilmenee toiminnoissa tai millaisena haluaisitte sen näkyvän?
  - b) Syntyykö tilintarkastusprosessissa mielestänne jotain lisäarvoa edustamallenne kunnalle, muutakin kuin vain tilinpäätöksen oikeellisuuden toteaminen ja varmentaminen?
  - c) Miten arvioitte tarkastusprosessin aikaansaamia hyötyjä verrattuna sen kustannuksiin?
  
5. Mitkä seikat mielestänne ovat olleet tärkeimpiä kuntanne tilintarkastuksessa?
  - a) Onko mielestänne jotain erityispiirteitä kuntaanne liittyen, mitkä ovat vaikuttaneet tarkastukseen tai on pitänyt nostaa esille tarkastuksessa?
  - b) Entä onko jotain, mitä olisitte vielä lisäksi toivoneet nostettavan tarkastuksessa esille tai olevan tarkastuksen painopisteinä?
  - c) Olisitteko toivoneet joissain muissa asioissa vielä enemmän tilintarkastajan panosta, neuvoja tai konsultointia?
  - d) Voitteko esittää erityisiä esimerkkejä kohtiin 5a-5c liittyen?