

Atte Jussila

LAATUA POLKUHINTAAN?

Tilintarkastajien näkemyksiä kuntasektorin tilintarkastusmarkkinoista

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2020

TIIVISTELMÄ

JUSSILA, ATTE: Laatu polkuhintaan? Tilintarkastajien näkemyksiä kuntasektorin tilintarkastusmarkkinoista
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta
Toukokuu 2020

Tilintarkastus on lakisääteinen kolmannen osapuolen tuottama varmennuspalvelu, jonka tulisi olla yhteiskunnallisesti hyödyllistä. Samalla tilintarkastus on liiketoimintaa ja tilintarkastusyhteisöt voittoa tavoittelevia yhteisöjä. Suomen kuntasektorin tilintarkastusmarkkinat ovat vahvasti keskittyneet, mutta toimeksiannoista käydään silti kovaa kilpailua. Markkinaosuuksien tavoittelu on johtanut hintakilpailuun, joka saattaa pahimmillaan uhata tilintarkastuksen laatua. Samaan aikaan tilintarkastukselta odotetaan yhä enemmän jatkuvasti monimutkaistuvassa toimintaympäristössä. Hintakehityksen voidaankin nähdä olevan jossain määrin ristiriidassa tilintarkastukseen kohdistuviin vaatimuksiin nähden. Oman haasteensa yhtälöön tuovat tilintarkastuksen laadun käsitteen epämääräisyys ja tilintarkastuspalveluiden kilpailuttaminen hankintalain mukaisesti.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kokeneiden JHT-tilintarkastajien näkemyksiä markkinaosuuskilpailun ja laatuvaatimusten aiheuttamista haasteista kuntien tilintarkastuksen hinnalle ja laadulle. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään keinoja, joiden avulla näihin haasteisiin voidaan vastata. Tutkimus on kvalitatiivinen. Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu pääosin viiden kokeneen JHT-tilintarkastajan haastattelusta ja sitä on täydennetty internet-lähteillä. Tutkimuksen tulosten perusteella hintakilpailu uhkaa erityisesti asiakkaan kokemaa laatua mutta myös tilintarkastuksen niin sanottua lakisääteistä laatua. Alhainen hintataso on seurausta sekä tilintarkastusyhteisöjen markkinaosuuskilpailusta että kunnan tarkastuslautakuntien heikosta hankinta- ja tilaajaosaamisesta. Tarkastuslautakunnat eivät välttämättä ymmärrä, että tarkastuspäivien vähäinen määrä heikentää tilintarkastuksen mahdollisuuksia tuottaa asiakkaalle muuta lisäarvoa kuin vähimmäislaadun. Tarkastuslautakuntien hankinta- ja tilaajaosaamista tulisikin kehittää merkittävästi. Tutkimuksen tulosten perusteella kuntasektorin toimijoilla on edessään pohdinnan paikka: mitä lakisääteiseltä tilintarkastukselta oikeastaan halutaan?

Avainsanat: Tilintarkastus, tilintarkastuksen laatu, tilintarkastuksen hinta, markkinaosuuskilpailu, tarkastuslautakunta, odotuskuilu

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Aihealueen esittely	1
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat	2
1.3 Keskeiset käsitteet ja rajaukset	3
1.4 Tutkimusmenetelmät ja -aineistot	5
1.5 Teoreettinen viitekehys ja aiempi tutkimus	6
1.6 Tutkimuksen rakenne	9
2 TILINTARKASTUS PALVELUNA	10
2.1 Päämies-agenttiteoria	10
2.2 Tilintarkastuksen laatu	12
2.2.1 Laatu käsitteenä	12
2.2.2 Odotuskuilu	14
2.3 Tilintarkastuksen laadunvarmistus	15
2.3.1 Sisäinen laadunvalvonta	16
2.3.2 Ulkoinen laadunvalvonta	17
2.3.3 Tilintarkastajatutkinnot	19
2.4 Tilintarkastuspalkkio	19
3 KUNTIEN TILINTARKASTUS	21
3.1 Taustaa	21
3.2 Lakisääteinen tilintarkastus	22
3.3 Tilintarkastajan valinta	23
3.3.1 Tarkastuslautakunnan rooli	24
3.3.2 Kilpailutus ja tarjouspyynnöt	26
3.4 Kuntasektorin tilintarkastusmarkkinat	28
3.5 Kuntien tilintarkastuksen tulevaisuus	31
4 TILINTARKASTAJIEN NÄKEMYKSIÄ HINNASTA JA LAADUSTA	34
4.1 Aineiston keruu, käsittely ja analysointi	34
4.2 Tilintarkastuksen laatu tilintarkastajan näkökulmasta	34
4.3 Eri toimijoiden ja ilmiöiden vaikutukset	36
4.3.1 Tilintarkastuksen sääntely	36
4.3.2 Ulkoinen laadunvalvonta	37
4.3.3 Markkinaosuuskilpailu	39
4.3.4 Kuntien tarkastuslautakunnat ja tilintarkastuksen kilpailutus	42
4.3.5 Tarkastuspäivien nykyinen määrä ja hinta	47

4.3.6 Muut vaikuttavat tekijät.....	49
4.4 Suurimmat haasteet ja keinot niihin vastaamiseksi.....	50
4.5 Hinnan suuri merkitys uhkaa tilintarkastuksen laatua	53
5 PÄÄTELMÄT	54
5.1 Markkinaosuuskilpailusta ja laatuvaatimuksesta aiheutuvat haasteet.....	54
5.2 Keinot vastata haasteisiin.....	58
5.3 Yhteenveto	60
LIITE 1: TILINTARKASTAJAN HAASTATTELULOMAKE.....	67

1 JOHDANTO

1.1 Aihealueen esittely

Kuntien tilintarkastus ulkoistettiin vuonna 1997 ammattitilintarkastajille. Ulkoistamisen myötä tilintarkastuspalvelu alettiin kilpailuttaa ja hankkia saatujen tarjousten perusteella ostopalveluna auktorisoiduilta JHTT-tilintarkastusyhteisöiltä tai -tarkastajilta. Martikainen, Meklin, Oulasvirta ja Vakkuri ovat tutkineet tilintarkastuksen ulkoistamisen vaikutuksia teoksessaan Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen (2002). Tutkimuksen tuloksissa (Martikainen ym. 2002, 98–99) todettiin sekä tarkastuspäivien määrien että hintojen vaikuttavan alhaisilta. Eriyisesti huomio kiinnittyi pienten alle 3000 asukkaan kuntien tarkastuspäivien vähäisyyteen suhteessa tilintarkastustoimeksiannon vaativuuteen.

Tilintarkastus on liiketoimintaa ja tilintarkastusyhteisöt ovat voittoa tavoittelevia yhteisöjä. Liiketoiminnan kannattavuuden kannalta keskeistä on tilintarkastuspalkkioiden suuruus suhteessa asianmukaisen tilintarkastusprosessin aiheuttamiin kustannuksiin. (IFAC 2018, 1927.) Tarkastuspäivien alhaisista hinnoista huolimatta tilintarkastusyhteisön tulee kannattavuutensa vuoksi pystyä kattamaan kaikki kustannuksensa. Tilintarkastusyhteisöillä on käytössään erilaisia hinnoittelustrategioita haasteeseen vastaamiseksi. Aiemmin tilintarkastuspalvelu hankittiin neljäksi vuodeksi kerrallaan, ja voimassa olevan kuntalain (KuntaL) 122 §:n mukaan tilintarkastaja voidaan valita jopa kuudeksi tilikaudeksi kerrallaan. Pidempi kausi mahdollistaa tilintarkastuspalveluiden tarjoamisen keskimääräiset kustannukset kattavaan hintaan, sillä ensimmäisen vuoden perehtymiskustannukset kompensoituvat ajan mittaan katteen parantuessa. Myös tilintarkastuspalvelun hankkija hyötyy oletettavasti pidemmästä kaudesta, koska tilintarkastaja tuntee tarkastuksen kohteen entuudestaan ja pystyy sen myötä suorittamaan tarkastuksen tehokkaammin ja taloudellisemmin. (Martikainen ym. 2002, 100.)

Tilintarkastusalalla puhutaan paljon kiristyneistä laatuvaatimuksista. Näsi (2009, 19) toteaa, että 2000-luvulla kirjanpito, tilinpäätösraportointi ja sitä myöten myös tilintarkastus ovat muuttuneet yhä vaativammiksi kansainvälisten standardien myötä. Laatuvaatimusten kiristyessä

myös hinnan tulisi loogisesti ajateltuna nousta tilintarkastuksen laadun turvaamiseksi. Näin ei kuitenkaan välttämättä tapahdu, koska tilintarkastusyhteisöjen välinen markkinaosuuskilpailu on kovaa. Hintataso saattaa asettua melko matalaksi, sillä kunnat eivät ole välttämättä valmiita maksamaan korkeampia hintoja standardimaiseksi ja laatuerojen osalta melko stabiiliksi koetusta tilintarkastuspalvelusta (Martikainen ym. 2002, 101).

Kuntien on vaikea arvioida tilintarkastuksen laatua, koska niiden näkökulmasta lakisääteinen tilintarkastus kulminoituu standardimuotoiseen tilintarkastuskertomukseen, joka ei itsessään kerro käytännössä mitään tarkastuksen laadusta (Martikainen ym. 2002, 22). Tilintarkastuksen laadun käsitteelle ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää (IFAC 2018, 1906). Tilintarkastuksen laatu muodostuu kaikista niistä osatekijöistä, jotka muodostavat laadukkaan tilintarkastuksen suorittamiseen vaadittavan ympäristön (IFAC 2018, 1876). Käsitteen epämääräisyyttä pyritään vähentämään laatukäsikirjoilla, hyvän tilintarkastustavan malleilla sekä laadunvarmistuksen ja -valvonnan järjestelmillä. Laadun osatekijöinä voidaan nähdä esimerkiksi tarkastusyhteisön koko ja maine. On myös huomattava, että tarkastuksen hyvä laatu ei välttämättä nouse esille ilman, ellei tarkastuskohteen toiminnassa ole jotain vikaa. (Vakkuri 2011, 63–67.)

Laatuvaatimukset ja hintakilpailu vaikuttavat merkittävästi tilintarkastusalan jokapäiväiseen työkentelyyn. Laatuvaatimukset näkyvät esimerkiksi tarkastustoimenpiteisiin ja dokumentaatioon kohdistuvina vaatimuksina, kun taas hintakilpailussa pärjääminen vaatii tehokasta työkentelyä. Tehokkuusvaatimukseen liittyy yksi tilintarkastuksen luontaisista rajoitteista: tarve suorittaa tilintarkastus kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisin kustannuksin (Halonen & Steiner 2009, 19). Riskinä on se, että jossain kohtaa tehokkuusvaatimus jättää laatuvaatimukset varjoonsa. Tämä käy ilmi tilintarkastusalaa valvovan Patentti- ja rekisterihallituksen (2015, 8) tekemässä tilintarkastusmarkkinoita koskevassa selvityksessä. Osa tilintarkastajista toi vastauksissaan esille, että hinnan suuri merkitys tarjouskilpailuissa aiheuttaa huolta tilintarkastuksen riittävästä laadusta.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat

Ensisijaisesti tutkimuksessa selvitetään tilintarkastajien näkemyksiä markkinaosuuskilpailun ja laatuvaatimusten aiheuttamista haasteista kuntien tilintarkastuksen laadulle ja hinnalle. Samalla selvitetään, miten haasteet vaikuttavat tilintarkastuksen odotuskuiluun. Tutkimuksen toisena

tavoitteena on selvittää keinoja, joiden avulla haasteisiin voidaan vastata. Tutkimuksen kannalta keskeisiä ilmiöitä ovat siis markkinaosuuskilpailu ja tilintarkastukseen kohdistuvat laatuvaatimukset. Markkinaosuuskilpailu käsittää tilintarkastusyhteisöjen välisen kilpailun tilintarkastustoimeksiannoista, mutta siihen liittyvät olennaisesti myös kunnan tarkastuslautakunnan rooli tilintarkastuspalveluiden hankinnassa sekä hankintalain vaatimukset ostopalveluiden hankinnasta. Laatuvaatimukset ovat pääosin lainsäätäjän tai ulkoisen laadunvalvojan asettamia tilintarkastuksen suorittamista koskevia vaatimuksia. Laatuvaatimukset nostavat esiin erityisesti Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) tilintarkastusvalvonnan roolin tilintarkastuksen ulkoisena laadunvalvojana. Edellä lueteltujen osa-alueiden lisäksi tutkimuksen tavoitteena on selvittää myös muita hintaan ja laatuun vaikuttavia tekijöitä.

Tutkimuksen tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitä haasteita markkinaosuuskilpailu ja laatuvaatimukset aiheuttavat kuntien tilintarkastuksen hinnalle ja laadulle?
2. Miten kyseisiin haasteisiin voidaan vastata?

1.3 Keskeiset käsitteet ja rajaukset

Tutkimuksessa on kaksi keskeistä rajausta. Ensinnäkin tutkimus rajataan kuntasektorin tilintarkastukseen, koska kuntasektorilla tilintarkastajan valintaan vaikuttava lainsäädäntö eroaa merkittävästi yksityisestä sektorista. Kuntien tilintarkastuspalvelujen kilpailutusta määrittää tiukasti laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Toisekseen tutkimus tarkastelee aihetta nimenomaan tilintarkastajien näkökulmasta, koska aiemmissa aihetta käsitelleissä tai sivunneissa tutkimuksissa tilintarkastajien näkemykset ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole selvittää kuntien tilintarkastuspalvelujen tosiasiallista hintakehitystä, vaan tutkimus keskittyy tilintarkastajien näkemyksiin kunnallisten tilintarkastuspalveluiden hinnasta ja laadusta.

Tilintarkastus on kolmannen osapuolen tuottama varmennuspalvelu (Myllymäki & Vakkuri 2001, 17). Esimerkiksi Halonen ja Steiner (2009, 17) käyttävät tilintarkastuksesta seuraavalla lailla määritelmää:

Tilintarkastus on järjestelmällinen prosessi, jossa objektiivisesti hankitaan ja arvioidaan evidenssiä taloudellisia toimia ja tapahtumia koskevista kannanotoista sen varmistamiseksi, missä määrin nämä kannanotot vastaavat annettuja kriteerejä, sekä kommunikoidaan tuloksista niistä kiinnostuneille. (American Accounting Association 1973)

Halosen ja Steinerin (2009, 17) mukaan järjestelmällinen prosessi käsittää asianmukaisesti laaditun tilintarkastusstrategian, yksityiskohtaisemman tilintarkastussuunnitelman ja asianmukaisten tilintarkastusmenetelmien noudattamisen eli esimerkiksi evidenssin objektiivisen hankinnan ja arvioinnin. Tilintarkastus kulminoituu tilintarkastuskertomukseen, joka on kirjallinen kannanotto tilintarkastuksen tuloksista. Kunnan tilintarkastaja tarkastaa tilikauden hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen (KuntaL 123 §). Tilintarkastaja antaa kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomuksen, jossa on esitettävä, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus (KuntaL 125 §).

Tilintarkastaja on määritelty tilintarkastuslain (TTL) 1 luvun 2 pykälässä HT-, KHT- tai JHT-tilintarkastajaksi hyväksytyksi luonnolliseksi henkilöksi tai tilintarkastusyhteisöksi hyväksytyksi yhteisöksi. Tilintarkastajaksi ja tilintarkastusyhteisöksi hyväksymisestä ja sen edellytyksistä säädetään tilintarkastuslain 6 luvussa. HT-tilintarkastaja on suorittanut tilintarkastusalan perustutkinnon, jonka jatkoksi KHT-tilintarkastaja on suorittanut yleisen edun kannalta merkittävien yritysten tilintarkastuksen erikoistumistutkinnon ja JHT-tilintarkastaja julkishallinnon ja -talouden erikoistumistutkinnon (PRH 2019a). Kunnan tilintarkastaja toimii tehtävissään virkavastuulla (KuntaL 122 §).

Tilintarkastuksen laatu on monimutkainen käsite, jolle ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää. (IFAC 2018, 1906). International Auditing and Assurance Standards Boardin (IAASB) (IFAC 2018, 1876) määritelmän mukaan ”termi tilintarkastuksen laatu sisältää keskeiset osatekijät sellaisen ympäristön muodostamiseksi, joka maksimoi todennäköisyyden laadukkaiden tilintarkastusten suorittamiselle yhdenmukaisella perusteella”. Tilintarkastuksen laadun käsitettä tarkastellaan laajemmin kappaleessa 2.2.

Tilintarkastuksen hinta tarkoittaa käytännössä tilintarkastajalle tilintarkastuksesta maksettavaa tilintarkastuspalkkiota (TTL 3:8). Palkkion tulee olla suuruudeltaan asianmukainen (IFAC

2018, 91) ja kohtuullinen palkkio on osa laadukasta tilintarkastusta (IFAC 2018, 1914). Liian alhainen palkkio voi vaarantaa tilintarkastuksen suorittamisen lakien ja standardien mukaisesti (IFAC 2018 74–75). Koska tilintarkastus on liiketoimintaa, tulisi palkkion kattaa tilintarkastuksen suorittamisesta aiheutuvat kustannukset ja sisältää tilintarkastusyhteisölle jäävä kate.

1.4 Tutkimusmenetelmät ja -aineistot

Tutkimus voi olla joko kvantitatiivinen eli määrällinen tai kvalitatiivinen eli laadullinen. Jaottelu on melko karkea eikä kyse ole vastakohtista, vaan eri lähestymistavat voivat täydentää toisiaan. Kvalitatiivinen tutkimus voi esimerkiksi toimia kvantitatiivisen tutkimuksen esikoikeena tai menetelmiä voi käyttää rinnakkain. Menetelmää valitessa olennaista on pohtia, mikä menetelmä palvelee parhaiten tutkimusongelmiin vastaamista. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 135–137.)

Tutkimus voi olla tarkoitukseltaan kartoittava, selittävä, kuvaileva tai ennustava. Kartoittava tutkimus muun muassa etsii uusia näkökulmia ja selvittää vähän tunnettuja ilmiöitä. Selittävä tutkimus pyrkii löytämään syy-seuraussuhteita tilanteisiin ja ongelmiin. Kuvailevan tutkimuksen tarkoitus on kuvata tarkasti esimerkiksi tapahtumia tai tilanteita ja esittää ilmiölle keskeisiä piirteitä. Ennustava tutkimus nimensä mukaisesti ennustaa ilmiön vaikutuksia ja seurauksia. Tutkimuksen tarkoitus vaikuttaa tutkimusstrategisiin valintoihin. (Hirsjärvi ym. 2009, 137–139.)

Kvalitatiivinen tutkimus perustuu todellisen elämän kuvaamiseen. Todellisuus nähdään moninaisena kokonaisuutena, jota toisiinsa vuorovaikutuksessa olevat tapahtumat jatkuvasti muovaavat. Tämän vuoksi kvalitatiivinen tutkimus pyrkii tarkastelemaan kohdetta niin kokonaisvaltaisesti kuin mahdollista. Tämä tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, koska tutkimuksen tavoitteena on luoda nimenomaan kokonaisvaltainen käsitys tutkittavasta ilmiöstä. (Hirsjärvi ym. 2009, 161–164.) Tutkimus on kartoittava ja kuvaileva eli sen tarkoituksena on etsiä uusia näkökulmia ja esittää kuvauksia tapahtumista tuoden samalla esiin ilmiön keskeisiä piirteitä (Hirsjärvi ym. 2009, 138–139).

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu viidestä haastattelusta. Haastateltavat ovat kokeneita JHT-tilintarkastajia, joilla on kokemusta myös tarjousten tekemisestä. Koronaepidemian sekä

tutkijan ja haastateltavien aikatauluhaasteiden vuoksi haastattelujen toteutustavan osalta joudutaan tekemään kompromisseja. Yksi haastatteluista toteutetaan Skypen välityksellä ja neljä sähköpostihaastatteluina. Haastattelut toteutetaan puolistrukturoituina teemahaastatteluina eli haastatteluun on mietitty teemat mutta myös tarkkoja kysymyksiä. Jokin haastattelun näkökulma on siis lyöty lukkoon mutta ei kaikkia (Hirsjärvi ym. 2009, 208). Tällöin saadaan vastauksia juuri haluttuihin asioihin mutta kuitenkin niin, että haastateltavat pystyvät omin sanoin kertomaan asioita joutumatta tarpeettomasti haastattelijan kontrolloimaksi (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 104–105).

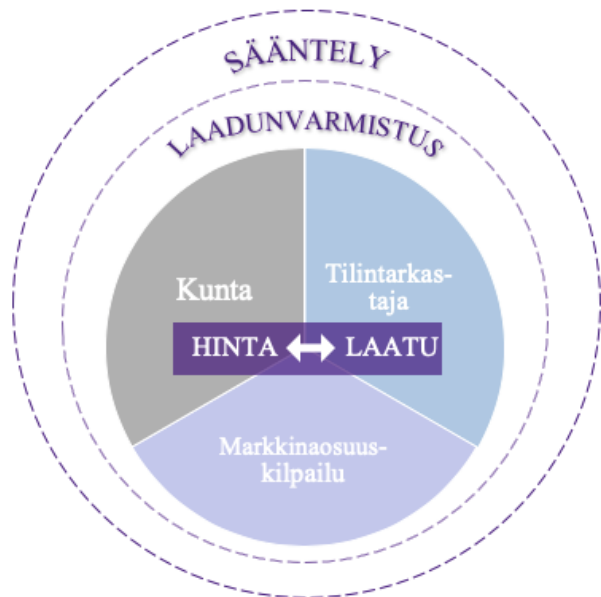
Näsi (2009, 35) toteaa empiiristen tilintarkastustutkimusten aiheuttavan haasteita, koska tilintarkastukseen liittyy syvä luottamuksellisuus. Tässäkin tutkimuksessa tutkimuksen kohteena on jossain määrin arka aihe, joten kyselylomake saattaisi olla anonymiteetin säilyttämiseksi parempi keino kerätä aineisto. Toisaalta kyselylomake ei anna haastattelijalle mahdollisuutta selventää vastauksia tai syventää saatuja tietoja lisäkysymysten avulla. Haastattelu antaa haastateltavalle mahdollisuuden kertoa asioista laajemmin ja vapaammin, joten tutkijan ei tarvitse tietää etukäteen vastausten suuntia. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 35.) Kokoneiden tilintarkastajien näkemykset pääsevät parhaiten esille haastattelun kautta. Tällöin ilmiötä tarkastellaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Anonymiteetti turvataan sekä haastateltavan että hänen työntajansa näkökulmasta. Tutkimuksen tuloksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että aineistossa ei esiintyisi anonymiteettia heikentäviä seikkoja. Skypea välityksellä toteutettu haastattelu on tästä syystä litteroitu kirjakieliseksi.

1.5 Teoreettinen viitekehys ja aiempi tutkimus

Tarve tilintarkastukselle perustuu päämies-agenttiteoriaan, jonka mukaan tilintarkastus on kolmannen osapuolen tuottama varmennuspalvelu (Myllymäki & Vakkuri 2001, 17). Päämies-agenttiteoria antaa tällekin tutkimukselle sen varsinaisen teoreettisen viitekehysten, mutta teoriaosassa käsitellään ennen kaikkea tutkimuksen kannalta relevantteja ilmiöitä, toimijoita ja muita tekijöitä. Kuntien tilintarkastus on lakisääteistä, joten muun muassa kuntalaki, tilintarkastuslaki, julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa sekä laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista ovat olennaisia tutkimuksen teoreettisen viitekehysten kannalta. Tutkimuksen keskiössä ovat tilintarkastuksen hinta ja laatu. Hinnan osalta tutkimuksessa käsitellään kun-

tasektorin tilintarkastusmarkkinoiden kokonaisuutta, johon sisältyy tilintarkastusyhteisöjen välinen markkinaosuuskilpailu ja tilintarkastajan valinta lakisääteisine kilpailutuksineen ja tarjouspyyntöineen. Lisäksi tutkimuksessa tuodaan esille, mitä kansallisessa lainsäädännössä ja kansainvälisissä tilintarkastusalan standardeissa sanotaan tilintarkastuspalkkiosta.

International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) on antanut ja International Federation of Accountants (IFAC) julkaissut joulukuussa 2018 kansainväliset tilintarkastusalan standardit teoksessa Handbook of International Quality Control, Auditing, Review, Other Assurance, and Related Services Pronouncements, 2018 Edition. Samassa teoksessa on julkaistu myös Kansainväliset eettiset säännöt tilintarkastusammattilaisille 2018, jotka on antanut International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA). Suomen Tilintarkastajat ry on julkaissut helmikuussa 2019 IFAC:n luvalla teoksesta suomennoksen Kansainväliset laadunvalvontaa, tilintarkastusta, yleisluonteista tarkastusta, muita varmennuspalveluja ja liitännäispalveluja koskevat standardit ja muut ohjeet 2018. Teoksessa IAASB antaa näkemyksensä standardien ohessa myös tilintarkastuksen laadun viitekehystä, jota hyödynnetään tässäkin tutkimuksessa.



Kuvio 1 Tutkimusasetelma ja teoreettinen viitekehys

Kuvio 1 havainnollistaa tutkimusasetelmaa ja tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Tilintarkastajien kokema huoli (PRH 2015, 8) hintakilpailun vaikutuksista tilintarkastuksen laatuun

nostaa hinnan ja laadun välisen suhteen tutkimuksen keskiöön. Tilintarkastuksen laadun voidaan olettaa olevan jossain määrin riippuvainen tilintarkastuksen hinnasta (esim. IFAC 2018, 1905–1906). Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tavoitteena on selvittää, mitä hintaan ja laatuun kohdistuvia haasteita markkinaosuuskilpailu ja laatuvaatimukset aiheuttavat. Kuvio havainnollistaa tutkijan olettamaa, jonka mukaan hintaan ja laatuun sekä niiden väliseen suhteeseen vaikuttavat toimijat tai ilmiöt voidaan jakaa karkeasti viiteen eri osa-alueeseen: sääntely, tilintarkastuksen laadunvarmistus, kunta palvelun ostajana, tilintarkastaja palvelun tarjoajana sekä tilintarkastuspalvelujen ostamiseen ja tarjoamiseen liittyvä markkinaosuuskilpailu. Sääntely käsittää esimerkiksi lait ja standardit sekä erilaiset ohjeistukset ja hyvän tilintarkastustavan mallit. Kaikkiin muihin kuvion osa-alueisiin liittyy sääntelyä. Laadunvarmistus koostuu sisäisestä ja ulkoisesta laadunvalvonnasta (Horsmanheimo, Kaisanlahti & Steiner 2017, 350) sekä tilintarkastajien oma-aloitteisesta laadusta huolehtimisesta (TTL 4:5). Laadunvarmistuksesta hyötyvät niin tilintarkastusyhteisöt kuin kunnatkin. Ennen kaikkea laadunvarmistus hyödyttää tilinpäätösinformaation käyttäjiä. Kunnan tarkastuslautakunnan roolilla tilintarkastuspalveluiden kilpailutuksessa on keskeinen merkitys tilintarkastusyhteisöjen välisessä markkinaosuuskilpailussa, joka vaikuttaa edelleen tilintarkastuksen hintaan.

Tilintarkastusalan tutkimus painottuu yksityisen sektorin tilintarkastukseen. Tilintarkastus on kuitenkin pohjimmiltaan samankaltaista, oli kyseessä sitten yksityisen yhteisön, valtion tai kuntien tilintarkastus. Lisäksi muun muassa julkisen sektorin konserniajattelu ja lisääntynyt julkisomisteisten osakeyhtiöiden määrä on tuonut julkista tilintarkastusta yhä lähemmäksi yksityisen sektorin tilintarkastusta. (Vahtera 2015, 20–21.) Edellä mainituista syistä on perusteltua hyödyntää tässäkin tutkimuksessa useita yksityiseen sektoriin kohdistuvia tutkimuksia soveltuvien osin. Aikaisemmista kuntasektorin tilintarkastusta käsitelleistä tutkimuksista erityisen relevantiksi nousee Martikaisen ym. (2002) tutkimus Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen: Kuntien näkemyksiä tarkastuksesta, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista. Tutkimuksessa on selvitetty kuntien tilintarkastuksen ulkoistamisen vaikutuksia ja seurauksia. Myös Vakkurin (2011) artikkeli Laadunvarmistuksen ongelma julkishallinnon tilintarkastuksessa käsittelee tämän tutkimuksen kannalta useita mielenkiintoisia tilintarkastuksen laatuun ja laadunvarmistukseen liittyviä näkökulmia.

Tuoretta näkökulmaa tilintarkastuksen laatuun ja laaduntarkastukseen tuo Venla Penttisen (2018) pro gradu -tutkimus Tilintarkastuksen laatu ja laadunvalvonta pk-tilintarkastusyhteisöissä toimivien tilintarkastajien näkökulmasta. Penttisen haastatteleminen tilintarkastajien näkemyksille on helppo löytää tukea sekä alan kirjallisuudesta että julkisesta keskustelusta. Penttisen tutkimuksessa pääsevät ääneen itse tilintarkastajat, joiden näkemyksiä tässäkin tutkimuksessa selvitetään. Onkin mielenkiintoista suorittaa jonkinasteista vertailua pk-yritysten tilintarkastajien ja kuntien tilintarkastajien näkemysten välillä. Tässä tutkimuksessa tilintarkastuksen laatua ja laadunvarmistusta tutkitaan kuitenkin ennen kaikkea hinnan näkökulmasta, jota Penttinen ei niinkään käsitellyt.

1.6 Tutkimuksen rakenne

Johdannossa esitellään tutkimuksen aihealue, tavoitteet ja tutkimusongelmat, keskeiset käsitteet ja rajaukset, tutkimusmenetelmät ja aineistot sekä kerrotaan lyhyesti tutkimuksen teoreettisesta viitekehystä ja aiemmista aiheita käsitelleistä tutkimuksista. Tutkimuksen teoriaosassa tarkastellaan ensiksi tilintarkastusta palveluna. Osiossa käsitellään tilintarkastuksen taustalla vaikuttavia teorioita, tilintarkastuksen yhteiskunnallista merkitystä sekä tilintarkastuksen laadun käsitettä. Tilintarkastuksen laatuun liittyvät olennaisesti tilintarkastuksen odotuskuilu sekä laadunvalvonta niin sisäisesti kuin ulkoisestikin.

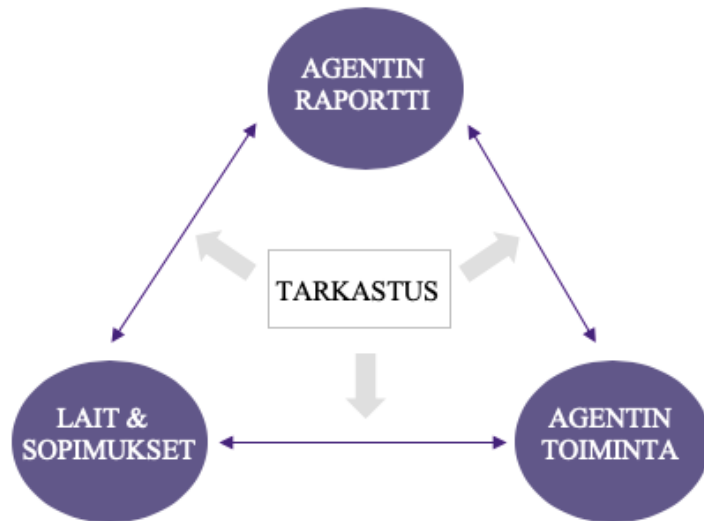
Teoreettisen viitekehksen toisessa osassa tarkastellaan kuntien lakisäätteistä tilintarkastusta. Tässä osassa käsitellään aluksi kuntien lakisäätteen tilintarkastuksen taustaa sekä kuntien tilintarkastusta koskevaa lainsäädäntöä. Tämän jälkeen siirrytään markkinaosuuskilpailun ja hinnan kannalta olennaisiin asioihin eli katsaukseen kuntasektorin tilintarkastusmarkkinoista sekä tilintarkastajan valintaan lakisäätteen kilpailutuksen ja virallisten tarjouspyyntöjen kautta. Tutkimuksen empiriaosuudessa selvitetään teemahaastattelujen avulla kokeneiden tilintarkastajien näkemyksiä tilintarkastusyhteisöjen välisen markkinaosuuskilpailun ja tilintarkastuksen laatuvaatimusten aiheuttamista haasteista hinnan ja laadun näkökulmasta. Lopuksi esitellään tutkimuksen keskeiset tulokset ja niihin perustuvat päätelmät.

2 TILINTARKASTUS PALVELUNA

2.1 Päämies-agenttiteoria

Tilintarkastuksen taustalla vaikuttaa päämies-agenttimalli, jossa päämies tarvitsee intressiensä edistämiseksi agentin palveluja. Päämies voi olla esimerkiksi veronmaksaja tai osakkeenomistaja ja agentti esimerkiksi organisaation toimiva johto. Päämiehellä ei ole aina varmuutta, että agentti on kyvykäs ja halukas toteuttamaan päämiehen sille antamat toimeksiannot tuloksellisesti ja sovittujen sääntöjen mukaisesti. Asetelma edellyttää ulkopuolista kolmannen osapuolen tarjoamaa varmennusta. (Myllymäki & Vakkuri 2001, 17.) Kolmannen osapuolen tehtävänä on vakuuttaa päämies agentin tuottaman informaation asianmukaisuudesta. Taloudellisen informaation tarkastaminen voidaan julkisella sektorilla laajentaa myös agentin toiminnan taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioimiseen. Lisääntyneen tilivelvollisuuden tarkoituksena on saada agentti saavuttamaan päämiehen sille antamat toimeksiannot tehokkaammin ja vaikuttavammin. (Mayston 1993, 69–70.)

Mayston (1993, 76–77) löytää julkiselta sektorilta monenlaisia päämies-agenttisuhteita. Päämiehenä voidaan hänen mukaansa nähdä äänestäjät, julkisten palvelujen kuluttajat tai vallassa olevan keskushallinnon poliitikot. Mayston toteaa, että julkisella sektorilla päämies-agenttisuhdetta ei voida yksinkertaistaa kahden osapuolen väliseksi suhteeksi. Maystonin mukaan kyse on pikemminkin joukosta erilaisia ryhmiä, joiden taloudelliset edut ovat päällekkäisiä joissain kysymyksissä mutta voivat poiketa toisistaan toisissa kysymyksissä. Tämänkin tutkimuksen kannalta asetelma on moninainen. Päämiehiä ovat esimerkiksi kuntalaiset, joiden tulisi saada verorahoilleen vastinetta ja valtio, jonka tulisi saada varmuus kunnille jaettavien valtionosuuksien perusteiden asianmukaisuudesta. Agenttina toimivat kunnan taloudesta ja hallinnosta vastuussa olevat toimielimet. Ala-aho (2015, 65) näkee kuitenkin tilintarkastuksen tehtävänä palvelulla ”ensisijaisesti ylimpien päätöksentekijöiden tiedontarpeita” ylimmän päätöksentekijän tarkoittaessa kunnan tapauksessa valtuustoa.



Kuvio 2 Tarkastus varmennuspalveluna (mukaillen Meklin 2009, 58)

Kuvio 2 havainnollistaa tarkastuksen roolin varmennuspalveluna. Tarkastus varmentaa agentin toimimisen lakien ja sopimusten mukaan, agentin raportoinnin pelisääntöjen mukaan ja että raportti vastaa agentin tosiasiallista toimintaa totuudenmukaisesti. Myös agentin järjestelmien (esimerkiksi laskenta- ja atk-järjestelmät sekä sisäinen valvonta) toimivuuden tarkastaminen on välttämätön osa varmennusprosessia. (Meklin 2009, 57–59.) Tämä tutkimus on rajattu kuntien tilintarkastukseen. Julkisen sektorin tilintarkastus on erityisesti laillisuustarkastusta. Lakien ja muiden säännösten ohella agenttia velvoittavia sopimuksia ovat etenkin valtuuston asettamat tavoitteet ja valtuuston määrittämät keinot niiden saavuttamiseksi. (Ala-aho 2015, 65.) Kuntalain 123 §:ssä säädetään kunnan tilintarkastajan tehtävistä, joita käsitellään tarkemmin kappaleessa 3.2.

Julkisen sektorin moninaisia päämies-agenttisuhteita pohtiessa on olennaista huomata myös tilintarkastajan toimivan agenttina. Päämiehenä voidaan nähdä esimerkiksi tilintarkastajan valinnassa ja tarkastuksen kokonaisuuden kannalta merkittävässä asemassa oleva tarkastuslautakunta tai lopullisen valinnan tekevä valtuusto. Laajemmassa kontekstissa kyse on kuitenkin koko ympäröivästä yhteiskunnasta, jolle tilintarkastuksen tulisi olla hyödyllistä. Yhteiskunnallinen hyödyttävyyttä edellyttää riippumatonta tilintarkastusta. Tilintarkastajaan kohdistuvalla riippumattomuusvaatimuksella pyritään eliminoimaan päämies-agenttisuhteesta aiheutuvat uhat. (Halonen & Steiner 2009, 16.) Lisäksi tilintarkastajiin kohdistetaan ulkopuolista valvontaa osin siksi, että tilintarkastajilla on intressi ajaa myös omia etujaan. Ulkopuolinen valvonta varmentaa tilintarkastajien riippumattomuuden. (Vakkuri 2011, 70.)

Tilintarkastuksen laadun käsite rakentuu useista osatekijöistä. Tilintarkastajien ammattikunnalla on oma roolinsa laatukäsitteen määrittelyssä. Vakkurin (2011, 73) mukaan tilintarkastajien ammattikunnan ”omaehtoinen intressi” laadun määrittämisessä perustuu pitkälti tilintarkastuksen asemaan päämiehen ja agentin välissä toimivana varmennuspalveluna. Tilintarkastajien keskuudessa vallitsee melko yhtenäinen ohjelmiin ja periaatteisiin perustuva käsitys erityisestä talousinformaation tarkastuksen näkökulmasta. Sen sijaan talousjohtajien käsitys oikeasta ja riittävästä kuvasta sekä taustalla olevasta sääntelystä voi olla huomattavasti moninaisempi. Tämä korostaa päämiehen ja agentin välillä vallitsevaa epäluottamusta ja luo legitimitetin koko tarkastusprofessionille. Legitimitetin vahvistamiseksi tarkastusprofession korostaa laadun osatekijöinä riippumattomuutta ja prosessin standardoitua luonnetta. (Vakkuri 2011, 73.)

2.2 Tilintarkastuksen laatu

2.2.1 Laatu käsitteenä

Tilintarkastuksen laadun käsite on monimutkainen eikä sille ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää (IFAC 2018, 1906). IAASB:n (IFAC 2018, 1876) antamassa tilintarkastuksen laadun viitekehysessä määritellään, että ”termi tilintarkastuksen laatu sisältää keskeiset osatekijät sellaisen ympäristön muodostamiseksi, joka maksimoi todennäköisyyden laadukkaiden tilintarkastusten suorittamiselle yhdenmukaisella perusteella”. Tällaisia osatekijöitä ovat esimerkiksi laatukäsikirjat, hyvän tilintarkastustavan mallit, kansalliset ja kansainväliset standardit sekä laadunvarmistuksen ja -valvonnan järjestelmät. Myös tilintarkastusyhteisön koko ja maine voidaan nähdä laadun osatekijöinä. (Vakkuri 2011, 63–67, ks. myös DeAngelo 1981, 185–187.)

Tilintarkastuksen laadun käsitteen epämääräisyyden vuoksi tilintarkastusalan professioilla ja niiden luomilla laadukkaan tarkastuksen malleilla on suuri merkitys laadun määrittelyssä. Tällöin korostuu palvelun tuottamisprosessiin kohdistuvien laatukuvauksien merkitys. (Vakkuri 2011, 70.) Tilintarkastusyhteisöillä on käytössään omat laatukäsikirjansa, jotka sisältävät edellä mainitun kaltaisia laatukuvauksia. Ulkopuolisesta laadunvalvonnasta vastaava Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvonta vaikuttaa laadunvalvonnallaan tilintarkastuksen laadun käsitteeseen ja laatukuvauksiin. Tilintarkastusvalvonnan työsuunnitelmassa 2020 (PRH 2019b,

3.) todetaan, että laaduntarkastusten tavoitteena on edistää kolmea asiaa: tilintarkastuksen korkeaa laatua, taloudellisen raportoinnin luotettavuutta ja luottamusta tilintarkastukseen.

Laadukas tilintarkastus edellyttää toimeksiantotiimiltä muun muassa asianmukaisia arvoja, etiikkaa ja asenteita sekä riittävää osaamista, taitoa ja kokemusta. Kokenut ja osaavakin tiimi tarvitsee kuitenkin riittävästi aikaa suorittaakseen tilintarkastuksen laadukkaasti. Toimeksiantossa tulee soveltaa tilintarkastusprosessia tinkimättömästi. Tarkastuksessa tulee noudattaa säädöksiä, määräyksiä ja sovellettavia standardeja. Toimeksiantotiimin antamat hyödylliset ja oikea-aikaiset raportit sekä asianmukainen vuorovaikutus relevanttien sidosryhmien kanssa vaikuttavat tilintarkastuksen laatuun. Laadukas tilintarkastus on tilintarkastajan vastuulla, mutta laatu saavutetaan parhaiten sujuvalla yhteistyöllä tarkastuksen kohteen kanssa. (IFAC 2018, 1876, ks. myös Nykänen 2019)

Vakkuri (2011, 67) toteaa tilintarkastuksen laadun tarkoittavan päämies-agenttimallissa tilintarkastusinstituution onnistumista perustehtävässään eli kohtuullisen varmuuden tuottamista siitä, että ”agentti on hoitanut informaatiotuotannon tehtävää olemassa olevaa sääntöperustaa noudattaen”. Tässä ajattelussa olennaisia osatekijöitä onnistumisessa ovat Vakkurin mukaan tilintarkastusinstituution asiantuntemus ja menetelmät sekä tarkastuskohdetta koskeva aineisto. Vastaavasti tilintarkastusvirheen ajattelumallissa (audit failure) tilintarkastusyhteisö tekee virheen, jos se epäonnistuu informaation oikeellisuuden varmistamisessa. Tilintarkastuksen laatu on silloin puutteellista. Näkemyksessä korostuu tarkastusprosessin onnistuneisuus ja virheettömyys laadun mittarina. (Martikainen ym. 2002, 21.) Vakkurin (2011, 67) mukaan ”edellä mainittu näkökulma korostaa tilintarkastuksen laatu käsitteen prosessi- ja tuotanto-orientoitunutta luonnetta”.

Penttinen (2018) selvitti pro gradu -tutkielmassaan pk-tilintarkastusyhteisöissä työskentelevien auktorisoitujen tilintarkastajien näkemyksiä tilintarkastuksen laadusta. Tilintarkastajien näkemyksissä nousivat esille muun muassa standardien noudattaminen, tilintarkastuskertomuksen oikeellisuus, tehokkuus, riittävä dokumentointi ja se, minkä intressiryhmän näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Tehokkuudella tarkoitetaan tässä kontekstissa tilintarkastuksen suorittamista kustannustehokkaasti sekä tilinpäätösinformaation käyttäjien että tilintarkastajan näkökulmasta. Tilintarkastajat kokivat dokumentoinnin osoitukseksi laadukkaasta työstä mutta toisaalta liial-

lisen dokumentoinnin heikentävän tehokkuutta. Tilintarkastuksen laatuun vaikuttavina tekijöinä esiin nousivat esimerkiksi tilintarkastajan kokemus ja koulutus, tilintarkastuksen suunnittelu, tilintarkastustiimin sisäinen kommunikaatio sekä vuorovaikutus tilintarkastajan ja asiakkaan välillä. Sen sijaan kiireen ja aikataulupaineiden nähtiin uhkaavan tilintarkastuksen laatua, koska dokumentoinnin laatu saattaa sen seurauksena kärsiä. (Penttinen 2018, 55–58.)

2.2.2 Odotuskuilu

Tilintarkastuksella pyritään lähtökohtaisesti vaikuttamaan tarkastuskohteen toimintaan. Tilintarkastuksen sisältö ja tilintarkastajan velvollisuudet on määritelty laissa. Tilintarkastuksen vaikutukset eivät ulotu kaikkeen kohteen toimintaan. Tarkastuskohteen tilanteeseen vaikuttavat monet tilintarkastuksesta riippumattomat tekijät. Asiakas, päämies, yleisö tai muut sidosryhmät saattavat kuitenkin kohdistaa tilintarkastukseen ja sen vaikutuksiin epärealistisia odotuksia. Kyseessä voi olla esimerkiksi virheellinen käsitys tilintarkastuksen roolista tai tehtävistä. Näiden odotusten ja tilintarkastuksella tuotettavissa olevan varmuuden välistä kuilua kutsutaan tilintarkastuksen odotuskuiluksi. Epärealistisista odotuksista saattaa aiheutua tyytymättömyyttä tilintarkastusta kohtaan. (Martikainen ym. 2002, 20–24.) Tilintarkastus on ensisijaisesti laillisuusvalvontaa eli sen tarkoituksena on varmentaa, että tilinpäätöksen laadinnassa on noudatettu voimassa olevia säännöksiä. Tilintarkastuksessa määritellään tarkastukselle olennaisuus ja tarkastustoimenpiteenä käytetään usein pistokokeita. (Kailiala 2015, 93.)

Ruhnke ja Schmidt (2014) ovat tutkineet tilintarkastuksen odotuskuilua selvittämällä yleisön odotuksia ja tilintarkastajien omia käsityksiä kyselytutkimuksella. Tutkimuksessa havaittiin odotuskuilun johtuvan niin yleisön kohtuuttomista odotuksista kuin tilintarkastajien ja standardin asettajien epäonnistumisestakin. Tutkimuksen mukaan yleisön kohtuuttomat odotukset näkyvät erityisesti siinä, millaista varmuuden tasoa tilintarkastuksen odotetaan tarjoavan. Tilintarkastajan epäonnistuminen voi johtua omia velvollisuuksia koskevista virheellisistä käsityksistä. Standardien asettajan epäonnistuminen näkyy esimerkiksi epäjohtonmukaisina tai epäselvinä standardeina. Tutkimuksessa todettiin tilintarkastuksen odotuskuilun toimivan muutosalurina, mitä ilmentää esimerkiksi vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen tehdyt lakimuutokset. (Ruhnke & Schmidt 2014.)

2.3 Tilintarkastuksen laadunvarmistus

Tilintarkastuksen laadun käsite on epämääräinen, mikä aiheuttaa haasteita esimerkiksi palvelun hankkijalle. Muun muassa laadunvarmistuksen ja -valvonnan järjestelmät ovat keinoja, joilla tähän epämääräisyyteen pyritään vastaamaan. Laadunvarmistus voidaan organisoida kolmella eri tavalla: ulkopuolisella viranomaisvalvonnalla, ammattikunnan itsesääntelyllä tai näiden yhdistelmällä. Esille nousee tarkastajien profession keskeinen asema laadun määrittämisessä, laatu-käsitteen soveltamisessa käytäntöön ja laatuongelmien käsittelyssä. Tarkastajien professiolla on kuitenkin intressi ajaa myös ammattikunnan sisäisiä etuja, minkä vuoksi tarvitaan ulkopuo-lista valvontaa. (Vakkuri 2011, 65–70.)

Laadunvarmistus lähtee tilintarkastajasta itsestään. Tilintarkastuslain 4 luvun 5 §:n mukaan ”tilintarkastajan on huolehdittava tilintarkastustyönsä laadusta”. Tilintarkastuksen laadunvarmistus käsittää tilintarkastajan työn organisoimistavan, työmenetelmät ja niiden valvonnan. Laadunvarmistuksen kokonaisuus muodostuu tilintarkastusyhteisöjen suorittamasta sisäisestä ja tilintarkastusvalvonnan suorittamasta ulkoisesta laadunvarmistuksesta. Laadunvarmistuksen eri osa-alueet ovat toisiaan täydentäviä eikä mikään yksittäinen osa-alue korvaa toista. (Horsmanheimo, Kaisanlahti & Steiner 2017, 350.)

Laadukas tilintarkastus varmentaa virheettömästi, että informaatio on todenmukaista ja riittävä. Laatu käsite erityisesti kuntasektorilla on kuitenkin hyvin moninainen. Siksi laadunvarmistuksen tehtävä on ennen kaikkea selvittää, onko tilintarkastajan näkemys talousinformaation oikeellisuudesta perusteltu. Toisin sanoen laadunvarmistuksella varmennetaan, onko tilintarkastajan näkemyksen muodostamiseksi käytetty asianmukaisia prosesseja, aineistoja ja menetelmiä. (Vakkuri 2011, 83.)

Laadunvarmistuksessa korostuvat siis tarkastusprosessin suunnittelun ja dokumentoinnin sekä tilintarkastusevidenssin ja -aineiston hyödyntämisen merkitykset laadun mittareina. Dokumentaatio on keskeisessä asemassa ulkopuolisen laaduntarkastajan arvioidessa, onko tilintarkastajan lausuma perusteltu ja ovatko päättelyketjut loogisia. Juuri dokumentaatio tuo tilintarkastajan suorittaman tarkastuksen ikään kuin näkyväksi. Sekä tilintarkastajan itsensä että ulkopuolisen laaduntarkastajan tulee arvioida myös tarkastustoimeksiannon vastaanottamisen laatu-näkökohtia eli riippumattomuutta ja käytettävissä olevia resursseja esimerkiksi ajan ja taloudellisten

tekijöiden osalta. Taistelu markkinaosuuksista voi johtaa tilintarkastusyhteisöjen hintakilpailuun, minkä vuoksi laadunvalvonnassa tulee kiinnittää huomiota tarkastuspäivien lukumäärän riittävyteen. (Vakkuri 2011, 88–89.)

2.3.1 Sisäinen laadunvalvonta

IAASB:n kansainvälinen laadunvalvontastandardi ISQC 1 ja tilintarkastuksen laadunvalvonnan standardi ISA 220 määrittävät sisäistä laadunvalvontaa. ISQC 1 käsittelee tilintarkastusyhteisöjen laadunvalvontajärjestelmää koskevia velvollisuuksia ja ISA 220 tilintarkastuksen laadunvalvontamenettelyjä. ISQC 1 velvoittaa kaikkia tilintarkastusyhteisöjä, mutta tilintarkastusyhteisö voi standardin noudattamiseksi luoda erilaisia esimerkiksi koolleen tai toiminnalleen sopivia toimintaperiaatteita ja menettelytapoja. (IFAC 2018, 296.) Kansainvälisen laadunvalvontastandardin tavoite on määritelty ISQC 1:n kappaleessa 11 (IFAC 2018, 297):

”Tilintarkastusyhteisön tavoitteena on luoda ja ylläpitää laadunvalvontajärjestelmää, jonka avulla se saa kohtuullisen varmuuden siitä, että

- (a) tilintarkastusyhteisö ja sen henkilöstö noudattavat ammatillisia standardeja sekä sovellettavia säädöksiin ja määräyksiin perustuvia vaatimuksia; ja
- (b) tilintarkastusyhteisön ja toimeksiannosta vastuullisten henkilöiden antamat raportit ovat olosuhteisiin nähden asianmukaisia.”

Sisäinen laadunvalvonta laadunvalvontajärjestelmän kautta on tilintarkastusyhteisön itse järjestämää tilintarkastustyön valvontaa. Tarkastustyöhön voidaan kohdistaa vertaistarkastuksina toteutettavia laaduntarkastuksia eli toinen tilintarkastaja tarkastaa toisen tilintarkastajan tekemän tarkastustyön. (Horsmanheimo ym. 2017, 350.) Laaduntarkastuksella varmistetaan jälkikäteen, että toimeksiannossa on noudatettu tilintarkastusyhteisön laadunvalvonnan periaatteita ja menettelytapoja. Laadunvalvontaa voidaan kohdistaa myös keskeneräiseen toimeksiantoon. Tällöin kyse on laadunvalvontatarkastuksesta, jossa toimeksiantotiimin merkittävät harkintaan perustuvat ratkaisut ja johtopäätökset arvioidaan objektiivisesti ennen raportin antamista asiakkaalle (IFAC 2018, 298–299).

ISA 220:n kappaleessa 6 (IFAC 2018, 388–389) määritellään standardin tavoite seuraavasti:

”Tilintarkastajan tavoitteena on ottaa toimeksiantotasolla käyttöön laadunvalvontamenettelyt, jotka antavat hänelle kohtuullisen varmuuden siitä, että

- (a) tilintarkastuksessa noudatetaan ammatillisia standardeja sekä sovellettavia säädöksiin ja määräyksiin perustuvia vaatimuksia; ja
- (b) annettava tilintarkastuskertomus on olosuhteisiin nähden asianmukainen.”

ISA 220:n kappaleen 3 mukaan laadunvalvontamenettelyjen käyttöön ottaminen tilintarkastustoimeksiannoissa on osa tilintarkastusyhteisön laadunvalvontajärjestelmää. Kappaleessa neljä todetaan, että toimeksiantotiimi voi lähtökohtaisesti luottaa tilintarkastusyhteisön laadunvalvontajärjestelmään. Käytännössä kyse on siitä, että vastuullinen tilintarkastaja valvoo omaa ja toimeksiantotiiminsä tarkastustyötä noudattamalla tilintarkastusyhteisön sisäisiä laatustandardeja (Horsmanheimo ym. 2017, 350).

2.3.2 Ulkoinen laadunvalvonta

Tilintarkastusvalvonta toimii Patentti- ja rekisterihallituksessa. Sen organisoinnista sekä valvonnassa noudatettavasta menettelystä säättää tarkemmin valtioneuvoston asetus tilintarkastuksesta. (TTL 7:1.) Tilintarkastusvalvonnan tehtäviin kuuluu tilintarkastuksen yleinen ohjaus ja kehittäminen sekä tilintarkastajien valvonta. Tilintarkastusvalvonnan vastuulla on tilintarkastajien hyväksyminen sekä hyväksymisjärjestelmä, tilintarkastajien ammattitaidon ylläpitämisen ja kehittämisen valvonta, tilintarkastuksen laadun valvonta ja laadunvalvontajärjestelmän kehittäminen, kansainväliseen yhteistyö ja tietojenvaihto sekä muut tilintarkastuslaissa sille säädettyt tehtävät. (TTL 7:2.)

Tilintarkastusvalvonnassa toimiva ratkaisutoiminnassaan itsenäinen tilintarkastuslautakunta ratkaisee yleiseen ohjaukseen ja kehittämiseen liittyvät asiat sekä edistää tilintarkastusvalvonnan tehtävien hoitamista. (TTL 7:5) Lautakunnan toimikausi on kolme vuotta kerrallaan ja siihen kuuluu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi 5–8 muuta jäsentä. Jäsenen tulee olla riippumaton tilintarkastusyhteisöistä eikä hän voi itse toimia tilintarkastajana. Jäsen ei siis voi

olla esimerkiksi tilintarkastusyhteisön osakas, hallituksen jäsen tai edes työ- tai toimeksiannossuhteessa tilintarkastusyhteisöön. Laissa säädetään myös karenssista, jonka mukaan enemmistöllä jäsenistä tulisi olla yli kolmen vuoden tauko edellä mainituissa tehtävissä toimimisesta. Tilintarkastajien ammattikuntaa lautakunnassa edustavat kaksi pysyvää asiantuntijaa, joiden on oltava tilintarkastajia. (TTL 7:6.) Asiantuntijajäsenillä ei kuitenkaan ole ratkaisovaltaa (TTL 7:7.)

Tilintarkastusvalvonnan valvontavaltuuksista säädetään tilintarkastuslain 8 luvussa. Valvontakeinot perustuvat osittain EU-sääntelyyn ja muiden länsimaiden valvontajärjestelmiin. Tilintarkastusvalvonta voi jossain määrin soveltaa omaa harkintaa valvonnan keinoissa. Valvonta koostuu ensisijaisesti laaduntarkastuksista ja yksittäistapauksien tutkimisesta. Valvontaa voidaan suorittaa määrääjoin, erityisin perustein tai pistokokein. Valvontaa yleensä kohdennetaan riskiperusteisesti tiettyihin osa-alueisiin valvojan tekemän riskiarvion pohjalta. Valvonta voi olla ennakkollista tai jälkikäteistä. Ennakollisen valvonnan toimenpiteillä pyritään vaikuttamaan tilintarkastajien tulevaan toimintaan. Ennakollista valvontaa ovat esimerkiksi laaduntarkastukset ja jatkuvan koulutuksen edistäminen. Jälkikäteiseen valvontaan sisältyy erityisesti tilintarkastajan toiminnan tutkiminen yksittäisessä toimeksiannossa. Tutkinta voidaan käynnistää kenen tahansa antaman vihjeen tai kantelun pohjalta. (Horsmanheimo ym. 2017, 349–351.)

Laadunvalvonta toteutetaan käytännössä määräämällä tilintarkastaja laaduntarkastukseen vähintään joka kuudes vuosi. Laaduntarkastuksen suorittaa tilintarkastusvalvonnan määräämä yksi tai useampi riippumaton laaduntarkastaja. Laaduntarkastuksessa voidaan käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita. Tilintarkastusvalvonta määrittää laaduntarkastuksen sisällön ja toteuttamistavan sekä käsittelee tarkastuksen tulokset. Lopuksi tilintarkastusvalvonta tekee päätöksen mahdollisista toimenpiteistä laaduntarkastuksen tuloksiin perustuen. (TTL 7:9.) Päätöksen mahdollisesta hallinnollisesta seuraamuksesta tekee tilintarkastuslautakunta. Tilintarkastuslautakunta voi määrätä tilintarkastajalle varoituksen tai huomautuksen tai jopa peruuttaa tilintarkastajan hyväksymisen. Tilintarkastuslautakunta ratkaisee myös tilintarkastusvalvonnan antamia päätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset sekä hallinto-oikeuden päätöksiin liittyvän muutoksenhaun kysymykset. (TTL 7:5, ks. myös PRH 2020a.)

2.3.3 Tilintarkastajatutkinnot

Tilintarkastajatutkintoja on nykyään kolme: HT-, JHT- ja KHT-tutkinnot. HT-tutkinto on tilintarkastusalan perustutkinto, joka tulee suorittaa ennen kuin voi suorittaa JHT- tai KHT-erikoistumistutkinnon. KHT-tutkinnon suorittamalla tilintarkastaja erikoistuu yleisen edun kannalta merkittävien yritysten tilintarkastukseen ja JHT-tutkinnon suorittamalla julkishallinnon ja -talouden tilintarkastukseen. (PRH 2019a.) Tilintarkastuslain 6 luvussa säädetään tilintarkastajaksi hyväksymisen edellytyksistä. Tutkinnon hyväksytyyn suorittamisen lisäksi edellytyksiin kuuluu esimerkiksi vaatimuksia työkokemuksesta ja suoritetuista opinnoista. KHT- ja JHT-tutkinnot edellyttävät ylempää korkeakoulututkintoa.

Tilintarkastuslain 7 luvun 2 §:ssä säädetään, että tilintarkastajien hyväksyminen sekä hyväksymisjärjestelmä kuuluvat tilintarkastusvalvonnan tehtäviin. Hyväksymisvaatimusten soveltaminen on tilintarkastusvalvonnan suorittamaa ennakkollista valvontaa. Hyväksymisedellytysten säilymisen valvonta muodostaa vastaavasti osan jälkikäteisestä valvonnasta, minkä seurauksena tilintarkastajalla on vuosittainen raportointivastuu tekemästään tilintarkastustyöstä ja kouluttautumisesta. (Horsmanheimo ym. 2017, 351.)

2.4 Tilintarkastuspalkkio

Tilintarkastuspalkkioon liittyviä säädöksiä löytyy useista eri laeista ja lisäksi sitä käsitellään IAASB:n kansainvälisissä tilintarkastusalan standardeissa sekä IESBA:n antamissa tilintarkastajia koskevissa kansainvälisissä eettisissä säännöissä. Tilintarkastuslaissa (TTL 3:8) säädetään, että ”tilintarkastajalle tilintarkastuksesta maksettava palkkio ei saa määräytyä tavalla, joka voi vaarantaa tilintarkastajan riippumattomuuden”.

IESBA:n eettisten sääntöjen kappale R120.6 (IFAC 2018, 28) käsittelee uhkien tunnistamista. Sen mukaan ”tilintarkastusammattilaisen on tunnistettava peruseriaatteiden noudattamista vaarantavat uhat”, joihin kuuluu muun muassa oman intressin uhka. Oman intressin uhalla tarkoitetaan taloudellisen tai muun intressin epäasianmukaista vaikuttamista tilintarkastusammattilaisen harkintaan tai käyttäytymiseen. Kappaleessa 300.6 (IFAC 2018, 74–75) mainitaan esi-

merkkinä oman intressin uhasta tilanne, jossa tilintarkastaja yrittää saada toimeksiannon alhaisen tilintarkastuspalkkion avulla siten, että alhainen palkkio vaarantaa tilintarkastuksen suorittamisen sovellettavien teknisten ja ammatillisten standardien mukaisesti.

Eettisten sääntöjen luvussa 300 käsitellään laajemmin palkkioita. Kappaleessa 330.3 A1 todetaan, että palkkion taso voi vaikuttaa kykyyn suorittaa tilintarkastus ammatillisten standardien mukaisesti. Kappaleessa 330.3 A2 kuitenkin todetaan, että sinänsä ei ole epäeettistä ehdottaa toisen tilintarkastusammattilaisen palkkiota alemmaa palkkiota, vaan tilintarkastusammattilainen voi ehdottaa mitä tahansa asianmukaiseksi arvioimaansa palkkiota. Ehdotetusta palkkiosta voi kuitenkin aiheutua edellä mainittu oman intressin uhka. (IFAC 2018, 91.)

IAASB:n tilintarkastuksen laadun viitekehyksessä todetaan kohtuullisen palkkion olevan osa laadukasta tilintarkastusta (IFAC 2018, 1914). Taloudelliset tekijät eivät saa johtaa tilintarkastuksen laatua heikentäviin toimenpiteisiin ja päätöksiin eikä tilintarkastusasiakkaita tulisi hankkia tai säilyttää epärealistisen matalin palkkioin laadun kustannuksella (IFAC 2018, 1918–1920).

3 KUNTIEN TILINTARKASTUS

3.1 Taustaa

Vuoteen 1997 asti kunnallisesta tilintarkastuksesta vastasivat kuntaorganisaatioon kuuluvat luottamushenkilötilintarkastajat. Tarkastuksessa heitä avusti yksi kuntien keskusjärjestöihin kuuluva ammattitilintarkastaja. Kuntalain vuoden 1997 uudistus jakoi tarkastuksen kahteen osaan. Uudistuksen myötä tilintarkastus kuului ammattitilintarkastajien (JHTT-tilintarkastaja) tehtäviin ja valtuuston asettamien tavoitteiden toteutuminen arvioitiin tarkastuslautakunnan johdolla. Osana uudistusta tilintarkastus ulkoistettiin eli kunnat alkoivat ostaa tilintarkastuspalvelun kuntaorganisaation ulkopuolisilta tilintarkastajilta tai tilintarkastusyhteisöiltä. Ulkoistaminen johti myös velvoitteeseen kilpailuttaa tilintarkastuspalvelujen tuottajat. (Martikainen, ym. 2002, 9.)

Yksityisen sektorin tilintarkastukseen verrattuna kuntasektorilla korostuu tilinpäätöksen tarkastamisen ohessa suoritettava toiminnan ja normien noudattamisen tarkastus. Toiminnan tarkastus käsittää vaikuttavuuden ja tehokkuuden tarkastuksen. Vaikuttavuutta arvioitaessa huomioidaan yksikön tavoitteet ja niiden saavuttaminen, kun taas tehokkuudessa kyse on tavoitteen saavuttamiseksi käytetyistä resursseista. Normien noudattaminen liittyy toiminnan lainmukaisuuteen ja ylempien päätöksentekijöiden ohjeiden noudattamiseen. (Näsi 2009, 22–25.)

Vaikuttavuus- ja tehokkuusaspektien voidaan nähdä korostuvan johtuen verorahoitteisen toiminnan erityisestä luonteesta suhteessa markkinarahoitteiseen toimintaan. Verorahoitteisen toiminnan perimmäisenä tarkoituksena on tarjota paras mahdollinen vastine verorahoille. Käytännössä tämä tarkoittaa vaikuttavien palveluiden tuottamista mahdollisimman alhaisilla kustannuksilla. (Meklin 2009, 61.) Vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioinnin käsittävä tuloksellisuustarkastus kuuluu sinänsä kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnalle. Osana tilintarkastusta tuloksellisuustarkastus tarkoittaa vastaavuuden tarkastamista: tilintarkastuksessa tulee varmentaa, että raportti ja toiminta ovat pelisääntöjen mukaisia ja että raportti vastaa tosiasioita. (Meklin 2009, 67.)

3.2 Lakisääteinen tilintarkastus

Lainsäädäntö, tilintarkastusalan ohjeet ja suositukset sekä julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa luovat perustan julkishallinnon tilintarkastukselle (esim. Ala-aho 2015, 65). Kunnan tilintarkastajan tehtävistä säädetään kuntalain 123 §:ssä seuraavasti:

”Tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava:

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

Tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja tarkastuslautakunnan antamia ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Havaitsemistaan olennaisista epäkohdista tilintarkastajan on ilmoitettava viipymättä kunnanhallitukselle annettavassa tilintarkastuspöytäkirjassa. Tilintarkastuspöytäkirja annetaan tiedoksi tarkastuslautakunnalle.”

Kunnan hallinnon tarkastus on laaja kokonaisuus, joka sisältää muun muassa toimielinten ja viranhaltijoiden päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon liittyviä tarkastustoimenpiteitä. Erityisesti valtuuston päätösten mukaisuuden tarkastus on tärkeää. Lisäksi laillisuustarkastusta kohdistetaan muun muassa talousarvioon, talouden tasapainottamiseen ja alijäämän kattamiseen. Kunnan hallinnon tarkastus on huomattavasti mittavampaa kuin yrityksissä. Myös kunnan tilinpäätöksen tarkastamisessa on huomioitava kunnan erityinen taloudellinen luonne. Kunnan tilinpäätökseen liittyviä erityispiirteitä ovat muun muassa eriytettyjen tilinpäätösten laadinnan

periaatteet ja tietyt poikkeukset suoriteperusteen noudattamisesta. Valtionosuuksien tarkastamisessa olennaista on varmistua, että kunnan saamat valtionosuudet ovat oikean suuruisia, niiden saamisen perustana olevat tiedot vastaavat todellisuutta, niiden käyttöä päätöksen mukaiseen tarkoitukseen valvotaan ja niiden käytöstä raportoidaan asianmukaisesti. Sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan tarkastus kohdistuu muun muassa niiden tehtäviin, järjestämiseen, tuloksellisuuteen, toteutuksen seurantaan ja raportointiin toimintakertomuksessa. Kunnan monitoimialaisuuden vuoksi kuntien tilintarkastuksen eri osa-alueet ovat usein hyvin laajoja kokonaisuuksia. Kuntien tilintarkastus edellyttääkin tilintarkastajalta erityistä asiantuntemusta, joka auttaa kohdentamaan tarkastusta olennaisiin asioihin. (Leppänen 2015, 101–106.)

Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa (2016, 11) määrittelee kunnan tilintarkastajan tehtävää muun muassa seuraavasti:

”Hyvä tilintarkastustapa edellyttää, että tilintarkastaja suunnittelee ja suorittaa tilintarkastuksen hankkiakseen kohtuullisen varmuuden lausuntonsa perustaksi. Kunnan tilintarkastajan tulee hankkia kohtuullinen varmuus siitä, onko tilinpäätöksessä olennaista virheellisyyttä, ja siitä, että kunnan hallintoa ja taloutta ei ole hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen.”

Julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan (2016, 11) mukaan tilintarkastuksen tehtäviin ei kuulu tarkastuslautakunnan vastuulle jäävä toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Tilintarkastuksen varsinaisiin tehtäviin ei kuulu toimintaohjeiden antaminen, mutta tilintarkastaja voi kuitenkin neuvoa tai ohjeistaa asiakasta esimerkiksi kirjanpidon ja tilinpäätöksen yleisiä periaatteita koskevissa asioissa.

3.3 Tilintarkastajan valinta

Tilintarkastusyhteisön valinta on valtuuston tehtävä. Tilintarkastusyhteisön on oltava julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymä yhteisö eli JHT-yhteisö. Yhteisön tulee määrätä tehtävässään virkavastuulla toimiva vastuunalainen tilintarkastaja, jonka tulee olla

julkishallinnon ja -talouden hyväksytyt tilintarkastajat (JHT-tilintarkastajat). Yleensä kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille valitaan tilintarkastajaksi kunnan tilintarkastusyhteisö. Tästä poikkeamiseen vaaditaan perusteltu syy. Tilintarkastusyhteisö valitaan kerrallaan enintään kuudeksi tilikaudeksi. Laki vaatii tilintarkastajalta edellytyksiä suorittaa riippumaton ja riittävän laaja tilintarkastus. Jos edellytyksiä ei ole, tilintarkastajan tulee kieltäytyä tehtävästä tai luopua siitä. Tilintarkastajana toimivan henkilön tulee myös täyttää kuntalain 75 §:ssä määritellyt kriteerit vaalikelpoisuudesta tarkastuslautakunnan jäseneksi. (KuntaL 122 §.)

3.3.1 Tarkastuslautakunnan rooli

Valtuuston alaisuudessa toimiva tarkastuslautakunta vastaa yhdessä tilintarkastajan kanssa kunnan ulkoisesta tarkastuksesta. Riippumattoman ulkoisen tarkastuksen tavoitteena on varmistaa, että toiminta on laillista, tuloksellista ja luotettavaa. Yleensä tarkastuslautakunta valitaan valtuuston toimikaudeksi, koska sen työ vaatii pitkäjänteisyyttä. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan toimikaudet voivat poiketa toistaan (Ala-aho 2019, 38–49).

Kuntalain 121 §:n mukaan tarkastuslautakunnan vastuulla ovat muun muassa valtuuston päättävien hallinnon ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelu sekä kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta huolehtiminen. Tilintarkastusyhteisön valinnan valmistelu kuuluu ensin mainittuihin asioihin. Valmistelu käsittää tarjouskilpailun järjestämisen ja ehdotuksen valittavasta tilintarkastusyhteisöstä tarjouskilpailun perusteella. (Ala-aho 2019, 48–49.)

Yhteensovittamisesta huolehtimisen taustalla on kuntalain 122 §:n vaatimus, jonka mukaan tytäryhteisön tilintarkastajaksi on ilman perusteltua syytä valittava kunnan tilintarkastaja. Perusteltu syy poikkeamaan on esimerkiksi konsernin laajuus. Lähtökohtaisesti saman tilintarkastajan valitseminen on tarkoituksenmukaista, koska se helpottaa esimerkiksi konsernitilinpäätöksen ja konsernivalvonnan järjestämisen tarkastamista. (Leppänen 2019, 99.)

Käytännössä yhteensovittaminen tarkoittaa, että tarkastuslautakunta valmistelee tilintarkastusyhteisön valinnan konsernitasolla. Tytäryhteisö päättää itsenäisesti tilintarkastajan valinnasta. Kunnan konserniohje voi kuitenkin edellyttää, että kunta ja tarkastuslautakunta vastaavat tytär-

yhteisöjen tilintarkastuksen kilpailuttamisesta ja konsernissa noudatetaan yhtenäistä tilintarkastustapaa. Esimerkiksi Espoo ja Tampere ovat kilpailuttaneet kuntakonsernin tilintarkastuksen yhtenä kokonaisuutena, kun taas Helsinki on kilpailuttanut kunnan ja tytäryhteisöjen tilintarkastukset erikseen. (Ala-aho 2019, 61.)

Tarkastuslautakunta määrittelee tilintarkastuksen painopisteet ja valvoo tilintarkastussopimuksen noudattamista (Ala-aho 2019, 48–49). Kuntaliiton hallintosääntömallin 72 § (Kuntaliitto 2016) täydentää kuntalaissa määriteltyjä tarkastuslautakunnan tehtäviä seuraavasti:

”Sen lisäksi mitä kuntalain 121 §:ssä säädetään, tarkastuslautakunnan on

1. seurattava tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista sekä muutoinkin seurattava tilintarkastajan tehtävien suorittamista ja tehtävä tarpeen mukaan esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi,
2. huolehdittava, että tilintarkastusta varten on tarpeelliset voimavarat, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa sekä
3. tehtävä aloitteita ja esityksiä tarkastuslautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen tarkastuksen tehtävien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.”

Laadukas tilintarkastus edellyttää asianmukaista vuorovaikutusta relevanttien sidosryhmien kanssa. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan sujuva yhteistyö on keskeinen elementti tässä yhtälössä (Ala-aho 2019, 51). Tilintarkastuksen laadun kannalta merkittävää on riittävien resurssien kohdistaminen tilintarkastukseen. Tilintarkastukseen käytettyjen resurssien laadun ja määrän sekä tilintarkastuksen laadun välinen yhteys näkyy yleensä tilintarkastuspalkkiossa. Tilintarkastajan valinnasta ja palkkioista päättävän tahon tulisi olla kustannusten minimoimisen sijaan motivoitunut maksimoimaan tilintarkastuksen laatu. Tärkeää olisi myös pohtia, riittääkö tilintarkastukselle suunniteltu aika laadukkaaseen tarkastukseen. (IFAC 2018, 1905–1906.)

Kunnat päättävät itse tilintarkastuksen laajuudesta. Tilintarkastukseen kohdistetut säästötoimenpiteet uhkaavat tilintarkastukseen käytettävien resurssien riittävyyttä. Tilintarkastuksen resurssit ovat entistä tiukemmassa, mikäli tarkastuslautakunnan arviointityö ja sen valmistelu sisältyy tarkastuspäiviin. (Ala-aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 191–192.)

3.3.2 Kilpailutus ja tarjouspyynnöt

Kuntien tilintarkastuspalvelujen hankintaan sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista eli lyhyemmin hankintalakia (HankintaL 1 §). Hankintalain tavoitteita ovat julkisten varojen käytön tehostaminen, laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen edistäminen ja tasapuolinen kilpailu (HankintaL 2 §). Hankintalain 25 §:ssä määritellään hankinnoille kansalliset ja 26 §:ssä EU-kynnysarvot. Tilintarkastuspalvelujen hankinnassa sovellettava kansallinen kynnyksiarvo on arvonlisäverottomana 60 000 euroa. Hankintalakia ei sovelleta sellaisiin hankintoihin, joiden ennakoitu arvo jää alle kansallisen kynnyksiarvon. (HankintaL 25 §.) Hankintalain 2 §:ssä säädetään, että ”kansalliset kynnyksiarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys”. Lisäksi näissä ns. pienhankinnoissa tulee huomioida kuntien omat hankintaohjeet (Kuntaliitto 2018). EU-menettelyä on sovellettava 221 000 euron ylittävissä hankinnoissa (HankintaL 26 §). Hankintalain 30 §:ssä säädetään ennakoidun arvon laskemisesta. Laskennassa huomioidaan hankinta kokonaisuutena eli palvelun hinta lasketaan yhteen toimikauden ajalta.

Martikaisen ym. (2002, 97) kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistamisen vaikutuksia koskevassa tutkimuksessa kysyttiin muun muassa kuntien tarjouspyyntöjen sekä saatujen tarjousten määrää. Vastauksista kävi ilmi, että kunnat olivat pyytäneet tarjouksia keskimäärin viideltä yhteisöltä mutta saaneet tarjouksia keskimäärin vain kahdelta yhteisöltä. Vain yhden tarjouksen saaneita kuntia oli lähes kolmasosa ja vain yksi kunta 37 vastanneesta oli saanut enemmän kuin kolme tarjousta. Tagesson, Glinatsi ja Prahl (2015) ovat tutkineet Ruotsin kuntasektorin tilintarkastusmarkkinoita. Heidän havaintojensa mukaan suurempi määrä tarjouksia lisää todennäköisyyttä sille, että tilintarkastajan valinnan ratkaisee jokin muu kriteeri kuin hinta. Tutkimuksessa selvisi kuntien saaneen keskimäärin 2,81 tarjousta. Tutkimuksen kohteena olleista 189 kunnasta 72 % valitsi tilintarkastusyhteisön halvimman hinnan perusteella.

Tarjouspyyntö on kilpailutuksen keskiössä. Siinä määritellään soveltuvuusvaatimukset ja tarjousten vertailuperusteet. Soveltuvuusvaatimukset kohdistuvat tilintarkastusyhteisön, vastuullisen tilintarkastajan ja muiden tilintarkastajien kokemukseen sekä JHT-pätevyyden kaltaisiin muodollisiin vaatimuksiin. Tarjousten vertailuperusteet ovat käytännössä hinta- ja laatu-kriteerit. Laatu-kriteerit perustuvat usein soveltuvuusvaatimusten tapaan kokemukseen. Kriteerinä

voi olla esimerkiksi tarkastuskohteiden lukumäärä tai tarkastajana toimimisen kesto, vaikka kumpikaan ei varsinaisesti kerro laadusta. Kriteerit voivat vääristää kilpailua pitkään alalla toimineen ja paljon pieniä kuntia tarkastaneen yhteisön tai tilintarkastajan eduksi. (Leppänen 2019, 100.) Kova hintakilpailu ja kokemuksen painottaminen valintakriteereissä saattavat johdattaa siihen, että kilpailutuksessa tarjotaan kokenutta tilintarkastajaa, mutta tarkastustyön suorittaa lopulta joku muu kuin kilpailutuksessa tarjottu tilintarkastaja. (Ala-aho ym. 2019, 192.)

Tilintarkastuspalvelun laadun arviointi ja vertailu eri tuottajien välillä on ostajalle vaikeaa ja aiheuttaa kustannuksia. Ostaja saattaa valita suuren tilintarkastusyhteisön, koska ajattelee sillä olevan pientä yhteisöä enemmän hävittävää, jos palvelun laatu osoittautuu odotettua heikommaksi. (DeAngelo 1981, 184–185.) Tilintarkastusyhteisön koon ja tarkastuspalvelun laadun välinen suhde on vähintäänkin epäselvä. Tilintarkastuksen laadun voidaan nähdä olevan riippumaton tilintarkastusyhteisön koosta, koska tilintarkastusalan ammatilliset standardit yhdenmukaistavat eri kokoisten tilintarkastusyhteisöjen toimintatapoja. (DeAngelo 1981, 183.) Joka tapauksessa koko saattaa olla yksi kriteeri tilintarkastajaa valitessa. Voidaankin kysyä, suosivatko markkinat perusteettomasti suuria tilintarkastusyhteisöjä. (Martikainen ym. 2002, 20.)

Kuntalain 122 §:n mukaan tilintarkastaja voidaan valita enintään kuudeksi tilikaudeksi kerrallaan. Tarjouspyynnössä määritellään usein toimikauden vähimmäispituus, jota voidaan jatkaa optiovuosilla (Leppänen 2019, 99). Tilintarkastuspalvelujen kilpailuttaminen aiheuttaa kustannuksia sekä kilpailutuksen organisoivalle kunnalle että tarjouksen tekeväälle tilintarkastusyhteisölle. Lisäksi ensimmäisen vuoden tilintarkastuksessa syntyy niin kutsuttuja perehtymiskustannuksia. Pidemmät toimikaudet kompensoivat perehtymiskustannuksia ja parantavat tilintarkastusyhteisön palvelustaan saamaa katetta. Tilintarkastuspalvelun hankkija voi sen sijaan hyötyä tilintarkastajan pidemmästä toimikaudesta siten, että kohteen entuudestaan tunteva tilintarkastaja kykenee tehokkaampaan ja taloudellisempaan tilintarkastukseen. (Martikainen ym. 2002, 100.) Toisaalta Copley ja Doucet (1993, 32) toteavat pidemmän toimikauden lisäävän mahdollisuutta heikkolaatuiselle tilintarkastukselle.

Suuret tilintarkastusyhteisöt pystyvät hyödyntämään tilintarkastajan vaihtamisesta aiheutuvia haasteita ja kustannuksia hinnoittelussaan. Palvelun tuottaja saattaa asiakashankinnassaan käyttää matalia hintoja, joita se voi asiakassuhteen vakiintumisen myötä sittemmin nostaa. Kyse on

tällöin niin sanotusta lowballing-ilmiöstä. (Martikainen ym, 2002, 21.) Lowballing-ilmiötä analysoivat myös Deis ja Giroux (1996) tilintarkastajan vaihtamisen vaikutuksia tilintarkastuspalkkioihin, tilintarkastukseen käytettyyn aikaan ja tilintarkastuksen laatuun käsittelevässä tutkimuksessaan. Tutkimuksen kohteena olivat Texasin itsenäisten koulupiirien tilintarkastukset. Tutkimuksen mukaan tilintarkastukseen käytetyllä ajalla ja tilintarkastuspalkkiolla on selvä yhteys tilintarkastuksen laatuun. Lowballing-ilmiön seurauksena ensimmäisen vuoden tilintarkastuspalkkiot olivat matalampia, mutta tilintarkastukseen käytetty aika ja tilintarkastuksen laatu itse asiassa korkeampia. (Deis & Giroux 1996.)

3.4 Kuntasektorin tilintarkastusmarkkinat

Martikaisen ym. (2002, 19) tutkimuksessa nostetaan tarkasteltavaksi kolme keskeistä elementtiä kuntasektorin tilintarkastusmarkkinoilla: toimialan markkinarakenne, tilintarkastusyhteisöjen kilpailukäyttäytyminen ja toimialan yleinen toimivuus. Markkinarakenteen selvittämisen lisäksi kiinnostuksen kohteena ovat mahdolliset rakenteelliset alalle tulon esteet. Kilpailukäyttäytyminen käsittää tilintarkastusyhteisöjen intressit kilpailla asiakkaista ja markkinoinnin keinot. Yleinen toimivuus sisältää markkinoiden hintatason, yritysten katemarginaalin ja toimialan innovaatioasteen eli ovatko tilintarkastusyhteisöt onnistuneet parantamaan tarkastustoiminnan laatua tuottamalla uusia innovaatioita. (Martikainen ym. 2002, 19.)

Strukturalistisen oletuksen mukaan tehokas kilpailu johtaa yhteiskunnan kannalta parhaaseen lopputulokseen. Tehokkaan kilpailun toteutuminen riippuu markkinoiden rakenteesta. Tehokas kilpailu edellyttää, että vertailukelpoisia kilpailijoita on riittävästi. Markkinat voivat toimia tehokkaasti muutamallakin kilpailijalla, jos markkinoilla vallitsee realistinen uhka uusista kilpailijoista. Uusien kilpailijoiden tuleminen markkinoille hankaloittavat kuitenkin esimerkiksi suuryritysten mittakaavaedut. (Yardley, Kauffman, Cairney & Albrecht 1992, 2.) Martikaisen ym. (2002, 17–18) mukaan Suomessa tapahtuneen kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistamisen hyödyt realisoituvat juuri kilpailun myötä, joten toimialan rakenteen tulisi säilyä kilpailua edistävänä.

Markkinoiden rakennetta mitataan kilpailevien yritysten kokojakaumalla. Yrityksen suuri markkinaosuus voi tarkoittaa määräävää markkina-asemaa tai monopolia. Johtavien yritysten yhteenlaskettu markkinaosuus kuvastaa markkinoiden keskittymistä ja mahdollisen oligopolin

olemassaoloa. Markkinoiden liiallinen keskittyminen sallii johtaville yrityksille hintojen nostamisen ikään kuin yhteishengessä tai jopa salaisen yhteistyön myötä. (Yardley ym. 1992, 2.)

Valtavirtaa edustavien tutkijoiden mukaan markkinoiden rakenne määräytyy kysynnän ja tarjonnan olosuhteiden mukaan ja yrityksen toiminta sekä suorituskyky ovat seurausta markkinarakenteesta. Vähäinen markkinoiden keskittyminen ja yritysten välinen kilpailu edistävät hyvää suorituskykyä. Kilpailevan näkemyksen mukaan yrityksen suhteellinen tehokkuus määrittää sen käyttäytymistä ja markkinoiden rakennetta. Syy-seuraussuhde nähdään siis päinvastaisena. Monopoliaseman ajatellaan ilmentävän yliveraista suorituskykyä ja markkinadominanssin nähdään aiheuttavan korkeintaan vähäisiä haittoja. Näkemyksen mukaan monopoliaseman saavuttaminen on niin kallista, että se syö jo itsessään mahdollisia voittoja. Ydinkysymyksissä näkemysten välillä vallitsee pitkälti konsensus. Yritykset tavoittelevat suurempia markkinaosuuksia ansaitakseen suurempia voittoja. Yritysten yhtäläiset ponnistelut samaa tavoitetta kohti kumoavat jossain määrin toisensa ja edistävät tehokasta kilpailua. Monopoli voidaan kuitenkin nähdä joissakin tapauksissa oikeutettuna mittakaavaetuihin, tuotedifferointiin, tuotteiden monipuolistamiseen tai ylivertaiseen suorituskykyyn perustuen. Molempien näkemysten edustajat ovat loppujen lopuksi yhtä mieltä siitä, että oligopoli ja monopoli lisäävät sosiaalisia kustannuksia. (Yardley ym. 1992, 2.)

Markkinoita voidaan luokitella markkinarakenteen perusteella. Monopolistisilla tai yhden ylivertaisen yrityksen markkinoilla dominoivalla yrityksellä ei ole yhtään todellista kilpailijaa. Oligopolisilla markkinoilla on useampia suuren markkinaosuuden omaavia yrityksiä. Oligopoliset markkinat voidaan jakaa edelleen tiiviiseen oligopoliin (tight oligopoly) tai löyhään oligopoliin (loose oligopoly). Tiiviissä oligopolissa kilpailijoita on vähemmän eli markkinat ovat keskittyneemmät. Markkinaosuudet ovat vakaita ja uusien kilpailijoiden pääsy markkinoille on vaikeampaa. Löyhässä oligopolissa markkinat eivät ole yhtä keskittyneitä, markkinaosuudet ovat epävakaammat ja uuden toimijan markkinoille tuleminen kynnys on matala. Yleisesti ottaen löyhää oligopolia voidaan pitää kokonaisuuden kannalta parhaana markkinarakenteena. Se tarjoaa merkittäville yrityksille jatkuvuutta ja vakautta mahdollistaen samalla mittakaavaetujen hyödyntämisen tuotannossa, innovaatioissa ja muussa toiminnassa. (Yardley ym. 1992, 3.)

Merkittävin ero eriasteisten oligopolien välillä on riski salaiseen yhteistyöhön. Salainen yhteistyö ilmenee yleensä hinnoittelussa. Yhteistyö on ikään kuin hiljaista eli se perustuu yritysten

välillä vallitsevaan luottamukseen ja jaettuun tietämykseen. Tuotteiden samankaltaisuus sekä alan olosuhteiden vakaus ja pitkäaikainen tuntemus tukevat hiljaista yhteistyötä. Löyhemmissä oligopoleissa salaisen yhteistyön riski on huomattavasti pienempi, koska markkinat eivät ole niin keskittyneet. Määräävä markkina-asema sen sijaan mahdollistaa hintasyrjinnän, jossa asiakkaiden välillä saavutetaan erilaisia hinta-kustannussuhteita. Ilman salaista yhteistyötä tilintarkastuspalkkioiden tulisi olla kilpailukykyisiä ja heijastaa tilintarkastuspalvelun tuottamisesta tilintarkastusyhteisölle aiheutuvia rajakustannuksia. Keskittyneillä markkinoilla rajakustannusten laskeminen voi kuitenkin johtaa mittakaavaetuihin eli laskeneet rajakustannukset näkyvät kilpailukykyisempien tilintarkastuspalkkioiden sijaan yritysten kasvaneina voittoina. (Yardley ym. 1992, 4.)

Tilintarkastuksen lopputuote on pitkälti standardimainen tilintarkastuskertomus. Miten tilintarkastusyhteisö sitten voi erottua markkinoilla? KPMG:n tilintarkastusasiakkailleen teettämät tutkimukset ja kyselyt osoittavat tilintarkastuksen menestystekijöiksi muun muassa luotettavuuden, henkilöstön ammattitaidon, veroasioiden erityistuntemuksen, yrityksen hyvän maineen, hyvät henkilösuhteet, toimialatuntemuksen, hintakilpailukyvyyn, palveluvalikoiman laajuuden sekä markkinoinnin ja myynnin aktiivisuuden. Luotettavuus luo pohjan koko tilintarkastuksen legitimitetille ja sillä on suora yhteys yrityksen maineeseen. Henkilösuhteet liittyvät tilintarkastuksen luonteeseen palveluammattina. Toimialatuntemukseen kuuluu olennaisena osana alan erityissäännösten tuntemus. Markkinoinnin ja myynnin toimenpiteissä olennaista on parantaa yrityksen mainetta vahvistamalla mielikuvaa asiantuntijuudesta ja työn laadusta. Yhdessä edellä mainitut tekijät ovat muodostamassa hintakilpailukykyä: koska lopputuotteella ei voi erottua, on erotuttava tilintarkastusprosessilla. Tilintarkastusyhteisön henkilöstörakenteella on suuri merkitys hintakilpailukykyyn. Tilintarkastuksen kustannustehokkuus lisääntyy, mikäli tilintarkastusyhteisö pystyy delegoimaan vähemmän vaativat tehtävät avustaville tarkastajille tai harjoittelijoille, joita tilintarkastusyhteisöt käyttävät erityisesti kevään kiireaikaan. Tämä mahdollistaa myös kokeneempien tarkastajien työpanoksen kohdentamisen haastavampiin osa-alueisiin. Tehokkuutta parantavat niin ikään informaatioteknologia-avusteiset tarkastusmenetelmät ja tilikauden aikaisen tarkastuksen lisääminen. Haastavimpien ongelmien ratkaiseminen jo tilikauden aikana keventää tilinpäätöstarkastuksen kuormitusta kevään ruuhkassa. (Kailiala 2015, 90–95.)

Hinnan ollessa kynnyskysymys tilintarkastajan valinnassa voidaan kysyä, ovatko tilintarkastusyhteisöt onnistuneet viestimään, mistä laadukas tilintarkastus muodostuu. (Kailiala 2015, 91.) Hintakriteerien liiallinen korostuminen johtaa hintakilpailuun, mikä vaarantaa tilintarkastuksen tosiasiallisen laadun. Toisaalta kilpailun puute voi johtaa tehottomuuteen. Tärkeää olisi sikin siis löytää jonkinlainen balanssi kilpailun suhteen. (Oulasvirta 2009, 91.)

Kuntasektorin tilintarkastusmarkkinat ovat olleet melko keskittyneet, mikä on näkynyt kuntien saamien tarjousten vähäisenä määränä (Martikainen ym. 2002, 97). Yleisesti tilintarkastusmarkkinoiden voidaan odottaa keskittyvän entisestään isojen toimijoiden pelikentäksi, koska tilintarkastusalan haasteisiin ja kehittämistarpeisiin vastaaminen edellyttävät merkittäviä investointeja, joihin pienemmillä toimijoilla ei välttämättä ole varaa (Kailiala 2015, 93).

3.5 Kuntien tilintarkastuksen tulevaisuus

Julkisten varojen käytön valvonta on välttämätöntä. Kuntien toiminnan ja ympäristön muutos näkyy kuntien tilintarkastukseen vaikuttavina kehitystrendeinä. Tarve tilintarkastukseen säilyy, mutta tilintarkastuksen on kehityttävä muutoksen mukana. (Ala-aho ym. 2019, 190.) Teknologian merkitys korostuu taloushallinnossa. Tietojärjestelmien suurempi merkitys kasvattaa tietojärjestelmien tarkastuksen roolia. Taloushallinto saatetaan järjestää yhä useammin ostopalveluna, mikä muuttaa tapaa tarkastaa taloushallinnon prosesseja. Kansainväliset tilintarkastusalan standardit määrittävät yhä enenevässä määrin kuntien tilintarkastusta. Tehokkaan tarkastuksen suorittaminen edellyttää aiempaa enemmän riskiperusteista painotusta, koska tilintarkastajan toimikauden pituus ei välttämättä riitä toimintojen tarkastamiseen laajasti tarkastuskauden aikana. (Leppänen 2015, 117–118.) Myös tilintarkastusvalvonnan laaduntarkastuksissa kohdistetaan erityishuomiota painopistealueisiin, kuten liikevaihtoon ja vaihto-omaisuuteen sekä riskien arviointiin ja toimenpiteisiin niihin vastaamiseksi (PRH 2019b, 3).

Ala-ahon ym. (2019, 191) mukaan kuntien tilintarkastus pääsääntöisesti täyttää sille asetetut vaatimukset, mutta vähäiset resurssit, haasteet tilintarkastuksen kattavuudessa ja epäselvä raportointi ovat mahdollisia riskitekijöitä. Tilintarkastuksen kattavuudessa ja raportoinnissa on joissakin tapauksissa selkeitä puutteita. Kattavuuteen voi vaikuttaa se, että kunnat päättävät itse tilintarkastuksen laajuudesta. Kuntien säästöpainotukset saattavat johtaa siihen, että kunta hankkii liian vähän tarkastuspäiviä. Toisaalta puutteellinen kattavuus voi johtua myös puutteellisesta

ammattitaidosta. Kuntien tilintarkastuksen laajuus ja monimutkaisuus edellyttävät tilintarkastajalta poikkeuksellisen laajaa kokemusta ja asiantuntemusta. Raportoinnin puutteet voivat pahimmillaan johtua alan kilpailutilanteesta. Asiakas halutaan pitää tyytyväisenä eikä tilintarkastaja näin ollen halua tuoda kaikkia asioita julkiseen käsittelyyn. (Ala-aho ym 2019, 191–192.)

Vakkurin (2011) mukaan tilintarkastusalan professio on vaikuttanut selvästi suomalaisen tilintarkastusjärjestelmän kehitykseen esittämällä uudenlaisia vaatimuksia tilintarkastuksen suorittamisesta, sitä koskevasta normatiivisesta sääntelystä ja ammattikuntaan kohdistuvasta yhteiskunnallisen kontrolloinnin muodoista. Pitkälle viety tilintarkastuksen standardointi vähentää toiminnan laadukkuuden arvioinnin merkitystä yksittäisen asiantuntijan kohdalla. (Vakkuri 2011, 71–72.)

Tilintarkastuksen laadunvalvontaa on ajan saatossa uudistettu useaan otteeseen. Tilintarkastajajärjestelmä ja tilintarkastajien valvonta muuttui merkittävästi 1.1.2016 lähtien, kun tilintarkastuslaki 1141/2015 ja laki julkishallinnon ja -talouden tarkastuksesta 1142/2015 tulivat voimaan. Reformi uudisti tilintarkastajien tutkinnot ja nimikkeet sekä tilintarkastajien valvonnan. (Suomen Tilintarkastajat ry 2020.) Uudistus on vielä sen verran tuore, että sitä koskevaa tutkimusta ei vielä ole kovin paljon. Sen sijaan uudistus on herättänyt sitäkin enemmän alan sisäistä keskustelua. Tilintarkastajat puhuvat yleisesti laatuvaatimusten kiristyneen. Suomen Tilintarkastajat ry:n toiminnanjohtaja Sanna Alakare (2018) näkee, että ”tilintarkastukseen kohdistuvat odotukset ja vaatimukset ovat viime vuosina kasvaneet”. Hän ei kuitenkaan suoranaisesti ota kantaa, ovatko laaduntarkastukset entistä tiukempia, vaan tyytyy toteamaan ainakin laaduntarkastusten prosessien muuttuneen.

Tilintarkastajien näkemykset uudistetusta ulkoisesta laadunvalvonnasta pääsevät esille esimerkiksi Penttisen (2018, 58–61) pro gradu -tutkielmassa. Penttisen haastattelemat auktorisoidut tilintarkastajat kritisoivat laaduntarkastuksia monelta eri kannalta. Kritiikki kohdistuu muun muassa laaduntarkastusten standardilähtöisyyteen ja kommunikaation vähäisyyteen. Osan standardeista soveltaminen pk-yritysten tilintarkastuksessa koetaan jopa mahdottomaksi tai olennaisuuteen nähden vähintäänkin tehottomaksi. Nykyisen ulkoisen laadunvalvontajärjestelmän pelätään pahimmassa tapauksessa ohjaavan alaa epäolennaisiin asioihin, mikä aiheuttaisi haasteita laadukkaan tarkastuksen suorittamiselle tehokkaasti. Lisäksi tilintarkastajat ovat huolestuneita laaduntarkastajien puutteellisesta substanssiosaamisesta ja kokemuksesta.

Edellä mainitun kritiikin voi nähdä koskettavan yhtä lailla kuntasektorin tarkastusta. Pk-yritysten tapaan kuntasektori on erityinen tarkastuskohde, ja kuntasektorin tarkastusosaamiseen kohdistuu erityisvaatimuksia kuten verorahoitteisten järjestelmien ja toimeksiantotalouden logiikan ymmärtäminen yhdistettynä liiketalouden periaatteiden tuntemukseen (Vakkuri 2011, 83). Tarkastusosaamiseen kohdistuvat erityisvaatimukset asettavat omat haasteensa myös laaduntarkastajille ja kaikkien standardien soveltamiselle sellaisenaan. Tilintarkastusvalvonta joutuu jatkuvasti kehittämään toimintatapojaan, mikä käy ilmi esimerkiksi tilintarkastusvalvonnan työsuunnitelmasta 2020 (PRH 2019b, 2–3):

”Tilintarkastajien laadunvalvontajärjestelmien ja toimeksiantojen laadun systemaattisuus on jatkuvan kehityksen kohteena. Tilintarkastusvalvonta arvioi vuoden 2020 aikana vaihtoehtoja laaduntarkastusten tulosjärjestelmän rakenteen kehittämiseksi. Arvioinnissa tarkastellaan erilaisia ratkaisuja laaduntarkastuksen tavoitteiden ja PRH:n strategisten päämäärien saavuttamisen kannalta.”

Sekä taloudellista raportointia että tilintarkastusta koskeva sääntely ja valvonta on lisääntynyt muun muassa vuoden 2008 finanssikriisin myötä. Lisääntyneen sääntelyn lisäksi esimerkiksi digitalisaatio ja taloudellisen informaation kasvava määrä aiheuttavat tilintarkastukselle haasteita. Muutoksen myötä tilintarkastusyhteisöjen on kyettävä tehokkaampaan tarkastukseen. Tämä edellyttää esimerkiksi merkittäviä panostuksia koulutukseen, toimialaosaamiseen ja tietojärjestelmiin. Tilintarkastukseen liittyviä odotuksia tulisi parantaa myös tarkastelemalla taloudelliseen raportointiin vaikuttavan normiston määrää. Lisääntyvä byrokratia lisää kaikkien osapuolten kustannuksia. Lisäksi se tekee tilintarkastajien toimintatavoista yhä määrämuotoisempia ja siten jättää vähemmän tilaa lisäarvon tuottamiselle, mikä vaikeuttaa kilpailijoista erottautumista entisestään. (Kailiala 2015, 93–94.)

4 TILINTARKASTAJIEN NÄKEMYKSIÄ HINNASTA JA LAADUSTA

4.1 Aineiston keruu, käsittely ja analysointi

Tutkimusaineisto on kerätty haastattelemalla viittä kokenutta JHT-tilintarkastajaa. Haastattelusta käytetään jatkossa lyhenteitä H1, H2, H3, H4 ja H5. Monikossa puhuttaessa heistä käytetään nimitystä tilintarkastajat. H1:n haastattelu on toteutettu Skypen välityksellä ja muiden haastattelut sähköpostihaastatteluina. Tulokset on jäsennelty haastattelurungon pohjalta omiksi osa-alueikseen. Tutkimuksessa sovelletaan teorialähtöistä sisältöanalyysiä eli tutkimuksessa pyritään aikaisemman tiedon pohjalta löytämään tutkimusaineiston tärkeimpiä merkityksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 127–129).

PRH:n ulkoinen laadunvalvonta on ollut viime aikoina kiivas puheenaihe julkisuudessa. Tämän vuoksi tutkimusaineistossa on hyödynnetty myös jonkin verran internet-lähteitä. Käytetyt internet-lähteet ovat lähinnä ulkoista laadunvalvontaa koskevia kannanottoja ja uutisia, koska muu tutkimusaiheeseen liittyvä julkinen keskustelu on ollut hyvin vähäistä.

4.2 Tilintarkastuksen laatu tilintarkastajan näkökulmasta

Haastatellut tilintarkastajat ovat varsin yksimielisiä lakien, standardien, ohjeiden ja julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan merkityksestä laadukkaan tilintarkastuksen perustana. Tämän selvittämiseksi tosin ei olisi tarvittu haastatteluja, sillä tulos on melko lailla itsestäänselvyys. Sen sijaan näkemyksissä on eroavaisuuksia sen suhteen, sisältääkö tilintarkastuksen laadun käsite lakisäätöisen tehtävän täyttämisen lisäksi jotain muutakin kuten asiakkaan kokeman laadun. H1:n mukaan tilintarkastuksen laadun käsitettä tulisi peilata julkishallinnon hyvään tilintarkastustapaan ja kuntalaissa määriteltyihin tehtäviin. Muun tilintarkastuksen tuottaman hyödyn hän erottaisi tilintarkastuksen tuottamaksi lisäarvoksi.

No minun mielestäni, jos nyt ajatellaan kuntien lakisäätöistä tilintarkastusta, niin tilintarkastuksen laatu, miten me sen, puhun vähän tästä yhtiön näkökulmaa ja

tietysti henkilökohtainen on ihan yksi yhteen, niin lähtee kuitenkin sieltä julkishallinnon hyvästä tilintarkastustavasta ja kuntalain mukaisista tehtävistä. Eli saada varmuus niihin, niin se on jo itsessään laatu. -- Tietyllä tavalla haluaisin erottaa, että laatu on se laatu, joka tulee vähän viranomaistenkin määrittelemänä. On se sitten lainsäätäjät tai muu, niin se on se laatu. -- Minun mielestäni se on niin, että me toimimme asianmukaisesti, jos me teemme sen homman siten kuin laki ja julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa sanoo. Mutta sen lisäksi me voimme tuottaa asiakkaalle jotain, jota asiakas ei välttämättä edes sanoisi laatuksitteeksi, enkä minäkään sanoisi. (H1 2020)

H3 toteaa samansuuntaisesti, että laatua on se, kun voidaan todeta tilintarkastuksen tuloksena tilinpäätöksen olevan olennaisilta osin oikein. H5 näkee laadun tilintarkastajan ja asiakkaan saumattoman yhteistyön sekä varsinaisen tilintarkastusprosessin läpiviennin muodostamana kokonaisuutena. H2:n mukaan laatu muodostuu kahdesta pääosasta, jotka ovat ”ISA-laatu” ja asiakkaan kokema laatu. Lisäksi H2:n mukaan reaali maailmassa myös tehokkuus on jossain määrin laadukkaan työn osatekijä. Suurimman merkityksen asiakkaan kokemukselle osana tilintarkastuksen laatua antoi H4. Hänen näkemyksessään korostuu tilintarkastuksen yhteiskunnallinen merkitys, jonka toteutuminen edellyttää muutakin kuin kuntalain mukaisten tehtävien täyttämistä.

Keskeistä sille, miten asiakas kokee laadukkaan tilintarkastuksen, on se, koetaanko tilintarkastuksesta olevan asiakkaalle hyötyä. Kuntakenttä on toimialaltaan valtavan laaja verrattuna useimpiin yrityksiin, ja kunnan toiminnan tulos ei ole suinkaan taloudellisen voiton tavoittelu vaan julkisten palveluiden tuottaminen. Tästä syystä, jotta tilintarkastuksesta koettaisiin olevan hyötyä asiakkaalle, on tilintarkastajan oltava perillä varsin laajasti kunnan eri toimialojen toiminnasta ja toimintaa koskevasta lainsäädännöstä. Toisin sanoen mielestäni ei riitä se, että tilintarkastaja toteuttaa pelkästään kuntalain määrittelemät tehtävät. -- Negatiivisessa mielessä ”virkavaltaiseen” toimintatapaan ei saa ryhtyä, viime kädessä ja loppujen lopuksi ainoana tavoitteena on toimia kunnan ja kuntalaisten parhaaksi. (H4 2020)

Yleisesti ottaen tilintarkastajien vastauksissa korostuu tilintarkastajan toimialatuntemuksen ja osaamisen merkitys tilintarkastuksen laadun osatekijänä, oli kyse sitten tilintarkastusprosessin suorittamisesta tai asiakkaan kokemasta laadusta tai lisäarvosta. Muina tilintarkastuksen laatua edistävinä tekijöinä tilintarkastajat mainitsevat muun muassa tilintarkastajan objektiivisuuden, riippumattomuuden, rehellisyyden, ammatillisen skeptisyyden, avoimuuden raportoinnissa, huolellisuuden ja halun tehdä standardien mukaista työtä. Tilintarkastusprosessia tehostavina ja sen myötä laatua edistävinä tekijöinä nousevat esiin käytettävissä olevat tekniset apuvälineet, järjestelmien, työpaperipohjien ja tarkastusmanuaalien laadukkuus sekä hyvät dokumentointityökalut. Erikseen asiakkaan kokeman laadun osatekijöinä H2 mainitsee tarkastustiimin osamisen ja avoimen kommunikaation sekä aidon kiinnostuksen asiakkaan asioita kohtaan, aikatauluissa pysymisen ja asiakkaan toiveiden huomioimisen. Vastaavasti kaikkien laatua edistävien tekijöiden vastakohtien nähdään heikentävän tilintarkastuksen laatua. Muina laatua heikentävinä tekijöinä pidetään aikatauluhaasteita ongelmakohtien ilmetessä, kiirettä ja ongelmia aineiston saatavuudessa sekä tilintarkastajan ja asiakkaan välisessä kommunikaatiossa.

4.3 Eri toimijoiden ja ilmiöiden vaikutukset

4.3.1 Tilintarkastuksen sääntely

Pääpiirteittäin voidaan todeta, että haastateltujen tilintarkastajien näkemysten mukaan sääntely ja erilaiset ohjeistukset luovat perustan tilintarkastuksen laadulle. Sen sijaan sääntelyn ja ohjeistusten vaikutuksesta hintaan ilmenee jonkin verran erilaisia tulkintoja. H3:n tulkinnan mukaan lait ja standardit eivät suoraan vaikuta tilintarkastuksen hintaan, koska niiden noudattaminen on aina välttämätöntä. H5:n mukaan hintaa ohjaavat sekä julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa sekä yhteisöjen omat ohjeet. H2 kehuu lainsäädännön ja standardien tarkentumisen positiivista vaikutusta laatuun, mutta nostaa esille standardien mukaisen tarkastuksen hintoja korottavan vaikutuksen pienissä tarkastuskohteissa:

Tilintarkastuksen suorittaminen standardien mukaisesti vie väistämättä aikaa ja aika maksaa, mikä tarkoittaa, että erityisesti pienten tarkastuskohteiden veloituksissa vaatimusten kiristyminen näkyy. Sen sijaan keskikokoisten ja sitä suurempien kohteiden tarkastukseen varattu aika riittää kyllä ongelmitta standardien mukaiseen tarkastukseen, jos dokumentointivälineet ovat kunnossa. Kustannuksia

nostavassa vaikutuksessa on kyse ennen kaikkea siitä, että tietyt toimet on tehtävä kaikenkokoisissa toimeksiannoissa ja pienissä niiden suhteellinen osuus kokonaisajasta muodostuu suuremmaksi. (H2 2020)

Suomen Tilintarkastajat ry:n tilintarkastusasiantuntija KHT Riitta Laine (2020) huomauttaa blogikirjoituksessaan, että tilintarkastajan ammattiin liittyvät laissa säädetyt velvollisuudet kuten ammattitaidon ylläpitäminen ja laadunvalvontaan osallistuminen aiheuttavat tilintarkastusyhteisöille katettavia kustannuksia. Tällöin kyse on sääntelyn välillisestä vaikutuksesta hintaan.

4.3.2 Ulkoinen laadunvalvonta

Uudistunut tilintarkastusvalvonta on herättänyt tilintarkastajien keskuudessa paljon kritiikkiä. Suomen Tilintarkastajat ry:n toiminnanjohtaja Sanna Alakare (2018) esittää asian kysymyksen muodossa: ”Mikä selittää huolestuttavia laadunvalvonnan tuloksia? Ovatko laaduntarkastuksen kriteerit muuttuneet tai rima noussut?” Alakare ei suoraan vastaa kysymykseensä, mutta toteaa tilintarkastukseen kohdistuvien odotusten ja vaatimusten kasvaneen sekä valvontakäytäntöjen, laaduntarkastusten prosessien ja valvojan vaatimusten muuttuneen. Tilintarkastusyhteisö Oy Tuokko Ltd:n toimitusjohtaja, KHT Timo Tuokko, ja KHT-tilintarkastaja Kari Lydman sen sijaan esittävät melko kovaakin kritiikkiä Kauppalehden artikkelissa Tilintarkastajien laadusta eripuraa – ”Tuntuu, ettei ammattikuntaamme luoteta lainkaan” (Herrala 2019a).

Tuokko ja Lydman kritisoivat ISA-standardien soveltamista laaduntarkastuksissa sellaisenaan. Tuokon mukaan amerikkalaisten pörssiyritysten tarkastukseen suunnitellut standardit eivät sovi suomalaiseen käytäntöön. Lydman ihmettelee niiden soveltamista samalla tavalla tarkastuskohteen koosta riippumatta. PRH:n näkemyksen mukaan ISA-standardit ovat osa hyvää tilintarkastustapaa, vaikka niitä ei ole hyväksytty velvoittaviksi normeiksi Euroopan unionissa. Tuokon mukaan tilintarkastusalalla käydään vilkasta keskustelua, koska valvontatulokset antavat väärän kuvan tilintarkastuksen laadusta. Lydmanin mukaan PRH:n toiminnassa korostuvat muodolliset kriteerit. Hänen mielestään tilintarkastus voitaisiin toteuttaa hyvän tilintarkastustavan mukaisesti, ”vaikka valvonnan vaatimaa turhan muodollista dokumentaatiota karsittaisiin”. (Herrala 2019a.) Suomen Tilintarkastajat ry:n johtava asiantuntija Risto Ruuska kuvailee osan tilintarkastajista kokevan, ”että laaduntarkastuksessa asia ennen muotoa -periaate on kääntynyt paikoin muoto ennen asiaa -periaatteeksi”. Ruuskan mukaan PRH arvioi tilintarkastuksen

laatua dokumentaation perusteella ja lähtökohtana arvioinnissa ovat dokumentaation puutteet. Ruuska huomauttaa, että puutteet dokumentaatioissa eivät vielä itsessään tarkoita tilinpäätöksen tai tilintarkastuskertomuksen virheellisyyttä. (Herrala 2019b.)

Herralan (2019a) artikkelissa esiintyvä anonyymi tilintarkastaja toteaa, että ”kaksi kolmesta tilintarkastajasta ei voi olla heikkolaatuisia, vaikka viranomainen niin väittää”. Alakareen (2018) mukaan Suomen Tilintarkastajat ry:n jäsenkyselyssä nousi esille samankaltainen huoli. Jopa enemmistö vastanneista on huolissaan siitä, vastaavatko omat käsitykset hyvästä tilintarkastustavasta valvojan odotuksiin. Alakare peräänkuuluttaakin laaduntarkastuksilta selkeyttä ja laadunvalvojalta tiiviimpää yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Tällöin laaduntarkastukset voisivat olla Alakareen mukaan parhaimmillaan ”hedelmällistä vuoropuhelua laadun ja parhaimpien käytäntöjen kehittämiseksi”. Alakare (2020a) pitää tilintarkastusvalvontaa laadun osatekijänä. Alakare muistuttaa ulkoisen laadunvalvonnan vahvistavan luottamusta tilintarkastuksen laatuun. Laadunvalvontaan liittyy kuitenkin oma problematiikkansa. Alakare huomauttaa laaduntarkastuksen tuloksiin liittyvästä epävarmuudesta ja laatukäsitteen epämääräisyydestä. Alakareen (2020b) mukaan laaduntarkastuksen tulisi olla ennen kaikkea tilintarkastajan työtä ohjaava instrumentti.

Tähän tutkimukseen haastatelluista tilintarkastajista H1 näkee, että tilintarkastajien ja PRH:n välistä vastakkainasettelua esiintyy enemmän yksityis- kuin kuntasektorilla. H2:n mielestä laadunvalvonnan tiukentuminen on johtanut laadun paranemiseen, mutta ”osin kyseenalaisella tavalla, kun se on johtanut siihen, että pitkään alalla toimineet tarkastajat ovat luopuneet kirjaimistaan”. H2 lisää kuitenkin, että ”julkissektorin tarkastukset ovat olleet tässä asiassa hiukan sivuroolissa”. Pelkästä yksityisen sektorin ongelmasta ei kuitenkaan ole kyse. H1 ja H2 kritisoivat esimerkiksi PRH:n tarkastusten liian pitkiä kestoajoja. H1 toteaa myös, että ”laadunvalvonnasta on tullut jossain määrin pelote sen sijaan että se toimisi alan hyvien käytäntöjen edistäjänä ja levittäjänä”. H4:n mukaan laaduntarkastusprosessi on ”kankea ja joustamaton” ja ”keskittyy lähinnä muodollisten laatukriteerien täyttymisen toteamiseen”. H3:n mielestä osa tilintarkastuksen toimenpiteistä tehdään lähinnä laadunvalvojaa varten, minkä seurauksena tilintarkastusyhteisön työ ei ole kannattavaa. H3 ei omien sanojensa mukaan ole varma ”ymmärtääkö ulkoinen laadunvalvonta julkissektoreiden tarkastusta” ja toteaa PRH:n olevan ”sekai-

sin”. Toisaalta H1 ja H2 antavat myös tunnustusta PRH:lle. H2:n mielestä tilintarkastusvalvonta on saanut ”tarpeettomankin negatiivisen leiman” ja parantanut joiltain osin tilintarkastuksen laatua. H1 allekirjoittaa monilta osin tilintarkastusvalvonnan näkemykset laadusta:

Mutta jos ajattelen laaduntarkastuksia, niin mielestäni ei tuon nyt pitäisi kenellekään olla yllätys. Että ne havainnot, joita tekevät, niin kyllä ne ainakin näin omasta näkökulmastani ovat aika perusteltuja. -- Ei mielestäni ole kohtuuton se heidän lähestymistapansa ainakaan tällä hetkellä. Toki ei tietysti toivota, että se siitä hirveästi enää muuttuisi tiukemmaksi niin sanotusti, mutta että kyllä se minusta aika hyvin vastaa sitä laatutasoa mitä hekin edellyttävät mitä minä itsekin näen ja miten meillä esimerkiksi yhtiön laatukäsikirja on muodostettu. Toimimalla sen laatukäsikirjan mukaisesti olen sitä mieltä, että tarkastajilla ei pitäisi olla mitään hätää. (H1 2020)

4.3.3 Markkinaosuuskilpailu

Haastatellut tilintarkastajat näkevät vallitsevalla markkinaosuuskilpailulla olevan useita negatiivisia vaikutuksia tilintarkastuksen suorittamiseen, laatuun ja hintaan. Hinnan suhteen tilintarkastajat ovat varsin yksimielisiä: hintataso on aivan liian alhainen ja useampi pitää sitä osoituksena alan arvostuksen puutteesta. Haastateltavat näkevät arvostuksen puutteen vaikuttavan tilintarkastusalan houkuttelevuuteen, ja näkemyksissä esiintyy jopa huolta toimijoiden riittävyydestä kuntasektorilla.

Keskeisimpänä uhkana alan näkökulmasta hintakilpailussa näen välillisen uhkan siitä, että erittäin korkeaa ammattitaitoa ja osaamista vaativasta ja samaan aikaan vastuullisesta työstä saatava korvaus ei hintakilpailun vuoksi pysy vertailukelpoisena muun tyyppiseen osaamiseen (juristit, lääkärit, mikä tahansa asiantuntijatyö) ja siten alan houkuttelevuus kärsii työntekijöiden näkökulmasta. Kyse ei siis ole palkkatasosta vaan ammattiyhpeyttä kolauttavasta ongelmasta, jossa asiakkaalta veloittettavan määrän ei koeta olevan oikeassa suhteessa työn vaatimuksiin nähden. (H2 2020)

Tilintarkastusala on kilpaillut itsensä pilalle. Alan arvostus ei ole kovin korkealla, jos korkeasti koulutettujen työn hinta tunnilta on pahimmillaan alle 50 eur/h. (H3 2020)

H3:n näkemyksessä nousee esille tilintarkastusalan rooli kilpailussa. Hän tosin peräänkuuluttaa myös kuntien tarkastuslautakunnan vastuuta hintatasosta. H1 ja H5 sen sijaan sysäävät vastuun hintatasosta suoraan tilintarkastusyhteisöille itselleen.

Enemmänkin tietysti se sellainen vallitseva markkinaosuus- tai markkinatilanne on se, että absoluuttisestihan tilintarkastuksen hintataso on laskenut. -- Ja sen tekee kilpailutilanne. Tilintarkastusyhteisöt itse ovat sen polkeneet sen hinnan. Että ei mielestäni niinkään asiakkaat ole sitä polkeneet. -- Ja sitten ehkä se sellainen yksi harmituksen kohde -- toivoisin, että tilintarkastusyhteisöt ilmoittavat tarjouksissaan oikeita tietoja. (H1 2020)

Sopii myös kysyä, kuinka laadukasta työtä saadaan tappiollisilla tarjouksilla tai nollakatteisilla tarjouksilla. Jos tarkoituksena kilpailussa on sisäänpääsy polkuhintaan, ei laatu ole ensimmäisenä mielessä tarkastustoiminnassa. Näin on vuosia toimittu suurten kaupunkien kilpailuissa. (H5 2020)

Edellisten näkemysten mukaan kilpailu johtaa siis ajoittain joko tarjousten vääristelyyn tai kyseenalaiseen hinnoitteluun. H2 ei usko tappiollisiin tarjouksiin, mutta näkee huonon kannattavuuden uhkaavan tilintarkastusyhteisöjen kehittämistyöhön käytettäviä resursseja.

Tarjoukset lasketaan kuitenkin aina niin, että niistä jää myös viivan alle, mikä on liiketoiminnan perusedellytys. Toki, jos laatuksiteereitä ei ole tai ne on mahdollista kaikkien toimijoiden täyttää, hintakilpailu aiheuttaa sen, että viivan alle jää vähemmän ja mahdollisuudet toiminnan ja henkilöstön osaamisen kehittämiseen ovat niiltä osin vähäisemmät. (H2 2020)

Tilintarkastajien näkemykset markkinaosuuskilpailun vaikutuksesta tilintarkastuksen suorittamiseen ja laatuun eroavat jonkin verran toisistaan. Edellä H5 näkee, että laatu saattaa jäädä hintakilpailussa sivurooliin. H4:n näkemys on yhtä lailla melko koruton.

Kun tilintarkastuksen hinnat ovat kilpailtu loppuun saakka, on vastaavasti vaikuttanut myös laatuun. Ilkeästi voin todeta muutamia kilpailijoilta siirtyneitä asiakkaita, joissa toteutetusta tilintarkastuksesta ole juuri muuta havaintoa kuin ”palvelun” laskutus. Tämä kuntien palveluiden markkinoille ohjaaminen on näkynyt palveluiden olennaisena heikkenemisenä monella muullakin alalla mm. vanhusten hoidossa. (H4 2020)

Toisaalta taas H1, H2 ja H3 esittävät jossain määrin eriäviä näkemyksiä. H3 korostaa itse suorittavansa työt aina yhtä laadukkaasti hinnasta riippumatta. Hänen mukaansa markkinaosuuskilpailun vaikutus tilintarkastuksen suorittamiseen ja laatuun näkyy siten, että osa tilintarkastajista saattaa hyväksyä muita suuremman riskitason, mikä tarkoittaa myös kevyempää dokumentointia toimeksiannon kannattavuuden saavuttamiseksi. H1 erottaa asiakkaalle tuotettavan lisäarvon tilintarkastuksen laadun käsitteestä. Hän näkeekin hintakilpailun uhkaavan lähinnä asiakkaalle tuotettavaa lisäarvoa, joskin myöntää sen pahimmillaan voivan uhata myös tilintarkastuksen laatua. H1:n mielestä tilintarkastusyhteisöillä ja tilintarkastajilla on kaikki mahdollisuudet vastata hintakilpailun asettamiin haasteisiin, vaikka hän toteaa hintatason saavuttaneen alimman mahdollisen rajan. Myös H2:n näkemys erottelee vaikutukset standardien mukaiseen laatuun ja asiakkaan kokemaan laatuun. Hänen näkemyksensä pohjalla on kuitenkin hintakilpailun sijaan yrityskauppojen ja tilintarkastustutkintojen uudistamisen vaikutukset kuntasektorin tilintarkastukseen.

Kuntasektorin markkinoilla on tapahtunut yritysostoja ja alalla on toimijoita varsin vähälukuinen määrä. Samaan aikaan tilintarkastustutkintojen uudistaminen on johtanut siihen, että suoraa putkea pelkkään kuntasektorin tarkastukseen ei enää ole, mikä on tarkoittanut myös tekijöiden vähenemistä alalla. Kuntatarkastus on lähentynyt laatumielessä yksityissektoria (vaatimukset, ei kommenttina tekemisen laatuun). Tästä kehityksestä ovat hyötäneet ne alan toimijat, joilla yksityissektorin tarkastusosaamista on. Lyhyesti sanoisin, että tilintarkastuksen standardien tarkoittama laatu on kehittynyt, mutta asiakkaan kokema laatu on voinut jopa jossain määrin heikentyä, kun tekemisen tapa on muuttunut merkittävästi aiempaan. Muutos ei ole kuitenkaan huonoon suuntaan, kysymys on enemmän siitä, että tarkastuskulttuuri kunnissa on ollut jo muutoksen tarpeessa. (H2 2020)

Haastatteluista nousee esille kuntasektorin tilintarkastuksen toimijoiden vähyys. Esimerkiksi H5 kuvailee kuntasektorin tilintarkastusmarkkinoita ”pääasiassa kahden kaupaksi”. H1 kuitenkin huomauttaa, että markkinoille on tullut uusiakin toimijoita. Hän näkee uusien toimijoiden mahdollisuutena ketterämmän toiminnan, jonka seurauksena tarjotut hinnat voivat olla hyvinkin edullisia. H1:n mukaan pienten toimijoiden ongelmana on suuremmissa toimeksiannoissa toimitusvarmuus, joka edellyttää jonkin verran henkilöresursseja. Hänen mukaansa tarkastusta tehdään kuitenkin lähtökohtaisesti samalla tavalla tilintarkastusyhteisön koosta riippumatta.

4.3.4 Kuntien tarkastuslautakunnat ja tilintarkastuksen kilpailutus

Haastatellut tilintarkastajat kokevat markkinaosuuskilpailun vaikutukset matalaan hintatasoon enimmäkseen tilintarkastusyhteisöjen itse aiheuttamiksi. Tarkastuslautakunnan rooli nousee kuitenkin voimakkaasti esiin tilintarkastajien näkemyksissä tarkasteltaessa tilintarkastuksen hankinnan kilpailutusta ja tarjouspyyntöä. Tarkastuslautakuntien hankintaosaaminen saa runsaasti kritiikkiä.

Hankintaa kunnassa ei osata tehdä, ei osata laatia laatua painottavia kriteereitä koska ei osata niitä vertailla. -- Ne kriteerit, jotka nyt tarjouspyynnöissä on, ovat niin yhteismitallisia, että kaikki JHT-tarkastusta tuottavat yhteisöt täyttävät ne kevyesti eli ei saada eroja aikaan, jolloin laadusta tulee kaikille täydet pisteet ja ratkaisevaksi jää hinta, jolla saadaan ero aikaan. (H5 2020)

Tilintarkastuspalvelun hankinta on taloudellisesti hyvin pieni hankinta ja se on lähes ainut hankinta, josta valtuusto päättää ja päätöksen valmistelee alusta loppuun saakka maallikoista koostuva tarkastuslautakunta. Tulos tällöin on ollut varsin kirjava, joissakin kunnissa hankinta on osattu ja hyvin useassa osaaminen on ollut aivan onnetonta. Tältä osin muutos pitäisi saada aikaiseksi pikaisesti. Useimmiten osaavat arvioida vain hintaa ja usein eivät sitäkään. (H4 2020)

Tarkastuslautakunnan suorittama kilpailutus lähinnä määrittää hinnan. (H3 2020)

Kyllähän se osaaminen vaihtelee tosi paljon. Ja ehkä se sellainen, että ei aina ole käsitystä mitä on tilintarkastuksen laatu. -- Ja sitten tietysti kyllähän se trendi on ollut se, että hinnan painoarvo on suurempi kuin laadun. (H1 2020)

Näkemyksistä käy ilmi tarkastuslautakunnan puutteellinen ymmärrys tilintarkastuksen laadusta sekä hinnan suuri painoarvo valintakriteerinä. Yhtenä syynä hinnan korostumiseen H5 esittää laatuksien yhteismitallisuutta. Jos kaikki voivat täyttää laatuksien, tilanne johtaa H5:n mukaan kannattavuutta heikentävään hintakilpailuun, jonka seurauksena henkilöstön osaamisen ja toiminnan kehittämiseen jää vähemmän resursseja.

H1 kertoo, että tarjouspyynnöissä on useammin kuin kerran tullut vastaan laatuksien, jossa pisteitä saa sitä enemmän mitä useammin tilintarkastaja on käynyt laaduntarkastuksessa. H1 toteaa tämän lähinnä hymyilyttävän, sillä se tarkoittaa lisäpisteitä niille tarkastajille, jotka ovat puutteellisen laadun vuoksi joutuneet uusintatarkastukseen. Lisäksi laatuksien voi joskus olla tarpeettomia vaatimuksia. H5 kertoo esimerkkinä, että kunnat saattavat vaatia vastuunalaiselta tilintarkastajalta kuntalain vaatiman JHT-tutkinnon lisäksi lain näkökulmasta tarpeetonta KHT-tutkintoa. Tällöin kyse on hänen mielestään ”ylilaadun” vaatimisesta. Hankintaosaamisen puutteet liittyvät erityisesti tilintarkastuksen laatuun, mutta kritiikkiä kohdistuu myös kykyyn arvioida hintaa. Hankintaosaamisen lisäksi H1 ja H5 kiinnittävät huomiota tilaajaosaamiseen. H1 näkee tilaajaosaamisen kehittämisen tärkeimpänä yksittäisenä toimenpiteenä, jolla ehkäistään hintatason madaltuminen entisestään. Hänen mukaansa tilaajien tulisi osoittaa valvovansa, että tilintarkastus tuotetaan siten kuin tarjouspyynnössä on tiettyyn hintaan luvattu. Tällä hetkellä H1:n mielestä näin ei tapahdu. Syynä saattaa hänen mukaansa olla se, että tarkastuslautakunta ei välttämättä ymmärrä tilintarkastuspalvelun hankinnan olevan ostosopimus siinä missä mikä tahansa muukin hankinta. Kyse on H1:n mukaan myös tilintarkastusyhteisöjen velvollisuudesta laatia tarjoukset siten, että ne pystyvät toimimaan tarjoamansa mukaisesti. H1 toteaa, että ”luottamukseni markkinaa ei ole kovin vahva tältä osin ja se harmittaa”. Hankinta- ja tilaajaosaamiseen liittyen H5 ja H1 nostavat esille myös tilaajan mahdollisuuden purkaa huonosopimus tai hylätä alihintainen tarjous. Näitä mahdollisuuksia ei kuitenkaan heidän mukaansa käytetä.

Laadusta ylipäättään ei puhuta riittävästi eikä sitä osata vaatia. Toki siitä puhutaan, että ei saada mitä on tilattu mutta ei kuitenkaan olla valmiita purkamaan tehtyä (huonoa) sopimusta ja kilpailuttamaan uudelleen. (H5 2020)

Tietysti joskus on sitä miettinyt, että kun hankintalaissahan on se tietty mahdollisuus siihen, että jos joku tarjoaa huomattavasti alle muiden tai sitten alle tavallaan oletettujen tuotantokustannusten, mitenhan se siellä nyt on määritelty... Niin, aika vähän ilmeisesti, ainakin omien havaintojeni mukaan, kuntakentällä tätä hylkäysperustetta käytetään, että olenkohan ikinä nähnyt. Se on tietysti se mahdollisuus tilaajalla tai kilpailuttajalla arvioida, että onko mahdollisuus tuottaa meidän palvelumme tähän hintaan. (H1 2020)

Tilintarkastajilta riittää kuitenkin myötätuntoakin tarkastuslautakuntaa kohtaan. H5 toteaa laadun tunnettuudella olevan merkitystä: Hankintayksikkö ei osaa huomioida laatua hankinnassaan, jos se ei tiedä, mitä on laadukas tilintarkastus. Lisäksi hän pitää varsin ymmärrettävänä, että kunnat painottavat hintaa tiukan taloustilanteen seurauksena, mutta toteaa sen väistämättä vaikuttavan laatuun. H2:n mielestä laatukriteerien asettaminen on vaikeaa, minkä seurauksena ”hinnoittelua pidetään osin turhaan syntipukkina”. Tilintarkastusta hankkiessaan H2 kiinnittäisi huomiota päävastuullisen tarkastajan ja tarkastustiimin kokemukseen sekä päävastuullisen tarkastajan tavoitettavuuteen. Hänen mukaansa olisi tärkeää arvioida tilintarkastusyhteisön referenssejä, koska osaavan verkoston tarjoama tuki on monesti yksittäisen henkilön osaamista tärkeämpää. Lisäksi yhteisön osalta kannattaisi huomioida, onko sillä tarvittaessa tarjota lainopillista ja verotuksen osaamista. H2 mainitsee tärkeiksi kriteereiksi myös konserniosaamisen ja kuntakonsernien erityiskysymysten hallinnan.

Tilintarkastuksen tuottama lisäarvo ei välttämättä edesauta mitenkään tilintarkastusyhteisön valintaa seuraavassa kilpailutuksessa. H5:n mukaan tarjouspyyntöjen kriteerit ovat joskus niin tiukkoja, että edes edellinen hyvät suhteet asiakkaaseen omaava tilintarkastaja ei täytä niitä eikä häntä siten pystytä tarjoamaan tilintarkastajaksi. Hänen mukaansa tarkastuslautakunnat eivät välttämättä osaa yhdistää sujuvaa yhteistyötä laatuun ainakaan siten, että se näkyisi valintakriteereissä laadun painottamisena. H5 huomauttaa, että tilintarkastajan tukea kaipaavat eniten kirjanpitäjät ja talousjohto. Jos kirjanpitäjät ja talousjohto eivät saa tilintarkastajalta kaipa-

maansa tukea, ei tieto kuitenkaan kulje H5:n mukaan tarkastuslautakunnalle eikä kilpailutuksessa siten osata ottaa huomioon huonoa laatua. H1 haluaisi painottaa tilintarkastajaa valitessaan sitä, kuinka hyvin tilintarkastaja ymmärtää asiakkaan bisnestä ja millainen tyyppi tilintarkastaja on. H1 kuitenkin toteaa, että hankintalaki ei juuri anna mahdollisuuksia tämänkaltaisille kriteereille tai aiemmin tuotetun lisäarvon huomioimiselle. H1:n mukaan hankintalain asettamat rajoitteet johtavat tyyppillisesti kokemuksen painottamiseen, vaikka se ei välttämättä aina olekaan laadun tae. Osa haastatelluista tilintarkastajista muuttaisikin tilintarkastuksen hankintaa radikaalisti. Erityisesti H4 ja H5 ehdottavat merkittäviä muutoksia. H4:n mielestä nykyinen malli on ristiriidassa tilintarkastuksen riippumattomuuden vaatimuksen kanssa. Hän ehdottaa ratkaisuksi käännteistä kilpailutusta.

Kun vuoden 1997 alusta lukien tilintarkastustehtävät ”vapautettiin”, me vanhan liiton tarkastajat ihmettelimme sitä tilannetta, joka tästä markkinapelleilystä tuli. Kysyttiin ensinnäkin, miten lakisääteinen viranomaistehtävä, jota suoritetaan asiakkaasta riippumatta, voidaan kuitenkin asiakkaan toimesta hankintalain periaatteiden mukaan kilpailuttaa. Käännteisen kilpailutuksen olisi jotenkin ymmärtänyt eli silloin annettujen resurssien mukaan haetaan laadukkain tarjotuista vaihtoehtoista. Annetut resurssit tulisi perustua keskitettyihin suosituksiin tai jopa määräyksiin. (H4 2020)

Käännteisen kilpailutuksen mahdollisuutta pohtii myös H1. Hänen mukaansa hankintayksiköllä tulisi tällöin olla hankintaosaaminen sillä tasolla, että se pystyy määrittelemään hinnan riittävän suureksi. H1 huomauttaa, että käännteinen kilpailutus vaatii tilaajalta paljon osaamista arvioida saadut tarjoukset. H4 olisi valmis jättämään tilintarkastuksen kilpailuttamisen kokonaan hankintalain ulkopuolelle.

Uskaltaisin väittää, että koska tilintarkastus on lakisääteinen asiantuntijapalvelu, se voitaisiin jättää hankintalain ulkopuolelle kokonaan. Toinen vaihtoehto on, että laadun painoarvoa pakotetusti korostetaan olemaan hallitseva kriteeri tarjouspyynnöissä eli ei annettaisi vapaita käsiä hankintayksikölle mikä ei taida olla mahdollista hankintalain näkökulmasta. Mutta sillä tavalla päästäisiin eroon epäterveestä kilpailusta. (H4 2020)

H4 toteaa, että iso osa pienten kuntien tilintarkastuksista jää alle kansallisen kynnyksarvon ja on siten hankittavissa suorahankintana hankintalain uudistuksen myötä. Hänen mukaansa edellisellä kilpailutuskierröksellä monet pienet kunnat eivät vielä uskaltaneet käyttää suorahankintaa joko uudistuksen tuoreuden vuoksi tai siitä syystä, että kunnat eivät olleet vielä päivittäneet itse asettamiaan suorahankintarajoja. H4 odottaakin mielenkiinnolla, tapahtuuko tältä osin muutosta tulevilla vuosina 2020-2021 alkavalla kilpailutuskierröksellä.

Haastatteluissa ei noussut esiin näkemyksiä, joiden mukaan tarkastuslautakunnan toiminnalla olisi ainakaan suoraa vaikutusta tilintarkastuksen laatuun. Esimerkiksi H3 toteaa, että tarkastuslautakunnan toiminta ei vaikuta tilintarkastuksen laatuun, koska ”jokainen tilintarkastaja määrittää riskitason, jolla työnsä hoitaa”. Haastateltujen tilintarkastajien keskuudessa esiintyy jonkin verran erilaisia näkemyksiä tarkastuslautakunnan roolista. H4:n mukaan yleisesti ottaen tarkastuslautakunnan rooli on jossain määrin selkiytynyt ja ”löytämässä tarkoituksensa”. Toisaalta hän kritisoi joidenkin tarkastuslautakuntien työskentelyn olevan ”täysin tilintarkastajan antaman avun ja tuen varassa”. H4:n mielestä tarkastuslautakunnan rooli tilintarkastuksen ohjauksessa jää käytännössä melko vähäiseksi. Hänen mielestään tarkastuslautakunnat eivät aina ymmärrä omaa tehtäväänsä vaan pyrkivät joskus toimimaan niin tarkastajina, poliiseina kuin tuomareinakin. H2:n mielestä tarkastuslautakunnan rooli ei aina tue tilintarkastusta. Hänen mukaansa tarkastuslautakunnat pyrkivät liian usein itse määrittelemään tavoitteita, vaikka niiden tulisi pyrkiä ohjaamaan tilintarkastusta valtuuston asettamista tavoitteista muistuttaen ja arvioida toimintaa jälkikäteen. H2 näkee kuitenkin, että parhaimmillaan tarkastuslautakunnan, tilintarkastajan ja kunnan sisäisen tarkastuksen yhdistelmällä voitaisiin nostaa tarkastuksella saavutettavan kokonaisvarmuuden tasoa merkittävästi.

H3 mainitsee tarkastuslautakunnan voivan esittää toiveita, jotka voidaan huomioida tarkastuksessa ajan niin salliessa. Tilintarkastaja ja tarkastuslautakunta voivat keskustella ylimääräisistä lakisääteisen tilintarkastuksen ulkopuolisista töistä, jotka laskutetaan H3:n mukaan erikseen lisätunteina mutta usein samaan hintaan kuin lakisääteinen tilintarkastus. H4:n mukaan tarkastuslautakunnan tulisi vaikuttaa tilintarkastuksen suorittamiseen lähinnä valvomalla käytettävissä olevan ajan riittävyttä ja myöntämällä tarvittaessa lisäpäiviä.

4.3.5 Tarkastuspäivien nykyinen määrä ja hinta

Haastateltujen tilintarkastajien mielipide tilintarkastuksen hintatasosta kävi ilmi jo markkinaosuuskilpailun vaikutuksia koskevissa näkemyksissä. Hintatasoa pidetään yksiselitteisesti todella alhaisena. Näkemykset tarkastuspäivien määrästä ja sen vaikutuksista tilintarkastuksen laatuun ja suorittamiseen eivät ole yhtä helposti tiivistettävissä. Joidenkin mielestä tarkastuspäiviä on yleensä riittävästi ja joidenkin mielestä liian vähän. Kaikki tilintarkastajat käsittelevät tarkastuspäivien määrää siitä näkökulmasta, mitä asiakas saa tai voi odottaa saavansa riippuen tarkastuspäivien määrästä. Yksinkertaistettuna tilintarkastajien välillä vallitsi konsensus siitä, että tarkastus voidaan suorittaa niukoillakin tarkastuspäivillä, mutta silloin täytetään vain lainsäätäjän ja laadunvalvojan asettamat tilintarkastuksen vähimmäisvaatimukset. H1 käyttää ilmausta ”vähimmäislaatu”, H5 puhuu ”pakollisesta vähimmäistasosta” ja H3 toteaa, että ”niukahko ajallinen resurssi pakottaa tilintarkastajan pitäytymään vain olennaisissa asioissa ja poissa lillukanvarsista”. Tilintarkastuksen vähimmäisvaatimusten täyttäminen tarkoittaa asiakkaalle tuotettavan lisäarvon jäämistä palvelun ulkopuolelle. Tämän tuovat selkeimmin esille H1 ja H2.

Tarkastuspäivien riittävällä määrällä on keskeinen vaikutus nimenomaan asiakkaan kokemaan laatuun. Mikäli tarkastuspäiviä on niukasti, tarkastajien on pakko keskittyä vain välttämättömän tekemiseen ja asiakkaan tarkastuksesta saama hyöty jää vähäisemmäksi. Mikäli aikaa on sopivasti, tarkastuskohteen asioihin pystytään keskittymään syvällisemmin ja myös kehittävässä mielessä, ei pelkästään varmentavasta näkökulmasta. Tarkastuksen ensisijainen tarkoitus, myös tarkastuskohteen näkökulmasta, on saada varmuus siitä, että tilinpäätös on kohdullisella varmuudella oikein ja sisäinen valvonta asianmukaisesti hoidettu, lisäarvo tulee kuitenkin siitä, että tarkastajat pystyvät auttamaan toiminnan kehittämisessä. Tätä tapahtuu kaikilla tasoilla, tiimin kaikkien jäsenten toimesta. Päävastuullinen ja kokeneempi tiimi auttaa johtoa ja tekijät antavat vinkkejä/jakavat kokemustaan suorittavalle portaalle asiakkaassa. Tälle ei jää aikaa, jos päiviä on kovin rajallisesti. (H2 2020)

H2 näkee asiakkaan kokeman laadun heikkenemisen voivan johtaa yhä vähäisempiin panostuksiin tulevissa hankinnoissa. Tämä kehityskulku uhkaa hänen mukaansa tilintarkastuksen laadua enemmän kuin hintakilpailu. H1 nostaa tarkastuspäivien määrän merkittävimmäksi yksittäiseksi vaikuttajaksi tilintarkastuksen suorittamiseen, laatuun ja hintaan. Hän kuitenkin tähdentää, että hän ja hänen edustamansa tilintarkastusyhteisö pystyvät täyttämään laatuvaatimukset sillä sopimuksella, joka asiakkaan kanssa on tehty. Avainasemassa on hänen mukaansa tilintarkastajan kokemus. Kokemuksen lisäksi hän mainitsee tarkastusmanuaalit ja analytiikan toiminnan tehostamisen keinoina, joita käytetään jo nyt ja joita voidaan edelleen kehittää. H1 korostaa jälleen eroa ”viranomaislaadun” täyttämisen ja ”muun lisäarvon” tuottamisen välillä. Kokenut tilintarkastaja pystyy annetuilla resursseilla täyttämään laissa määritellyt tehtävänsä, mutta resurssit eivät välttämättä riitä lisäarvon tuottamiseen. H1 ei ole täysin varma, ymmärtääkö asiakas tätä asetelmaa kilpailuttaessaan tilintarkastuspalvelua.

Koska totta kai, jos näet jo sen, että asiakas ei niin sanotusti ”arvosta” tilintarkastusta sen vertaa, että ajattelee, että se pystytään tekemään niin sanotusti vassemmalla kädellä, pienillä resursseilla ja ei haluttaisi oikein siitä mitään maksakaan, niin silloin se odotusarvo ehkä on tilintarkastajallakin se, että asiakas ei edes kaipaa siitä mitään muuta. Että asiakas ostaa tilintarkastuskertomuksen. Mutta sitten se ongelmahan tulee tai se haaste tulee siinä, kun asiakas ei ehkä ajattelekaan niin. Se on ajatellut vain kilpailuttamisvaiheessa niin. Ja sitten ehkä onkin se, että tarvitaan esimerkiksi tilintarkastajan neuvoja paljon, jotka vievät tavallaan sitä aikaa, joka olisikin siihen tilintarkastukseen. (H1 2020)

H5 huomauttaa, että erityisesti pienemmissä kunnissa, joissa tilikausi saatetaan tarkastaa vain kymmenessä päivässä, laadussa voidaan saavuttaa ainoastaan vähimmäistaso. Isommissa kaupungeissa jopa 200 päivän budjetti sen sijaan mahdollistaa tarkastustoimien hajauttamisen ”huomattavasti enemmän riskialttiimmille sektoreille”. H5:n mukaan tämä ei vielä itsessään paranna laatua, mutta antaa paremmat mahdollisuudet laadukkaaseen työskentelyyn. Joissakin tapauksissa tarkastuspäivien vähäinen määrä saattaa uhata myös tilintarkastuksen vähimmäistason saavuttamista. H5 kertoo tietävänsä toimeksiantoja, joissa tarkastuspäivien määrä on niin alhainen, että hän on ”hyvin skeptinen”, riittävätkö ne laadukkaaseen tarkastuksen aikaansaamiseksi varsinkin, kun huomioidaan ”hurjasti kiristyneet” dokumentointivaatimukset. Hän esittääkin tarkastuspäivien määrälle jotain vähimmäisrajaa, ”jolla voitaisiin taata edes kohtuullinen

laatu”. H5 huomauttaa, että tarkastuspäivien määrän suhteen ei ole tapahtunut juurikaan kehitystä vaan määrät ovat pääosin samalla tasolla kuin vuonna 2000 lukuun ottamatta kuntia, joissa kuntaorganisaatio on merkittävästi muuttunut. H2:n mielestä tarkastuspäivien määrä ei aina ole oikeassa suhteessa kunnan toimintojen monimutkaisuuteen tai yksinkertaisuuteen nähden.

4.3.6 Muut vaikuttavat tekijät

Kahden haastateltavan vastauksissa nousi esiin etätyön vaikutus tilintarkastuksen hintaan ja laatuun. Näkemykset olivat jossain määrin erilaiset. H4:n mielestä etätyö on lisääntynyt osin hintatason pakottamana. Hän ei sinänsä kritisoi etätyötä mutta toteaa pitävänsä ”tärkeänä tilintarkastajan läsnäoloa asiakkaan luona riittävässä määrin”. H1 sen sijaan esittää, että useimmat asiakkaat eivät välttämättä vaadi ”paikan päällä kököttämistä ja matkakulujen syntymistä”. Hänen mukaansa tilintarkastaja voikin vaikuttaa omilla toimintatavoillaan palvelun liiketaloudelliseen kannattavuuteen.

H2 luettelee tilintarkastusyhteisön hinnoitteluun nostavasti vaikuttaviksi tekijöiksi esimerkiksi kohteen riskisyyden ja monimutkaisuuden sekä asiakkaan sijainnin ja saavutettavuuden. Alentavasti hinnoitteluun vaikuttavat hänen mukaansa muun muassa taloushallinnon automaation tason ja tuntemuksen tarkastuskohteesta. Jälkimmäisen hän toteaa perustuvan siihen, että tutussa kohteessa hinnoitteluun ei tarvitse jättää yhtä paljon riskivaraa, koska tarkastusriskin arviointi on helpompaa kuin vieraassa kohteessa.

Haastatteluissa nousee esiin jonkin verran pohdintaa kuntasektorin ja yksityisen sektorin tilintarkastuksen lähentymisestä. Erimielisyyttä esiintyy sen suhteen, onko muutos ollut toivottavaa vai ei. H2 ja H4 edustavat asiassa lähes täysin päinvastaisia näkemyksiä.

En ole muiden kysymysten osalta todennut mielestäni olennaisinta asiaa, joka vaikutti vuoden 1997 muutokseen ja sen jälkeiseen kehitykseen julkisessa tarkastuksessa ja eritoten kuntatarkastuksen tilan heikkenemiseen. Se oli se, että yksityisen tilintarkastussektorin silloiset järjestöt ja erityisesti Keskuskauppakamarin annettiin määritellä muutoksen suuntaa. Vaikka valvonta ja moni muu asia on yhdistynyt tilintarkastuksessa, on yhtiöpuolen vaikuttajilla liian suuri rooli kun-

*tatarkastuksen osalta edelleen. He eivät ole olleet eikä heistä ole tullut kuntatar-
kastuksen osajia. Kuntatarkastus ja sen edustajat eivät pystyneet pitämään puo-
liaan. Tai kaikilta osin eivät sitä halunneetkaan. (H4 2020)*

*Näen pelkästään positiivisena kehityksen, jossa kuntatilintarkastus lähestyy
muuta tarkastusta. Myös muussa tarkastuksessa on useita erillislainsäädäntöä si-
sältäviä aloja, joten vaikka kunnat ovat iso joukko ja niissä on paljon erityispiir-
teitä, ei ole tarkoituksenmukaista, että niitä tarkastusmielessä pidettäisiin eril-
lään muusta julkistarkastuksesta ja tarkastuksesta yleensä. (H2 2020)*

4.4 Suurimmat haasteet ja keinot niihin vastaamiseksi

Haastattelun loppupuolella esitettyyn kysymykseen siitä, mitkä ovat suurimmat haasteet laa-
dukkaan tilintarkastuksen suorittamisessa liiketaloudellisesti kannattavasti, mistä nämä haas-
teet johtuvat ja miten niihin voidaan vastata, moni tilintarkastajista mainitsee vastauksena use-
amman kuin yhden haasteen. Eniten mainintoja saa hintataso, joka nousee esille kolmessa vas-
tauksessa. H1 ja H4 mainitsevat tämän kysymyksen yhteydessä vain hintatason. H1 kuitenkin
tarkentaa, että haaste ei liity laatuun vaan liiketaloudelliseen kannattavuuteen. Hänen mukaansa
hintataso on nykyisellään saavuttanut alhaisimman mahdollisen tason. Merkittävin yksittäinen
keino estää hintatason aleneminen entisestään olisi H1:n mielestä se, että tilaajat osoittaisivat
valvovansa tarjoajan tuottavan palvelunsa tarjouksessa luvatus mukaisesti. H4 sen sijaan näkee
hintatason uhkaavan laatua sekä suoraan että välillisesti. Välillinen uhka aiheutuu siitä, että
”alalle ei hakeudu riittävän ammattitaitoisia tai ammattitaidon hankkimista haluavia henkilöitä
työehtojen ja työolosuhteiden heikon vetovoiman vuoksi”. H4 ehdottaa ratkaisuksi käänteistä
eli kiinteähintaista kilpailutusta, jossa laatu ratkaisee. H3 näkee hintatason suhteen parannetta-
vaa sekä tarkastuslautakunnilla että tilintarkastusyhteisöillä. Tarkastuslautakuntien tulisi osoit-
taa arvostavansa tilintarkastusta, mikä näkyisi korkeampina hintoina. Vastaavasti tilintarkas-
tusyhteisöjen pitäisi jättää tarjoamatta, jos työtä ei voi tehdä kannattavasti.

H2 ja H3 näkevät yhdeksi suurimmista haasteista laatuvaatimusten skaalautuvuuden eli sen,
että suuressa ja pienessä kunnassa joudutaan tekemään tietyiltä osin samat asiat, mikä syö suh-
teessa liian suuren osan pienen kunnan tarkastukseen käytettävissä olevasta ajasta. Tähän liit-
tyen H3 mainitsee myös tarkastuspäivien alhaisen määrän osassa toimeksiantoja. H2 ratkaisisi

skaalautuvuuden ongelmaa sekä henkilöstön osaamisen että välineiden eli ohjelmistojen ja työpapereiden jatkuvalla kehittämisellä. H3 peräänkuuluttaa jälleen tarkastuslautakunnan vastuuta tarkastuspäivien määrän määrittämisessä realistiseksi. H5 kommentoi tarkastuspäiviä todeten, että ”kuntamaailmassa vain kestää aikaa ennen kuin ymmärretään, että tilintarkastus on muuta kuin tarkastuspäivien tuottamista”. Hänen mielestään tilintarkastus tulisi nähdä palveluntuottamisena eikä niinkään tarkastuspäivinä.

H5 pohtii myös itse kysymystä. Hän kysyy, tarvitseeko tiukasti säännellyn määrämuotoisen ja lakisääteisen palvelun edes olla laadukasta vai eikö riittäisi, että palvelu on suoritettu teknisesti oikein. H5 jatkaa, että teknisesti oikein suorittamisen riittäessä ”työtä voidaan modifioida pitkälle, mikä parantaa kannattavuutta”. H5 pohtii myös liiketaloudellisen kannattavuuden ja virkavastuun yhdistelmää. Hänen mukaansa ”ajatus virkavastuulla tuotetusta palvelusta yhdistetynä liiketaloudelliseen kannattavuuteen ei ole myöskään selkeää”. Hän esittääkin negatiivisen tavan tavoitella kannattavuutta.

On huono suunta, että kannattavuutta haetaan sillä, että määrämuotoisesti tehdään kaikki oikein mutta mahdollisesti pienemmillä päivämäärillä tai heikommilla resursseilla kuin mitä sopimus edellyttää kuitenkin laskuttamalla täysimääräisesti ja mieluummin enemmänkin. (H5 2020)

H2:n mielestä suurimpiin haasteisiin kuuluvat myös tarjouspyyntöjen jossain määrin kohtuuttomat laatuvaatimukset ja kuntatarkastuksen perinteiden muuttaminen. Kohtuuttomien laatuvaatimusten kuten tarpeettomien auktorisointien tai tarpeettoman pitkän kokemuksen edellyttämisen hän näkee johtavan päävastuullisuuksien keskittymiseen pienelle joukolle tilintarkastajia. H2 toteaa tämän olevan tilintarkastajille raskasta, heikentävän asiakkaan kokemaa laatua ja uhkaavan alan houkuttelevuutta, kun vastuulliseen rooliin pääseminen on hankalaa. Ratkaisuna tähän hän näkee kuntien hankintaosaamisen parantamisen ja tuo esille myös julkisen keskustelun, Kuntaliiton sekä muiden alan toimijoiden roolin. Kuntatarkastuksen perinteillä H2 viittaa asiakkaan odotuksiin tilintarkastajan tulemisesta paikan päälle istumaan neuvotteluhuoneessa, vaikka muutokset taloushallinnon järjestämistavassa ja päätösten dokumentointitavassa ovat muuttaneet tarkastustapaa digitaalisempaan muotoon. H2 näkee, että tässä yhteydessä testataan ”tilintarkastajan kykyä kertoa ja avata omaa työtään sekä taitoa tarjota asiakkaalle näkyvää laatua samalla kun standardien mukainen laatu saavutetaan nyt hyvin eri tyyppisesti kuin

menneenä aikana”. Hänen mukaansa etäyhteyden avulla toteutettavat lyhyet kokoukset, raportoinnit tai neuvonpidot tehostavat ajankäyttöä ja mahdollistavat kannattavan tekemisen. H2 lisää, että tämänkaltaiset käytännöt eivät ennen koronavirusta ole olleet kuntasektorilla yhtä arkipäiväisiä kuin valtionhallinnossa tai yksityissektorilla.

Tilintarkastajilta kysyttiin myös, mitä kunnat ja niiden tarkastuslautakunnat, tilintarkastusyhteisöt, tilintarkastajat, ulkoinen laadunvalvonta sekä lainsäätäjät ja standardien asettajat voivat tehdä, jotta hintakilpailu ei heikennä tilintarkastuksen laatua. Tarkastuslautakuntien osalta esille ovat nousseet jo esimerkiksi hankinta- ja tilaajaosaamisen kehittäminen, laatuvaatimusten asettaminen järkeviksi sekä tarkastuspäivien määrittäminen riittävälle tasolle. Tilintarkastusyhteisöjenkin rooli on jo jossain määrin ollut esillä. Aiemmin mainittujen lisäksi H5 edellyttää tilintarkastusyhteisöiltä laatukäsikirjojensa mukaista palvelua silläkin uhalla, että kannattavuus kärsii. Hänen mukaansa tilintarkastusyhteisöt paikkaavat kannattavuutta myymällä asiakkaille lakisääteisen tilintarkastuksen lisäksi lisäpalveluita ja konsultointia. H4 mainitsee tilintarkastusyhteisöjen roolin lausunnon antajina uudistuksissa. H2 esittää tilintarkastusyhteisöjen vaikutusmahdollisuuksiksi alan yhteisten käytäntöjen ja laatuasian tunnettuuden edistämistä yhdessä alan etujärjestöjen kanssa, laadukkaiden työpaperien ja dokumentointijärjestelmien ylläpitämistä sekä laatuäkökohtien huomioimista tarjousten hinnoittelussa. H3, H4 ja H5 näkevät yksittäisen tilintarkastajan rooliksi lähinnä huolehtia työnsä laadusta hinnoista riippumatta. H2 tarjoaa tähän keinoiksi osaamisen ylläpitämistä ja aktiivista ratkaisujen etsimistä laatuvaatimusten täyttämiseksi sekä standardien että asiakkaan näkökulmasta.

H5:n mielestä ulkoisella laadunvalvonnalla saisi olla korkeintaan välillinen vaikutus hintakilpailuun, koska ulkoisen laadunvalvojan tulee olla riippumaton tarkastuskohteestaan. H3 vaatii ulkoiselta laadunvalvojalta käytännön työn ymmärtämistä todeten ”jos et ole ollut tilintarkastaja, et voi valvoa tilintarkastajan työtä”. H2 toivoisi sekä valvojalta että lainsäätäjiltä ja standardin asettajilta ohjaavaa ja proaktiivista otetta, hyvien käytäntöjen välittämistä ja toimimista ”samalla puolella” alan toimijoiden kanssa. Hänen mielestään valvoja voisi ottaa kantaa siihen, miten kuntien pitäisi määritellä tarkastuksen laajuus ja mitä seikkoja voitaisiin huomioida laatuksiteereissa. H2 lisää lainsäätäjän osalta, että lainsäädännössä tulisi ottaa huomioon skaalautuvuusongelmat eri kokoisissa toimeksiannoissa. H3 toteaa, että standardeja ja vaatimuksia ei tulisi lisätä enää yhtään, jos samalla ei ohjata tarkastuksiin käytettävää aikaa suuremmaksi. Hänen mukaansa on myös naurettavaa, että oletetaan tilintarkastajan hallitsevan ”kaikki lait

laidasta laitaan”, kun lakimiehetkin erikoistuvat tiettyyn tai tiettyihin lakeihin. H5 ei näe eduskunnan lainsäätäjänä ottavan kantaa tilintarkastuksen laatuun vaan näkee esimerkiksi Kuntaliitolla olevan vaikutusmahdollisuuksia muun muassa siihen, että laatu nousisi merkittävään osaan tarjouspyynnöissä. Hän myös toivoo Suomen Tilintarkastajat ry:ltä vahvempaa roolia kuntasektorilla.

4.5 Hinnan suuri merkitys uhkaa tilintarkastuksen laatua

Haastattelussa esitetty väite ”hinnan suuri merkitys tarjouskilpailussa uhkaa tilintarkastuksen laatua” jakaa jonkin verran mielipiteitä eikä monikaan tilintarkastajista tyydy vastaamaan kyllä tai ei. H5 ja H4 tiivistävät näkemyksensä lyhyesti ja ytimekkäästi. Molemmat ovat yksiselitteisesti sitä mieltä, että hinnan suuri merkitys uhkaa laatua. H5 käyttää jopa ilmaisua ”erittäin paljon”. H1:n mukaan uhka kohdistuu lähinnä tilintarkastuksen asiakkaalle tuottamaan lisäarvoon. H3 pitää väitteeseen vastaamista vaikeana. Hänen mukaansa alhainen hinta saattaa joidenkin tilintarkastajien kohdalla vaikuttaa siten, että he tekevät työn kevyemmin ja hyväksyvät siitä seuraavan riskin. H3:n oman työn laatuun hinnalla ei ole vaikutusta, vaan hän toteaa tekevänsä työn ”yhtä laadukkaasti, oli tuntihinta sitten 50 tai 200 euroa”. H2:n vastaus väitteeseen on ”kyllä ja ei”. Hänen mukaansa sellaista uhkaa ei ole, että työ ”olisi tekijöille kannattamatonta ja johtaisi siksi riman alituksiin”, koska tarjoukset lasketaan aina kannattaviksi. H2 näkee kuitenkin hintakilpailun uhkaavan välillisesti laatua.

Keskeisimpänä uhkana alan näkökulmasta hintakilpailussa näen välillisen uhkan siitä, että erittäin korkea ammattitaitoa ja osaamista vaativasta ja samaan aikaan vastuullisesta työstä saatava korvaus ei hintakilpailun vuoksi pysy vertailukelpoisena muun tyyppiseen osaamiseen (juristit, lääkärit, mikä tahansa asian-tuntijatyö) ja siten alan houkuttelevuus kärsii työntekijöiden näkökulmasta. Kyse ei siis ole palkkatasosta vaan ammattiylpeyttä kolauttavasta ongelmasta, jossa asiakkaalta veloitettavan määrän ei koeta olevan oikeassa suhteessa työn vaatimuksiin nähden. Kun näin on ja samaan aikaan laatu- ja muut vaatimukset ovat kasvaneet, alalla on viime vuosien aikana nähty liian paljon kokeneiden tekijöiden siirtymisiä ”pöydän toiselle puolelle”. Tämä näkyy työvoimapulan merkkeinä ja ammattikunnan pienentymisenä ja sitä kautta osaamisen kaventumisena. (H2 2020)

5 PÄÄTELMÄT

Laatua polkuhintaan? Tutkimuksen nimessä esitetään jopa provokatiiviseksi luonnehdittava kysymys. Kysymyksen taustalla on huoli siitä, uhkaako hintakilpailu tilintarkastuksen laatua. Toisin sanoen, onko nykyisillä tilintarkastuspalkkioilla mahdollisuus suorittaa tilintarkastus laadusta tinkimättä? Tilintarkastuksen laadun määrittelemisen todetaan alan kirjallisuudessa vaikeaksi. Käsitteelle ei ole yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää (esim. IFAC 2018, 1906). Siksi tilintarkastajien kaikkia haastatteluissa esittämiä näkemyksiä tulee ainakin jossain määrin peilata heidän omaan laatukäsitykseensä. Tilintarkastajien näkemykset antavat tilintarkastuksen laadulle kaksi vaihtoehtoista määritelmää. Tilintarkastuksen laatu koostuu joko lakisääteisen laadun ja asiakkaan kokeman laadun yhdistelmästä tai pelkästä lakisääteisestä laadusta. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa asiakkaan kokema laatu nähdään enemmänkin asiakkaalle tuotettavana lisäarvona kuin tilintarkastuksen laadun osana. Yksinkertaisimmillaan lakisääteinen laatu tarkoittaa sitä, että tilintarkastuksen tuloksena voidaan todeta tilinpäätöksen olevan olenaisilta osin oikein tai sitä, että tilintarkastus on suoritettu lain ja julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti. Tällöin saavutetaan lainsäätäjän ja laadunvalvojan asettamat vähimmäisvaatimukset, mutta juuri muuhun ei riitä resursseja. Lakisääteistä laatua kuvaillaan myös tilintarkastuksen vähimmäislaaduksi.

5.1 Markkinaosuuskilpailusta ja laatuvaatimuksesta aiheutuvat haasteet

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tavoite oli selvittää, mitä haasteita markkinaosuuskilpailu ja laatuvaatimukset aiheuttavat kuntien tilintarkastuksen hinnalle ja laadulle. Samalla tavoitteena oli selvittää, miten haasteet vaikuttavat tilintarkastuksen odotuskuiluun. Laatuvaatimukset ovat pääosin joko lainsäätäjän tai laadunvalvojan asettamia. Laatuvaatimuksista erityisesti skaalautuvuuden ongelmat nousevat esiin tilintarkastajien näkemyksissä. Pienet kunnat joutuvat tältä osin kärsijän rooliin, koska niin sanotusti pakolliset tarkastustoimenpiteet vievät suhteessa suuremman osan aikaresurssista kuin suurten kuntien tarkastuksessa. Puutteet skaalautuvuudessa heikentävät vähillä tarkastuspäivillä tehtävissä toimeksiannoissa erityisesti asiakkaan kokemaa laatua mutta joissakin tapauksissa myös lakisääteistä laatua. Lisäksi ne voivat nostaa

pienien tarkastuskohteiden hintoja. Ulkoisen laadunvalvojan laatuvaatimuksilla on tilintarkastajien mielestä sekä positiivinen että negatiivinen vaikutus laatuun. Laadunvalvojan laatuvaatimuksia pidetään toisaalta asianmukaisina ja laatua parantavina ja toisaalta kysytään, ymmärtääkö laadunvalvoja julkisen sektorin tarkastusta. Ymmärtämättömyydestä voi seurata irrelevantteja laatuvaatimuksia. Osa tilintarkastajista näkeekin, että työtä tehdään joiltain osin lähinnä laadunvalvojaa varten, mikä on omiaan heikentämään tilintarkastuksen kannattavuutta. Tilintarkastajien näkemyksistä ei tullut ilmi, että ulkoisen laadunvalvojan laatuvaatimuksilla olisi ainakaan suoraa vaikutusta tilintarkastuksen hintaan. Toisaalta vastauksista nousi esiin esimerkiksi laaduntarkastusten turhan pitkä kesto, mikä vie tilintarkastajien aikaa ja aiheuttaa siten kustannuksia tilintarkastusyhteisöjen katettavaksi. Tämän voidaan nähdä vaikuttavan välillisesti tilintarkastuksen hintaan.

Markkinaosuuskilpailu ja tilintarkastuksen kilpailutus muodostavat yhdessä kokonaisuuden, jolla on tutkimuksen tulosten perusteella valtava merkitys tilintarkastuksen laatuun ja hintaan. Markkinaosuuskilpailun osalta on mielenkiintoista havaita, että ainakin kuntasektorin tilintarkastusmarkkinoilla kilpailu on hintojen näkökulmasta tehokasta, vaikka markkinat ovat hyvin keskittyneet (vrt. Yardley ym. 1992, 2–4). Tilintarkastajien näkemysten perusteella tilintarkastusalan hintakilpailu on seurausta sekä tilintarkastusyhteisöjen itse polkemista hinnoista että tarkastuslautakunnan puutteellisesta hankinta- ja tilaajaosaamisesta. Tutkimuksen tuloksista käy ilmi, että hintataso on yksiselitteisesti liian alhainen. Hintakilpailu uhkaa erityisesti asiakkaan kokemaa laatua mutta joissakin tapauksissa myös lakisääteistä laatua. Tilintarkastajien näkemyksissä korostuu hintakilpailun aiheuttama välillinen uhka tilintarkastuksen laadulle: Useamman tilintarkastajan mielestä alhainen hintataso kertoo tilintarkastusalan arvostuksen puutteesta, joka heikentää alan houkuttelevuutta. Tämän seurauksena on vaikeaa houkutella uusia osajia alalle ja pitää vanhoista kiinni. Välillinen uhka laadulle aiheutuu myös siitä, että huonompi kannattavuus heikentää tilintarkastusyhteisön mahdollisuuksia kehittää osaamista ja toimintaa.

Tarkastuslautakunnan hankinta- ja tilaajaosaaminen nousee tutkimuksen perusteella tilintarkastuksen hinnan suurimmaksi kipupisteeksi. Tutkimuksen perusteella on selvää, että tilintarkastuspalveluiden hankintaan ja tarjouspyynnön laatukriteerien asettamiseen liittyy haasteita. Yhtä selvää on kuitenkin se, että hankinta- ja tilaajaosaamista tulee kehittää huomattavasti, jotta ti-

tilintarkastuksen hinnat nousevat järkevälle tasolle ja tilintarkastuksen laatu ei kärsi. Tilintarkastajien näkemysten pohjalta muodostuu huolestuttava kuva tarkastuslautakuntien hankinta- ja tilaajaosaamisesta: Tarkastuslautakunnat eivät välttämättä edes tiedä, mitä on laadukas tilintarkastus, eivätkä usein osaa sen enempää laatia kuin vertaillakaan laatukriteerejä. Yhdessä laatukriteerien yhteismitallisuuden kanssa tämä johtaa väistämättä hinnan korostumiseen valintakriteerinä. Heikko tilaajaosaaminen vaikuttaa tilintarkastuksen hintaan, koska tarkastuslautakunnat eivät valvo tai osaa valvoa sitä, että palvelu tuotetaan tarjouksessa luvatus mukaisesti. Tällöin myös laatu saattaa kärsiä. Valvonnan puute mahdollistaa epärehelliset tarjoukset, joiden avulla tilintarkastusyhteisöt voivat polkea hintaa yhä alemmaksi ja siten tavoitella markkinaosuuksia.

Tarkastuslautakunta vaikuttaa tilintarkastuksen laatuun määrittelemällä tarkastuspäivien määrän (ks. Ala-aho ym. 2019, 191–192). Tutkimuksen tulosten perusteella tarkastuslautakunnat eivät kuitenkaan välttämättä aina ymmärrä tätä yhtälöä, mikä on omiaan kasvattamaan tilintarkastuksen odotuskuilua. Tutkimuksen selvin tulos voidaan kiteyttää seuraavasti: asiakas saa enintään sitä mitä tilaa. Valitettavasti asiakas ei kuitenkaan saa aina edes tilaamaansa. Tarkastuspäivien määrä ei sinänsä ole liian alhainen, jos asiakkaalle riittää pelkkä vähimmäislaatu. Tarkastuspäivien määrä siis ratkaisee sen, voidaanko tilintarkastuksella tuottaa myös asiakkaan kokemaa laatua parantavaa lisäarvoa. Lakisääteisen laadun täyttäminen tuo jo itsessään lisäarvoa asiakkaalle, kun tilinpäätöksen voidaan todeta kohtuullisella varmuudella olevan olennaisilta osin oikein. Tämän päälle tuotettavaan lisäarvoon liittyen tutkimuksen tulokset nostavat pohdittavaksi kaksi asiaa. Ensinnäkin voidaan kysyä, tarvitseeko tilintarkastuksen edes tuottaa muuta lisäarvoa kuin lakisääteinen laatu. Toisekseen herää kysymys, onko tilintarkastusyhteisöllä mitään motivaatiota tuottaa ylimääräistä lisäarvoa, jos se ei hyödy siitä tulevissa kilpailutuksissa.

Tilintarkastajien näkemyksissä korostuu tilintarkastajan toimialatuntemuksen ja osaamisen merkitys laadun osatekijänä. Tutkimuksen tulosten valossa voidaankin todeta toimialatuntemuksen ja osaamisen olevan avainasemassa, jotta niukoilla resursseilla voidaan turvata edes tilintarkastuksen vähimmäislaatu. Niukat resurssit edellyttävät keskittymistä olennaisiin asioihin, joiden tunnistaminen vaatii tilintarkastajalta toimialatuntemusta (ks. Leppänen 2015, 101–106). Tilintarkastaja pystyy tuottamaan lakisääteisen laadun vähilläkin resursseilla suoritta-

malla tietyt pakolliset tarkastustoimenpiteet sekä tarkastamalla olennaiset asiat. Tämä ajatusmalli näkyy vahvasti tilintarkastajien laatukäsityksissä ja selittää, miksi kaikki eivät koe hintakilpailun uhkaavaan suoraan tilintarkastuksen laatua vaan lähinnä asiakkaan kokemaa laatua. Tilintarkastuksen tulisi olla yhteiskunnallisesti hyödyllistä (esim. Halonen & Steiner 2009, 16) ja liiketaloudellisesti kannattavaa (esim. IFAC 2018, 1927). Lakisääteisen laadun täyttämällä on yhteiskunnallista hyötyä, mutta onko se yksinään riittävää? Jääkö yhteiskunnallinen hyöty liian pieneksi tilanteessa, jossa kilpailutuksen voittaa halvin hinta ja seurauksena saatetaan saada vain vähimmäisvaatimukset täyttävä tilintarkastus? Onko vähimmäislaadun täyttävä tilintarkastus tarkoituksenmukaista vai onko kyse vain siitä, että kunnat haluavat palvelun mahdollisimman halvalla, minkä seurauksena tilintarkastusyhteisöt eivät kannattavuutensa vuoksi voi tarjota muuta kuin vähimmäislaatua?

Tilintarkastusyhteisöjen ja tilintarkastajien näkökulmasta on loogista, että lakisääteisten vaatimusten täyttäminen riittää. Julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan (2016, 11) mukaan tilintarkastajan varsinaisiin tehtäviin ei kuulu toimintaohjeiden antaminen eikä muustakaan asiakkaalle tuotettavasta lisäarvosta säädetä laissa tai muissa tilintarkastajaa velvoittavissa säännöksissä. Myös Vakkuri (2011, 67) toteaa, että päämies-agenttimallissa tilintarkastuksen laatu tarkoittaa perustehtävässä onnistumista. Tilintarkastajien ajatus on pitkälti sen suuntainen, että asiakas määrittelee tuotettavan palvelun sisällön päättäessään tarkastuspäivien määrästä. Vähäiset tarkastuspäivät tarkoittavat väistämättä sitä, että ylimääräisen lisäarvon tuottamiseen ei jää resursseja. Asiakas ei voi odottaa enempää kuin mistä maksaa, koska tilintarkastus on liiketoimintaa, jonka tulee olla tekijälleen kannattavaa. Jää siis tilaajan vastuulle huolehtia riittävästä resursseista, jos se haluaa palvelun tuottajalta muutakin kuin vähimmäisvaatimukset täyttävän palvelun. Kun tähän yhdistetään tilaajan puutteellinen käsitys tilintarkastuksen laadusta, voidaan tilintarkastukseen helposti kohdistaa kohtuuttomia odotuksia ja tilintarkastuksen odotuskuilu kasvaa.

Hieman ongelmallisena voi nähdä myös sen, että tilintarkastusyhteisön asiakkaalle tuottama lisäarvo ei välttämättä tuota lisäarvoa tilintarkastusyhteisölle itselleen. Asiakas ei ehkä ole edes kiinnostunut hankkimaan lisäarvoa ja vaikka olisikin, niin se ei osaa välttämättä arvioida saamansa palvelun laatua. Kun tähän yhdistetään hankintalain rajoitukset tarjouspyynnön laatukriteerien suhteen sekä laatukriteerien asettamisen ja vertailun vaikeus, ollaan tilanteessa, jossa

tilintarkastusyhteisö ei juurikaan hyödy tuottamastaan lisäarvosta tulevia kilpailutuksia ajatellen. Myös tämän perusteella on varsin loogista, että tilintarkastusyhteisöjen näkökulmasta lakisääteisen laadun täyttäminen riittää. Toisaalta odotuskuilun seurauksena asiakkaan kokeman laadun heikkeneminen voi aiheuttaa noidankehän, jossa kuntia kiinnostaa yhä vähemmän panna tilintarkastukseen, mikä heikentää entisestään tilintarkastuksen kannattavuutta ja edelleen asiakkaan kokemaa laatua. Tilintarkastusalaa tulisi siis kiinnostaa tilintarkastuksen laatu paitsi alan legitimitetin (ks. Vakkuri 2011, 73) niin myös kannattavuuden näkökulmasta.

Yhteiskunnallisen hyödyn näkökulmasta ei välttämättä ole toivottavaa kehitystä, että tilintarkastus tuottaa vain vähimmäislaadun. Tarkastuskohteet muuttuvat yhä monimutkaisemmiksi ja tuottavat entistä enemmän ja nopeammin taloudellista ja muuta informaatiota varmennettavaksi. Kehitys on omiaan lisäämään tilintarkastukseen kohdistuvia vaatimuksia (ks. Alakare 2018). Jos tilintarkastajien mukaan jo nyt monissa toimeksiannoissa pystytään tuottamaan annetuilla resursseilla vain vähimmäislaatu, niin miten tulevaisuudessa pystytään vastaamaan toimintaympäristön muutoksen aiheuttamaan haasteeseen? Jääkö asiakkaalle tuotettava lisäarvo tällöin yhä pienempään sivurooliin vai pitäisikö se suosiolla unohtaa kokonaan?

5.2 Keinot vastata haasteisiin

Tutkimuksen toisena tavoitteena oli selvittää, miten markkinaosuuskilpailun ja laatuvaatimusten aiheuttamiin haasteisiin voidaan vastata. Tutkimuksen tulosten perusteella kuntien tulisi kehittää tilaaja- ja hankintaosaamista. Tilajaajan eli tarkastuslautakunnan pitäisi osoittaa valvovansa, että palvelu todella tuotetaan siten kuin tarjouksessa on luvattu. Valvonnalla karsittaisiin hintoja polkevat epärehelliset tarjoukset. Hankintaosaaminen tarkoittaa ennen kaikkea laatukriteerien asettamista ja vertailua. Molempiin liittyy suuria haasteita, koska tutkimuksen tulosten perusteella tarkastuslautakunnan ymmärrys tilintarkastuksen laadusta on varsin puutteellista. Aiemman tutkimuksen valossa puutteellista ymmärrystä selittää sekä laatukäsitteen epämääräisyys (esim. Vakkuri 2011, 65) että tilintarkastuksen kulminoituminen standardimuotoiseen tilintarkastuskertomukseen (Martikainen ym. 2002, 22). Laatukriteerit pitäisi saada tavalla tai toisella keskeisempään rooliin, jotta tilintarkastajan valinnassa ei ratkaisisi pelkkä hinta. Oulasvirran (2009, 91) mukaan hinnan liian suuri painoarvo johtaa tilintarkastuksen tosiasiallista laatua vaarantavaan hintakilpailuun. Tilintarkastajien näkemykset ovat hyvin pitkälti samansuuntaisia.

Laatukriteereiden pitäisi olla myös tarkoituksenmukaisia. Hankintaosaamisen kehittämiseksi esitetään esimerkiksi julkista keskustelua ja alan toimijoiden yhteistyötä. Vastuu laatuasian edistämisestä on yhteinen: lainsäätäjä, kunnat, tarkastuslautakunnat, PRH, Kuntaliitto, Suomen Tilintarkastajat ry, tilintarkastusyhteisöt ja yksittäiset tilintarkastajat voivat kaikki tehdä osansa. Osa tilintarkastajista olisi valmis uudistamaan koko kilpailutuksen. Vaihtoehtoiksi tarjotaan esimerkiksi käänteistä kilpailutusta ja jopa tilintarkastuksen kilpailutuksen jättämistä kokonaan hankintalain ulkopuolelle. Esiin nousee myös jo nyt olemassa oleva mutta toistaiseksi vielä vähän käytetty mahdollisuus hankkia kynnsarvon alle jäävät tilintarkastuspalvelut ilman hankintalain mukaista kilpailutusta (ks. HankintaL 2 §). Tutkimuksessa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, ratkaiseeko tämä tilintarkastuksen hankintaan liittyviä haasteita vai aiheuttaako se kenties uusia ongelmia.

Vakkurin (2011, 88–89) mukaan laadunvalvonnan tulisi hintakilpailun vuoksi kiinnittää erityistä huomiota tarkastuspäivien määrään. Haastatellut tilintarkastajat esittävät tarkastuspäivien määrästä huolehtimisen olevan lähinnä tarkastuslautakuntien vastuulla. Osana parempaa hankintaosaamista tarkastuslautakunnan tulisi määrittää tarkastuspäivät realistiselle tasolle. Tässä yhteydessä tarkastuslautakunnan tulisi ottaa huomioon, mitä se haluaa tilintarkastukselta. Hinnan minimoimisen sijaan sen pitäisi olla kiinnostunut laadun maksimoinnista (IFAC 2018, 1905–1906). Laadun korostaminen tilintarkastajan valinnassa edellyttäisi valmiutta maksaa tarvittaessa enemmän. Esimerkiksi Deis ja Giroux (1996) ovat todenneet tilintarkastukseen käytetyn ajan ja tilintarkastuspalkkion vaikuttavan selvästi tilintarkastuksen laatuun (ks. myös IFAC 2018, 1905–1906). Ainakin teoriassa enemmän tarkastuspäiviä ja korkeammat hinnat johtavat tilanteeseen, jossa kaikki voittavat: tilintarkastusalan arvostus nousee ja asiakkaan kokema laatu paranee, minkä seurauksena tilintarkastusalan arvostuksen puutteesta ja asiakkaan odotuskuilusta kumpuavat ongelmat ratkeavat. Toisaalta joistakin tilintarkastajien näkemyksistä käy ilmi epäluottamus markkinoita kohtaan. Voidaankin perustellusti kysyä, paranisiko laatu vai valuisivatko hyödyt joissakin tapauksissa pelkästään tilintarkastusyhteisöille (ks. Yardley ym. 1992, 4).

On syytä huomata, että tilintarkastusyhteisöillä ja tilintarkastajilla itsellään on suuri vastuu sekä tilintarkastuksen laadusta että hinnasta. Tutkimuksen tulosten perusteella tilintarkastusyhteisöjen tulee tarjota vain siten kuin pystyvät palvelun tosiasiallisesti tuottamaan. Matala palkkio ei

saa johtaa laadun heikkenemiseen (esim. IFAC 2018, 1918–1920). Samalla tilintarkastusyhteisöt pitävät huolen siitä, että hinnat pysyvät järkevällä tasolla. Niin hintakilpailu kuin tilintarkastukseen kohdistuvien vaatimusten lisääntyminenkin edellyttävät, että tilintarkastuksen on kehityttävä muutoksen mukana (esim. Ala-aho ym. 2019, 190). Tilintarkastajien näkemysten mukaan on tärkeää, että tilintarkastusyhteisöt ja tilintarkastajat kehittävät jatkuvasti osaamistaan ja etsivät uusia toimintatapoja. Tilintarkastajat peräänkuuluttavat tilintarkastusyhteisöiltä ja yksittäisiltä tilintarkastajilta laatua hinnoista riippumatta. Kannattavuutta ei saa tavoitella laadun kustannuksella. Näin ollen ratkaisuksi muodostuu kannattavuuden varmistaminen työskentelytapoja tehostamalla. Tilintarkastajat näkevät tehokkuutta ja samalla laatua edistävinä tekijöinä muun muassa laadukkaat tarkastusmanuaalit ja työpaperit, hyvät dokumentointivälineet sekä atk-avusteiset tarkastusmenetelmät ja muut aineiston käsittelyä helpottavat työkalut. Myös etätyön merkitys nousee esiin. Näkemyksissä on hieman eroja sen suhteen, minkä verran asiakas todella tarvitsee ja ylipäänsä edellyttää tilintarkastajan fyysistä läsnäoloa. Selvää on kuitenkin se, että silloin kun fyysinen läsnäolo ei ole tarpeen, tilintarkastusta voidaan tehostaa etätyöskentelyllä niin yhteydenpidon kuin tarkastustoimenpiteidenkin osalta.

Kehityksen seurauksena tarkastus edellyttää entistä enemmän keskittymistä olennaisiin asioihin ja yhä riskiperusteisempaa painotusta (ks. Leppänen 2015, 117–118). Tilintarkastuksen tapaan myös laaduntarkastukset keskittyvät erityisesti painopistealueisiin (PRH 2019b, 3, ks. myös Horsmanheimo ym. 349). Voisiko ratkaisu yhteisen sävelen löytämiseksi olla erityiset dokumentaatio- ja laatuvaatimukset painopistealueiden osalta? Tällöin tarkastusta voitaisiin tehostaa tinkimällä vähemmän olennaisten osa-alueiden tarkastuksen dokumentaatiosta. Näihin osa-alueisiin kohdistettaisiin tarkastusta, mutta dokumentointi voisi olla suoraviivaisempaa.

5.3 Yhteenveto

Tutkimuksen tulokset aiheuttavat ristiriitaisia tunteita kuntasektorin tilintarkastuksen tilasta nyt ja varsinkin tulevaisuudessa. Ala-aho ym. (2019, 191–192) mukaan kuntien tilintarkastus on pääsääntöisesti vaatimusten mukaista, mutta esimerkiksi niukat resurssit ja haasteet tilintarkastuksen kattavuudessa ovat potentiaalisia riskitekijöitä. Tutkimuksen tulokset ovat hyvin samansuuntaisia. Tutkimuksen perusteella lainsäätäjän ja laadunvalvojan asettamat vähimmäisvaatimukset voidaan täyttää ja pääsääntöisesti täytetäänkin hintakilpailusta huolimatta. Ti-

tilintarkastusyhteisöt ovat myös pystyneet ja pystyvät jatkossakin vastaamaan haasteisiin tehokkaalla toimintatapojaan. Toisaalta hintakilpailun nähdään uhkaavan tilintarkastuksen laatua eri tavoin. Ääripäätä edustavissa tapauksissa ainoa jälki tilintarkastuksesta on tilintarkastuskerromus ja lasku. On selvää, että yksittäisistä riman alituksista ei tulla ikinä pääsemään eroon millään alalla eikä niistä siksi kannata vetää liikaa johtopäätöksiä. Sen sijaan tutkimuksen tulokset herättävät suurta huolta siitä, että nykyisillä resursseilla tilintarkastus ei kykene tuottamaan muuta kuin vähimmäislaadun, mikä tarkoittaa usein asiakkaan kokeman laadun heikkenemistä. Kuntasektorin toimijoiden onkin kysyttävä itseltään, riittääkö tilintarkastuksen tuottama vähimmäislaatu vai pitäisikö tilintarkastuksen tuottaa muutakin lisäarvoa. Mikäli riittää, huoli on turha. Tällöin voisi ajatella, että tilintarkastus toteuttaa vain laissa säädettyä ydintehäväänsä ja muu lisäarvo hankitaan ostamalla kohdennettuja palveluita joko tilintarkastusyhteisöiltä tai muilta toimijoilta. Mikäli vähimmäislaatu ei riitä – tai vaikka riittäisikin – kuntasektorin toimijoilla on paljon pohdittavaa, jotta tilintarkastus kehittyä toivottuun suuntaan. Jokainen toimija voi kehittää tahollaan omaa toimintaansa. Toimivan kokonaisuuden saavuttamiseksi ei kuitenkaan ole muuta vaihtoehtoa kuin laajamittainen yhteistyö.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää kokeneiden JHT-tilintarkastajien näkemyksiä siitä, mitä haasteita markkinaosuuskilpailu ja laatuvaatimukset aiheuttavat kuntien tilintarkastuksen laatuun ja hintaan liittyen ja miten näihin haasteisiin voidaan vastata. Tutkimuksen voidaan nähdä pääpiirteittäin onnistuneen tavoitteessaan. Ensinnäkin tutkimuksessa pääsee kuuluville viiden kokeneen JHT-tilintarkastajan ääni ja toisekseen tutkimuksen tuloksissa nousee esiin useita laatuun ja hintaan liittyviä haasteita sekä keinoja haasteisiin vastaamiseksi. Tietyt osa-alueet olisivat edellyttäneet laajempaa tutkimusta, mutta tutkimuksen tulosten pohjalta voidaan kuitenkin muodostaa muutamia keskeisiä havaintoja, joiden tueksi on useamman tilintarkastajan näkemys.

Ennen kaikkea tutkimus herättää uusia kysymyksiä, joista voi jalostaa monia mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita: Millaisia laatukriteereitä tarjouspyynnössä pitäisi olla ja miten niitä tulisi vertailla? Lisääntyvätkö suorahankinnat ja jos lisääntyvät, niin mitä vaikutusta sillä on tilintarkastuksen hintoihin tai asiakkaan kokemaan laatuun? Mitä ongelmia käänteinen kilpailutus ratkaisee ja mitä haasteita siihen liittyy? Mitä tilintarkastuksen laatu on kunnan taloushallinnon henkilöstön näkökulmasta ja mitä he haluavat tilintarkastukselta? Jatkotutkimusehdotuksissa

on mahdotonta sivuuttaa koronaepidemian vaikutuksia. Tutkimuksessa esiin noussut tilintarkastuksen suorittaminen etätyönä on ollut kevään 2020 trendi. Etätarkastusta on toki tehty aiemminkin mutta ei samoissa määrin kuin nyt. Käytännössä kaikki tarkastus on jouduttu tekemään pakon edessä täysin etätyönä. Olisikin mielenkiintoista selvittää sekä tilintarkastajien että asiakkaiden kokemuksia etätarkastuksesta. Selvittämällä etätarkastuksen hyötyjä, haittoja ja haasteita voitaisiin parhaimmillaan luoda toimivia käytäntöjä, jotka voisivat parantaa sekä tilintarkastuksen laatua että liiketoiminnallista kannattavuutta. Yhden haastateltavan sanoin: ”Mahdollisuuksia on.”

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Ala-aho, V. (2019). Tarkastuslautakunnan tehtävät ja käytännön arviointityö kunnissa ja kuntayhtymissä. Teoksessa: Ala-aho, V., Leppänen, P. & Oulasvirta, L. (2019). *Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä*. Helsinki: Alma Talent.

Ala-aho, V. (2015). Tilintarkastajajärjestelmäuudistus JHTT-näkökulmasta. Teoksessa: Kihn, L., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Vahtera, V. & Wacker, J. (2015). *Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium: näkökulmia tilintarkastuksen uudistumiseen ja standardeihin*. Tampere: Tampere University Press.

Ala-aho, V., Leppänen, P. & Oulasvirta, L. (2019). *Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä*. Helsinki: Alma Talent.

Copley, P. & Doucet, M. (1993). *Auditor Tenure, Fixed Fee Contracts, and the Supply of Substandard Single Audits*. *Public Budgeting & Finance*, 13(3), 23–35.

DeAngelo, Linda E. (1981). *Auditor Size and Audit Quality*. *Journal of Accounting and Economics*, 3.

Deis, D. & Giroux, G. (1996). *The effect of auditor changes on audit fees, audit hours, and audit quality*. *Journal of Accounting and Public Policy*, 15(1), 55–76.

Halonen, K. & Steiner, M. (2009). *Tilintarkastusprosessi käytännössä*. Helsinki: WSOYpro.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S. Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). *Tutki ja kirjoita* (15. uud. p.). Helsinki: Tammi.

Horsmanheimo, P., Kaisanlahti, T. & Steiner, M. (2017). *Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussäätely: Kommentaari* (2., uudistettu painos.). Helsinki: Alma Talent.

Kailiala, E. (2015). Tilintarkastuksen menestystekijät ja haasteet Suomen tilintarkastusmarkkinoilla. Teoksessa: Kihn, L., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Vahtera, V. & Wacker, J. (2015). *Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium: näkökulmia tilintarkastuksen uudistumiseen ja standardeihin*. Tampere: Tampere University Press.

Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. (2005). *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Tampere: Vastapaino.

Leppänen, P. (2015). Kunnallinen tilintarkastus – nykytila, muutos ja kehitysnäkymät. Teoksessa: Kihn, L., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Vahtera, V. & Wacker, J. (2015). *Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium: näkökulmia tilintarkastuksen uudistumiseen ja standardeihin*. Tampere: Tampere University Press.

Leppänen, P. (2019). Tilintarkastus kunnissa ja kuntayhtymissä. Teoksessa: Ala-aho, V., Leppänen, P. & Oulasvirta, L. (2019). *Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä*. Helsinki: Alma Talent.

Martikainen, J., Meklin, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. (2002). *Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen: Kuntien näkemyksiä tarkastuksesta, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista*. Tampere University Press.

Mayston, David (1993). *Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Management*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 6 (3).

Meklin, P. (2009). Tarkastus verorahoitteisessa ja markkinarahoitteisessa toiminnassa – erojen ja yhtäläisyyksien teoreettisia perusteluja. Teoksessa: Heiskanen Johanna, Kihn Lili-Anne, Näsi Salme (Toim.) (2009). *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere. Tampere University Press.

Myllymäki, A. & Vakkuri, J. (2001). *Tulos, normi, tilivelvollisuus: Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere University Press.

Näsi, S. (2009). Katsaus tilintarkastuksen opetukseen ja tutkimukseen Suomen kauppatieteellisissä yksiköissä. Teoksessa: Heiskanen Johanna, Kihn Lili-Anne, Näsi Salme (Toim.) (2009). *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere. Tampere University Press.

Oulasvirta, L. (2009). Valtion virastojen ja laitosten tilintarkastus – tarkastuslaatua verovaroin. Teoksessa: Heiskanen Johanna, Kihn Lili-Anne, Näsi Salme (Toim.) (2009). *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere. Tampere University Press.

Ruhnke, K. & Schmidt, M. (2014). *The audit expectation gap: existence, causes, and the impact of changes*. *Accounting and Business Research*, 44(5), 572–601.

Tagesson, T., Glinatsi, N., & Prahl, M. (2015). *Procurement of audit services in the municipal sector: the impact of competition*. *Public Money & Management*, 35(4), 273–280.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Helsinki: Tammi.

Vakkuri, Jarmo (2011). Laadunvarmistuksen ongelma julkishallinnon tilintarkastuksessa. Teoksessa: Vakkuri Jarmo, Oulasvirta Lasse, Wacker Jani, Kivimäki Riikka. *Tarkastus ja arviointi: julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere. Tampere University Press.

Vahtera, V. (2015). Tilintarkastajatutkintojen ja tilintarkastajien valvonnan uudistaminen. Teoksessa: Kihn, L., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Vahtera, V. & Wacker, J. (2015). *Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium: näkökulmia tilintarkastuksen uudistumiseen ja standardeihin*. Tampere: Tampere University Press.

Yardley, J. A., Kauffman, N. L., Cairney, T. D. & Albrecht, W. D. (1992). *Supplier behavior in the U.S. audit market*. Journal of Accounting Literature, 11, 151.

Virallislähteet:

HankintaL. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397.

Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa (2016).

KuntaL. Kuntalaki 10.4.2015/410.

TTL. Tilintarkastuslaki 18.9.2015/1141.

Henkilölähteet:

Haastateltava H1. Skype-haastattelu 17.04.2020.

Haastateltava H2. Sähköpostihaastattelu 17.04.2020

Haastateltava H3. Sähköpostihaastattelu 20.04.2020

Haastateltava H4. Sähköpostihaastattelu 14.04.2020

Haastateltava H5. Sähköpostihaastattelu 28.04.2020

Internet-lähteet:

Alakare, S. (2020a). ”*Valoe lykkäsi tilinpäätöstään – säännöllinen tarkkailu takaa tilintarkastuksen laadun*”. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/valoe-lykkasi-tilinpaatostaan-saannollinen-tarkkailu-takaa-tilintarkastuksen-laadun/70d84340-fd37-4700-9443-081706574f16?ref=linkedin:eb41> Luettu 5.4.2020

Alakare, S. (2020b). *Sanna Alakare: Laaduntarkastuksen tulisi olla tilintarkastajan työtä ohjaavaa*. <https://www.suomentilintarkastajat.fi/toimintamme/ajankohtaista/uutisia/sanna-alakare-laaduntarkastuksen-tulisi-olla-tilintarkastajan-tyota-ohjaavaa> Luettu: 5.4.2020

Alakare, S. (2018). *Tilintarkastajan työn laadun merkitys korostuu*. <https://www.suomentilintarkastajat.fi/blogi/tilintarkastuksen-asiantuntijoille/tilintarkastajan-tyon-laadun-merkitys-korostuu> Luettu: 12.4.2020

Herrala, O. (2019a). *Tilintarkastajien laadusta eripuraa – ”Tuntuu, ettei ammattikuntaamme luoteta lainkaan”*. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/tilintarkastajien-laadusta-eripuraa-tuntuu-ettei-ammattikuntaamme-luoteta-lainkaan/b1821f56-837c-4654-b6a7-681945506638> Luettu: 11.4.2020

Herrala, O. (2019b). *Valvoja vastaa tilintarkastajien kritiikkiin: ”Hyvin puutteellista työtä”*. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/valvoja-vastaa-tilintarkastajien-kritiikkiin-hyvin-puutteellista-tyota/a18392ce-b4ff-473f-8f94-9b51281a182c> Luettu: 11.4.2020

Kuntaliitto (2018). *Tarkastuslautakuntien toiminta valtuustokauden vaihtuessa ja tilintarkastusyhteisön valinta*. <https://www.kuntaliitto.fi/talous/tarkastus-ja-valvonta/tarkastuslautakunta/tarkastuslautakuntien-toiminta-valtuustokauden-vaihtuessa-ja-tilintarkastusyhteisön-valinta> Luettu: 8.5.2020

Nykänen, M. (2019). *Viisi kysymystä tilintarkastuksen laaduntarkastuksista*. <https://www.suomentilintarkastajat.fi/blogi/tilintarkastuksen-asiantuntijoille/viisi-kysymysta-tilintarkastuksen-laaduntarkastuksista> Luettu 11.4.2020

Laine, R. (2020). *Mikä siinä tilintarkastuksessa oikein maksaa?* <https://www.suomentilintarkastajat.fi/blogi/talouden-ammattilaisille/mika-siina-tilintarkastuksessa-oikein-maksaa> Luettu: 12.4.2020

Patentti- ja rekisterihallitus PRH (2020a). *Tilintarkastuslaki*. <https://www.suomentilintarkastajat.fi/tilintarkastus/miksi-tilintarkastus-tehdään/saantelyhankkeet/tilintarkastuslaki> Luettu: 10.4.2020

Patentti- ja rekisterihallitus PRH (2019a). <https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tutkinnot.html> Luettu 22.10.2019

Suomen Tilintarkastajat ry (2020). <https://www.suomentilintarkastajat.fi/tilintarkastus/miksi-tilintarkastus-tehdään/saantelyhankkeet/tilintarkastuslaki> Luettu: 22.3.2020

Muut lähteet:

IFAC (2018). *Kansainväliset tilintarkastusalan standardit: Kansainväliset laadunvalvontaa, tilintarkastusta, yleisluonteista tarkastusta, muita varmennuspalveluja ja liitännäispalveluja koskevat standardit ja muut ohjeet ja Kansainväliset eettiset säännöt tilintarkastusammattilaisille*. Helsinki: ST-Akatemia Oy.

Kuntaliitto (2016). *Kuntaliiton hallintosäntömalli*.

Patentti- ja rekisterihallitus PRH (2019b). *Tilintarkastusvalvonnan työsuunnitelma 2020*. https://www.prh.fi/stc/attachments/tilintarkastusvalvonta/Tilintarkastusvalvonnan_tyosuunnitelma_2020.pdf

Patentti- ja rekisterihallitus PRH (2015). *Tilintarkastusalan markkinaseurantaraportti*. Patentti- ja rekisterihallitus, Tilintarkastusvalvonta.

Penttinen, V. (2018). *Tilintarkastuksen laatu ja laadunvalvonta pk-tilintarkastusyhteisöissä toimivien tilintarkastajien näkökulmasta*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän Yliopisto.

LIITE 1: TILINTARKASTAJAN HAASTATTELULOMAKE

Vastaa seuraaviin kysymyksiin **kuntien lakisääteisen tilintarkastuksen näkökulmasta**:

Tilintarkastuksen laadun käsite

1. Määrittele tilintarkastuksen laatu, sen osatekijät ja sitä edistävät tai heikentävät tekijät.

Eri toimijoiden ja ilmiöiden vaikutukset tilintarkastuksen suorittamiseen, laatuun ja hintaan

2. Kerro näkemyksesi lainsäädännön ja standardien vaikutuksista tilintarkastuksen suorittamiseen, laatuun ja hintaan.
3. Kerro näkemyksesi PRH:n ulkoisesta laadunvalvonnasta ja sen vaikutuksista tilintarkastuksen suorittamiseen, laatuun ja hintaan.
4. Kerro näkemyksesi vallitsevasta markkinaosuuskilpailusta ja sen vaikutuksista tilintarkastuksen suorittamiseen, laatuun ja hintaan.
5. Kerro näkemyksesi kunnan tarkastuslautakunnan toiminnan vaikutuksista tilintarkastuksen suorittamiseen, laatuun ja hintaan.
6. Kerro näkemyksesi tarkastuspäivien nykyisestä määrästä ja hinnasta ja niiden vaikutuksesta tilintarkastuksen suorittamiseen ja laatuun.
7. Mitkä muut tekijät vaikuttavat tilintarkastuksen hintaan ja laatuun? Miten?

Keinot vastata tilintarkastuksen laatuun ja hintaan liittyviin haasteisiin

8. Mitkä ovat suurimmat haasteet laadukkaan tilintarkastuksen suorittamisessa liiketaloudellisesti kannattavasti? Mistä ne johtuvat ja miten niihin voidaan vastata?
9. Mitä seuraavat toimijat voivat tehdä, jotta hintakilpailu ei heikennä tilintarkastuksen laatua?
 - a. kunnat (tarkastuslautakunnat)
 - b. tilintarkastusyhteisöt
 - c. tilintarkastajat
 - d. ulkoinen laadunvalvonta
 - e. lainsäätäjä ja standardien asettajat

Lopuksi

10. Väite: Hinnan suuri merkitys tarjouskilpailussa uhkaa tilintarkastuksen laatua. Mitä mieltä olet väitteestä?
11. Vapaa sana. Mitä ajatuksia aihe sinussa herättää?