

Sanni Mutka

SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMISEN ASIANMUKAISUUDEN TARKASTAMINEN

Tilintarkastajien näkemyksiä järjestämisen
asianmukaisuudesta

TIIVISTELMÄ

Sanni Mutka: Sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastaminen:

Tilintarkastajien näkemyksiä järjestämisen asianmukaisuudesta

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma, julkinen talousjohtaminen

Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Tammikuu 2023

Tilintarkastajan tehtävänä on Kuntalain (410/2015) 123§:n mukaan tarkastaa onko kunnan sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Aikaisemmassa tutkimuksessa on nostettu esiin nimenomaisesti käsitteen asianmukaisuus tulkinnallinen epäselvyys siitä, mitä asianmukaisuus on. Käsitteellisen epäselvyyden on katsottu liittyvän paitsi käsitteelliseen määrittelyyn myös siihen, millä keinoin sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta tulisi varmentua. Käsillä olevassa pro gradu -tutkielmassa luodaan käsitystä siitä, miten JHT-tilintarkastajat määrittelevät kunnan sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamisen.

Teoreettiset lähtökohdat tutkielmalle muodostuvat kunnan valvontajärjestelmän kokonaisuudelle tarkastellen sekä valvontajärjestelmään kuuluvia osapuolia että luomalla katsausta valvonnan olemassaolon perustalle päämies-agenttiteoreettisesta näkökulmasta. Lisäksi tutkielmassa luodaan katsausta tarkemmin tilintarkastuksen perustalle tilintarkastusprosessin ja tilintarkastusriskimallin kautta. Tutkielman tarkoituksena on vastata tutkimuskysymyksiin ”miten JHT-tilintarkastajat määrittelevät sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden ja ”mitkä ovat tarkastuksen kannalta tärkeimmät keinot, joilla sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta varmennutaan”. Lisäksi tutkielmassa pohditaan alakysymyksen muodossa kysymystä siitä, onko olemassa olevassa ohjeistuksessa määritelty riittävällä tasolla välineet sisäisen valvonnan tarkastamisen osalta. Tutkielma on toteutettu kvalitatiivisena tutkimuksena, jotta tutkittavasta ilmiöstä saadaan luotua mahdollisimman kattava kokonaiskuva. Tutkielman aineisto koostuu seitsemälle (7) JHT-tilintarkastajalle pidetyistä puolistrukturoidusta teemahaastattelusta. Metodeina aineiston analysoinnissa on hyödynnetty aineistolähtöistä sisällön analyysiä sekä kvantifiointia.

Tulosten perusteella asianmukaisuuden määrittelyssä korostuu vahvasti tapauskohtaisuus kattaen alleen kunnan koon ja valvontaympäristön vaikutuksen. Tapauskohtaisuuden lisäksi sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamisessa korostuu sisäisen valvonnan käsitteellinen laaja-alaisuus. Käsitteellinen laaja-alaisuus voitiin tulosten valossa tulkita haasteellisuutta lisäävänä tekijänä sekä tarkastustoimenpiteiden kohdentamisessa että systemaattisen dokumentoinnin varmentamisessa. Tarkastustoimenpiteiden valintaan vaikuttaa tulosten perusteella se, miten käsite asianmukaisuus on suunnitteluvaiheessa määritelty. Vastaavasti keskustelu olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä jakoi haastateltavat tilintarkastajat kahtia siitä, onko ohjeistus riittävää vai ei.

Tutkielman tulokset vahvistavat aikaisempien tutkimuksien tuloksia ammatillisen harkinnallisuuden korostuneesta roolista sekä suunnitteluvaiheen merkityksestä tilintarkastusprosessissa. Tulokset myös osaltaan indikoivat aikaisemmissa tutkimuksissakin tehtyä havaintoa mahdollisesta tarpeesta ohjeistuksen täsmentämiselle sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastuksen suorittamisen tueksi.

Avainsanat: Sisäinen valvonta, valvontajärjestelmä, tilintarkastus, kuntasektori

Tämän julkaisun alkuperäisyys tarkastettu on tarkastettu TurnitinOriginalityCheck -ohjelmalla

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	ALUSTUS AIHEESEEN.....	1
1.2	TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA RAJAUKSET.....	4
1.3	TUTKIELMAN RAKENNE	6
2	TILINTARKASTUKSEN JA SISÄISEN VALVONNAN PERUSTA	7
2.1	LAINSÄÄDÄNTÖ, ISA 315-STANDARDI JA SUOSITUS JULKISHALLINNON HYVÄSTÄ TILINTARKASTUSTAVASTA	7
2.2	VALVONTA JA KUNNAN VALVONTAJÄRJESTELMÄ	9
2.2.1	Sisäinen valvonta	10
2.2.2	Tilintarkastus.....	14
2.2.3	Sisäinen tarkastus	16
2.2.4	Tarkastuslautakunta	18
2.3	PÄÄMIES-AGENTTI-TEORIA	19
2.3.1	Päämies-agentti teoria sisäisessä valvonnassa	20
2.3.2	Päämies-agenttiteorian soveltaminen kuntasektorilla.....	22
3	SISÄISEN VALVONNAN JA TILINTARKASTUKSEN YHTEYS	23
3.1	SISÄISEN VALVONNAN TARKASTUS.....	23
3.2	TILINTARKASTUSRISKIMALLI JA KONTROLLIRISKIN ARVIOINTIMALLI	25
3.3	SUUNNITTELUVAIHEESSA KÄSITYKSEN MUODOSTAMINEN YHTEISÖN SISÄISESTÄ VALVONNASTA.....	28
3.3.1	Tilintarkastusevidenssiä riskienarviointitoimenpiteitä suorittamalla.....	30
3.3.2	ISA 315 – olennaisen virheellisyyden riskien tunnistaminen ja arvioiminen.....	31
3.4	TOTEUTUSVAIHEESSA SISÄISTEN KONTROLLIEN TESTAAMINEN	34
3.4.1	Kunnan sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastus	35
3.4.2	Puutteellisuus sisäisen valvonnan asianmukaisessa järjestämisessä.....	37
3.5	PÄÄTTÄMISVAIHEESSA RAPORTOINTI SISÄISEN VALVONNAN TARKASTUKSEN TULOKSISTA	38
4	TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO.....	40
4.1	AINEISTO	40
4.2	AINEISTON KERUU MENETELMÄ.....	41
4.3	AINEISTON ANALYSOINTI.....	43
5	TUTKIMUKSEN TULOKSET	47
5.1	JÄRJESTÄMISEN ASIANMUKAISUUDEN MÄÄRITTÄMINEN.....	47
5.1.1	Kunnan koko ja rakenne asianmukaisuuden määrittämistä ohjaavana tekijänä	48
5.1.2	Valvontaympäristö – ohjeistuksen olemassaolo ja implementointi.....	50
5.1.3	Käsitteellinen laajuus ja avoimuus ammatillista harkinnallisuutta korostavana tekijänä.....	52
5.2	RELEVANTEILLA TARKASTUSTOIMENPITEILLÄ TILINTARKASTUSEVIDENSSIÄ SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMISEN ASIANMUKAISUUDESTA	55
5.3	NÄKEMYKSIÄ OLEMASSA OLEVAN OHJEISTUKSEN RIITTÄVYYDESTÄ HANKITTAESSA TILINTARKASTUSEVIDENSSIÄ SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMISEN ASIANMUKAISUUDESTA ..	58
6	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	62

6.1	TAPAUSKOHTAISUUS OHJAAVANA TEKIJÄNÄ JÄRJESTÄMISEN ASIANMUKAISUUDEN MÄÄRITTÄMISESSÄ.....	62
6.2	JÄRJESTÄMINEN VS. TOIMIVUUS – TULKINTAEROJA AIHEUTTAVAT KÄSITTEET	66
6.3	TUTKIELMAN TULOKSET VAHVISTIVAT SUUNNITTELUVAIHEEN MERKITYSTÄ	68
6.4	TILINTARKASTAJIEN EROAVAT NÄKEMYKSET OLEMASSA OLEVAN OHJEISTUKSEN RIITTÄVYYDESTÄ	71
6.5	LOPUKSI POHDINTAA TUTKIELMAN ONNISTUMISESTA, RAJOITTEISTA, LISÄARVOSTA JA JATKOTUTKIMUSAIHEISTA.....	73
	LÄHTEET.....	77
	LIITE 1: HAASTATTELURUNKO	83

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1	Coso-kuutio (Sisäiset tarkastajat ry n.a. a).....	12
Kuvio 2	Tilintarkastusriskimalli (Halonen & Steiner 2009, 46).....	26
Kuvio 3	Kontrolliriskin arviointimalli (mukaillen Akresh 2010).....	28
Kuvio 4	Sisäisen valvonnan osa-alueet (mukaillen Halonen & Steiner 2009, 64)	31
Kuvio 5	Asianmukaisuuden määrittämiseen vaikuttavat tekijät.....	47
Kuvio 6	Asianmukaisuuden määrittämisen vaikutus tarkastustoimenpiteiden valintaan	56
Kuvio 7	Suunnitteluvaiheen merkitys.....	69

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1	Kvantifointi, olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä.....	46
------------	---	----

1 JOHDANTO

1.1 Alustus aiheeseen

Sisäinen valvonta on luonteeltaan aihe, joka nousee keskusteluihin useimmiten vasta siinä vaiheessa, kun toiminnassa on epäonnistuttu ja pohdittavaksi tulevat kysymykset siitä, kenellä oli valvonta vastuu ja miksi valvonnan toteuttamisessa epäonnistuttiin. Valvonnan epäonnistumiseen liittyviä tapauksia yhdistää usein sisäisten kontrollien pettäminen tai kontrollien kokonaan puuttuminen. Lähiajalta hyvänä esimerkkinä valvonnan toteuttamisen epäonnistumisesta voidaan nostaa Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV:n) entisen pääjohtajan julkisten varojen väärinkäyttö. Tällaisten paljonkin mediahuomiota saavien julkisten kohujen vastapuolena on se, että esiin tulleet väärinkäytökset ravistelevat koko julkista sektoria pohtimaan sitä, mikä on oman organisaation sisäisen valvonnan tila.

Julkisen sektorin ja erityisesti kuntien ja kuntayhtymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa on kehitetty viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kehityksen taustalla voidaan tunnistaa vuonna 2014 voimaan tullut Kuntalain uudistus, joka asetti valtuustolle uudet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisvelvollisuudet samalla laajentaen tilintarkastajan velvollisuutta tarkastaa sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuutta koko kuntakonsernin tasolla (HE 24/2012). Kunnan valtuusto päättää sisäisen valvonnan riskienhallinnan perusteista (Kuntalaki 410/2015, 14§) ja kunnanhallitus puolestaan järjestää kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan (Kuntalaki 410/2015, 39§). Kuntalain (410/2015) 90 § sisältää säännökset hallintosäännöstä. Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja sopimusten hallinnasta. Hallintosäännöstä päättää valtuusto (Kuntalaki 410/2015, 14§ kohta 2).

Tilintarkastajan roolista sisäisen valvonnan osalta säädetään Kuntalain (410/2015) 123§, jonka 4 kohdan mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Asianmukaisuuden käsite on nostettu tulkinnanvaraiseksi siltä osin, että ei ole täyttä selvyyttä sisältääkö asianmukainen järjestäminen

myös testauksen siitä, toimiiko valvonta käytännössä (Leppänen 2015, 105). Leppänen (2015, 105–106) on tuonut esiin myös, että ei ole olemassa täyttä varmuutta siitä, missä laajuudessa tilintarkastajan tulisi tarkastaa sisäisen valvonnan toimivuutta yksittäisissä prosesseissa. Vastaavanlaista tulosta termin tulkinnanvaraisuudesta indikoi Liljan Paananen, Rönkön ja Oulasvirran (2020) sekä Mayerin, Douctin ja Wrightin (1989) tutkimuksen tulokset. Liljan ym. (2020) tutkimuksessa havaittiin, että tilintarkastajan lausunnot toiminnan asianmukaisuudesta saattoivat olla hyvinkin avoimet ja tulkinnanvaraiset siitä, onko toiminta todella täyttänyt asianmukaisuuden kriteerit. Mayerin ym. (1989) tutkimuksessa puolestaan havaittiin hyvinkin suuria yksilöllisiä eroja tilintarkastajien tekemien olennaisuusarvioiden välillä, joiden erojen syyksi esitettiin olennaisuuden arvioinnin luonteen abstraktius sekä ammatillisen ohjeistuksen puutetta. Säilä, Hellén-Toivanen, Pakkanen, Kääriäinen ja Urrila (2008, 61) tuovat esiin sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisen määrittämisen olevan moniulotteinen ja ongelmallinen tarkastuskohde, jota koskevassa lausunnossa painottuu tilintarkastajan ammatillinen harkinta.

Sisäistä valvontaa koskevaa tutkimusta on tehty kotimaisessa kunta kontekstissa tarkastelemalla laajemmalla katsauksella koko sisäisen valvonnan tilaa kuntasektorilla (Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014) sekä yksityiskohtaisemmin tarkastelemalla sisäisen valvonnan tilaa sairaanhoitopiireissä (Lilja 2016). Vastaavasti sisäisen valvonnan ja ulkoisen tarkastuksen välistä suhdetta on aikaisemmassa tutkimuksessa lähestytty tarkastelemalla mukautettuja tilintarkastuskertomuksia (Oulasvirta, Uoti, Ojala, Saastamoinen, Pesu, Kettunen, Paananen, Anttila & Lindgren; Pauku & Pauku 2021; Lilja ym. 2020). Liljan ym. (2020) tutkimuksessa selvitettiin, sisältävätkö vuoden 2012 tilintarkastuskertomukset mukautuksia sisäisen valvonnan osalta. Tutkimustulosten perusteella 19,2 % tarkastetuista tilintarkastuskertomuksista sisälsivät mukautuksen sisäisestä valvonnasta, jota voidaan tutkimuksessa esitettyjen perusteluiden valossa pitää merkittävänä määränä. Määrän merkittävyyttä korostaa osin se, että tutkimuksessa havaittiin sisäistä valvontaa koskevien mukautusten olevan hyvinkin monipuolisia, jotka saattoivat koskea niin hankehallintoa, talousarvion seurantaan kuin hankintalainsäädännön noudattamista. Merkittävyyttä korostaa myös se, että viidennes mukautuksista kohdistui suurimpien kuntien tilintarkastuskertomukseen. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että sisäisen tarkastuksen vapaaehtoisella hyödyntämisellä nähtiin olevan pienentävä vaikutus sisäistä valvontaa koskevan mukautuksen todennäköisyydelle. (Lilja ym. 2020.) Tutkimuksen tulosten kanssa samassa linjassa on Paukun ja Paukun (2021) tutkimus, jossa kohteena oli vuoden 2017–2019

tilintarkastuskertomukset. Tutkimuksen tulosten perusteella sisäinen valvonta oli toiseksi yleisin syy mukautetun tilintarkastuskertomuksen antamiseen ja yleisin syy sille, miksi tilintarkastaja jätti vastuuvapauden myöntämättä.

Oman erityispiirteensä julkisen sektorin sekä sisäiselle että ulkoiselle valvonnalle tuo toiminnan verorahoitteisuus. Raudasojan ja Johanssonin (2009, 141) mukaan tämä näyttäytyy siten, että sisäisessä valvonnassa korostuu ennen kaikkea talouteen kohdistuva valvonta. Ulkoisessa valvonnassa eli tilintarkastuksessa verorahoitteisuus tilintarkastajan työssä kulminoituu siihen, että tilintarkastajalla on tarkastuksen yhteydessä vastuu vastinetta rahalle periaatteen mukaisesti (Hay & Cordery 2018). Valvonnan toimiessa riippumattomana tiedonlähteenä julkisen talouden ja julkisen omaisuuden hoidossa ilmenevien rikkomusten syiden tunnistamiseksi (Antoniuk, Koval, Mulyk, Savitska, Kuzyk & Koshchynets 2021) on olennaista, että julkisten toimijoiden valvonta on asianmukaista ja riittävää. Kysymys siitä, mikä on oikeaa ja riittävää valvontaa taikka valvonnan tarkastamista ei nyky-yhteiskunnassa, jossa tietoa on valtavasti saatavilla, ole kovinkaan yksinkertaista (Vakkuri, Oulasvirta, Wacker & Koivumäki 2011, 9).

Samalla kun sisäinen valvonta on tunnistettu aikaisemmassa tutkimuksessa keskeisenä tekijänä julkisen sektorin organisaatioiden hallinnassa, jotka toimivat muuttuvassa toimintaympäristössä ja koostuvat yhä enenevässä määrin eri omistusmuodoista (Antoniuk ym. 2021) on aikaisemmassa tutkimuksessa tuotu esiin, että kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnan prosessit eivät ole kokonaisvaltaisia eri osa-alueisiin systemaattisesti käsittäviä järjestelmälliseen viitekehykseen perustuvia (Oulasvirta ym. 2014). Kuntien taloudellista kokonaisuutta onkin kuvattu hajanaiseksi ja sekavaksi omistusmuotojen lisääntyessä ja konsernirakenteiden monimutkaistuessa (Meklin & Pukki 2018, 2). Tilintarkastuksen osalta alan keskusteluissa on puolestaan nostettu tarvetta luoda kansainvälisten tilintarkastusstandardien (esim. ISA-standardit) kaltaiset standardit nimenomaisesti vastaamaan paremmin suomalaisen julkishallinnon tilintarkastukseen (Leppänen 2015, 106). Sisäisen valvonnan osalta esimerkiksi ISA 315 -standardi sisältävää melko yksityiskohtaiset toimenpiteet tilintarkastajalle sisäisen valvonnan tarkastuksen suorittamiseksi (kts. ISA-315). Yksityiskohtaisten standardien osalta Vakkuri (2011, 72) on nostanut esiin, että liian tiukkojen ohjesääntöjen ja raamien luomisella saatettaisiin vähentää tilintarkastajan erityisosaamista ja toiminnan laadukkuutta tukevia resursseja.

Epäselvyys tilintarkastajan roolissa sisäisen valvonnan tarkastuksessa liittyy nimenomaisesti siihen, miten ja missä laajuudessa sisäisen valvonnan asianmukainen järjestäminen tulisi suorittaa. Sisältääkö asianmukaisen järjestämisen tarkastus esimerkiksi myös testausta valvonnan toiminnasta käytännössä ja missä laajuudessa yksittäisiä prosesseja tulisi suorittaa riittävän tilintarkastusevidenssin saamiseksi. (Leppänen 105–106.) Kysymys on pitkälti myös siitä, kuinka paljon tilintarkastaja voi arvioida toimintaa niin, että riippumattomuus tarkastettavasta kohteesta säilyy eikä tilintarkastaja tuota toiminnallaan poliittista ohjausta.

1.2 Tutkimustehtävä ja rajaukset

Tutkielman tavoitteena on luoda käsitys siitä, miten JHT-tilintarkastaja muodostaa osana tilintarkastusta käsityksen kunnan sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta. Tutkielman kannalta keskiössä on luoda käsitystä siitä, mitä termi asianmukaisuus kattaa alleen ja onko termin tulkinnassa yksilökohtaisia eroja julkishallinnon tarkastajien keskuudessa. Tämän perusteella tutkimuskysymyksiksi muodostuivat:

1. Miten JHT-tilintarkastajat määrittelevät sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden?
2. Mitkä ovat tarkastuksen kannalta tärkeimmät keinot, joilla sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta varmennutaan?

Tutkielma rajautuu tarkastelemaan kunnan tilintarkastusta, jolloin tutkielman ulkopuolelle jäävät yksityisen sektorin, säätiöiden sekä valtiontalouden tarkastus. Kuntalain (410/2015) 123§ sisältää säännökset kunnan tilintarkastajan tehtävistä. Kuntalain (410/2015) 123§:n kohdan 4 mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Tutkielmassa ei syvennytä tarkemmin kuntakonserni näkökulmaan eikä siten konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamiseen. Valittuja rajoituksia voidaan osakseen perustella pro gradu tutkielman laajuudella. Tutkielman rajautuessa ainoastaan sisäisen valvonnan osa-alueeseen, voidaan olettaa voitavan tehdä tarkoituksenmukaisempia johtopäätöksiä pro gradu tutkielman puitteissa.

Tutkielmassa pohditaan lisäksi alakysymyksen muodossa kysymystä siitä, onko olemassa olevassa ohjeistuksessa määritelty riittävällä tasolla välineet sisäisen valvonnan tarkastamisen osalta. Sisäisen valvonnan asianmukaisuuden järjestämisen käsitteellistä tulkinnanvaraisuutta on nostettu esiin niin kirjallisuudessa (Leppänen 2015) kuin aiemmissa tutkimuksissakin (Lilja ym. 2020). Termin tulkinnanvaraisuus voidaan osakseen katsoa johtuvan siitä, että sisäisen valvonnan tarkastuksessa ei voida määrittää tarkkaa euromääräistä olennaisuusrajaa sille, milloin havaittu puute tai virhe olisi tarkastuksen kannalta olennainen, vaan tarkastuksessa painottuu vahvasti tilintarkastajan ammatillinen harkinta ja riskien arviointi siitä, mitä seurauksia raportoimatta jättämisellä voi kunnalle olla esimerkiksi vastuuvapauden näkökulmasta (Ala-aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 116). Osakseen mielenkiintoisen kulman tutkielmalle sisäisen valvonnan järjestämisen tarkastamisesta tuo yhtäältä alan kotimaisessa keskustelussa esitetty kysymys tarpeesta luoda julkishallinnon tarkastuksen tueksi kansainvälisten standardien ohjeistukset (Leppänen 2015, 166) ja toisaalta kansainvälisessä keskustelussa esiin nostettu tarve luoda nimenomaisesti sisäisen valvonnan tarkastamisen yhdenmukaistamiseksi tarkemmat ammatilliset ohjeistukset (Asare, Majoor & Wright 2017; Libby, Bloomfield & Nelson 2002; Tan, Libby & Hunton 2002; Mayper 1989). Vastakkaisena näkemyksenä keskusteluissa on nostettu myös näkemys siitä, vaikuttaisivatko liian tiukat ohjesäännöt ja raamit heikentävästi tilintarkastajan erityisosaamiseen ja laadukkuutta tukeviin resursseihin (Vakkuri 2011, 72).

Uusien standardien ja ohjeiden luomisen lisäksi sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisen tarkastamisen ajankohtaisuutta sekä käsitteellistä epäselvyyttä indikoi Patentti- ja rekisterihallituksen (jäljempänä PRH) vuonna 2021 suorittamien laaduntarkastuksien havainnot sekä PRH:n vuodelle 2022 asettamat julkishallinnon laaduntarkastuksen painopistealueet. Vuoden 2021 laaduntarkastuksen havainnoissa PRH otti sisäisen valvonnan osalta kantaa esimerkiksi tilintarkastajan puutteelliseen dokumentaatioon kokonaiskäsityksestä kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen tasosta (Patentti- ja rekisterihallitus 3/2022). Vastaavasti vuoden 2022 julkishallinnon laaduntarkastuksen painopistealueiksi PRH on asettanut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan, konsernivalvonnan sekä julkiset hankinnat (Patentti- ja rekisterihallitus 1/2022).

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielma koostuu kuudesta (6) luvusta niin, että ensimmäinen luku pitää sisällään tutkielman aihealueen esittelyä sekä perusteita tutkielman tekemiselle. Lisäksi ensimmäisessä luvussa tuodaan esiin tutkielman tavoite sekä vastattavat tutkimuskysymykset. Tutkielman teoriaosuus jakautuu lukuihin 2 ja 3. Luvussa 2 tuodaan esille tutkielman teoreettista viitekehystä luomalla katsausta tutkielman kannalta keskeisimpään ohjeistukseen sekä kokonaisvaltaisesti kunnan valvontajärjestelmään. Luvussa 2 lisäksi luodaan katsausta koko valvonnan olemassaolon perustaan päämies-agenttiteoreettisesta näkökulmasta. Kolmas (3) luku puolestaan käsittelee sisäisen valvonnan ja tilintarkastuksen välistä yhteyttä siitä näkökulmasta, mitkä ovat tilintarkastuksen keinot ja tavoitteet sisäisen valvonnan tarkastuksessa. Tutkielman valittuja metodeja tuodaan esiin luvussa neljä (4). Neljännessä luvussa avataan myös tarkemmin aineiston analysoinnin prosessia. Analyysin perusteella tehtyjä tuloksia kuvataan luvussa viisi (5). Viimeisessä eli luvussa kuusi (6) tuodaan esiin yhteenvedon muodossa tutkimuksen tulokset. Lisäksi kappaleessa kuusi pohditaan tutkimuksen onnistumista ja lisäarvoa sekä tuodaan esiin tutkielman perusteella nousseita ajatuksia mahdollisista jatkotutkimusaiheista.

2 TILINTARKASTUKSEN JA SISÄISEN VALVONNAN PERUSTA

2.1 Lainsäädäntö, ISA 315-standardi ja suositus Julkishallinnon hyvästä tilintarkastustavasta

Kunnan toimintaa ohjaa Kuntalaki (10.4.2015/410), joka on kunnan hallintoa, päätöksentekomenettelyä ja taloutta koskeva yleislaki. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan päätöksenteko ja toimeenpano sekä tarkastusvelvoite on Kuntalain (410/2015) mukaisesti jaettu kunnassa eri toimijoille, mikä osaltaan korostaa sisäisen valvonnan prosessimaisuutta. Kuntalain 14§:n momentin 7 mukaan valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanovelvoite on puolestaan Kuntalain (410/2015, 39§) mukaan kunnanhallituksella. Kuntalain (410/2015) 39§:n kohdan 7 mukaan kunnanhallituksen on huolehdittava sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Sisäistä valvontaa, riskienhallintaa ja sopimusten hallintaa koskevia määräyksiä on Kuntalain 90§:n mukaan sisällytettävä hallintosääntöön, josta päättää Kuntalain 14§:n mukaisesti valtuusto. Hallintosäännössä tulisi määritellä sisäistä valvontaa koskevat määräykset toimivallasta sekä tehtävien jaosta (Kuntaliitto n.a, 3). Sisäisen valvonnan ulkoisesta tarkastuksesta vastaa Kuntalain 123§:n mukaan tilintarkastaja, jonka on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Kuntalain (410/2015) 123§:n mukaan tilintarkastajan on tarkastettava:

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

Kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastusta koskevat oikeusnormit sisältyvät sekä Kuntalakiin (410/2015) että Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastusta koskevaan JHT-lakiin (1142/2015). Lisäksi kuntien tytäryhteisöjen ja säätiöiden osalta tarkastuksessa sovellettavaksi tulevat Osakeyhtiölain (624/2006) 7 luvun sekä Tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) 4 luvun säännökset. Julkishallinnon tilintarkastus perustuu lainsäädäntöön, tilintarkastusalan ohjeisiin ja suosituksiin sekä tilintarkastusalan hyviin käytäntöihin eli hyvään tilintarkastustapaan. Sen sijaan kansainväliset tilintarkastusalan standardit, kansalliset yksityisoikeudellisten yhteisöjen tilintarkastusta koskevat standardit tai ISSAI-standardit eivät lähtökohtaisesti ole tilintarkastajaa velvoittavia julkishallinnon tarkastuksissa. Ammatilliseen harkintaan perustuen tilintarkastaja voi soveltaa tarkastuksessa myös edellä mainittuja standardeja. (Suomen tilintarkastajat ry n.a.) Kansainvälisten standardien osalta (esim. ISA- ja ISSAI-standardit) on nostettu esiin alan keskustelussa tarve luoda tilintarkastusstandardit nimenomaisesti suomalaiseen julkishallinnon tilintarkastukseen (Leppänen 2015, 106). ISA-standardit on laadittu koskemaan tilinpäätöksen tarkastusta, kun taas Suomessa tilintarkastuksen kohteena on tilinpäätöksen lisäksi myös kirjanpito ja hallinto, joiden tilintarkastusta ISA-standardit eivät käsittele. (IFAC I 2020, XXI.) ISA-standardien soveltaminen sellaisenaan kuntien tilintarkastukseen on Leppäsen (2015, 116) mukaan vaarana aiheuttaa sen, että tarkastuksessa painottuu kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastaminen muiden tilintarkastajan lakisääteisten tehtävien rinnalla. ISA-standardeihin on koottu maininnat julkisen sektorin erityispiirteistä, mutta nämä eivät Leppäsen (2015, 116) mukaan ratkaise ongelmaa, sillä maininnat jäävät ennemminkin viittauksen omaisiksi. Ammatillisen ohjeistuksen puuttuminen sekä yhteisten toimintatapojen luominen on nostettu esiin myös kansainvälisessä tutkimuskeskustelussa sisäisen valvonnan tarkastamisen osalta (Asare ym. 2017; Libby ym. 2002; Tan ym. 2002; Mayer ym. 1989).

Ottamatta huomioon edellä esitettyjä näkemyksiä ISA-standardien käytöstä osana julkishallinnon tarkastusta, voidaan ISA 315-standardia - *Olennaisen virheellisyyden riskien tunnistaminen ja arvioiminen* – pitää olennaisena standardina käsillä olevan tutkielman puitteissa. ISA 315 (uudistettu 2019) standardi ohjeistaa tilintarkastajaa riskienarvioinnissa ja standardi määrittelee sisäisen valvonnan osa-alueiden avulla tilintarkastajan toisaalta keinot ja yhtäältä vaatimukset siitä, miten sisäisen valvonnan tarkastusta on suoritettava osana tilintarkastusta. ISA 315 standardia on vastikään uudistettu ja uudistettua standardia sovelletaan kaikkien niiden tilinpäätösten tilintarkastuksessa, jotka laaditaan 15.12.2021 tai sen jälkeen (Laine 2022). Uudistuneessa standardissa uusia termejä ovat esimerkiksi ominaisriski (entinen toimintariski) ja

relevantit kannanotot. Relevanteilla kannanotoilla viitataan siihen, että vain nimensä mukaisesti relevantteihin kannanottoihin on suoritettava tarkastustoimenpiteitä. ISA 315 määrittelee relevantit kannanotot sellaisena liiketapahtuman lajina, tilin saldona tai tilinpäätöksessä esitettävänä tietona, kun siihen liittyy olennaisen virheellisyyden riski (ISA.315.12, 8).

Julkissektorin tilintarkastuksessa käytettävä hyvä tilintarkastustapa on määritelty Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa -suosituksessa. Suositus julkishallinnon hyvästä tilintarkastustavasta huomioi julkissektorin erityispiirteet tilintarkastuksen suunnittelussa, toteutuksessa ja tarkastuksen tulosten raportoinnissa. (Suomen tilintarkastajat n.a.) Hyvän tilintarkastusvan osalta on nostettu aikaisemmassa tutkimuksessa esiin tarvetta sen täsmentämisestä, jotta yksiselitteisten tulkintojen muodostaminen olisi jouhevampaa. Lisäksi on tuotu esiin tarpeesta selkeyttää hyvän tilintarkastustavan ja yksityisellä sektorilla sovellettavien ISA-standardien välistä suhdetta. (Oulasvirta ym. 2021, 20.)

2.2 Valvonta ja kunnan valvontajärjestelmä

Yhteiskunnallisesti valvonnan on katsottu toimivan avaimena taloudellisten resurssien, omaisuuden hallinnan lainmukaisuuteen, tehokkuuteen sekä julkisen sektorin toimijoiden toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen että tilinpäätöksen ja laaditun budjetin luotettavuuteen. Valvontaa voidaankin pitää tärkeimpänä riippumattoman tiedonlähteenä julkisen talouden ja julkisen omaisuuden hoidossa ilmenevien rikkomusten syiden tunnistamiseksi. (Antoniuk ym. 2021.) Valvonnan tehtävänä on tuottaa tietoa niin ohjauksen noudattamisesta kuin toiminnan tuloksellisuudesta. Valvonta on luonteeltaan prosessinomainen toiminto, joka on mukana niin suunnittelussa, päätöksenteossa kuin toimeenpanossakin johtamisen välineenä varmistuen optimaalisen lopputuloksen saavuttaminen. (Myllymäki 2007, 37.) Valvontaa ei voida kuitenkaan pitää toiminnan itsetarkoituksena vaan pikemminkin keinona hallita toimintaa (Raudasoja & Johansson 2009, 143). Varhaisessa tilintarkastuskirjallisuudessa puhuttiin valvonnasta lähinnä rutiinitapahtumien kuten kassatulosten ja maksujen valvonnasta. Vuosien saatossa kuitenkin havaittiin, että laajempi näkemys kontrollien toimivuudesta oli tarpeen erilaisten johtamisen, tietojenkäsittelyn tai valvonnan heikkouksien korjaamiseksi, jotka usein vaikuttivat näiden epäonnistuneiden tapahtumien taustalla. (Graham 2015.)

Kunnan toiminnan ja talouden valvontajärjestelmä muodostuu kahdesta osasta: sisäinen ja ulkoinen valvonta. Sisäinen valvonta kattaa alleen sisäisen tarkastuksen ja sisäisen tarkkailun, kun taas ulkoinen valvonta sisältää tarkastuslautakunnan sekä ulkoisen tilintarkastajan (Myllymäki 2007, 305). Sisäinen tarkastus voidaan käsittää osaksi sisäistä valvontaa (Kuntaliitto 2018), mutta kuten Ratsula (2021) korostaa on sisäinen valvonta erotettava sisäisen tarkastuksen käsitteestä. Sisäinen valvonta on osa organisaation jokapäiväistä toimintaa, jota toteutetaan organisaation jokaisella tasolla, kun taas sisäinen tarkastus on luonteeltaan riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmennustoimintaa. (Ratsula 2021.) Sisäinen tarkkailu on luonteeltaan passiivista valvontaa, jota sisältyy toimintarutiineihin ilman erityistä toimielintä tai henkilöä (Myllymäki 2007, 308). Valvontajärjestelmän toinen puoli ulkoinen valvonta, koostuu valtuuston asettamasta tarkastuslautakunnasta (Kuntalaki 410/2015, 121§) sekä valtuuston valitsemasta tilintarkastusyhteisöstä (Kuntalaki 410/2015, 122§). Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tehtävät on lueteltu Kuntalain (410/2015) 14 luvussa. Kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksessa keskiössä on toimijoiden välinen yhteistyö. Toimijoilla viitataan tässä yhteydessä niin tarkastuslautakuntaan, valtuustoon, tilintarkastajaan sekä tarkastettaviin.

2.2.1 Sisäinen valvonta

Sisäinen valvonta on käsitteenä moniulotteinen ja sen suoraviivainen määrittäminen onkin koettu haasteelliseksi, jonka takia sisäiselle valvonnalle voidaan esittää useita määritelmiä. Useista eri määritelmistä huolimatta jokaisen määritelmän sisällöt limittyvät vähintään kohtuullisesti toisiinsa, jolloin käsitteen moniulotteisuudesta huolimatta käsitteen osalta vallitsee kirjallisuudessa yksimielisyys. (Lilja, Oulasvirta & Rönkkö 2021, 129.) Ratsula (2021, 2) tuo kirjassaan esille sisäisen valvonnan käsitteen kehittymisen ja laajentumisen sekä odotukset siitä, mitä sisäisen valvonnan täytyy tai pitäisi tehdä. Aikaisemmin sisäinen valvonta on Ratsulan (2021, 2) mukaan nähty ennemminkin organisaation sisäisenä asiana, kun vastaavasti nykypäivänä sisäinen valvonta koskee enemmissä määrin myös organisaation ulkopuolista toimintaa sekä toimijoita, sillä sisäisestä valvonnasta joudutaan lausumaan julkisesti. Kuntasektorilla tämä näyttäytyy siinä, että kunnan on toimintakertomuksessaan tehtävä selkoa kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta (Kuntalaki 410/2015, 115§), ja vastaavasti ulkoisen tarkastuksen suorittavan tilintarkastajan on muodostettava tarkastuksessaan käsitys siitä, onko

kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti (Kuntalaki 410/2015 123§).

Hallituksen esityksessä eduskunnalle kuntalaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014, 167) sisäisellä valvonnan tarkoitetaan sisäisiä menettely- ja toimintatapoja, joilla varmistetaan talouden ja toiminnan laillisuus, tuloksellisuus, varojen turvaaminen sekä johtamisen kannalta oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ja toiminnasta. Sisäiset tarkastajat ry (n.a. a.) määrittelee sisäisen valvonnan prosessina, jonka avulla pyritään saavuttamaan organisaation tavoitteet käsittäen alleen kaikki toimenpiteet ja menettelyt, joiden avulla asetetut tavoitteet saavutetaan. Myllymäki (2007, 308) määrittelee sisäiseksi valvonnaksi kaikki ne toimenpiteet, joiden avulla pyritään toiminnan tuloksellisuuden ylläpitämiseen, edistämiseen ja parantamiseen. ISA 315-standardi sisältää puolestaan määritelmän sisäisen valvonnan järjestelmästä. Standardin määritelmän mukaan sisäinen valvonta on hallintoelinten, johdon ja muun henkilöstön suunnitelmana, käyttöönottamana ja ylläpitämänä prosessi, jonka tarkoituksena on tuottaa kohtuullinen varmuus taloudellisen raportoinnin luotettavuutta, toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta sekä sovellettavien säädösten ja määräysten noudattamista koskevien tavoitteiden saavuttamisesta. (ISA.315.12 (m), 7.)

Sisäisen valvonnan käsitteen määrittämisen osalta tunnetaan muutamia kansainvälisesti ja yleisesti hyväksytyjä viitekehyksiä. Näitä viitekehyksiä ovat esimerkiksi COSO Internal-Control eli COSO-malli, josta voidaan käyttää myös nimitystä COSO-IC sekä toisena yleisesti hyväksyttynä mallina COSO Enterprise Risk Management (COSO ERM), joka on kehitetty COSO-IC-mallin rinnalle ottaen aiempaa enemmän huomioon myös riskienhallinnan osuuden. (Ratsula 2021, 50–57.) COSO-ERM -mallissa painottuu kokonaisvaltaisemmin riskienhallinnan näkökulma, kun taas COSO-IC-malli keskittyy sisäiseen valvontaan yksittäisellä prosessitasolla. Mallit eivät sulje toisiaan pois, vaan ovat keskinäisessä roolissa sisäisen valvonnan ollessa olennainen osa organisaation kokonaisvaltaista riskienhallintaa ja riskienhallinnan vastaavasti ollessa olennainen osa johtamis- ja hallintotapaa. (Lähdemäki 2013, 48–51.) COSO-IC-malli on tarkoitettu universaaliksi viitekehykseksi tarjoten sisäisen valvonnan viitekehyksen niin yksityisen kuin julkisenkin sektorin toimijoille. Viitekehyksen universaalisuudesta huolimatta aiemmissa tutkimuksissa on tuotu esiin viitekehyksen yritysmaailman alkuperäisyyttä, mikä osaltaan aiheuttaa haasteita viitekehyksen soveltamisessa julkisella sektorilla. (Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014; Oulasvirta & Anttiroiko 2017.)

2.2.1.1 COSO-viitekehys

COSO-viitekehysten alkuperä on vuodelta 1992, jolloin *Committee of sponsoring the Organizations of the Treadway Commission* (COSO) julkaisi sisäisen valvonnan viitekehysten (COSO 2013, i). COSO-viitekehystä päivitettiin vuonna 2013, jolloin viitekehyksestä julkaistiin uusi päivitetty versio, tavoitteenaan vastata paremmin yhteiskunnan muuttuneisiin tarpeisiin. Vuonna 2013 julkaistu COSO-viitekehys vastasi paremmin sisäisen valvonnan kokonaisuutta sekä yhteiskunnan kehitystä esimerkiksi teknologian osalta. (Janvrin, Payne, Byrnes, Schneider & Curtis 2012.) Uudessa COSO-viitekehyksessä otettiin myös huomioon ulkoistamisen laaja käyttö (Graham 2015, 7), minkä lisäksi viitekehyksessä korostui aiempaa enemmän petosriskin (*fraud-risk*) arviointi osana riskienarviointiprosessia, mikä oli pitkälti seurausta Yhdysvalloissa vuonna 2002 voimaan tulleesta SOX-lainsäädännöstä (Rose, Sarjoo & Bennett 2015).

COSO:n (2013) määritelmän mukaan sisäinen valvonta on prosessi, jota toteutetaan organisaation hallituksen, johdon ja muun henkilöstön toimesta tarkoituksenaan tuottaa kohtuullinen varmuus siitä, että organisaation toimintoihin, raportointiin ja lakien ja vaatimusten noudattamiseen liittyvät tavoitteet toteutuvat. COSO-viitekehystä havainnollistetaan usein kuvion 1 mukaisella kuutiomallilla sisältäen organisaation tavoitteet, osatekijät sekä rakenteen.



Kuvio 1 Coso-kuutio (Sisäiset tarkastajat ry n.a. a)

Coso-kuutio koostuu kolmesta tavoitteesta. *Toimintojen tavoitteet* kohdistuvat yhteisön toiminnan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen mukaan luettuina operationaaliset ja taloudellisen suoriutumisen

tavoitteet sekä varojen suojaaminen menetyksiltä. *Raportoinnin tavoitteet* sisältävät sekä taloudellisen ja ei-taloudellisen raportoinnin. Tavoitteeseen voidaan sisällyttää raportoinnin luotettavuus, ajantasaisuus, läpinäkyvyys sekä organisaation ulkopuolisten tai sisäisten toimien asettamia vaatimuksia. *Compliance- eli vaatimuksenmukaisuuden tavoitteisiin* lukeutuu organisaatiota koskevien lakien ja säädösten noudattaminen. (COSO 2013, 3.)

Tavoitteiden lisäksi COSO-malli sisältää sisäisen valvonnan toisiinsa liittyvät ja keskinäisessä suhteessa olevat 5 eri osatekijää. Osatekijät niiden merkityksineen ja tavoitteineen osaltaan havainnollistavat hyvin sitä, että sisäinen valvonta ei ole irrallinen tukitoiminto organisaatiossa vaan toiminto, joka leikkaa läpi organisaation tasojen ja kukin sisäisen valvonnan toiminto ja toimija on riippuvainen muista valvonnan osa-alueesta. (Ratsula 2021, 7.) *Ohjausympäristö* käsittää alleen joukon standardeja, prosesseja ja rakenteita, jotka osaltaan muodostavat perustan koko sisäiselle valvonnalle organisaatiossa. Ohjausympäristöllä viitataan myös ylimmän johdon toimintaan ja viestintään muulle organisaatiolle siitä, mikä on oikein ja mikä ei. (COSO 2013, 4.) Lisäksi ohjausympäristö voidaan nähdä eräänlaisena kriittisenä osatekijänä kokonaisuuden toimivuuden kannalta, sillä se osaltaan määrittää organisaation kulttuurin, johon vastaavasti seuraavaksi esitettävät muut toiminnot ja osatekijät perustuvat (Länsiluoto, Jokipii & Eklund 2016, 9). *Riskien arviointi* kulminoituu kysymykseen siitä, miten tunnistetaan ja arvioidaan riskejä, jotka saattaisivat vaarantaa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. *Valvontatoimenpiteet* ovat ohjeissa määritellyjä toimia sekä tapoja, joiden avulla voidaan varmistua siitä, että asetetut tavoitteet määritellyjen riskien hallitsemiseksi toteutetaan. Valvontatoimenpiteiden toteuttaminen on koko organisaation läpileikkaavaa toimintaa, joita sisältyy useisiin eri prosesseihin ja useisiin eri prosessin vaiheisiin. (COSO 2013, 4.) Eri prosesseihin sisältyvät valvontatoimenpiteet tunnetaan myös nimellä kontrollit, joita voidaan pitää näkyvimpänä osana sisäisen valvonnan toteuttamisesta (Ratsula 2021, 6). *Informaatio ja viestintä* kattavat valvontatoimenpiteiden tavoin tiedonkulun kullakin organisaation tasolla. Tehokas ja tarkoituksenmukainen tiedonkulku on osaltaan avaintekijänä siinä, että kukin henkilöstön jäsen tiedostaa oman roolinsa sisäisen valvonnan toteuttamisessa ja että jokaisella on ajantasainen tieto sisäisen valvonnan toteuttamisen menetelmistä. *Seurantatoimenpiteiden* avulla saadaan ajantasaista tietoa siitä, kuinka hyvin käytössä olevat sisäisen valvonnan toimenpiteet toimivat. (COSO 2013, 5.)

2.2.1.2 COSO-ERM-viitekehys

COSO-ERM-malli on julkaistu ensimmäisen kerran vuonna 2004, jonka jälkeen mallia on päivitetty ja vuonna 2017 julkaistiin nykymuotoinen COSO-ERM. Päivitetyssä COSO-ERM-mallissa riskienhallinta on kuvattu organisaation toimintaa tukevana ja siihen integroituna toimintana. (Ratsula 2021, 56.) Vuonna 2004 julkaistu COSO-ERM-malli keskittyi enemmän siihen, miten riskienhallintaprosessi kuten tavoitteiden asettaminen ja tunnistaminen toteutetaan organisaation jokaisella tasolla, kun taas uudempi COSO-ERM-malli korostaa viiden eri komponentin välistä suhdetta (Fox 2018, 7). Kokonaisuudessaan COSO-ERM-malli koostuu viidestä komponentista jakautuen edelleen pienempiin alaperiaatteisiin. COSO-ERM-mallin mukaiset komponentit ovat seuraavat:

1. Hallinto ja kulttuuri
2. Strategia ja tavoitteiden asettaminen
3. Strategian toteuttaminen
4. Läpikäynti ja tarkastaminen
5. Informaatio, kommunikaatio ja raportointi

COSO-ERM-mallin tavoitteena on ohjata strategian laadinnassa ja toteutuksessa sekä toimia sisäisen valvonnan työkaluna. Mallissa korostuukin näkemys siitä, että strategian itsessään tulee olla linjassa mission ja vision kanssa. (Ratsula 2021, 56–57.) COSO-ERM on COSO-mallin tavoin kehitetty alun perin liiketoiminnan tarpeisiin, jonka vuoksi se ei täysin vastaa julkisten organisaatioiden tarpeita ja realiteetteja (Oulasvirta & Anttiroiko 2017, 468).

2.2.2 Tilintarkastus

Tilintarkastuksen tärkeimpänä tehtävänä on varmentaa taloudellisten tietojen luotettavuus, mikä voi tapahtua joko lakiin tai sopimukseen perustuen. Talousteoreettista näkökulmasta tilintarkastuksen lähtökohtana on tilintekovelvollisuus (*accountability*), joka voi perustua myös julkiseen velvoitteeseen. Tilintarkastuksen perusideana on täyttää tilintekovelvollisuus ja vahvistaa sen yhteydessä annettava informaatio. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 23–24.) Tilintekovelvollisuus ja tarkastettu informaatio kulmineituvat tilintarkastuskertomuksessa, jonka tilintarkastaja antaa tarkastuksen lopuksi. Kuntalain (410/2015) 125§:n mukaan tilintarkastajan on

annettava valtuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on lisäksi esitettävä, onko tilinpäätös hyväksytty ja voidaanko toimielimien jäsenille ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalle viranhaltijalle eli tilivelvolliselle myöntää vastuuvapaus.

Raudasoja ja Johansson (2009, 154) luokittelevat tilintarkastuksen tehtävät kolmeen luokaan. Ensinnäkin tilintarkastus on varmennustehtävä, joka täydentää organisaation omaehtoista sisäistä ja ulkoista valvontaa (Raudasoja & Johansson 2009, 154). Tilintarkastus ei korvaa sisäistä valvontaa, sillä tämä heikentäisi puolestaan kokonaisvalvontaa (Myllymäki 2007). Tilintarkastus ei myöskään voi toteuttaa kunnan sisäistä valvontaa, sillä tällöin tilintarkastajan riippumattomuus vaarantuu väistämättä (Ala-aho ym. 2019, 104). Toiseksi tilintarkastus on palvelutehtävä tyydyttäen ylimmän johdon ja päätöksentekijöiden tiedontarpeita. Kolmanneksi tilintarkastukseen liittyy kansalaisnäkökulma, sillä kansalaisten on tiedettävä, miten verotuksen kautta saatuja varoja on käytetty ja onko toiminta ollut lain ja asetettujen tavoitteiden mukaista. (Raudasoja & Johansson 2009, 154.)

Kuntalain (410/2015) mukainen tilintarkastus perustuu ammattitilintarkastukseen. Tilintarkastuksen lähtökohtana oleva tilintekovelvollisuus on kunnallishallinnossa kaksipuolainen: toimielimien jäsenet ja toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat ovat tilivelvollisia valtuustolle, ja kunnanvaltuusto on tilivelvollinen valitsijoilleen eli kunnan jäsenille. (Myllymäki 2007, 313.) Kuntien tarkastuksesta vastaavat duaalimallin mukaisesti tarkastuslautakunnat sekä JHT-yhteisöt, markkinoilla toimivat tilintarkastusyrietykset (Vakkuri 2011, 78). Kunnallisella tilintarkastuksella on melko laajakin yhteiskunnallinen rooli, sillä tarkastuksen tavoitteena on taata julkinen luotettavuus, tehokkuus sekä vaikuttavuus. Tilintarkastuksen tehtävänä on säännösten, määräysten sekä talousarvion ja sen täytäntöönpanon lain mukaisten vaatimusten tarkastamisen lisäksi varmistaa, että toiminta on kuntalaisten ja kunnan etujen mukaista ja, että viranomaiset toimivat työssään virkavelvollisuuden mukaisesti. (Myllymäki 2007, 313.)

Julkisen sektorin tilintarkastukseen liittyy muutamia erityispiirteitä, jotka erottavat tarkastuksen yksityissektorilla tehtävästä tilintarkastuksesta. Ensinnäkin yksityisellä sektorilla tilintarkastus koostuu hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksesta. Sisäinen valvonta näyttäytyy tässä kokonaisuudessa vain osana hallinnon tarkastusta arvioitaessa esimerkiksi sitä, onko osakeyhtiön johdon toiminta täyttänyt Osakeyhtiölain mukaisen huolellisuusvelvoitteen. Sen sijaan julkisen

sektorin tilintarkastusta voidaan pitää laajempaan kokonaisuutena yksityisen sektorin tarkastukseen verrattuna. (Leppänen 2015, 99.) Kuntalain (2015/410) 123§:n mukaan tilintarkastaja tarkastaa hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen lisäksi perusteet valtionosuuksista sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen asianmukaisuuden sekä kunnan että kuntakonsernin tasolla. Toisena erityispiirteenä julkisen sektorin tarkastuksessa näyttäytyy tarkastuksen yhteiskunnallinen ulottuvuus, kuten Vakkuri (2011, 64) tuo esiin julkisen sektorin tilintarkastuksen yhteiskunnallisena funktiona on edistää tarkastuskohteiden kuten kuntien, valtion virastojen ja laitosten sekä Euroopan unionin toiminnan legitimitettä. Julkisen sektorin tilintarkastuksella voidaan sanoa olevan lisäarvoa tuova vaikutus (Hay & Cordery 2018, 1). Yksityissektorilla tarkastuksen painottuessa taloudellisen aseman, tuloksen ja kassavirran tarkastukseen, on julkisen sektorin tarkastuksessa keskiössä toiminnan vaikuttavuuden, tehokkuuden sekä normien noudattamisen tarkastus (Heiskanen, Kihn & Näsi 2009, 14–15).

2.2.3 Sisäinen tarkastus

Sisäinen tarkastus (*internal audit*) ei ole lakisääteistä toimintaa eikä esimerkiksi Kuntalaki (410/2015) sisällä säännöksiä sisäisen tarkastuksen osalta. Osin lakisääteisyyden puuttumista on perusteltu kuntien ja kuntayhtymien erilaisen koon ja organisoitumismuotojen vuoksi, joiden takia ei ole löydettävissä yhtenäistä sisäisen tarkastuksen järjestämismallia (HE 242/2020, 34). Sisäistä tarkastusta ohjaa alan kansainvälinen ammattiohjeistus ja sisäinen tarkastus on määritelty kansainvälisen ammattijärjestön The institute of Internal Auditors (IIA) toimesta seuraavasti:

”Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen” (Sisäiset tarkastajat ry n.a. b)

Sisäinen tarkastus on luokiteltu osaksi sisäistä valvontaa tarkoituksenaan tuottaa tietoa niin sisäisen valvonnan tilasta kuin sen kehitystarpeista (Lilja ym. 2020; HE 268/2014). Toisin sanoen sisäinen tarkastus voidaan käsittää sisäisen valvonnan toimivuuden varmentajaksi (Niemi 2018,

16; HE 268/2014, 167–168). Sisäinen tarkastus arvioi kunnan ja kuntakonsernin hallinto- ja johtamistavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan järjestämisen asianmukaisuutta ja tuloksellisuutta (Kuntaliitto 2018). Lisäksi sisäinen tarkastus tukee niin kunnanhallitusta kuin kunnanjohtajaa asianmukaisen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä sekä toimeenpanon varmentamisessa ja kehittämisessä (TALVEA 2020).

Aikaisemmassa tutkimuksessa sisäistä tarkastusta on lähestytty tuloksellisuuden näkökulmasta (Lenz & Hahn 2015) sekä sisäisen tarkastuksen vapaaehtoisen käytön yhteyttä sisäisen valvonnan tilaan (Lilja ym. 2020). Kuntaliiton vuonna 2019 kunnille ja kuntayhtymille teettämän tutkimuksen tuloksista ilmeni, että kuntien ja kuntayhtymien välillä on melko suuriakin eroja siinä, millaisin keinoin sisäistä tarkastusta järjestetään vai järjestetäänkö lainkaan. Tutkimuksen tulosten perusteella suurimmat kaupungit ovat järjestäneet sisäisen tarkastuksen mutta sen sijaan suurin osa alle 20 000 asukkaan kunnista ei ole järjestänyt sisäistä tarkastusta. (Kuntaliitto 2019.) Samansuuntaista suurten ja pienten kuntien välistä eroa sisäisen tarkastuksen järjestämisaktiivisuudesta indikoi Rönkön (2019) väitöskirjatutkimus sekä Liljan ym. (2020) tutkimus.

Tilintarkastajalla on tarkastuksessaan mahdollisuus hyödyntää sisäisen tarkastuksen tekemää työtä (Suomen tilintarkastajat ry:n suosituksia 3/2020). Tilintarkastajan hyödyntäessä sisäisen tarkastuksen tekemää työtä, on tämän arvioitava sisäisen tarkastuksen tuottamaa tietoa sekä harkittava missä määrin sisäisen tarkastuksen tuottamaa tietoa on mahdollista käyttää osana tilintarkastusta (Tomperi 2018). Mikäli sisäinen tarkastus on suoritettu hyvin, on tilintarkastajan mahdollista saada arvokasta tietoa tarkastettavan kohteen toimintatavoista, valvonnan toimivuudesta sekä toiminnan tehokkuudesta (Ratsula 2021, 94–95). Toisin sanoen, mikäli kunnassa on järjestetty toimiva sisäinen tarkastus, joka tuottaa sellaista tarkoituksenmukaista informaatiota sisäisen valvonnan asianmukaisuuden järjestämisestä, tuottaa se arvokasta tietoa paitsi kunnalle itselleen niin myös mahdollisesti tilintarkastajalle tarkastuksen tueksi. Sisäinen tarkastus ei kuitenkaan ole vakiintunut toiminto kunnissa kuten aiemmin tehdyistä tutkimuksista (Lilja ym. 2020; Kuntaliitto 2019; Rönkkö 2019) ilmenee. Tämä asettaa osaltaan kunnat eriarvoiseen asemaan mutta myös saa pohtimaan sitä, kuinka tämä vaikuttaa tilintarkastajan tekemään arvioon kunnan sisäisestä valvonnasta. Onko tilintarkastajalla riittävät resurssit arvioida kunnan sisäisen valvonnan tilaa. Tai miten tietoisuus sisäisen tarkastuksen olemassaolosta vaikuttaa tilintarkastajan tekemään tarkastukseen sisäisen valvonnan järjestämisen

asianmukaisuudesta. Kaikkien kuntien osalta sisäisen valvonnan tilaa ei arvioitu ulkopuolisen sisäisen tarkastajan silmin, jolloin ulkopuolinen arviointi on pitkälti tilintarkastajan varassa. Tilintarkastajan on puolestaan säilytettävä tarkastuksessaan riippumattomuutensa eikä siten voi esimerkiksi ottaa kantaa siihen, onko jokin järjestetty hyvin tai huonosti.

2.2.4 Tarkastuslautakunta

Tarkastuslautakunta on kunnan lakisääteinen toimielin, jonka tehtävistä ja asemasta on säädetty Kuntalain (410/2015) luvussa 14. Tarkastuslautakunta vastaa valtuuston puolesta valvonnan järjestämisestä ja asioiden valmistelusta, minkä lisäksi lautakunta arvioi valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista. Tarkastuslautakunnan keskeisenä tehtävänä on toiminnan tarkoituksenmukaisuuden arviointi, mikä kulminoituu vuosittain valtuustolle laadittavaan arviointikertomukseen. (Kaksonen & Kotonen 2002, 24–25.)

Kaksonen ja Kotonen (2002, 27) tuovat esiin Vuoriseen (2000, 94-95) viitaten, että, vaikka tarkastuslautakunnalla ei lain mukaan ole suoraa yhteyttä sisäiseen valvontaan, liittyy se kuitenkin lautakunnan vastuulla olevan tarkastuksen kokonaisuuteen, sillä tarkastuslautakunnat ovat saattaneet esimerkiksi pyytää hallitukselta selvitystä sisäisen valvonnan järjestämisestä ja sen perusteella antaa hallitukselle toimenpideohjeita sisäisen valvonnan osalta ennen kuin tilintarkastaja on puuttunut siihen tilintarkastuskertomuksessaan. Ero tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan suorittaman tarkastustyön välillä kulminoituu siihen, että tarkastuslautakunnan arviointi työ kohdistuu strategiaan ja talousarvioon ja kysymykseen siitä, onko asetetut tavoitteet saavutettu, kun taas tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa, onko päätöksenteossa noudatettu lakeja sekä valtuuston ja kunnanhallituksen ohjeita (Saarelainen & Viitala 2021, 290). Näin ollen lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisuuden kokonaisarviointi on tarkastuslautakunnan tehtävänä ja laillisuustarkastus puolestaan tilintarkastajan tehtävänä. Jako ei kuitenkaan välttämättä ole näin suoraviivainen, kuten Myllymäki (2007, 316) on tuonut esiin näkemyksen siitä että, esimerkiksi sisäisen valvonnan asianmukaisuuden tarkastus suorastaan edellyttää laillisuustarkastuksen lisäksi tarkoituksenmukaisuustarkastusta.

Tarkastuslautakunnan jäsenistön koko, valtuutettujen sekä resurssien määrä lautakunnissa vaihtelee kuntakohtaisesti. Mitä isompi kunta, sitä isompi lautakunta ja sitä enemmän resursseja käytössä. (Saarelainen & Viitala 2021, 290; Kaksonen & Kotonen 2002, 30.)

Tarkastuslautakuntien eroavaisuus kuntakohtaisesti näyttäytyy myös osaamisessa sekä tapana tehdä töitä, mikä osaltaan luo myös eroja kuntien välille (Oulasvirta ym. 2021). Raudasoja ja Johansson (2009, 155) puolestaan tuovat esiin, että esimerkiksi suunnitteluprosessien yhteydessä tarkastuslautakunnan työtä on hyödynnetty kuntien toiminnassa varsin vähän. Tarkastuslautakunnat ovat myös itse tuoneet esiin, että arviointitiedon käytön tulisi kohdistua kunnan eri toimialoille, ja tietoa tulisi käyttää laaja-alaisesti johtamisen välineenä niin keskusjohdon tasolla kuin eri toimialoillakin (Niiranen 2011, 321).

2.3 Päämies-agentti-teoria

Tilintarkastusta koskevassa kirjallisuudessa sekä tutkimuksessa käytetään usein päämies-agenttiteoreettista (*principal-agency theory*) ajattelutapaa jäsenettäessä toiminnan osapuolten suhteita. Päämies-agenttiteoriaa voidaankin pitää keskeisenä tarkastuksen olemusta jäsentävänä teoriana (Meklin 2009, 57). Päämiehen ja agentin välisen suhteen ydin perustuu sopimukseen, jolla päämies valtuuttaa agentille päämiehen tavoitteen mukaisia tehtäviä (Jensen & Meckling 1976). Päämies-agentti suhteen osalta on tunnistettavissa kuitenkin kaksi ongelmaa: agenttiongelmia ja riskin jakamisen ongelma. Agenttiongelmia esiintyy tilanteissa, joissa päämies ei kykene täysin varmistumaan agentin toiminnasta tai agentin ja päämiehen tavoitteet eivät kohtaa. Riskin jakamisen ongelma puolestaan esiintyy tilanteissa, joissa päämies ja agentti mieltävät kohdattavan riskin eri tavalla, minkä seurauksena toinen osapuoli saattaa ottaa suuremman riskin kuin, mihin toinen olisi ollut valmis. (Eisenhardt 1989, 58.) Agenttiongelmia voidaan pyrkiä hallitsemaan, mutta tästä aiheutuu päämiehelle kustannuksia eli agenttikustannuksia. Agenttikustannukset voidaan Jensenin ja Mecklingin (1976) mukaan luokitella kolmeen ryhmään: valvontakustannukset, sitouttamiskustannukset ja jäännöskustannukset. Agenttiteorian mukaisesti päämiehen tavoitteena on nostaa valvonta- ja sitouttamiskustannuksia vain sen verran, että jäännöskustannukset pienenevät ja agenttikustannukset pysyvät kokonaisuudessaan mahdollisimman alhaisena. (Jensen & Meckling 1976.) Valvontakustannuksia syntyy esimerkiksi tilanteissa, joissa päämies ei itse kykene valvomaan agentin toimintaa. Agentin toiminnan valvomiseksi päämiehellä on käytettävissä sisäinen sekä ulkoinen valvonta. Sisäisen valvonta on osa organisaation hallinto- ja johtamistapaa ja ulkoiseksi valvonnaksi voidaan vastaavasti käsittää tilintarkastus. Eräänlaista valvontaa kunnan osalta toteuttaa myös tarkastuslautakunta laatiessaan

arviointikertomuksen tavoitteiden toteutumisesta sekä toiminnan tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta (Kuntalaki 410/2015, 121§).

Tilintarkastuksen tehtävä kulminoituu nimenomaisesti edellä mainittuun agenttiongelmahan sekä päämiehen tietynlaiseen epäluottamukseen agenttia kohtaan siitä, toimiiko agentti päämiehen etujen mukaisesti. Epäluottamuksen rikkomiseksi tarvitaan kolmas ulkopuolinen varmennustoiminto eli tilintarkastus, joka verifioi päämiehelle tavat, joilla agentti toimeksiantoaan suorittaa. (Myllymäki & Vakkuri 2001, 17–18.) Tarkastuksen ydintehtävänä voidaankin pitää varmennusta agentin tilityksen oikeellisuudesta (Meklin 2009, 57).

2.3.1 Päämies-agentti teoria sisäisessä valvonnassa

Agenttiteoriaa voidaan myös soveltaa hahmotettaessa sisäisen valvonnan roolia osana kunnan toimintaa sekä sisäisen valvonnan olemassaoloa. Tosin sisäinen valvonta ei itsessään tuota tietoa päämiehelle, vaan pikemminkin luo toiminnalle optimaalisen ja tavoiteorientoituneen toimintaympäristön. Sisäinen valvonta voidaan nähdä toimivan myös tietynlaisena sopimuksena toiminnan tavoista päämiehen ja agentin välillä sekä myös toisaalta agentin ja agentin välillä. Agentti-agentti suhteella viitataan tässä yhteydessä organisaation sisäisten toimielinten, työryhmien tai yksittäisten työntekijöiden väliseen suhteeseen, jotka kukin vastaanottavat toimeksiantoja päämieheltä eli ylimmältä johdolta. Sisäinen valvonta luo osaltaan päämiehelle tietynlaisen oletuksen, kuinka agentti toimii ja toisaalta myös agentille oletuksen siitä, miten toiset agentit toimivat ja miten annettua toimeksiantoa tulisi suorittaa.

Sisäinen valvonta ei tuota tilintarkastuksen tavoin tilivelvollisuutta mikä konkretisoituisi erillisessä dokumentaatiossa kuten tilintarkastuskertomuksessa. Tilintarkastuskertomukseen toki sisältyy maininta sisäisestä valvonnasta, mutta tämä on tilintarkastajan tuottamaa informaatiota. Laajennettaessa sisäisen valvonnan ja tilivelvollisuuden käsitettä voidaan sisäisen valvonnan katsoa toteuttavan tilivelvollisuutta siinä tapauksessa, mikäli valvontajärjestelmään liittyy tilivelvollisuutta tuottavia kontroleja. Toki tässäkin tapauksessa tilintarkastaja tarkastaa tarkastuksen kannalta olennaiset kontrollit ja siten varmentaa sisäisen valvontajärjestelmän kontrollien toimivuuden. Kontrollitestausten avulla saadaan tietoa siitä, toimivatko kontrollit kuten ne ovat suunniteltu toimimaan. Kontrollitestausta ei ole ainoastaan tilintarkastuksen

keinovalikoimassa, sillä kontrollitestausta voidaan suorittaa myös sisäisen tarkastuksen ja organisaation itsensä toimesta. (Ratsula 2021, 12.)

Sisäisen valvonnan osalta voidaan tunnistaa eräitä päämies-agenttiteorian mukaisia suhteita. Kunnan toiminta on luonteeltaan melko hierarkkista, jossa ylemmät päätöksentekijät delegoivat suoritettavia tehtäviä alemmalle tasolle. Tällöin päämiehenä toimii esimerkiksi valtuusto päättämällä kunnanstrategiasta sekä pitkän aikavälin tavoitteista ja agenttina puolestaan toimielin, jolle tavoitteet on kohdistettu. Päämiehen yhdeksi keinoksi valvoa agentin toiminnan tavoitteenmukaisuutta voidaan tunnistaa sisäisen valvonnan ohjeistus. Agenttikustannuksiksi voitaisiin tässä tilanteessa luokitella ne resurssit, joita on käytetty sisäisten valvontajärjestelmien ja sisäisen valvonnan ohjeiden sekä prosessien luomiseen, että toisaalta henkilökunnan ohjeistukseen tai koulutukseen organisaation sisäisistä valvontajärjestelmistä. Vastaavasti sisäisen valvonnan ohjeistus sekä valtuuston asettamat tavoitteet voitaisiin tässä suhteessa nähdä agenttiteorian mukaiseksi sopimukseksi, jossa päämies ja agentti ovat sopineet sekä tavoitteista että toimintatavoista.

Sovellettaessa päämies-agenttiteoriaa sisäisen valvonnan ja tilintarkastuksen väliseen suhteeseen, valtuuttaa päämies ulkopuolisen tahon, tässä tapauksessa tilintarkastajan tarkastamaan agentin toimintaa. Päämiehenä edellä esitytetyssä suhteessa voidaan käsittää valtuusto, sillä valtuusto valitsee Kuntalain (410/2015) 122§:n mukaisesti hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön. Agenttina vastaavasti voidaan käsittää laajimmillaan kaikki kunnan toimijat, jotka yltyvät kunnan sisäisen valvonnan ohjeen piiriin. Päämiehen rooliin voidaan asettaa myös kuntalaiset ja vastaavasti agentin rooliin valtuusto. Tässä suhteessa tilintarkastajan roolina on erityisesti tarkastaa, että kunnan toiminta on kunnan ja kuntalaisten etujen mukaista. Päämies-agentti teoreettista ajattelua voidaan laajentaa myös siihen, että päämiehenä ovat kunnan toimielimet ja viranhaltijat ja agenttina vastaavasti kunnan sisäisen valvonnan järjestelmä. Tilintarkastajan tilivelvollisuus toteutuu tässäkin suhteessa, sillä tarkastuksella tilintarkastaja antaa kunnan toimijoille tai vastaavasti agentti-agentti-suhteessa oleville tilin siitä, toimiiko järjestelmä vai ei. Näin hyvinkin monitasoiset kuntaorganisaatiot, jotka voivat koostua useista toimielimistä, toimijoista ja muista työryhmistä, saavat varmuuden järjestelmän toimivuudesta oman organisaation sisällä. Järjestelmien tarkastusta voidaan pitää tärkeänä osana tilintarkastusta, sillä jotta tilintarkastaja voi varmistua tilityksen oikeellisuudesta, on hänen selvitettävä ja luotava käsitys agentin käyttämistä järjestelmistä (Meklin 2009, 59).

2.3.2 Päämies-agenttiteorian soveltaminen kuntasektorilla

Päämies-agentti teoreettisessa ajattelussa päämiehenä voi toimia veronmaksajat sekä osakkeenomistajat ja agentteina puolestaan organisaatioiden toimiva johto ja palvelun tuottaja (Martikainen, Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2002, 15). Kunnallisesta toimintaympäristöstä voidaan tunnistaa päämies-agenttiteorian mukaisia suhteita esimerkiksi päätäntävaltaa käyttävän valtuuston ja valmistelu ja toimeenpanovaltaa käyttävän hallituksen väliltä sekä valtuuston ja talouden tarkastamisen järjestämisestä vastaavan tarkastuslautakunnan väliltä. Päämies-agentti suhteen tarkastelu kunnallisessa toimintaympäristössä ei kuitenkaan ole yhtä suoraviivaista kuin yritysten toimintaympäristössä, sillä edellä esitetyn päämies-agenttisuhteen lisäksi, kunnallisesta toimintaympäristöstä voidaan tunnistaa muitakin päämies-agenttisuhteen omaavia yhteenliittymiä. Päämies-agenttisuhteet vallitsevat myös kansalaisten ja heidän valitsemiensa kunnanvaltuutettujen välillä, minkä lisäksi ylempien viranhaltijoiden ja heidän alaistensa välinen suhte voidaan hahmottaa päämies-agenttisuhteenä (Wiberg & Salonen 1991, 152, Möttösen 2002, 180 mukaan). Julkisella sektorilla päämies-agenttisuhteita voidaankin tunnistaa useita (Streim 1994), sillä päämiehenä voidaan katsoa toimivan niin kuntalaisen, julkisten palvelujen kuluttajan kuin keskushallinnon poliitikkojen (Mayston 1993, 77). Useiden päämies-agenttisuhteiden ilmentymisen lisäksi kunnallishallinto on luonteeltaan hyvinkin monitasoinen ja hierarkkinen, jossa toimijat voivat olla samanaikaisesti kahdessa roolissa sekä agentteina että päämiehenä (Möttönen 2002, 180).

3 SISÄISEN VALVONNAN JA TILINTARKASTUKSEN YHTEYS

3.1 Sisäisen valvonnan tarkastus

Sisäinen valvonta on tunnistettu aikaisemmassa tutkimuksessa haastavaksi tarkastus kohteeksi paitsi käsitteen ”asianmukaisuus” (kts. Leppänen 2015, 105–106) osalta niin myös sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan määrittämisen moniulotteisuuden kautta sekä kuntien keskinäisen erilaisuuden vuoksi (Säilä ym. 2008, 61). Osaltaan haasteellisuutta sisäisen valvonnan tarkastukseen tuo kunnan yhä korostuneempi rooli palveluiden järjestäjänä, jolloin tarkastustyötä olisi suunnattava siihen, miten kunta itse valvoo palveluiden tuottamistapoja, kilpailuttamista että palveluiden sisältöä (Leppänen 2015). Myllymäki (2007, 308) puolestaan nostaa esiin kuntakohtaisen talousarviorakenteen ja kysymyksen siitä, mikäli taloudellista valtaa on siirretty kunnanvaltuustolta kunnanhallitukselle ja muille toimielimille sekä edelleen viranhaltijoille, asettaa tämä väistämättä enemmän vaatimuksia sisäiselle valvonnalle. Vallan jakautuessa organisaation sisällä useammalle taholle, on määrärahojen seurannan lisäksi seurattava asetettujen tavoitteiden toteutumista. (Myllymäki 2007, 308.)

Sisäisen valvonnan tarkastuksen tavoitteena voidaan pitää riittävän korkean varmuuden saamista siitä, että valvonnan suunnittelussa, toteutuksessa tai toiminnan tehokkuudessa ei ole olennaisia heikkouksia. Riski sisäisen valvonnan tarkastuksessa kohdistuu riskiksi siitä, että sisäisen valvonnan tehokkuudesta annetaan väärä lausunto (Akresh 2010, 70). Ratsula (2021, 186) tuo esiin, että sisäisen valvontajärjestelmä tarvitsee seuranta eli prosessin, jonka avulla voidaan arvioida järjestelmän toimivuutta ja laatua. Seurannan avulla, saadaan tietoa siitä, kuinka organisaation toteutunut toiminta vastaa ennalta määritellyjä kontrolleja sekä lainsäädännön tai muita organisaation asettamien toimintaohjeiden vaatimuksia. Arviointia voidaan pitää oleellisena osana sisäisen valvonnan kehitysprosessissa, sillä arvioinnin avulla saadaan varmuutta prosessien ja kontrollien riittävydestä. (Ratsula 2021, 186.)

Ratsula (2021, 187) jakaa arvioinnin toteuttajat viiteen luokkaan sen mukaan, kuka arviointia toteuttaa ja kuinka objektiivista arvioijan tekemä arviointi on. Tilintarkastaja sekä sisäisen

tarkastus tekevät sisäisen valvonnan arviointia osana toimenkuvaansa. Arvioinnin toteuttajien kolme muuta toimijaa muodostuvat vertaisarvioinnista, itsearvioinnista sekä jatkuvasta poikkeamien raportoinnista, joita toteutetaan organisaation itsensä toteuttamana. Näistä viidestä edellä mainitusta arvioinnin toteuttajasta tilintarkastaja voidaan nähdä kaikkein objektiivisimmaksi arvioinnin toteuttajaksi. Tilintarkastajan tulisi muodostaa kokonaiskuva tarkastuskohteen toiminnasta ja toimintaympäristöstä sekä valvontajärjestelmien luotettavuudesta ja toimivuudesta. Sisäisen valvonnan osalta kysymys on siitä, voidaanko sisäisen valvonnan katsoa olevan riittävää, jotta se tuottaisi kohtuullisen varmuuden siitä, ettei tilinpäätökseen sisälly tahallisesti tai tahattomasti aiheutettua olennaista virhettä tai puutetta. (Ratsula 2021, 187–188.) Kohtuullisella varmuudella viitataan sisäisen valvonnan luontaisiin rajoitteisiin, kuten esimerkiksi inhimilliseen harkintaan, joka voi olla syystä tai toisesta puutteellista (Horsmanheimo & Steiner 2017, 241) tai siihen että johto voi valvonnan olemassaolosta huolimatta ohittaa kontrolleja (Tomperi 2018, 47). Sisäistä valvontaa koskevan käsityksen luomisesta on tilintarkastajalle hyötyä myös mahdollisten erityyppisten virheellisyyksien ja olennaisen virheellisyyden riskeihin vaikuttavien tekijöiden tunnistamisesta. Lisäksi sisäistä valvontaa koskevan käsityksen luominen auttaa tilintarkastustoimenpiteiden luonteen, ajoituksen sekä laajuuden suunnittelussa. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 241.) Tilintarkastajan hankkimalla käsityksellä organisaation valvontaympäristöstä on myös olennainen vaikutus siihen, kuinka paljon tilintarkastaja voi luottaa yhteisön sisäiseen valvontaan sekä yhteisössä sisäisesti tuotettuun tilintarkastusevidenssiin. Mitä tehokkaampi valvontaympäristö on, sitä enemmän tilintarkastajan voidaan olettaa luottavan yhteisön tuottamaan informaatioon. (Tomperi 2018, 47.)

Suomen tilintarkastajien ry:n (2020) suosituksen hyvän tilintarkastustavan mukaan sisäisen valvonnan järjestämiseen liittyy tarkastuksen suunnittelussa muodostettu ja dokumentoitu käsitys kunnan sisäisestä valvontaympäristöstä, tietojärjestelmistä sekä kontrollien toimivuuden seurannasta. Sisäisen valvonnan järjestämisen tarkastuksen osalta tilintarkastaja voi hakea tilintarkastusevidenssiä tarkastamalla olennaisia tilinpäätöseriä käymällä läpi niiden toimintaprosesseja sekä kontrolleja, joita prosessiin on muodostettu (Suositus hyvä tilintarkastustapa 3/2020, 18–19). Tarvittava määrä evidenssiä voidaan saada esimerkiksi havainnoinnin tai valvonnan uudelleen suorittamisen kautta (Graham 2015). Edellä esitettyjen menetelmien lisäksi tilintarkastaja voi saada tilintarkastusevidenssiä sisäisestä valvonnasta kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen yhteydessä. Suosituksessa lisäksi tuodaan esiin, että mikäli tarkastuksessa havaitaan virheitä tai puutteita, tulisi tilintarkastajan arvioida ja selvittää,

johtuuko havaittu virhe nimenomaisesti sisäisen valvonnan puutteista tai kontrollien toimimattomuudesta, jotta havaittu virhe voidaan ottaa huomioon osana sisäisen valvonnan toiminnan kokonaisarvioita. (Suositus hyvä tilintarkastustapa 3/2020, 18–19.) Havaittu virhe tai puute ei automaattisesti merkitse sisäisen valvonnan toimimattomuutta tai mukautetun tilintarkastuskertomuksen antamista (Hogan & Wilkins 2008).

Tilintarkastuksen tukena käytetään usein erilaisia tarkastuslistoja, joiden avulla voidaan varmistua siitä, että tarkastuksen osa-alueet tulevat suoritetuiksi ja tarvittava tilintarkastusevidenssi saadaan kerättyä. Graham (2015) tuo kirjassaan esiin, että tarkastuslistojen käyttöä tulisi vastustaa kontrollien ja analyysien läpikäynnin yhteydessä. Esitettyä näkemystä tarkastuslistojen käytöstä Graham (2015) perustelee sillä, että COSO-ohjeissa pyritään esittämään kysymys ”Kuinka saavutat tietyn tavoitteen tai miten täytät tämän väitteen?” eikä niinkään tarkastella sitä onko valvonta olemassa vai ei. Wernerin ja Gehrken (2015) lähestyivät tutkimuksessaan tilintarkastusevidenssin keräämistä tarkastelemalla sitä, kuinka sisäisen valvonnan auditoinnit voitaisiin suorittaa ilman asiaankuuluvien kontrollien varsinaista aika- ja asiantuntijatietointensiivistä testausta. Tilintarkastajat kohtaavat jatkuvasti uusia haasteita toimintaympäristön muuttuessa, tietojärjestelmien integroitua sekä tietomäärän kasvaessa, jolloin perinteiset sisäisen valvonnan tarkastukset eivät välttämättä ole enää riittävä toimenpide tarkastuksen suorittamiseen. Tutkijat esittivät vaihtoehtoiseksi menettelyksi tarkastusta, jossa ei ole tarkoituksena testata yksittäistä sisäistä valvontajärjestelmää, vaan sen sijaan tarkastuksen tarkoituksena on tunnistaa kontrollien puuttuminen ja siten puutteita tarkastettavan yhteisön valvontajärjestelmässä. (Werner ja Gehrke 2015.)

3.2 Tilintarkastusriskimalli ja kontrolliriskin arviointimalli

Tilintarkastusriskimallin (Audit risk model) on AICPA:n 1980-luvulla luoma malli tilintarkastajille avuksi tarkastustoimenpiteiden suunnitteluun. Mallin tavoitteena on sekä estää tilintarkastusriskin toteutumista (Houston, Peters & Pratt 1999, 285) että toisaalta tehostaa tarkastuksen suorittamista ja kohdentamista olennaisimpiin eriin (Dusenbury, Reimers & Wheeler 2000, 107). Tilintarkastusriskimalli tarjoaakin tilintarkastajalle käsitteellisen kehyksen määrittämään testauksen laajuuden (Akresh 2010, 70).

Tilintarkastuksen tavoitteena on varmistua, että tarkastettavan kohteen tilinpäätös ei sisällä virheestä tai väärinkäytöksestä johtuvia olennaisia virheitä (Suositus hyvä tilintarkastustapa 3/2020, 14–15). Varmistuaan tarkastuksen tavoitteesta, on tilintarkastajan hankittava kohtuullinen varmuus tilinpäätöksen oikeellisuudesta hankkimalla tarpeellinen määrä tarkoitukseen soveltuvaa tilintarkastusevidenssiä tilintarkastusriskin alentamiseksi hyväksyttävälle tasolle. *Tilintarkastusriskillä* tarkoitetaan riskiä siitä, että tilintarkastaja antaa vakioimuotoisen tilintarkastuslausunnon huolimatta siitä, että tilinpäätös sisältää olennaisen virheen. Tilintarkastusriski voidaan jakaa kahteen osaan kuvion 2 mukaisesti: olennaisen virheellisyysriskiin sekä havaitsemisriskiin. Lisäksi olennaisen virheellisyysriskin voidaan jakaa vielä toimintariskiin ja kontrolliriskiin. (Halonen & Steiner 2009, 45–46 ja 135.)



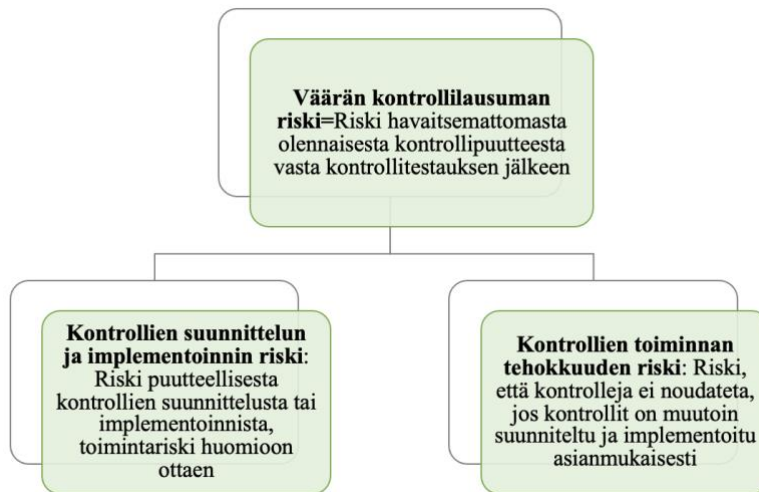
Kuvio 2 Tilintarkastusriskimalli (Halonen & Steiner 2009, 46)

Olennaisen virheellisyysriski tarkoittaa riskiä siitä, että tilinpäätös on olennaisesti virheellinen ennen tilintarkastusta, mikä johtuu toimintaan liittyvistä seikoista, sisäisen valvonnan puutteista tai molemmista. *Havaitsemisriski* puolestaan tarkoittaa riskiä siitä, että tilintarkastaja ei havaitse suorittamistaan tilintarkastustoimenpiteistä huolimatta olemassa olevaa virheellisyttä, joka saattaisi olla olennainen yksin tai yhdessä muiden virheiden kanssa. *Toimintariski* kuvaa liiketapahtumien lajia, tilin saldoa tai tilinpäätöksessä esitettävää tietoa koskevan kannanoton alttiutta virheellisyydelle, joka voisi olla olennainen yksin tai yhdessä muiden virheiden kanssa. (Halonen & Steiner 2006, 45–46.)

Kontrolliriskillä viitataan vastaavasti riskiksi siitä, että yhteisön sisäinen valvonta ei estä, havaitse tai korjaa ajoissa virheellisyttä, joka mahdollisesti on olemassa liiketapahtumien lajia, tilin saldoa

tai tilinpäätöksessä esitettävää tietoa koskevassa kannanotossa ja joka voisi yksin tai yhdessä muiden virheiden kanssa olla olennainen. Kontrolliriskiin vaikuttaa osakseen se, kuinka tehokkaasti toimiva johto suunnittelee, ottaa käyttöön ja ylläpitää sisäistä valvontaa vastatakseen tunnistettuihin riskeihin. Huomioitavaa on kuitenkin se, että sisäisen valvonnan luontaisien rajoitteitten takia, yhteisössä esiintyy aina jonkin verran kontrolliriskiä. Sisäinen valvonta ei toimi koskaan täysin aukottomasti ja sisäisen valvonnan luontaisien rajoitteiden takia yhteisössä esiintyy aina jonkin verran kontrolliriskiä, jolloin tilintarkastajan on ammatillista harkintaa käyttäen arvioitava havaitun riskin olennaisuutta suhteessa tilinpäätöksen kokonaisuuteen. (Halonen & Steiner 2009, 45–46 & 199–202.)

Tilintarkastusriskimallin ympärille liittyy paljon keskustelua mallin hyvydestä sekä tarkoituksenmukaisuudesta. Botez (2015, 69) on esittänyt esimerkiksi näkemyksen, että tilintarkastajat eivät voi saavuttaa tarkastukselle asetettuja tavoitteita ilman tilintarkastusriskimallin liittämistä osaksi tarkastussuunnitelmaa. Akresh (2010) puolestaan kyseenalaisti tutkimuksessaan perinteisenä tunnetun tilintarkastusriskimallin soveltamisen osana kontrollien tarkastusta. Tilintarkastusriskimalli on lähtökohtaisesti suunniteltu auttamaan tarkastajaa määrittämään valvonnan ja sisällön testauksen laajuuden sekä tarvittavan määrän suorittaa eri tarkastustoimenpiteitä, jolloin se ei ole suoraan sovellettavissa sisäisen valvonnan tarkastukseen (Akresh 2010, 70). Akreshin (2010, 70) mukaan kontrollien tarkastus poikkeaa perinteisestä tilinpäätöksen tarkastuksesta ensinnäkin sillä, että kontrollitarkastus on pohjimmiltaan prosessien tarkastusta, kun taas tilinpäätöksen tarkastuksessa korostuu tulosten tarkastus. Toiseksi sisäisen kontrollin tarkastuksen tavoitteena ei ole havaita olennaista virhettä tai puutetta tilinpäätöksessä, vaan tarkastuksen tavoitteena voidaan pitää korkean tason luottamuksen saavuttamista siitä, että tarkastettavan kontrollin suunnitteluun, implementointiin tai toiminnan tehokkuuteen ei liity olennaisia heikkouksia (Akresh 2010). Näkemyksensä pohjalta Akresh (2010) esitteli tutkimuksessaan perinteiselle tilintarkastusriskimallille vaihtoehdoksi sisäisen kontrolliriskin arviointimallin tarkoituksenaan edesauttaa tilintarkastajaa määrittämään missä laajuudessa kontrollitestausta tulisi suorittaa.



Kuvio 3 Kontrolliriskin arviointimalli (mukaiillen Akresh 2010)

Akreshin (2010) kontrolliriskin arviointimallissa painottuu kontrollien suunnittelu sekä niiden implementointi, sillä mikäli suunnittelussa ja implementoinnissa on puutteita, aiheuttavat nämä jo itsessään kontrolliheikkouden. Halonen ja Steiner (2009, 209) nostavat esiin myös sen, että tilintarkastajan arvioidessa kontrollin suunnittelua tulisi tämän harkita, pystyykö kontrolli yksin tai yhdessä muiden kontrollien kanssa tehokkaasti estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan olennaisen virheellisyyden. Kontrollien suunnittelun ja implementoinnin riittävyttä tulisikin arvioida suhteessa toimintariksiin eli siihen, mitä kontrollin puuttuminen voisi pahimmillaan aiheuttaa (Akresh 2010). Kontrollien osalta tulisi ensin arvioida kontrollin suunnittelua ja mikäli kontrolli todetaan toimimaan tehokkaasti suunnittelun perusteella, arvioidaan tämän jälkeen kontrollin tehokkuutta (Halonen & Steiner 2009, 209).

3.3 Suunnitteluvaiheessa käsityksen muodostaminen yhteisön sisäisestä valvonnasta

Tilintarkastuksen vaiheet voidaan jakaa suunnittelu- toteutus ja päättämisvaiheeseen (Horsmanheimo & Steiner 2017, 235). *Suunnitteluvaiheita* voidaan kutsua myös riskienarviointi vaiheeksi, sillä suurin osa suunnitteluvaiheessa suoritetuista toimenpiteistä liittyy tarkastuskohteen

riskien arvioimiseen (Halonen & Steiner 2009, 54). Kunnan sisäisen valvonnan tarkastuksen osalta tämä näyttäytyy esimerkiksi dokumentoidun käsityksen muodostamisesta kunnan sisäisestä valvontajärjestelmästä, tietojärjestelmistä ja kontrollien toimivuuden seurannasta (Suomen tilintarkastajat ry:n suosituksia 3/2020). Tilintarkastajan on tarkastuksen suunnittelussa määritettävä toimintaan sisältyvät riskit, tarkastuksen tavoitteet, tarkastustoimenpiteet sekä tarkastuksessa käytettävä olennaisuusraja (Ala-aho ym. 2019, 114). Olennaisuuden määrittämiseen vaikuttaa tilintarkastajan ammatillisen harkinnan lisäksi tilintarkastajan näkemys tilinpäätöksen käyttäjien taloudellisen informaation tarpeista (Horsmanheimo & Steiner 2017, 236). Yleisesti olennaisuuden käsitteen määrittämisessä tukeudutaan ISA 320-standardin määritelmään olennaisuudesta. Olennaisuuden käsittäväksi virheeksi voidaan ISA 320-standardin mukaisesti katsoa sellaiset virheellisyydet, mukaan lukien tiedon pois jättäminen, jos niillä yksin tai yhdessä voidaan kohtuudella odottaa olevan vaikutusta taloudellisiin päätöksiin, joita tilinpäätösinformaation valossa tehdään (IFAC osa I 2020, 352–360). Olennaisuusrajan määrittämistä voidaan pitää yksinkertaisempaan tarkastettaessa tiettyä tilinpäätöksen erää verrattuna tarkastettaessa sisäisen valvonnan toimivuutta. Sisäisen valvonnan luonteen abstraktiuden vuoksi tarkastukselle ei voida määrittää tarkkaa euromääräistä olennaisuusrajaa, jolloin olennaisuuden määrittelyssä korostuu vahvasti tilintarkastajan ammatillinen harkinta (Ala-aho ym. 2019, 117).

Tilintarkastuksen suunnittelussa luodaan tarkastuksen kokonaisstrategiaa sekä yksityiskohtaisempaa tarkastussuunnitelmaa. Kokonaisstrategia eroaa tilintarkastussuunnitelmasta siinä, että strategiassa määritetään tilintarkastuksen laajuudesta, ajoituksesta ja suuntautumisesta, minkä lisäksi strategia toimii ikään kuin tilintarkastussuunnitelman laatimisen ohjenuorana. Tarkastussuunnitelmassa puolestaan määritetään toimeksiantotiimin jäsenten suoritettavien tilintarkastustoimenpiteiden luonne, ajoitus ja laajuus. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 238.) Tilintarkastussuunnitelma ja tilintarkastuksen toteutus perustuvat tilintarkastajan tekemään riskien arviointiin sekä olennaisten tilinpäätöserien tunnistamiseen. Tilintarkastaja suorittaa osana tarkastuksen suunnittelua erinäisiä riskienarviointitoimenpiteitä, jotta voidaan määrittää yksittäisen tarkastustoimenpiteet luonne, ajoitus ja laajuus (Halonen & Steiner 2009).

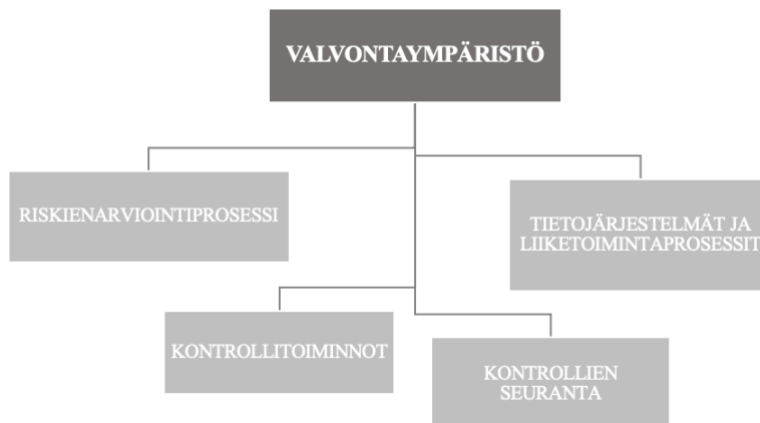
3.3.1 Tilintarkastusevidenssiä riskienarviointitoimenpiteitä suorittamalla

Riskienarviointitoimenpiteet voidaan määritellä tilintarkastustoimenpiteiksi, jotka suoritetaan käsityksen muodostamiseksi yhteisöstä ja sen toimintaympäristöstä sekä sisäisestä valvonnasta, jotta voidaan tunnistaa väärinkäytöksestä tai virheestä johtuvan olennaisen virheellisyyden riskit tilinpäätös- ja kannanottotasolla sekä arvioimaan näitä (ISA 315, 10). Käsityksen luominen yhteisön toimintaympäristöstä ei kuitenkaan rajaudu vain tilintarkastuksen suunnittelun yhteydessä tehtäviin riskienarviointitoimenpiteisiin, sillä käsityksen muodostamista voidaan pitää dynaamisen tiedon keräämis-, päivittämisen- ja analysointiprosessina (Suositus hyvä tilintarkastustapa 3/2020, 18–19; ISA.315, 7; Halonen & Steiner 2009, 154). Riskienarviointitoimenpiteitä suorittamalla tilintarkastajan on muodostettava käsitys yhteisön organisaatorakenteesta, hallintojärjestelmästä, sovellettavasta tilinpäätösnormistosta sekä tilinpäätöksen laatimisperiaatteista (ISA.315, 10). Riskienarviointitoimenpiteisiin sisältyvät muun muassa tiedusteluiden tekeminen johdolle, havainnointi, analyttiset toimenpiteet sekä yksityiskohtaisemmat tarkastukset (Suomen tilintarkastajat ry:n suosituksia 3/2020, 14–15; ISA-315, 10). Tilintarkastaja voi kohdistaa tiedusteluita myös mahdolliselle sisäisen tarkastuksen yksikölle saaden tietoa sekä sisäisen tarkastuksen toimesta suoritetuista toimenpiteistä että yleisestä ilmapiiristä organisaatiossa. Havainnoin ja yksityiskohtaisen tarkastuksen voidaan katsoa tarpeellisiksi tilanteissa, joissa tilintarkastaja haluaa saada lisäevidenssiä vastauksiin, jotka hän on saanut johdolle tehdyillä tiedusteluilla. Havainnoinnin avulla tilintarkastaja voi saada esimerkiksi tietoa siitä, miten henkilöstö suoriutuu sille annetuista tehtävistä. (Halonen & Steiner 2010, 157.) Havainnoinnin ongelmaksi on kuitenkin nostettu se, että havainnoinnin kohteena oleminen saattaa vaikuttaa toimenpiteiden tai prosessin suorittamiseen todellisuutta vääristävällä tavalla (IFAC osa 1, ISA 500.A21, 433). Yksityiskohtainen tarkastus kohdistetaan puolestaan yksittäisiin asiakirjoihin ja dokumentteihin. Asiakirjojen ja dokumenttien tilintarkastusevidenssin luotettavuus on pitkälti kiinni sekä aineiston luonteesta että lähteestä. (IFAC osa 1, ISA 500.A18., 432) Luotettavimmaksi evidenssiksi voidaan lukea esimerkiksi kolmansilta osapuolilta kuten pankeilta saadut saldovahvistukset ja vastaavasti epäluotettavimmaksi yhteisön itsensä tuottamat dokumentit.

3.3.2 ISA 315 – olennaisen virheellisyysriskien tunnistaminen ja arvioiminen

ISA 315-standardi käsittelee tilintarkastajan velvollisuutta tunnistaa ja arvioida tilinpäätöksessä olevan olennaisen virheellisyysriskit. ISA 315-standardin mukaisesti tilintarkastajan on suoritettava riskienarviointitoimenpiteitä muodostaakseen käsityksensä yhteisöstä, toimintaympäristöstä, sovellettavasta tilinpäätösnormistosta sekä yhteisön sisäisen valvonnan järjestelmästä. (ISA.315, 6–10.) Sisäinen valvonta koostuu viidestä (5) osa-alueesta, joita käsiteltiin tämän tutkielman puitteissa COSO-malli kappaleen yhteydessä (kts. COSO-kappale). ISA 315 -standardi kuvaa sisäistä valvontaa COSO-kuution tavoin 5 komponentin kautta. Siinä, missä COSO-kuutio tarjoaa enemmänkin yhteisölle keinoja rakentaa tarkoituksenmukainen sisäisen valvonnan järjestelmä, voidaan ISA.315-standardin katsoa vastaavaan tilintarkastajan tarpeisiin siitä, miten tilintarkastajan tulisi kerätä tarkoitukseen soveltuvaa evidenssiä kustakin sisäisen valvonnan osa-alueesta.

Kuviossa 4 on kuvattu mukailien Halosen ja Steinerin (2009, 64) esittämää sateenvarjomallia sisäisen valvonnan osa-alueista. Kuvion 4 mukaiset osa-alueet peilautuvat ISA 315-standardissa esitetyille keinoille siitä, miten tilintarkastajan tulisi kerätä tarkoitukseen soveltuvaa tilintarkastusevidenssiä ja mistä osa-alueista tilintarkastajan tulisi tarkastuksessaan varmentua.



Kuvio 4 Sisäisen valvonnan osa-alueet (mukaillen Halonen & Steiner 2009, 64)

Tilintarkastajan on tarkastuksessa luotava käsitys yhteisön sisäisestä valvonnasta ja sen merkityksestä. *Valvontaympäristön* osalta tilintarkastajan on muodostettava käsitys sellaisten kontrollien, prosessien ja rakenteiden kokonaisuudesta, jotka kohdistuvat esimerkiksi siihen,

miten johto toteuttaa valvontavelvollisuuttaan ja miten yhteisö houkuttelee, kehittää ja pitää palveluksessaan päteviä henkilöitä (ISA 315.21, 11). Käsitteen muodostamiseen valvontaympäristöstä voidaan lukea myös sen käsittäminen, millainen on johdon tietoisuus ja asennoituminen sisäiseen valvontaan sen merkityksineen (Halonen & Steiner 2009, 66). Tilintarkastajan on lisäksi arvioitava antaako valvontaympäristö asianmukaisen perustan yhteisön sisäisen valvonnan järjestelmän muille komponenteille vai heikentävätkö valvontaympäristössä tunnistetut puutteellisuudet kontrolleissa yhteisön sisäisen valvonnan muita osa-alueita (ISA 315, 11). Myös Halonen ja Steiner (2009, 67) tuovat esiin valvontaympäristön asianmukaisuuden arviointia siitä näkökulmasta, että vahva valvontaympäristö voi ikään kuin paikata heikkoja kontrolleja ja puolestaan heikko valvontaympäristö saattaa jopa heikentää tai estää muiden sisäisen valvonnan osa-alueiden asianmukaisen suunnittelun.

ISA 315-standardin mukaan tilintarkastajan on muodostettava käsitys yhteisön tilinpäätöksen laatimisen kannalta relevantista *riskienarviointiprosessista*. Tilintarkastajan on tunnistettava taloudellisen raportoinnin tavoitteiden kannalta relevantit liiketoimintariskit sekä arvioitava kyseisten riskien merkittävyttä että toteutumisen todennäköisyyttä (ISA 315.22, 11). Käsitteen muodostaminen yhteisön riskienarviointiprosessista edesauttaa tilintarkastajaa tunnistamaan olennaisen virheellisuuden riskit. Osana riskienarviointiprosessia tilintarkastaja saa tietoa siitä, mitä riskejä yhteisössä on tunnistettu ja miten niihin on vastattu. (ISA. 315.A111, 41; Halonen & Steiner 2009, 68.)

Tietojärjestelmien ja kommunikaation osalta tilintarkastajan on muodostettava käsitys, miten yhteisö käsittelee informaatiota. Tilintarkastajan on ymmärrettävä taloudellisen raportoinnin prosessi eli, miten informaatio kulkee yhteisössä käytössä olevissa tietojärjestelmissä mukaan lukien se, kuinka liiketapahtumat saatetaan alkuun, miten näitä käsitellään kirjanpidossa, kuinka mahdolliset virheet korjataan ja miten kirjaukset sisällytetään pääkirjaan sekä tilinpäätökselle. Lisäksi tilintarkastajan on arvioitava kokonaisuudessaan tietojärjestelmien ja kommunikaation asianmukaisuutta suhteessa yhteisön tilinpäätöksen laatimista koskeviin periaatteisiin. (ISA 315.25, 12.) Kommunikaation arviointi kattaa alleen tilintarkastajan muodostaman käsitteen siitä, miten yhteisössä kommunikoidaan taloudelliseen raportointiin liittyvistä rooleista ja vastuista sekä siitä, millaiset ovat yksittäisten henkilöiden roolit ja vastuut sisäisen valvonnan taloudellisessa raportoinnissa (Horsmanheimo & Steiner 2009, 71).

Kontrollitoiminnot voidaan määritellä toimintaperiaatteiksi ja menettelytavoiksi, joiden avulla varmistetaan toimivan johdon määrittelemien toimintaohjeiden toteutuminen (Horsmanheimo & Steiner 2009, 72). Kontrollitoimintojen osalta ISA 315-standardi velvoittaa tilintarkastajan riskienarviointitoimenpiteitä suorittamalla muodostamaan käsityksen kontrollitoiminnot-komponentista tunnistamalla sellaiset kontrollit, jotka vastaavat olennaisen virheellisuuden riskeihin kannanottotasolla. ISA 315 standardissa edellä mainituiksi kontrolleiksi on määritelty kontrollit, jotka vastaavat merkittäväksi riskiksi määriteltyyn riskiin ja kontrollit, jotka kohdistuvat pääkirjanpitovienteihin mukaan lukien kertaluonteiset, epätavallisen suuret ja muut kuin vakimuotoiset pääkirjanpitoviennit sekä sellaiset kontrollit, joiden toiminnan tehokkuuden tarkastamisen avulla tilintarkastaja määrittää tarvittavan aineistotarkastuksen luonnetta ja laajuutta. Lisäksi tilintarkastaja voi ammatilliseen harkintaan nojaten tarkastaa muitakin olennaiseksi määriteltyjä kontrolleja. (ISA 315.26, 13–14.) Relevanteiksi kontrollitoiminnoiksi voidaan tunnistaa esimerkiksi kontrollitoiminnot, joihin liittyy merkittäviä riskejä tai sellaisia riskejä, joihin ei pelkästään aineistotarkastustoimenpiteitä suorittamalla saada riittävää määrää evidenssiä (Horsmanheimo & Steiner 2009, 72). Käsityksen muodostamiseen kontrollitoiminnoista lukeutuu myös sen arviointi, onko kontrollit suunniteltu vastaamaan tehokkaasti olennaisen virheellisuuden riskiin kannanottotasolla tai suunniteltu tehokkaasti tukemaan muiden kontrollien toimintaa. Tilintarkastajan on lisäksi selvitettävä, onko kontrolli otettu käyttöön suorittamalla toimenpiteitä henkilöstölle kohdistettavien tiedusteluiden lisäksi (ISA.315.25, 13), mikä osaltaan antaa osviittaa siitä, että sisäisen valvonnan arviointi edellyttäisi myös testausta käytännössä.

Sisäisen valvonnan järjestelmän seurantaprosessin osalta ISA 315 standardi edellyttää tilintarkastajaa riskienarviointitoimenpiteitä suorittamalla muodostamaan käsityksen tilinpäätöksen laatimisen kannalta relevantista sisäisen valvonnan järjestelmän seurantaprosessista. Tilintarkastajan on muodostettava käsitys siitä, kuinka yhteisössä toteutetaan jatkuvaa sisäisen valvonnan arviointia ja erillisiä yksittäisiä kontrollien tehokkuuden arviointeja sekä siitä, miten yhteisössä reagoidaan esiin tulleisiin puutteellisuuksiin sisäisen valvonnan osalta. Mikäli yhteisöllä on käytössä sisäinen tarkastus, kattaa käsityksen muodostaminen myös sisäisen tarkastuksen toiminnan ja luonteen arvioinnin. (ISA.315.24, 12). Sisäisen tarkastuksen roolin arviointi voidaan pitää erityisen tärkeänä tilanteissa, joissa tilintarkastaja aikoo hyödyntää sisäisen tarkastuksen tekemää työtä (Horsmanheimo & Steiner 2009, 74). Muodostaessa käsitystä sisäisen valvonnan järjestelmän seurantaprosessista tilintarkastaja voi esimerkiksi tarkastella

seurantoimintojen rakennetta ja niiden suorittamista ja tiheyttä sekä sitä, arvioidaanko seurantaprosessin tuloksia oikea-aikaisesti (ISA. 315.A116, 42). Käsityksen muodostaminen sisäisen valvonnan seurantaprosessista kattaa alleen myös käsityksen muodostamisen siitä, millaisista lähteistä yhteisön seurantaprosessin informaatio tulee ja millä perusteella johto arvioi informaatiota ja sen luotettavuutta. Sisäisen valvonnan seurantaprosessiin lukeutuu myös tilintarkastajan osalta sen arviointi, onko seurantaprosessi asianmukainen yhteisön olosuhteissa ottaen huomioon yhteisön luonne ja monimutkaisuus. (ISA.315.24, 12.)

3.4 Toteutusvaiheessa sisäisten kontrollien testaaminen

Suunnitteluvaihetta seuraa *toteutusvaihe*, jossa suoritetaan suunnitteluvaiheessa määritellyt tarkastustoimenpiteet (Halonen & Steiner 2009, 57). Riskienarviointivaiheessa käsityksen muodostaminen kontrolleista kattaa ainoastaan niiden suunnittelun ja käyttöönoton, jolloin tilintarkastaja arvioi vain kyseisten kontrollien rakennetta sekä sitä, onko kontrollit otettu käyttöön. Riskienarviointivaihetta seuraa kontrollien testaus tilintarkastusevidenssi saamiseksi siitä, että kontrollit toimivat tehokkaasti. Sisäisten kontrollien tehokkuuden tarkastaminen on osaltaan riippuvaista tilintarkastajan ammatillisesta harkinnasta ja siitä, onko tilintarkastaja katsonut kontrollien tehokkuuden tarkastamisen tarkoituksenmukaiseksi tavaksi hankkia tilintarkastusevidenssiä. Vaihtoehtoisena tapana kontrollien testaamiselle voidaan pitää riittävän laajaan aineistotarkastuksen suorittamista. (Halonen & Steiner 2009, 209–210.) Kontrollien testaamista voidaan pitää relevanttina esimerkiksi tilanteissa, mikäli arvio olennaisen virheellisyyden riskeistä kannanottotasolla perustuu oletukseen siitä, että kontrollit toimivat tehokkaasti tai jos vain aineistotarkastustoimenpiteitä suorittamalla ei saada hankittua riittävästi tarkoitukseen soveltuvaa tilintarkastusevidenssiä (Horsmanheimo & Steiner 2017, 243).

Sisäisten kontrollien testaamisella tilintarkastaja voi arvioida sisäisen valvonnan tehokkuutta. Kontrollien testaamisella tilintarkastaja saa tietoa siitä, toimivatko kontrollit niille suunnitellulla tavalla. (Ratsula 2021, 12.) Tilintarkastajan ei ole tarkoituksenmukaista tarkastaa kaikkia yhteisön kontrolleja. Tilintarkastuksen kannalta merkityksellisinä kontrolleina voidaan tunnistaa ne, joilla on vaikutusta taloudelliseen raportointiin (Halonen & Steiner 2009, 63) sekä toisaalta myös sellaiset kontrollit, joiden osalta on aiemmin havaittu puutteita (Ratsula 2021, 12). Tunnistettujen

kontrollien osalta tilintarkastajan on ammatilliseen harkintaan nojaten valittava olennaisimmat kontrollit tilinpäätöksen varmentamiseksi. Kontrollien testauksen osalta olennaisinta on tarkastaa, kuinka hyvin yksittäinen kontrolli ehkäisee tai paljastaa ja korjaa olennaisia virheellisyyksiä. (Halonen & Steiner 2009, 63.) Kontrollien testauksen avulla tilintarkastajan on mahdollista saada käsitys siitä, ovatko kontrollit toimineet asianmukaisesti. Tarkastus voi kohdistua esimerkiksi ostolaskujen asianmukaisten hyväksymiskäytäntöjen tarkastamiseen sekä toimintojen uudelleensuorittamiseen kuten pankkitilien täsmäyttämiseen. Kontrolli voidaan katsoa toimivaksi, mikäli tilintarkastaja pääsee kontrollin alkuperäisen suorittajan kanssa samaan lopputulokseen. (Ratsula 2021, 12.)

3.4.1 Kunnan sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastus

Määrittelyitä siitä, miten sisäisen valvonnan asianmukaisen järjestämisen tarkastus tulisi suorittaa on lähes yhtä monta kuin itse sisäisen valvonnan käsitteen määrittelystä. Ala-aho ym. (2019, 111–112) määrittelevät sisäisen valvonnan, riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan toimivuuden tarkastamisen tavoitteeksi varmistaa, että kunnalla ja kuntakonsernilla on toimiva riskienhallintajärjestelmä sekä kontrollit tietojen oikeellisuuden, toiminnan ja talouden turvaamiseksi. Tarkastusta voidaan kohdistaa niin tulojen ja menojen valvontaan kuin palkanmaksujärjestelmään ja palkanmaksuun. Tilintarkastajan näkökulmana tarkastuksessa voidaan pitää kysymystä siitä, miten kunnan valvontajärjestelmä toimii. Valvontajärjestelmän toimivuudesta voidaan saada tilintarkastusevidenssiä sekä käymällä läpi valvontaprosessin toimivuutta että suorittamalla otantatarkastuksia valittuihin kohteisiin. (Ala-aho ym. 2019, 112.)

Kuntalain (410/2015) 123§:n mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Leppänen (2015, 105–106) on nostanut esiin termin asianmukaisuuden tulkinnanvaraisuuden siltä osin, että ei ole olemassa täyttä selvyyttä siitä, sisältääkö asianmukaisen järjestämisen tarkastus myös testauksen valvonnan toiminnasta käytännössä ja missä laajuudessa yksittäisiä prosesseja tulisi suorittaa riittävän tilintarkastusevidenssin saamiseksi. Ratsula (2021) korostaa kirjassaan, että kontrollikuvausten ja prosessiohjeiden olemassaolo ei itsessään vielä takaa sisäisen valvonnan toimivuutta. Varmistuaakseen sisäisen valvonnan toimivuudesta, on luotava käsitys, että toiminta

on käytännössä ohjeiden mukaista (Ratsula 2021, 8). Esimerkiksi kontrolliohjeiden osalta Ratsula (2021, 185) on esittänyt kirjassaan kysymyksen siitä, että jäävätkö kontrollikuvaukset tyhjiksi teksteiksi Excel-taulukoihin, jotka kaivetaan esiin vain, kun tilintarkastaja saapuu paikalle. Graham (2015) toteaa myös artikkelissaan, että tilintarkastajalla tulisi olla näyttöä siitä, että sisäisen valvonnan kuvaukset liittyvät siihen, mitä todellisuudessa tapahtuu. Myös Myllymäki (2007, 317) on nostanut esiin tilintarkastajan tärkeimpänä tehtävänä olevan sisäisen valvonnan toimivuuden tarkastaminen.

Kuntalain mukaisessa asianmukaisuuden tarkastamisessa on kyse laillisuustarkastuksesta. Sen sijaan tilintarkastajan tehtävänä ei ole ottaa kantaa toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen eikä tuloksellisuuteen näiden osa-alueiden arvioinnin kuulussa tarkastuslautakunnan tehtäviin. (Ala-aho ym. 2019, 56 & 96.) Kuntalain (410/2015) 121§:n 2 kohdan mukaisesti tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Myllymäki (2007, 315–316) tuo kuitenkin esiin, että vaikka tarkoituksenmukaisuustarkastus on lähtökohtaisesti jätetty tarkastuslautakunnan tehtäväksi, edellyttää sisäisen valvonnan asianmukaisuuden tarkastus laillisuustarkastuksen lisäksi tarkoituksenmukaisuustarkastusta. Näkemystä voidaan osakseen perustella sillä, että asianmukaisella sisäisellä valvonnalla pyritään osakseen varmistamaan asetettujen tavoitteiden saavuttaminen (Halonen & Steiner 2009, 63). Tilintarkastajalla on kuitenkin rajatut mahdollisuudet puuttua itse tavoitteiden asetantaan tai siihen, onko jokin tavoite hyvä tai huono, sillä tarkastajan on toiminnassaan säilytettävä riippumattomuutensa.

HE 268/2014 on todettu, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaiseen järjestämiseen voisi kuulua sen tarkastaminen, että valtuuston päätös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista on kuntalain mukainen ja hallintosääntöön on otettu asiasta riittävät määräykset ja hallitus ja muut toimielimet ovat ohjeistaneet alaisensa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyiden mukaisesti. Vastaavan määrittelyn sisäisen valvonnan asianmukaisuuden määrittämisestä esittävät myös Harjula ja Prättälä (2019). Asianmukaisen järjestämisen osalta arvioitavaksi voi tulla myös arviointi siitä, ovatko hallitus ja muut toimielimet ohjeistaneet alaisensa toimimaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen liittyvien menettelyiden mukaan (Ainasvuori 2015, 25). Leppänen (2015, 105) puolestaan määrittelee sisäisen valvonnan tarkastuksen kohteen laajemmin ottamalla huomioon sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja

konsernivalvonnan perusteiden, tehtävien ja järjestämisen lisäksi, näiden tuloksellisuuden, toteutuksen seurannan sekä raportoinnin toimintakertomuksessa. Sisäisen valvonnan tarkastuksessa käydään läpi esimerkiksi läpi, miten suunnittelu- seuranta- ja johtamisjärjestelmät toimivat, onko tulojen ja menojen valvonta toimivaa, miten tietojärjestelmiä, tietohallintoa ja sijoituksia valvotaan. (Leppänen 2015, 105.)

3.4.2 Puutteellisuus sisäisen valvonnan asianmukaisessa järjestämisessä

Kuten sisäisen valvonnan käsitteen osalta tuotiin esiin, kukin organisaatio toteuttaa sisäistä valvontaa eri tavalla. Näin ollen ei myöskään ole olemassa tiettyä kriteeristöä, milloin valvonnan voidaan sanoa olevan heikkoa (Ratsula 2021, 19). Tämä asettaa osaltaan haastetta sekä kunnalle että myös tilintarkastajalle luoda käsitys siitä, onko järjestetty sisäisen valvonta asianmukaista. ISA-standardeissa on määritelty sisäisen valvonnan puutteellisuus sekä sisäisen valvonnan merkittävä puutteellisuus. ISA 265 – standardin määritelmän mukaisesti sisäisen valvonnan voidaan katsoa olevan puutteellista, jos kontrolli on suunniteltu, otettu käyttöön tai toimii niin, ettei se pysty oikea-aikaisesti estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan tilinpäätöksessä olevia virheellisyyksiä; tai kontrollia ei ole lainkaan olemassa. Merkittävä puutteellisuus sisäisessä valvonnassa tai usean puutteellisuuden yhdistelmästä on kyse silloin, kun havainnot saatetaan hallintoelinten tietoon. Ratkaisu siitä, milloin puutteellisuus on merkittävä, nojautuu pitkälti tilintarkastajan ammatillisen harkinnan varaan, jossa painottuu niin tarkastettavan yhteisön toimintaympäristö, tarkastettavan koko kuin arvioi siitä aiheuttaako puutteellisuus tulevaisuudessa olennaista virhettä. (IFAC osa 1 2020, ISA 265, 269–273.) Kunnan toiminnassa puutteelliseksi sisäiseksi valvonnaksi voidaan katsoa esimerkiksi kunnan edun valvonnan laiminlyönti tilanteessa, jossa kunta on jättänyt tälle kuuluvan edun hakematta, ja siitä on seurannut kunnalle taloudellista menetystä. (Ala-aho ym. 2019, 111.)

Ratsula (2021, 19–20) on listannut kirjassaan seuraavat 7 varoitusmerkkiä, jotka osaltaan indikoivat heikkoa sisäistä valvontaa: puutteellisuus sekä dokumentaatioissa, työtehtävien eriyttämisessä, kirjallisten ohjeiden puuttumisessa, työtehtävien dokumentaatioissa, että valtuuksien määrittelyssä sekä asiakasvalitukset ja epäaktiivinen johto. Eräänlaisen hälytysmerkkinä tilintarkastajalle sisäisen valvonnan heikosta tilasta indikoi Grahamin (2015) mukaan se, mikäli tarkastettava yhteisö perustelee sisäisen valvonnan puutteita heikolla

asiantuntemuksella. Grahamin (2015) mukaan organisaatiolla, jolla ei ole asiantuntemusta kontrollien dokumentoimiseen, ei välttämättä ole kykyä suunnitella ja valvoa toimintaa tai reagoida ongelmiin, jotka ilmenevät kontrollien epäonnistuessa. Mikäli organisaatiossa sisäistä valvontaa ei pidetä ensisijaisena toimenä, on valvontaympäristö jostain syystä puutteellinen (Graham 2015). Avaintekijänä aikaisemmissa tutkimuksissa sisäisen valvonnan puutteellisuuden ja vakavuuden osalta on nostettu esiin, että mikäli sisäisen valvonnan puutteesta ei ole seurannut virheellistä toimintaa, ovat tilintarkastajat arvottaneet tällaisen puutteen vähemmän vakavaksi, kuin tilanteissa, joissa puute sisäisessä valvonnassa on johtanut virheelliseen toimintaan (Bedard & Graham 2011; Mayper 1989).

3.5 Päätämismuutoksen raportointi sisäisen valvonnan tarkastuksen tuloksista

Viimeisessä vaiheessa eli päätämismuutoksen vaiheessa arvioidaan, onko tilintarkastusevidenssiä hankittu riittävästi ja onko se tarkoitukseen soveltuva (Halonen & Steiner 2009, 59). Tilintarkastajan rooli tarkastuksen tuloksien esittämisessä sekä sisäisen valvonnan asianmukaisuuden järjestämisen arvioinnista kulminoituu tilinpäätöskertomuksen antamiseen (Kuntalaki 410/2015 125§). Sisäisen valvonnan osalta tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessa annettava lausunto siitä, onko sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty kunnassa asianmukaisesti (Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2020, 21). Tilintarkastajan on myös tarkastettava vastaako kunnan laatiman toimintakertomuksen selonteot sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja konsernivalvonnasta toteutunutta (Ala-aho ym. 2019 107).

Tilintarkastaja antaa tilintarkastuskertomuksen joko vakimuotoisena tai mukautettuna. Vakimuotoinen tilintarkastuskertomus annetaan silloin, kun tarkastuksen perusteella ei ole havaittu sellaista olennaista virheellisyyttä mikä yksin tai yhdessä muiden virheiden kanssa vaikuttaisi taloudelliseen päätökseen tekoon. Mukautettuun tilintarkastuskertomukseen sisältyy vakimuotoisesta tilintarkastuskertomuksesta poikkeava tieto tarkastuksen tuloksista eli lisätieto tai tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Lisätieto voi vaikuttaa tilintarkastajan lausuntoon tilinpäätöksen hyväksymisestä ja tilivelvolliselle vastuuvapauden myöntämisestä. Muistutus puolestaan vaikuttaa aina vastuuvapautta koskevaan lausuntoon sekä joissain tapauksissa myös siihen voidaanko tilinpäätös hyväksyä. (Suomen tilintarkastajat ry:n suosituksia 1/2021, 4.) Muistutus voidaan esittää esimerkiksi silloin, kun kunnan hallintoa tai taloutta on hoidettu vastoin

lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen. Tilintarkastuskertomuksessa muistutus sekä lisätieto esitetään tarkastuksen tuloksissa siinä kohdassa, mitä muistutus tai lisätieto koskee. (Ala-aho ym. 2019, 127–128.) Mukautettu lausunto voi olla myös kielteinen tai ehdollinen. Kielteisessä lausunnossa tilintarkastaja ei esitä vastuuvapauden myöntämistä tai tilinpäätöksen hyväksymistä. Ehdollisessa lausunnossa tilintarkastaja esittää tilinpäätöksen hyväksymistä tai vastuuvapauden myöntämistä tietyin ehdoin. Ehdollinen lausunto voi kohdistua esimerkiksi tiettyyn tilinpäätöksen osaan, minkä osalta tilintarkastaja on tarkastuksessa todennut virheitä tai puutteita. (Suomen tilintarkastajat ry:n suosituksia 1/2021, 4.)

Tilintarkastuksesta annettavan dokumentaation muotoon ja laajuuteen vaikuttavat yhteisö ja sen sisäisen valvonnan järjestelmän luonne, koko ja monimutkaisuus sekä informaation saatavuus yhteisöltä ja tilintarkastuksessa käytettävä tarkastusmetodologia ja tarkastusmenetelmät (ISA. 315.A241, 71). Tilintarkastajan antamien raporttien osalta on nostettu esiin kysymys siitä, ovatko raportit liian epätarkkoja sisältäen yleispäteviä lauseita ja jäävätkö olennaiset tarkastushavainnot antamatta, mikäli taustalla vaikuttaa halu pitää asiakas tyytyväisenä. Tilintarkastuskertomuksessa käytetään usein yleispäteviä sanoja kuten ”olennaisilta osin” ja ”pääosin”. Sisäisen valvonnan osalta kertomuksessa on usein todettu ”sisäinen valvonta on järjestetty olennaisilta osin asianmukaisesti”, jolloin kertomuksesta ei ilmene, millaisia havaintoja tarkastuksessa on tehty. (Ala-aho ym. 2019, 191–192.)

4 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO

4.1 Aineisto

Tutkielman aineisto koostuu JHT-tilintarkastajille tehdyistä haastatteluista. Tutkielman aineiston keruu suoritettiin puolistrukturoidulla teemahaastattelulla haastatteleamalla seitsemää (7) JHT-tilintarkastajia syksyllä 2022. Haastateltavat JHT-tilintarkastajat valittiin Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämästä tilintarkastajien rekisteristä. Kukin tarkastukseen valituista JHT-tilintarkastajasta oli haastatteluhetkellä työsuhteessa johonkin tilintarkastusyhteisöön, ja kukin haastateltavista oli suorittanut JHT-tutkinnon. Eskolan ja Suorannan (1998, 61) mukaan laadullisessa tutkimuksessa aineiston koolla ei ole välitöntä vaikutusta, eikä merkitystä siihen onnistuuko tutkimus vai ei. Näkemystä voidaan osakseen perustella sillä, että laadullisessa tutkimuksessa aineiston tehtävänä on toimia tutkijan apuna tämän muodostaessa käsitteellistä ymmärrystä tutkittavasta kokonaisuudesta. Eräänlaisena viitteenä siitä, että aineistoa on riittävästi, voidaan pitää sitä havaintoa, että uudet tapaukset eivät tuota enää uutta tutkittavaa tietoa tutkimusongelman ratkaisemiseksi. (Eskola & Suoranta 1998, 61–62.) Kvalitatiivisen tutkimuksen osalta on myös nostettu esiin, että tutkimusyksiköiden suuri joukko ei ole tarpeen tai edes mahdollinen (Alasuutari 1999, 39).

Haastatteluista kuusi (6) järjestettiin Microsoft Teams- ohjelman välityksellä ja yksi (1) kasvokkain kokoushuoneessa. Ennen haastattelua haastatettaville kerrottiin tutkielman aihe, ja lisäksi haastattelukysymykset lähetettiin haastatettaville etukäteen viikkoa ennen haastattelua tutustuttavaksi. Tuomi ja Sarajärvi (2018, 85–86) tuovat kirjassaan esille, että saadakseen riittävän kattavia vastauksia, haastattelukysymysten ennakkoon antamista haastateltavalle voidaan pitää perusteluna, sillä kyse ei ole tietokilpailusta vaan siitä, että haastattelija saisi mahdollisimman paljon tietoa halutusta asiasta. Haastattelut olivat kestoltaan 34-58min mittaisia. Haastattelut nauhoitettiin, jotta haastattelutilanteessa voitiin keskittyä muistiinpanojen kirjoittamisen sijasta itse haastatteluun. Haastatteluiden nauhoitus osakseen helpotti aineiston litterointia ja analysointia. Haastateltavien nauhoitukset tuhottiin tutkielman teon jälkeen. Haastateltavien henkilöiden tietoja käsiteltiin läpi tutkielman anonymisti, eikä aineiston analysoinnissa ja tutkielman tuloksissa

yksilöidä yksittäisen henkilön vastausta tunnistettavasti. Anonymiteetin säilyttämiseksi, on haastateltavat esitetty muodossa H1, H2, H3, H4, H5, H6 ja H7.

4.2 Aineiston keruu menetelmä

Tutkielma on toteutettu laadullisin eli kvalitatiivisin menetelmin. Kvalitatiiviseen tutkimusotteeseen päädyttiin tutkimuskysymysten luonteen vuoksi. Eskola ja Suoranta (1998, 13) määrittelevät laadullisen tutkimuksen aineiston muodon kuvaukseksi ei-numeraalisesti. Kvalitatiiviselle tutkimukselle onkin luonteenomaista pyrkimys tulkita, kuvata ja ymmärtää, miten jokin tietty ilmiö tai tapahtuma toimii (Tuomi & Sarajärvi 2018). Kvantitatiiviselle tutkimukselle puolestaan luonteenomaista on asioiden selittäminen, tilastollisten analyysien hyödyntäminen sekä hypoteesien testaus. Kvantitatiivisen tutkimuksen menetelmin voidaan jäsennellysti kerätä ja analysoida empiiristä tietoa, kun taas kvalitatiivisen tutkimuksen tärkeimpänä piirteenä voidaan tunnistaa ymmärryksen luominen sosiaalisten sekä kulttuuristen merkitysten olemassaolosta sekä niiden vaikutuksista suhteessa tarkastettavaan kohteeseen. (Eriksson & Kovalainen 2008.) Tuomi ja Sarajärvi (2018, 76) nostavat esiin laadullisen tutkimustavan ymmärryksen kaksisuuntaisuuden, sillä laadullisessa tutkimuksessa on pohjimmiltaan kyse siitä, miten tutkija ymmärtää haastateltavaa ja toisaalta miten ulkopuolinen lukija ymmärtää tutkijan luoman tutkimusraportin.

Laadullinen aineisto voidaan yksinkertaisimmillaan määritellä aineistoksi, joka on ilmiösultaan tekstiä, joka on syntynyt tutkijasta joko riippuen kuten haastatteluin ja havainnoiden tai riippumatta kuten henkilökohtaiset päiväkirjat ja omaelämäkerrat (Eskola & Suoranta 1998, 15). Käsillä olevan tutkielman aineiston tiedonkeruu muodoksi valikoitui haastattelu menetelmän joustavuuden takia. Haastattelun etuihin lukeutuu tutkijan mahdollisuus kysymysten uudelleen toistamiseen ja mahdollisuus syventää jo saatuja vastauksia. Vastaavasti haastatteluiden heikkoutena voidaan tunnistaa virhelähteiden esiintyvyys kuten esimerkiksi se, että haastateltava saattaa antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 35.) Haastattelu voidaan määritellä yhdeksi tutkimuksen tekemisen tiedonkeruutavaksi, jossa haastatettavalta kysytään hänen omia mielipiteitänsä tutkimuksen kohteesta ja vastaus annetaan puhutussa muodossa (Hirsjärvi & Hurme 2008, 41; Eskola 1975). Haastattelu on mahdollista mieltää eräänlaiseksi keskusteluksi tutkijan ja haastateltavan välillä, jossa tutkielman tekijän intressinä on saada haastateltavalta vastauksia tutkimuksensa aihepiiriin kuuluvista asioista (Eskola, Lähti &

Vastamäki 2018). Haastattelu eroaa kuitenkin aina keskustelusta sen institutionaalisuutensa vuoksi. Ensinnäkin haastattelulla on tietty tavoite ja päämäärä, johon haastattelija pyrkii. Toiseksi haastattelu tilanteessa voidaan erottaa selkeät roolit haastattelijan ja haastateltavan välillä, jossa haastattelija on tiedon kerääjänä ja haastateltava tiedon antajana, jolloin kummatkin toimijat toimivat haastattelussa tietyssä roolissa. Kolmanneksi haastattelun institutionaalisuutta korostaa se, että haastattelu useimmiten nauhoitetaan. (Ruusuvuori & Tiittula 2017, 47.)

Tutkielman aineisto hankittiin haastatteluina puolistrukturoidun teemahaastattelun menetelmin. Teemahaastattelun eduksi on nostettu haastattelutilanteessa mahdollisuus esittää tarkentavia kysymyksiä haastatettavalle (Tuomi & Sarajärvi 2018, 88) minkä lisäksi teemahaastattelu osaltaan korostaa ihmisten tulkintoja ja asioille antamaa merkitystä käsiteltävästä asiasta (Hirsijärvi & Hurme 2008). Käsillä olevan tutkielman haastattelukysymykset muodostettiin teemahaastattelulle luonteenomaisin piirtein. Haastattelukysymykset määriteltiin ennakkoon ennen haastattelua, jotta kaikki tarvittavat kysymykset tulivat kysytyksi haastattelun aikana. Kysymykset rakentuivat tutkielman kannalta keskeisten teemojen ympärille (Tuomi & Sarajärvi 2018, 66), kooten kunkin teeman alle siihen linkittyviä kysymyksiä (kts. Liite 1 Haastattelurunko). Teemahaastattelun toteutustapa voi vaihdella tutkimusten välillä hyvinkin voimakkaasti avoimen eli strukturoimattoman ja strukturoidun haastattelun välillä (Tuomi & Sarajärvi 2018, 66). Hyvärisen (2017, 21) määrittely teemahaastattelusta on lähellä avointa haastattelua sillä hänen mukaansa teemahaastattelussa tutkija ei lyö lukkoon tarkkoja haastattelukysymyksiä vaan haastattelu rakentuu tutkimuksen kannalta keskeisten teemojen ympärille. Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 48) mukaan haastattelun eteneminen tiettyjen teemojen varassa yksityiskohtaisten kysymysten sijaan vapauttaa haastattelun tutkijan omasta näkökulmasta ja saa tutkittavan äänen kuuluviin.

Eri tutkimushaastattelutavat voidaan erottaa tosista nimenomaisesti strukturointiasteen perusteella eli siitä, miten kiinteästi kysymykset on muotoiltu ja missä määrin haastattelija jäsentää haastattelutilannetta (Hirsjärvi & Hurme 2008, 43). Käsillä olevan tutkielman osalta päädyttiin puolistrukturoituun haastattelutapaan, joka asettuu strukturoimattoman ja strukturoidun haastattelun välimaastoon. Haastattelukysymykset mietittiin ennakkoon, kuten strukturoidussa haastattelussa, mutta vastausvaihtoehtoja ei määritelty ennakkoon strukturoidun haastattelun tavoin, sillä haastattelijan oma ääni haluttiin saada kuuluviin (Tuomi & Sarajärvi 2018, 87; Eskola & Vastamäki 2017, 29). Puolistrukturoidun haastattelun ominaisuutena voidaankin pitää sitä, että jokin näkökohta haastattelussa on lyöty ennalta lukkoon, mutta ei kaikkia, jolloin haastattelu voi

osaltaan elää tilanteen mukaan (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47). Puolistrukturoituun haastatteluun päädyttiin tämän tutkielman osalta siitä syystä, että sen avulla tutkielman tekijän eli haastattelijan on mahdollista rakentaa haastattelukysymykset ennakkoon ja sitä kautta luoda varmuutta siitä, että kaikki tutkielman kannalta olennaiset seikat tulevat kysytyksi haastattelutilanteessa. Puolistrukturoituun haastatteluun päädyttiin myös menetelmän joustavuuden vuoksi sillä, puolistrukturoitu haastattelu antaa mahdollisuuden muokata kysymyksiä haastattelutilanteen mukaan, mikäli haastattelutilanne sen sallii (Eskola & Suoranta 1998).

4.3 Aineiston analysointi

Haastateltavat henkilöt eivät itsessään vielä muodosta vastausta tutkimuskysymyksiin, vaan tutkimustulokset muodostuvat vasta tutkijan analysoidessa hankkimaansa aineistoa (Hyvärinen 2017, 24). Laadulliselle tutkimukselle on ominaista, että aineiston keruu sekä analyysi tapahtuvat osin päällekkäisinä prosesseina (Metsämuuronen 2001, 51). Tämä näyttäytyy esimerkiksi siten, että analyysityö aloitetaan jo haastatteluvaiheessa, jossa haastattelija havainnoi tutkittavaa ilmiötä kirjaten havaintojaan muistiin (Hirsjärvi & Hurme 2008, 136; Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010). Laadulliselle analyysille on ominaista aineiston tarkasteleminen kokonaisuutena (Alasuutari 1999, 38) sekä analyysin eteneminen induktiivisesti eli aineistolähtöisesti yksittäisestä yleiseen (Eskola & Suoranta 1998, 83). Laadullisen aineiston analyysin tarkoituksena voidaan nähdä tarkoitus luoda aineistoon selkeyttä, jotta tutkittavasta aiheesta voitaisiin tuottaa uutta tietoa. Analyysillä kerätty aineisto pyritään ikään kuin tiivistämään mutta kuitenkin kadottamatta aineiston sisältämää informaatiota. Analyysin tuloksena tiivistämisestä huolimatta ei ole tekstin tiivistyminen pienemmäksi vaan päinvastoin sen laajentuminen luomalla hajanaisesta aineistosta selkeä kokonaisuus. (Hirsjärvi & Hurme 2015, 137; Eskola & Suoranta 1998, 137.)

Käsillä olevan tutkielman aineiston analysointi on toteutettu aineistolähtöisen sisällönanalyysin menetelmin. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin perustana on ajatus siitä, että aiemmilla tiedoilla, teorioilla tai havainnoilla ei tulisi olla vaikutusta analyysin suorittamiseen eikä lopullisten tulosten kanssa, sillä analyysin tulosten tulisi syntyä aineistosta suoraan. Aineistolähtöisen sisällönanalyysin perusideana on yhdistellä käsitteitä, jota kautta saadaan vastaus asetettuun tutkimustehtävään. (Tuomi & Sarajärvi 2018.) Aineistolähtöinen analyysi voidaan pelkistetyimmillään määritellä teorian rakentamiseksi empiirisestä aineistosta lähtien, ikään kuin

alhaalta ylös. Aineistolähtöinen analyysi on erityisen mielekäs tapa tilanteissa, joissa tarvitaan perustietoa tutkittavan ilmiön olemuksesta. (Eskola & Suoranta 1998, 19.) Käsillä olevan tutkielman puitteissa aineistolähtöistä menettelytapaa teoriaohjaavan sijasta puoltaa se, että tutkielma ei perustu tai ohjautu tietystä teoriasta eikä tutkielman tarkoituksena ole testata aikaisempaa tietoa uudessa kontekstissa kuten teoriaohjaavassa analyysissä on tapana. Sisällönanalyysiä on kutsuttu perusanalyysimenetelmänä sekä teoreettisesti väljänä viitekehystenä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä. Sisällönanalyysiä puolestaan voidaan pitää perusteltuna käsillä olevan tutkielman puitteissa, sillä sisällönanalyysi osaltaan mahdollistaa dokumenttien analysoinnin systemaattisesti ja objektiivisesti samalla saaden tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 117.)

Sisällönanalyysiin sekä analyysin aineistolähtöisyyteen osakseen kohdistettu myös vastakkaisia näkemyksiä menetelmän hyvyydestä. Vastoin Tuomen ja Sarajärven (2018) näkemystä teoreettisesta kehiksestä on Salo (2015, 170) nostanut esiin, että sisällönanalyysista ei ole käyttökelpoiseksi teoreettiseksi kehikseksi. Sisällönanalyysiin on kohdistettu kritiikkiä sen osalta, että sisällönanalyysi pelkistyy usein ainoastaan luokitteluun ja alkuvaiheen analysointiin, jolloin itse analyysi jää melko ohueksi. Analyysin aineistolähtöisyyttä on puolestaan kritisoitu termin harhaanjohtavuudella, sillä aineiston analyysiä ohjaa väistämättä tutkimuskysymykset, tutkijan esioletukset ja teoreettiset ideat, mikä osaltaan asettaa aineistolähtöisen analyysin mahdottomaksi. (Salo 2015, 170–172.) Toisaalta täysin puhdas aineistolähtöisyys on mahdottomuus, sillä tutkija ei voi kadottaa analyysin tekemisen ajaksi aikaisempia tietojaan, ajatuksiaan ja teorioitaan (Salo 2015, 172, Hyvärinen 2010, 19 mukaan). Aineistolähtöisyydestä huolimatta analysointia ohjaakin aina tutkimuskysymykset eikä aineisto vastaa tutkijalle ilman esitettyjä kysymyksiä (Salo 2015, 172).

Aineiston analysoinnissa hyödynnettiin laadullisten menetelmien lisäksi määrällisiä keinoja, jotta voitiin tehdä tarkempia päätelmiä siitä, kuinka moni haastateltava JHT-tilintarkastaja mielsi olemassa olevan ohjeistuksen sisäisen valvonnan tarkastuksen osalta riittävänä. Aineistolähtöisen sisällön analyysin lisäksi aineiston analysointia tehtiin kvantifioiden. Kvantifioinnissa lasketaan, kuinka monta kertaa jokin tietty ilmiö tai asia esiintyy aineistossa (Tuomi & Sarajärvi 2018). Kvantifiointi hyödynnettiin käsillä olevan tutkielman analyysin kolmannessa vaiheessa yhdessä aineistolähtöisen sisällönanalyysin kanssa (kts. tarkemmin s. 48).

Haastatteluaineiston analysointi aloitettiin haastatteluiden litteroimisella, jolloin haastatteluaineisto muutettiin Word -tiedostoon tekstimuotoon. Litterointi suoritettiin sanatarkasti litteroimalla kaikki puhuttu mukaan lukien *niinku* ja *tuota*. Sanatarkasta litterointitavasta huolimatta, litterointia suoritettaessa jätettiin huomiotta minimipalautteet kuten *mm*, *hmm* sekä tauot ja äänensävyt. Valittua litterointitapaa voidaan osakseen perustella tutkimuskysymysten luonteella sekä valitulla analyysitavalla, jotka eivät osaltaan edellytä täydellistä sanatarkkuutta litteroinnilta analyysin tekemiseksi ja asetettuihin tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. (Ruusuvaori & Nikander 2017, 427–430).

Aineistolähtöinen induktiivinen aineistonanalyysi koostuu Milesin ja Hubermanin (1994) prosessimallin mukaisesti pelkistämisestä eli redusoimisesta, ryhmittelystä eli klusteroinnista sekä käsitteellistämisestä eli abstrahoinnista. Käsillä olevan tutkielman aineistolähtöistä sisällönanalyysiä on tehty hyödyntämällä Milesin ja Hubermanin (1994) esittämää kolmivaiheista prosessia. Pelkistämisessä karsittiin pois epäoleellinen tieto tutkielman kannalta värikoodaamalla samankaltaiset ilmaukset keskenään. Ryhmittelyssä muodostettiin pelkistämisen yhteydessä värikoodatuista pelkistetyistä ilmauksista ryhmiä siten, että saman värikoodin pelkistetyt ilmaukset ryhmiteltiin allekkain. Ryhmittelyn avulla pelkistetyistä ilmauksista muodostettiin alaluokkia, joista analyysin viimeisessä vaiheessa käsitteellistämisessä muodostettiin pääluokkia. Analyysin mielenkiinnon kohteena oli luoda käsitys siitä, miten tilintarkastaja määrittelee järjestämisen asianmukaisuuden ja millä keinoin käsitys asianmukaisuuden järjestämisestä luodaan. Lisäksi analyysin mielenkiinnon kohteena oli luoda kokonaiskäsitystä siitä, millaiseksi tilintarkastajat mieltävät olemassa olevan ohjeistuksen sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamisen osalta. Analyysivaihe muodostuu kokonaisuudessaan kolmesta analyysivaiheesta, joita on kuvattu seuraavaksi.

Analyysiprosessi aloitettiin alkuperäisilmausten poiminnalla esittämällä litteroidulle aineistolle analyysikysymys ”Mistä haastateltava puhuu, kun hän puhuu sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamisesta?”. Alkuperäisilmaukset koottiin Excel tiedoston yhdelle välilehdelle. Tämän jälkeen alkuperäisilmauksista muodostettiin pelkistettyjä ilmauksia värikoodaamalla samankaltaiset ilmaukset keskenään. Tässä vaiheessa alkuperäisistä ilmauksista siirrettiin toiselle välilehdelle ne ilmaukset, joissa haastateltava puhui nimenomaisesti tarkastuksen keinoista, nimeten kyseinen välilehti *keinoiksi*. Värikoodatut pelkistetyt ilmaukset

ryhmiteltiin värikoodien perusteella, jonka perusteella muodostui analyysin ensimmäisen vaiheen viisi (5) alaluokkaa, joista edelleen muodostettiin kolme (3) pääluokkaa: *kunnan koko ja rakenne, valvontaympäristö sekä käsitteellinen laajuus ja avoimuus*.

Jotta toiseen tutkimuskysymykseen vastaaminen olisi mahdollista suoritettiin analyysin toinen vaihe, joka perustui niihin alkuperäisilmauksiin, jotka siirrettiin analyysin ensimmäisessä vaiheessa Excelin välilehdelle *keinot*. Alkuperäisilmauksista muodostettiin analyysin ensimmäisen vaiheen tavoin pelkistettyjä ilmauksia värikoodaamalla samankaltaiset ilmaukset keskenään ja ryhmittelemällä samanväriset ilmaukset allekkain. Muodostettaessa alaluokkia havaittiin näillä olevan yhteys analyysin ensimmäisen vaiheen perusteella muodostettuihin alaluokkiin ja edelleen pääluokkiin. Analyysin toisen vaiheen tietynlaisiksi kahdeksi pääluokaksi tarkastustoimenpiteitä valittaessa nousivat *huomioon otettavat tekijät* sekä *yksittäiset tarkastustoimenpiteet*. Huomioon otettaviin tekijöihin lukeutuu niin kunnan koko ja rakenne, sisäisen valvonnan käsitteellinen laajuus kuin valvontaympäristölliset tekijät. Vastaavasti yksittäisiin tarkastustoimenpiteisiin lukeutuu niin aineistotarkastustoimenpiteitä kuin kontrollitarkastustoimenpiteitä.

Litteroituun aineistoon palattiin kolmannen kerran poimimalla omalle Excel välilehdelle, *ohjeistus*, alkuperäisilmauksiksi sellaiset ilmaukset, joissa haastateltava puhuu tilintarkastajan käytössä olevasta ohjeistuksesta. Alkuperäisilmauksista muodostettiin pelkistettyjä ilmauksia edellisten analyysi vaiheiden tavoin värikoodaamalla samankaltaiset ilmaukset keskenään ja ryhmittelemällä samanväriset ilmaukset allekkain. Ryhmittelyn pohjalta muodostettiin alaluokkia ja alaluokista edelleen kolme (3) pääluokkaa: *Ohjeistus riittävää, ohjeistus ei riittävää ja kehitysideat*. Lisäksi analyysin kolmannessa vaiheessa hyödynnettiin kvantifiointia, jotta voitiin laskea, kuinka monta haastateltavista lukeutui luokkaan ”ohjeistus riittävää” ja kuinka moni luokkaan ”ohjeistus ei riittävää”. Tässä vaiheessa aineisto muutettiin määrälliseen muotoon 1, jos ohjeistusta ei mielletty riittäväksi ja 0, jos ohjeistus miellettiin riittäväksi (kts. Taulukko 1). Kunkin analyysivaiheen tarkempia tuloksia on kuvattu luvussa 5.

Taulukko 1 Kvantifointi, olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä

H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7
1	0	1	0	0	1	1

5 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Luku 5 sisältää kuvaukset tehdyn analyysin tuloksista. Analyysin ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli vastata kysymykseen siitä, mistä puhutaan, kun puhutaan sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta. Tämän pohjalta muodostui kolme pääluokkaa, joita on kuvattu kappaleissa 5.1.1–5.1.3. Analyysin toisen vaiheen tavoitteena oli vastata kysymykseen siitä, millaisin keinoin sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta varmennutaan. Analyysin perusteella muodostettuja käsityksiä keskeisimmistä keinoista on kuvattu kappaleessa 5.2. Analyysin kolmannessa vaiheessa luotiin tilintarkastajien käsityksiä olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä. Kyseisiä analyysin tuloksia on kuvattu kappaleessa 5.3.

5.1 Järjestämisen asianmukaisuuden määrittäminen

Analyysin ensimmäisen vaiheen tuloksena muodostettiin kolme pääluokkaa, joilla tunnistettiin analyysin perusteella olevan vaikutuksia siihen, mitä asioita tulee huomioida määritettäessä asianmukaisuutta. Kolmea muodostunutta pääluokkaa on kuvattu kuviossa 5. Kuvio osaltaan symboloi sitä, että yhtäkään tekijää ei voida jättää ottamatta huomioon määritettäessä asianmukaisuutta, sillä määrittely muodostuu kunkin tekijän kokonaisarviointista. Kuvion 5 mukaisia asianmukaisuuteen vaikuttavia tekijöitä, on kuvattu seuraavaksi kappaleissa 5.1.1–5.1.3.



Kuvio 5 Asianmukaisuuden määrittämiseen vaikuttavat tekijät

5.1.1 Kunnan koko ja rakenne asianmukaisuuden määrittämistä ohjaavana tekijänä

Haastatteluissa jokainen haastateltava nosti esiin kunnan koon ja rakenteen vaikutuksen määrittäessä sitä, mitä asianmukaisuus on. Analyysin perusteella kunnan koko ja rakenne voitiin nähdä koko aineiston läpi leikkaavana tekijänä vaikuttaen niin asianmukaisuuden, olennaisuuden kuin olennaisen virheen määrittämiseen sekä siihen, millaisia tarkastustoimenpiteitä suoritetaan käsityksen muodostamiseen sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta. Lisäksi kuntien erilaisuus niin koon kuin rakenteenkin kohdalla voidaan analyysin perusteella tunnistaa yhtenä tekijänä sille, miksi sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuus koetaan haasteelliseksi tarkastuskohteeksi. Se mikä on toisessa kunnassa asianmukaista ei välttämättä ole toisen kunnan kohdalla asianmukaista, jolloin asianmukaisuus on määriteltävä kunkin tarkastettavan kohteen kohdalla erikseen.

”Jos ajattelee vaikka jotain saaristoa ja pikku kuntaa Itä-Suomessa niin kaikki on siinä huutoetäisyydellä ni siinähan on ihan eri prosessit kun se et jos katsoo Helsingin kaupunkii jossa on jo 40 000 ihmistä töissä mikä on enemmän kun mitä asuu jossain pikku kunnassa.”H6

Edellä esitetty sitaatti kuvastaa hyvin sitä, miksi sisäisen valvonnan prosessien on lähdettävä organisaation omista tarpeista käsin sekä toisaalta sitä, miksi asianmukaisuuden määrittämisessä korostuu vahvasti tapauskohtaisuus. Suurimmilla kaupungeilla ja kunnilla on luontainen tarve formaaleille prosesseille, kun taas pienemmät kunnat ja kaupungit voivat tuottaa yhtä laadukasta sisäistä valvontaa huomattavasti pienemmällä koneistolla ja resursseilla saavuttaen saman lopputuleman.

Kunnan koko ja rakenne vaikuttavat siihen, miten sisäisen valvonnan toiminnot ovat kokonaisuudessaan järjestetty kunnassa ja toisaalta siihen, mitä sisäiseltä valvonnalta voidaan edes olettaa. Analyysin perusteella kunnan koolla ja rakenteella voidaan nähdä olevan tietynlaista ennako-oletuksia ja mielikuvia luova vaikutus. Oletukset voivat liittyä esimerkiksi siihen, millaisia toimia voidaan pitää riittävinä, kohteen koko huomioon ottaen. Haastatteluiden valossa suuren kunnan tai kaupungin kohdalla saattaa olla tietynlaisia edellytyksiä ja odotuksia sisäisen valvonnan asianmukaisuudelle. Kuntalaki (410/2015) ei aseta sisäisen tarkastuksen toimintoa kunnille pakolliseksi toiminnoksi. Haastatteluissa nousi kuitenkin esiin sisäisen tarkastuksen olemassaolon vaikutus määritettäessä sitä, onko toiminta asianmukaista.

”Siinä tulee ehkä se ulottuvuus että mikä on sen organisaation koko tulee myös tässä asianmukaisuudessa järjestämisessä. Jossain isossa organisaatiossa isossa kaupungissa et jos ei vaikka ei ole sisäistä tarkastusta lainkaan niin se ei ehkä oo asianmukaisesti järjestetty mutta sitten joku pieni kaupunki, mullakin on yks 10 000 asukkaan kaupunki niin taas heillä, kyseissä ei ole sisäistä tarkastusta niin se ei sitten tavallaan vaikuta siihen asianmukaisuuteen.” H2

Lisäksi oletukset sisäisen valvonnan osalta suhteessa kunnan tai kaupungin kokoon voivat analyysin perusteella kohdistua siihen, millainen ennakko-oletus sisäisen valvonnan järjestämisen tasosta on ennen tarkastuksen aloittamista.

”Isommissa kunnissa ja kaupungeissa sisäinen valvonta tunnistetaan ehkä sellain selkeämmin saattaa olla niinkun sisäisen tarkastuksen toimintoa siel asiakkaalla jolla on taas sitä vaikutusta että tällasen toiminnon ollessa siellä kunnassa jo itellään niin tiedetään jo kunta itsekin jollakin tavoin seuraa ja on niinkun kiinnostunut sisäisestä valvonnasta sit taas pienemmissä kohteissa voi olla se että he ei oikein niinkun tunnistakaan kunnolla että mistä tässä sisäisessä valvonnassa on kyse.”H5

Asianmukaisuuden käsitteen määrittely on jätetty avoimeksi ja tapauskohtaisuutta korostavaksi. Analyysin perusteella asianmukaisuuden käsitteen väljyys palvelee paremmin pienempiä kuin suurempia kuntia ja kaupunkeja. Suuremmalta kunnalta tai kaupungilta voitaisiin teoriassa edellä esitetyn perusteella odottaa sisäisen tarkastuksen olemassaoloa. Vastaavasti haastatteluiden valossa tarkasteltuna pienuudella on mahdollista saada enemmän anteeksi havaittujen virheiden vaikutuksesta ja suositusten toimeenpanon viiveessä.

”Hyvin pienille sallitaan pienuuden vuoksi poikkeamia siitä niinkun odotuksenmukaisesta toiminnasta. Ja sinällään siihen ei ole perustetta mutta näin se menee vaikka vaatimukset ei välttämättä skaalaudu mutta näin se tulkitaan” H1

Kunnan koko vaikuttaa merkittävästi myös siihen, millaisia tarkastustoimenpiteitä valitaan tarkoitukseen soveltuvan tilintarkastusevidenssin saamiseksi järjestämisen asianmukaisuudesta. Pienempien tarkastettavien kohteiden osalta voidaan valita tarkastukseen kaikki sopimushallinnan sopimukset, kun taas suuremmissa tarkastuskohteissa kyseinen menettely ei ole tarkastusekonomisesta näkökulmasta järkevää, jolloin tarkastusta on väistämättä kohdennettava esimerkiksi tietyn toimialan sopimushallintaan.

5.1.2 Valvontaympäristö – ohjeistuksen olemassaolo ja implementointi

Toiseksi pääluokaksi määritettäessä asianmukaisuutta, muodostui analyysin perusteella valvontaympäristö kattaen alleen toiminnan lainmukaisuuden, ohjeistuksen olemassaolon sekä implementoinnin osaksi toimintaa. Tehdyn analyysin perusteella voitiin tunnistaa kolme erilaista lähestymistapaa siihen, mistä haastateltava puhui, puhuessaan sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta. Toiset haastateltavat korostivat järjestämisen asianmukaisuudesta puhuttaessa olemassa olevan ohjeistuksen olemassaoloa ja toiminnan lainmukaisuutta. Kun taas toisten haastateltavien vastauksissa korostui ohjeistuksen olemassaolon ja lainmukaisuuden lisäksi toiminnan implementointi osaksi toimintaan. Kolmantena lähestymistapana voitiin analyysin perusteella tunnistaa tietynlainen sisäisen valvonnan laaja-alaisuus ja määritelmät siitä, että sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuus muodostuu useiden eri tarkastustoimenpiteiden perusteella saaduista havainnoista. Toisin sanoen siinä missä toinen haastateltava korosti askelmerkkejä siitä, mitä asianmukaisuuden tarkastamiseen kuuluu kuten eri lain pykälien ja ohjeistusten läpikäynti, keskittyi toinen haastateltava määritelmässään enemmän lopputuotteeseen eli siihen, miltä asianmukaisuus kokonaisuudessaan näyttää.

Haastateltavan puhuessa toiminnan lainmukaisuudesta viitattiin sillä siihen, että toiminnassa on noudatettu lakia esimerkiksi hankintatapauksissa. Lainmukaisuudella viitattiin myös siihen, että hallintosääntöön on sisällytettynä sisäistä valvontaa koskeva ohjeistus. Toisaalta lainmukaisuudella viitattiin myös siihen, että kunnanhallitus ja valtuusto on hoitanut sille asetetut Kuntalain (410/2015) mukaiset sisäisen valvonnan tehtävät. Yhtäältä lainmukaisuuteen voidaan lukea se, että kunta on toimintakertomuksessaan antanut selonteon sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Ohjeistuksen olemassaolo linkittyy joissain määrin toiminnan lainmukaisuuteen, sillä useimmat kunnan velvoitteet sisäisen valvonnan toteuttamisesta on johdettavissa nimenomaisesti Kuntalain (410/2015) säännöksistä. Ohjeistuksen olemassaoloa voidaan haastatteluiden valossa pitää myös tietynlaisena keinona sille, että toiminnassa voidaan saavuttaa lain asettamat vaatimukset.

”Joo no mä ehkä sillai sanoisin et se ikään kuin silloin lausutaan siitä, että on olemassa sellaiset hallinto- ja valvontamenettelyt, joilla voidaan toimia sitten lain ja sitä täydentävän ohjeistuksen mukaisesti eli tavallaan ne jotka tavallaan mahdollistavat sen.”
H3

Olemassa olevaa ohjeistusta on peilattava käsityksen muodostamisessa järjestämisen asianmukaisuudesta lain asettamien vaatimusten lisäksi kunnan rakenteeseen. Kunnan rakenteen vaikutus kulminoituu olemassa olevan ohjeistuksen tarkastamisessa esimerkiksi siinä, että mikäli kunta muodostaa kuntakonsernin on kunnassa oltava konsernin sisäisen valvonnan ohje. Vastaavasti, mikäli kunnassa on sisäinen tarkastus, on kunnan sisäisissä ohjeissa oltava tästä maininta. Käsityksen luominen olemassa olevasta ohjeistuksesta kattaa alleen myös erinäiset prosessikuvaukset, jotka voivat liittyä niin taloushallinnon prosesseihin, ostolaskuprosesseihin kuin palkkaprosesseihin, riippuen siitä mitkä prosessit tilintarkastaja on mieltänyt olennaiseksi asianmukaisuuden saavuttamisen osalta. Prosessien läpikäynti nähdään ikään kuin kuvan luomisesta siitä, miten kussakin organisaatiossa toteutetaan jokapäiväisiä toimintoja. Prosessien läpikäynti voi kattaa alleen paitsi selvittämisen siitä onko prosessikuvaukset laadittu niin myös testauksen siitä, että toiminta vastaa luotua prosessikuvausta.

”Ku käydään sit tilintarkastuksessa läpi erilaisia prosesseja niin varmistetaan että näitä noudatetaan siinä samalla tai sitten jos niitä ei noudateta niin tietääkö ne ihmiset edes et teillä on sellaset ohjeet.” H6

Puhuttaessa järjestämisen asianmukaisuudesta toivat toiset haastateltavat esiin ohjeistuksen implementoinnin osaksi toimintaa. Toisaalta ne haastateltavat, jotka eivät järjestämisen asianmukaisuudesta puhuttaessa nostaneet esiin implementointia, toivat kuitenkin tarkastuksen keinoista puhuttaessa näkemyksen siitä, että ohjeistuksen on vastattava toimintaa, jotta järjestämisen asianmukaisuudesta voidaan varmentua. Implementoinnin käsite voidaan analyysin pohjalta tulkita laajasti, sillä se kattaa toisaalta sen, että toiminta vastaa asetettuja ohjeita ja yhtäältä henkilöstön tietoisuuden olemassa olevista ohjeista ja käytänteistä, joita toiminnan tueksi on luotu. Analyysin perusteella valvontaympäristö miellettiin hyvinkin laajaksi kokonaisuudeksi sisältäen sisäisten ohjeiden ja organisaation rakenteiden lisäksi organisaatiokulttuuriin sekä yleisen asenneilmaston.

”Itse pidän sitä asenneilmastoo eli kun tilintarkastaja lähtee kyselemään että onkos teillä tällaset asiat ohjeistettu niin vastaus siihen kysymykseen kertoo jo sen et onko meillä tulossa helppo tarkastus vai vähän vaikeampi ja et millasia havaintoja siellä sitten on et voidaanko luottaa siihen” H2

Jotta tilintarkastaja voi suorittaa tarkoituksenmukaisia tarkastustoimenpiteitä, on tämän tunnettava valvontaympäristö, jossa toimitaan. Käsityksen luomista valvontaympäristöstä luo ikään kuin

pohjaa tarkastustoimenpiteiden suorittamiselle, sillä haastateltavat lähes poikkeuksetta käsittelevät järjestämisen asianmukaisuutta lähtemällä olemassa olevasta ohjeistuksesta kohti yksittäisiä tarkastustoimenpiteitä. Vastaavasti puutteet valvontaympäristössä kohteen koko huomioon ottaen, tulkittiin haastattelijoiden keskuudessa lähes poikkeuksetta mukautuksen perusteen täyttymiseen.

5.1.3 Käsitteellinen laajuus ja avoimuus ammatillista harkinnallisuutta korostavana tekijänä

Analyysin ensimmäisen vaiheen kolmanneksi pääluokaksi muodostui käsitteellinen laajuus ja avoimuus käsittäen alleen ammatillisen harkinnallisuuden roolin, havaintojen kokonaisarvioinnin suhteessa asianmukaisuuteen sekä olennaisuuden määrittämisen sisäisen valvonnan osalta. Käsitteellinen avoimuus aiheuttaa analyysin perusteella myös jonkinasteista väärinymmärrystä tilintarkastajan roolista sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamisen osalta.

Analyysin perusteella käsitteellistä avoimuutta ja jossakin määrin epäselvyyttä liittyy kolmeen käsitteeseen: *sisäinen valvonta*, *järjestäminen* ja *asianmukaisuus*. Haasteltavan puhuessa sisäisen valvonnan asianmukaisuuden määrittämisestä korostui vastauksissa lähes poikkeuksetta asianmukaisuuden määrittämisen olevan vaikea ja laaja kokonaisuus, jossa korostuu niin kunnan kokoon ja rakenteeseen liittyvät tekijät (kts. 5.1.1), valvontaympäristö sidonnaiset (kts. 5.1.2) kuin näkemys siitä, että sisäistä valvontaa ei voida erottaa yksittäiseksi tarkastuseräksi.

”Se lausunta pitää sisällään aika niinkun laajan aihepiirin koska sisäinen valvonta ei ole mikään yksi erä tai toimenpide tai asiakokonaisuus koska se on kyse laajemmasta kokonaisuudesta” H5

Jotta sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta voidaan varmentua tulisi kunkin tarkastettavan erän kohdalla pyrkiä pohtimaan myös sitä, mikä on sisäisen valvonnan viitekehys kyseisessä tilintarkastuserässä ja toteutuuko sisäinen valvonta sen mukaisesti. Sisäisen valvonnan käsitteellinen laaja-alaisuus luo osaltaan haasteellisuutta siihen, miten kohdentaa tarkastustoimenpiteet oikein ja miten varmentaa systemaattinen dokumentointi myös sisäisen valvonnan tarkastuksen osalta, jota sisältyy jokaiseen tarkastettavaan erään.

”Tuntuu et siinä ainakin on ollut kehittämisenpaikkaa siinä dokumentoinnin kehittämisessä että miten sitten nää kaikki asiat sillä tavalla et se kokonaiskäsitys työpapereihin dokumentoidaan” H2

Haastateltavat eivät olleet niinkään huolissaan siitä, etteikö sisäisen valvonnan tarkastustoimenpiteitä tulisi suoritettua osana tarkastusta. Käsitteellinen laaja-alaisuus oli enemminkin yhdistettävissä haasteena systemaattisen dokumentoinnin varmentamiseksi. Haaste kulminoituu siihen, kuinka dokumentoida kokonaiskäsitys sisäisen valvonnan tasosta, kun tarkastustoimenpiteitä sisältyy useaan eri tarkastuserään, jotka ovat koottuna usealle eri työpaperille mahdollisesti usean eri tarkastajan toimesta, mikäli tarkastustiimi koostuu useammasta kuin yhdestä henkilöstä.

Kuten edellä todettu, analyysin perusteella käsite asianmukaisuus miellettiin haastateltavien keskuudessa vaikeaksi määriteltäväksi. Käsite miellettiin vaikeaksi määriteltäväksi osin siksi, että käsite on olemassa olevassa ohjeistuksessa ja muussa normituksessa jätetty avoimeksi, antaen tilaa tapauskohtaiselle ammatilliselle harkinnalle. Ammatillisen harkinnan voidaan katsoa olevan joissain määrin yksilökohtaista, joka oli analyysin perusteella havaittavissa esimerkiksi tarkastellessa tilintarkastajien näkemyksiä siitä, millä keinoin sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta tulisi varmentua. Siinä missä toinen korosti johdon kanssa käytyjä keskusteluita, korostui toisen vastauksissa ohjekokonaisuuden läpikäynti (kts. tarkemmin 5.2). Määrittelyn avoimuutta ei tule nähdä ainoastaan eroja aiheuttavana tekijänä, sillä avoimuus nähtiin haastateltavien keskuudessa myös mahdollistavana tekijänä sille, että tarkastusta voidaan kohdentaa nimenomaisesti tapauskohtaisesti juuri kyseisen tarkastettavan kohteen tarpeisiin.

Asianmukaisuudesta puhuttaessa haastateltavat useimmiten viittasivat määrittelyissään olennaisuuteen ja vastaavasti olennaisuutta määriteltäessä haastateltavat hakivat tukea määrittelyyn asianmukaisuuden käsitteestä. Analyysin perusteella käsitteiden voidaan tulkita olevan toisistaan riippuvaisia, sillä asianmukaisuutta on tarkasteltava aina tapauskohtaisesti siitä näkökulmasta, mitä voidaan tämän kohteen osalta pitää sellaisina olennaisina tekijöinä, jotka vaikuttavat määrittelyyn siitä, onko toiminta asianmukaista. Vastaavasti olennaisuuden määrittelyssä sekä olennaisen virheen arvioinnissa on peilattava käsitystä tarkastettavaan kohteeseen ja siihen, miten asianmukaisuus on määritelty.

”Et ihan kattavasti ei pysty sanomaan missä kulkee asianmukaisuuden raja tietyllä tavalla se on vähän yhteydessä siihen olennaisuuteenkin ja tavallaan merkittävät prosessit on varmennettu sekä taloushallinnon prosesseihin ja päätöksentekoprosesseihin liittyvät.” H4

Olellaisen virheen määrittelyssä, haastateltavat korostivat havaintojen kokonaisarvioita. Havaintojen kokonaisarviointia on tehtävä yhtäältä suhteessa euromääräiseen tarkastusolennaisuuteen ja toisaalta suhteessa käsitteeseen asianmukaisuus. Vaikka sisäisen valvonnan osalta ei ole mahdollista määrittää tarkkaa euromääräistä rajaa sille, milloin jokin virhe on olellainen, toivat haastateltavat esiin, että tarkastusolennaisuutta voidaan hyödyntää ohjaavana tekijänä pohdittaessa virheen olellaisuutta. Sisäisen valvonnan osalta olellaisen virheen arvioinnissa korostuu myös analyysin perusteella suurelta osin virheen luonteen arviointi ja kysymys siitä, onko kyseessä systeeminen virhe, joka johtuu nimenomaisesti sisäisen valvonnan puutteesta.

”Tässä täytyy sit tosi paljon miettiä sen virheen luonnetta ja mitä se tarkoittaa ja onko systeemistä virhettä ja onks tää sit sellane aukko sisäisessä valvonnassa missä pitäis jotain toimintaa olla. Se on tota usein että muodostuu ehkä paljon sellasia vähän pienempiä havaintoja joittenka osalta useimmiten päädytään siihen että ei nosteta kertomukselle asti että silloin kertomus voi näyttää puhtaalta vaikka siellä havaintoja tai suosituksia taustalla olisikin.” H1

Analyysissä tehtyjen havaintojen perusteella käsite järjestäminen koettiin haastateltavien mielestä eniten epäselvyyksiä aiheuttavaksi tekijäksi sen suhteen, mitä tilintarkastajan sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamiselta odotetaan. Käsitteellinen epäselvyys liittyy kysymykseen siitä, puhutaanko järjestämisestä vai toimivuudesta. Haastateltavat toivat esiin, että käsitteellinen epäselvyys ei niinkään kulminoidu siihen, miten tilintarkastajien keskuudessa käsite mielletään vaan siihen, mitä kunnan toimijat odottavat tilintarkastajan tarkastukselta.

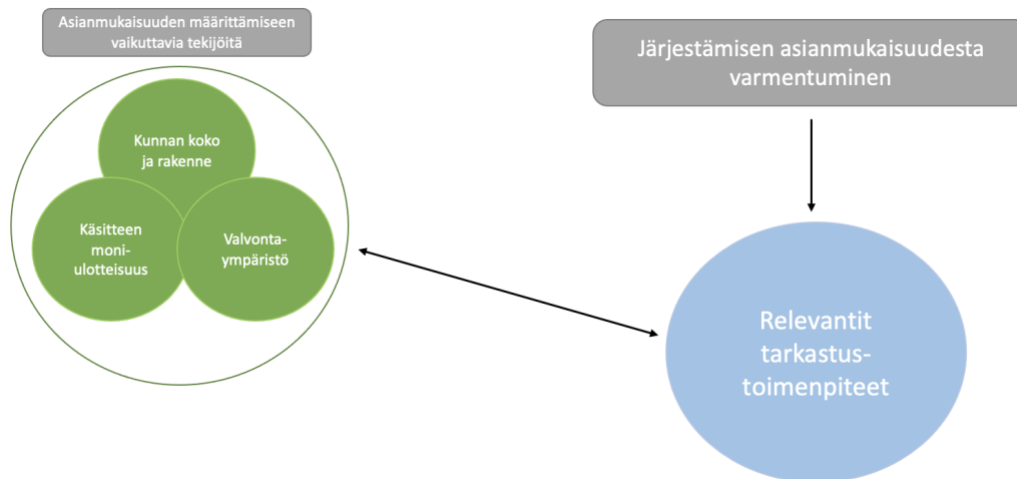
”Et se on semmone niinkun tarkastuslautakunnan mutta jossain määrin koko luottamushallinnon osalta on sitä odotuskuilua sen tilintarkastajan tosiasiallisen tehtävän ja sitten sen heidän odotuksensa välillä ni mun mielestä mun kokemuksen mukaan sitä on siinä välissä enemmän kun esimerkiks jos ajatellaan osakeyhtiön omistajien ja tilintarkastajan välistä toimintaa.” H3

”Meille niinkun riittää se järjestämisen taso että se on niinkun ohjesäännöillä ja mitä tässä aikasemmin on tullu esille et siellä on ne olemassa, eihän me voida sitten sille mitään jos ne ei toimi.” H2

Analyysin pohjalta kuntakentällä on havaittavissa, jonkinasteista epäselvyyttä toimijoiden keskinäisestä roolituksesta. Epäselvyys kulminoituu lähtökohtaisesti siihen, että tilintarkastajan tehtäväkenttä mielletään usein laajemmaksi kuin mitä se todellisuudessa on. Tilintarkastajan rooli saatetaan nähdä esimerkiksi yhtenä sisäisen valvonnan toteuttamisen funktiona. Odotukset tilintarkastajan osalta saattavat liittyä myös siihen, että tilintarkastajan odotetaan tarkastustyön tuloksena reagoivan kaikkiin sisäisen valvonnan puutteisiin.

5.2 Relevanteilla tarkastustoimenpiteillä tilintarkastusevidenssiä sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta

Analyysin toisessa vaiheessa havaittiin jo analysointi vaiheessa, että tarkastustoimenpiteet ovat pitkälti riippuvaisia siitä, miten asianmukaisuus on määritelty kunkin tarkastettavan kohteen kohdalla. Kuten kappaleessa 4.3 tuotiin esiin, analyysin pohjalta tietynlaisiksi pääluokiksi toisessa analyysi vaiheessa muodostuivat *huomioon otettavat tekijät* sekä *yksittäiset tarkastustoimenpiteet*. Huomioon otettaviin tekijöihin lukeutuu niin kunnan koko ja rakenne, sisäisen valvonnan käsitteellinen laajuus kuin valvontaympäristölliset tekijät. Vastaavasti yksittäisiin tarkastustoimenpiteisiin lukeutuu niin aineistotarkastustoimenpiteitä kuin kontrollitarkastustoimenpiteitä. Analyysin tuloksia on havainnollistettu kuviossa 6, joka havainnollistaa sitä, että yksittäiset tarkastustoimenpiteet ovat pitkälti riippuvaisia siitä, miten asianmukaisuus on määritelty tarkastettavan kohteen osalta.



Kuvio 6 Asianmukaisuuden määrittämisen vaikutus tarkastustoimenpiteiden valintaan

Kuvio 6 on kappaleessa 5.1 esitetyn kuvion (Kuvio 5) jatko-osa. Kuvio osaltaan symboloi sitä, että ensin on määriteltävä asianmukaisuus kunkin tarkastuskohteen osalta erikseen, jotta voidaan valita tarkoitukseen soveltuvat tarkastustoimenpiteet. Relevanteilla tarkastustoimenpiteillä luodaan osakseen varmuutta siitä, että toiminta vastaa ohjeita ja ohjeet on implementoitu osaksi toimintaa. Asianmukaisuuden määrittämisen tapauskohtaisuuden vuoksi sisäisen valvonnan tarkastamiselle ei voida määrittää yhtä tiettyä keinoa, jolla järjestämisen asianmukaisuudesta varmennutaan. Relevantit tarkastustoimenpiteet määrittyvätkin vahvasti tapauskohtaisesti peilaten tarkastuskohteeseen.

”Aina ollaan kuitenkin sen puitteessa et miten te olette rakentaneet tämän eli miten sen teoriassa pitäisi toimia ja sitten miten se käytännössä toimii” H1

Tilintarkastajan tehtävänä ei ole luoda kunnan valvontaympäristöä vaan nimenomaisesti tarkastaa sen järjestämistä, jolloin tarkastustoimenpiteet on myös määriteltävä tarkastettavan kohteen omista lähtökohdista käsin. Tarkastettavan kohteen koon vaikutus tarkastustoimenpiteiden valintaan perustuu tarkastusekonomisiin lähtökohtiin. Suuremman kunnan tai kaupungin kohdalla tarkastusta on välttämätöntä kohdistaa ennalta määritettyihin tarkastusalueisiin, mikä osaltaan korostaa tarkastuksen suunnittelun merkitystä, jotta tarkastustoimenpiteet osattaisiin valita ja kohdistaa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Sisäisen valvonnan käsitteellinen laajuus kulminoituu siihen, että sisäistä valvontaa ei voida erottaa yksittäiseksi tarkastuseräksi. Tilintarkastusevidenssiä sisäisen valvonnan järjestämisen

asianmukaisuudesta voidaankin hankkia niin aineistotarkastustoimenpiteitä kuin kontrollitarkastustoimenpiteitä suorittamalla, riippuen siitä mikä on tarkastuksen kohteena ja millainen lähestymistapa kyseiselle tilintarkastuserälle on suunnitteluvaiheessa valittu. Olennaisinta tarkastuksessa olisi pyrkiä pohtimaan kunkin tarkastettavan erän kohdalla kysymystä siitä, mitä asianmukaisuus on tässä kontekstissa, millä keinoin asianmukaisuudesta voidaan varmentua ja lopuksi täytyykö asianmukaisuuden kriteeri tarkastetuilta osin.

”Sisäinen valvonta on kuitenkin tällane kokonaisuus joka on niinkun joskus mä oon ainakin itse yrittänyt kuvata ja mieltää et se kulkee niinkun läpi kaikkien tarkastuksen et ei voi niinkun ihan pelkästään erottaa et on niinku yks sisäisen valvonnan tarkastus ja se oli sit siinä. Et niinkun kaikki muutkin tarkastustoimenpiteet mitä yleisesti tehdään niin sitten pitää arvioida sisäisen valvonnan järjestämisen näkökulmasta.” H2

Analyysin perusteella olemassa olevien ohjeistuksen läpikäynti miellettiin hyväksi lähtökohdaksi lähdetessä miettimään sitä, millaisia tarkastustoimenpiteitä sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden varmentamiseksi suoritetaan. Lisäksi haastateltavat antoivat painoarvoa edellisten vuosien tarkastusten perusteella tehdyille havainnoille sekä tarkastustoimenpiteille lähdetessä pohtimaan sitä, millaisia tarkastustoimenpiteitä suoritetaan. Aikaisempien vuosien tilintarkastushavainnot voivat ohjata tarkastustoimenpiteiden suunnittelussa kohdistamalla seurantatarkastustoimenpiteitä sellaisiin eriin, joissa aikaisempina vuosina on havaittu puutteita. Vastaavasti aikaisempina vuosina suoritettut tarkastustoimenpiteet voivat ohjata tarkastuksen suunnittelua etenkin suurimmissa kunnissa ja kaupungeissa kohdistamaan esimerkiksi hankintojen läpikäyntiä hieman eri painotuksin, jolloin hankinnoista saadaan luotua entistä kokonaisvaltaisempi kuva. Mikäli kyseessä on ensimmäinen tarkastusvuosi, koettiin tämä yleisesti ottaen haastattelijoiden keskuudessa raskaaksi, sillä tarkastettava organisaatio prosesseineen on vieras ja tuntematon, jolloin tarkastustoimenpiteiden kohdentaminen on vaikeampaa, kun asianmukaisuuden määrittäminen joudutaan aloittamaan ikään kuin nollasta. Sisäisen tarkastuksen olemassaololla ja kyseisen toiminnon suorittamalla tarkastuksilla ei haastattelijoiden keskuudessa tunnistettu olevan merkittävää vaikutusta sille, miten tarkastusta kohdennetaan tai millaisia tarkastustoimenpiteitä suoritetaan. Sisäisellä tarkastuksella tunnistettiin analyysin perusteella olevan enneminkin haastattelijoiden keskuudessa tietynlainen ennakko-oletuksia luova vaikutus esimerkiksi siinä, miten kunta tai kaupunki tunnistaa sisäisen valvonnan osaksi toimintaa.

Painotuksia siitä, mitkä ovat keskeisimmät tarkastustoimenpiteet on analyysin perusteella tehtyjen havaintojen puitteissa jonkinasteista eroa tilintarkastajien välillä. Siinä, missä toiset tarkastajat

antoivat enemmän painoarvoa johdon kanssa käydyille keskusteluille ja tarkastettavan kohteen organisaatiokulttuurille painottivat toiset enemmän olemassa olevan ohjeistuksen, prosessien ja niihin luotujen kontrollitoimenpiteiden läpikäyntiä. Tietynlaista eroa haastateltavien välillä oli myös siinä, että toiset haastateltavat korostivat ainoastaan olemassa olevan ohjeistuksen ja valvontaympäristön raamien läpikäyntiä, kun vastaavasti toiset haastateltavat nostivat esiin konkreettisia tarkastustoimenpiteitä esimerkiksi kontrollitarkastuksen muodossa. Johdon kanssa käydyt keskustelut saatiin nähdä ikään kuin alkukartoituksena sille, millaisia havaintoja mahdollisesti tarkastuksessa voisi tulla esiin ja millaisia tarkastustoimenpiteitä olisi hyvä mahdollisesti suorittaa.

”Johdon ja myöskin asiakkaan muun henkilöstön kanssa käydyt keskustelut vaikuttaa usein ihan olennaisestikin tähän et mitä valikoituu tarkastukseen.” H3

”Mä sanoisin et yks tärkeimmistä on haastattelut ihan niinkun johdon haastattelu sieltä yleensä valjastuu niinkun se kokonaistaso et missä siellä organisaatiossa ja mennään ja miten he mieltävät just tätä sisäistä valvontaa ja kiinteinä asiana siinä rinnalla just näitä riskejä ja miten näit on siel ajateltu ja käsitelty.” H5

”Joskus ne on ihan hyviä näitä keskustelut kun johto kertoo mitä johto tekee ja mitä haluaa ja mitä yrittää. Mut sit joskus johto ei välttämättä tunnista oman kuntansa riskejä.” H6

5.3 Näkemyksiä olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä hankittaessa tilintarkastusevidenssiä sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta

Analyysin kolmannessa vaiheessa muodostettiin kokonaisnäkemystä siitä, mitä mieltä haastateltavat JHT-tarkastajat ovat olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä. Olemassa olevasta ohjeistuksesta puhuttaessa, puhutaan julkishallinnon hyvästä tilintarkastustavasta. Analyysin perusteella haastateltavat jakautuivat kahteen ryhmään. Haastateltavista neljä (4) seitsemästä (7) oli sitä mieltä, että olemassa oleva ohjeistus vaatisi täsmennyksiä sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamisen osalta. Vastaavasti loput kolme (3) haastateltavaa oli sitä mieltä, että ohjeistus on nyky muodollaan riittävää. Haastateltavat, jotka

pitivät nykymuotoista ohjeistusta riittävänä, antoivat suurta painoarvoa ammatilliselle harkinnalle osana tarkastusta.

”Mä kannatan tätä nykyistä ohjeistusta joka antaa tilaa ammatilliselle harkinnalle joka mun mielestä kuuluu lähtökohtaisesti tilintarkastustyöhön et muodostetaan kokonaisnäkemys ja sen perusteella ammatillista harkintaa käyttäen kohdennetaan tarkastustoimenpiteitä.” H4

Ammatillisen harkinnan käsitteeseen yhdistettiin haastattelijoiden keskuudessa usein kokemus. Kokemuksen nähtiin ikään kuin luovan varmuutta ammatillisen harkinnan toteuttamiselle ja sitä kautta ohjeistuksessa avoimeksi jätettyjen kohteiden kuten asianmukaisuuden, olennaisuuden ja olennaisen virheen arvioinnille. Julkishallinnon tarkastuksen henki, oli toinen käsite kokemuksen lisäksi, joka korostui niiden haastateltavien keskuudessa, jotka pitivät olemassa olevaa ohjeistusta riittävänä. Yksityiskohtaista ohjeistusta tärkeämpänä koettiin tarkastajien välinen keskustelu ja konsultointi. Lisäksi kyseisten haastateltavien vastauksissa korostui olemassa olevan ohjeistuksen paljous, ja lisäohjeistuksen luominen miellettiin raskaaksi. Toisaalta myös ne haastateltavat, jotka kokivat tarpeen täsmentää olemassa olevaa ohjeistusta, nostivat esiin myös olemassa olevan ohjeistuksen paljouden puhuttaessa ISA-standardien soveltamisesta osana julkishallinnon tilintarkastusta.

Analyysin perusteella, mikäli haasteltava oli sitä mieltä, että olemassa oleva ohjeistus ei ole riittävää, osasi tämä myös tuoda esiin näkemyksen siitä, miten ohjeistusta tulisi kehittää tai mitkä asiat vaatisivat täsmennystä. Haastateltavat, jotka eivät mieltäneet olemassa olevaa ohjeistusta riittävänä eivät olleetkaan lähtökohtaisesti sitä mieltä, että tarkastustyön tueksi tulisi luoda uusi ohjekokonaisuus. Näkemys lisäohjeistukselle kulminoitui ennemminkin näkemykseen olemassa olevan ohjeistuksen täsmentämisestä ja sitä kautta mahdollisesti oman työnteon helpottamisesta ja käytänteiden yhdenmukaistamisesta. Eräs haastateltava esimerkiksi viittasi valtiosuusperusteiden tarkastamista varten luotuun ohjeistukseen ja siihen, voisiko sisäisen valvonnan osalta luoda vastaavanlaisen ohjeistuksen tai viitekehyksen. Yhtenäisenä tekijänä haastatettaville, jotka kokivat olemassa olevan ohjeistuksen riittämättömäksi, voitiin analyysin perusteella tunnistaa tarve käsitteiden täsmentämiselle. Tarve käsitteiden täsmentämiselle kohdistui esimerkiksi kysymykseen siitä, puhutaanko järjestämisestä vai toimivuudesta ja miten määrittellä riittävyys osana tarkastusta. Haastateltavat kokivat myös tarpeelliseksi ohjeistuksen täydentämistä tuomalla esiin konkreettisia esimerkkejä määrittelyn tueksi sekä tarkempaa

määrittelyä siitä, miten sisäisen valvonnan tarkastuksen perusteella havaitut puutteet tulisi raportoida.

”Se ohje on liian ylätasolla siellä ei porauduta riittävän tarkalle tasolle siitä että mitä tilintarkastajan tulee tehdä silloin kun se pohtii tätä sisäisen valvonnan asianmukaista järjestämistä ja sitten tota vielä toisena kysymyksenä tässä voi heittää sen että mitä tarkoitetaan silloin olennaisena sisäisen valvonnan puutteena esimerkiksi et miten rajataan se et mitä laitetaan tilintarkastuskertomukseen ja mitä laitetaan tilintarkastuspöytäkirjaan ja mitä jonnekin tilintarkastusraporttiin et just tää rajanveto.” H7

Määrittelyiden puuttuminen siitä, miten havaitut virheet tulisivat raportoida, nähtiin osaltaan tilintarkastajien välille toimintatavoissa eroja aiheuttavana tekijänä. Ohjeistuksen avoimuus tunnistettiin, joissain määrin myös epävarmuutta lisäävänä tekijänä ja samalla korostaen ammatillista harkinnallisuutta ja yksilökohtaisuutta.

”Ehkä semmosia mitkä tavallaan konkretisoi ja tois varmuutta siitä et olis oikeiden asioiden kanssa tekemisessä oikealla tavalla. Et vähän mennään niin et ei olla niin varmoja.” H1

”Kaipaisin tietysti organisaatio kohtasta mut jotain käytännön vinkkejä että kiinnitä huomioita tähän tai varmista toi koska nythän jokainen tekee oman harkintansa mukaan.” H6

Analyysin perusteella haastateltava, joka ei kaivannut ohjeistuksen täsmentämistä mielsi lisäohjeistuksen luomisen ikään kuin ammatillista harkinnallisuutta rajoittavana tekijänä. Vastaavasti haastateltava, joka koki olemassa olevan ohjeistuksen riittämättömänä, perusteli näkemystään sillä, että yleistason ohjeet saattavat aiheuttaa liian yksilökohtaisia eroja siinä suhteessa, miten tarkastusta suoritetaan ja millaista asioista raportoidaan.

Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa koettiin yleisesti ottaen kaikkien haastateltavien keskuudessa hyväksi viitekehykseksi riippumatta siitä, mitä mieltä haastateltava oli olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä. Erot haastateltavien välillä kulminoituivat siihen, että siinä missä toiset kaipasivat enemmän ohjeistuksen konkretiaa, kiittelivät toiset ohjeistuksen väljyyttä antaen tilaa tapauskohtaiselle ammatilliselle harkinnalle. Analyysin perusteella yhteiseksi tekijäksi kaikkien haastateltavien osalta voitiin tunnistaa sekä ISA 315 – standardin soveltaminen, että yleisesti ottaen ISA-standardien soveltaminen osana julkishallinnon tarkastusta. Analyysin perusteella kaikki haastateltavat olivat sitä mieltä, että julkishallinnon tarkastus ei tarvitsisi ISA-

standardien kaltaista standardikirjaa tai standardi viitekehystä. Haastateltavalta kysyttäessä, onko tämä soveltanut ISA 315 -standardia osana julkishallinnon tarkastusta, vastasi haastateltava joko kieltävästi tai siten, että standardit toimivat yleisesti tarkastuksen taustalla, mutta tarkastustyö ei suoranaisesti pohjautu kyseiselle standardille. Osa haastateltavista viittasi myös organisaation sisäisiin työpapereihin ja metodologioihin, joiden kautta ISA-standardien soveltaminen tulee osaksi tarkastustyötä, kuitenkin julkishallinnon konteksti huomioon ottaen, jolloin standardia saatetaan soveltaa hieman väljemmin.

Riippumatta siitä, mikä oli haastateltavan kanta olemassa olevan ohjeistuksen riittävyteen, olivat kaikki haastateltavat yhtä mieltä siitä, että sisäisen valvonnan abstraktiuden sekä toisaalta kuntien erilaisuuden vuoksi ohjeistusta tuskin voidaan viedä täysin loppuun asti. Näkemys ohjeistuksen riittävydestä kulminoituu analyysin perusteella enemmänkin siihen, että ohjeistuksen täsmentämiseltä kaivattaisiin konkretiaa sekä yhtenäisiä toimintatapoja tilintarkastajien keskuudessa eikä niinkään uutta ISA standardien kaltaista ohjekirjaa.

”Tätä ei voi varmaan ihan loppuun asti linjata mutta tarkentaa ja ehkä sitten paaluttaa sitä olemassa olevaa käytäntöä niin kuin on tehty osakeyhtiö puolella kun on julkaistu ohje hallinnon tarkastuksesta niin vastaavalla tavalla paaluttaa ja kirjata ylös sitä olemassa olevaa tapaa ja käytäntöä.” H1

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten JHT-tilintarkastajat muodostavat osana tilintarkastusta käsityksen kunnan sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta asetettujen tutkimuskysymysten ja alakysymyksen avulla. Tässä luvussa luodaan katsausta yhteenvedon muodossa tutkimuksen tuloksiin ja johtopäätöksiin. Luvussa 6.1 esitetään tutkimuskysymysten valossa tutkimuksen tuloksia. Luvussa 6.2 pohditaan kysymystä siitä, missä määrin sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamiseen lukeutuu toimivuuden tarkastamista. Vastaavasti luvussa 6.3 on tuotu esiin näkemyksiä siitä, että tutkimuksen tulokset osaltaan vahvistavat suunnitteluvaiheen merkitystä. Tutkielman yhtenä alakysymyksenä oli luoda käsitystä JHT-tilintarkastajien näkemyksistä olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä. Näkemyksiä ohjeistuksen riittävydestä on kuvattu luvussa 6.4. Viimeinen luku 6.5 sisältää pohdintaa tutkielman lisäarvosta, onnistumisesta, rajoitteista sekä mahdollisista jatkotutkimusaiheista.

6.1 Tapauskohtaisuus ohjaavana tekijänä järjestämisen asianmukaisuuden määrittämisessä

Tutkielmassa tarkasteltiin ensimmäisen tutkimuskysymyksen valossa sitä, miten JHT-tilintarkastajat määrittelevät kunnan sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden. Tutkimuskysymyksen taustalla vaikuttivat osakseen aikaisemmissa tutkimuksissa (kts. esim. Leppänen 2015) esiin nousseet havainnot siitä, että käsitteen asianmukaisuus avoin määrittely jättää paljon tulkinnanvaraa sille, miten asianmukaisuus tulisi määritellä. Lisäksi aikaisemmissa tutkimuksissa oli tehty havaintoja tilintarkastajien lausuntojen olevan toiminnan asianmukaisuuden osalta avoimia ja tulkinnanvaraisia, osin juuri asianmukaisuuden määrittämisen vaikeuden vuoksi (Lilja ym. 2020). Aikaisempien tutkimusten pohjalta heräsi osakseen kysymys siitä, onko tilintarkastajien välillä havaittavissa olennaisia eroja siitä, miten järjestämisen asianmukaisuus määritellään ja toisaalta kysymys siitä, onko käsitteellinen määrittely edes mahdollista.

Tutkielman tulosten perusteella JHT-tilintarkastajat mieltävät sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden ja sen määrittelyssä huomioon otettavat asiat melko samalla tavalla. Erot haastateltujen JHT-tilintarkastajien välillä kulminoituivat siihen, että siinä missä toinen tilintarkastaja antoi suuremman painoarvon johdon kanssa käydyille keskusteluille osana asianmukaisuuden määrittelyä, korostui toisen tilintarkastajan vastauksissa enemmän toiminnan lainmukaisuus ja kunnan sisäiseen valvontaan liittyvän ohjeistuksen olemassaolon läpikäynti. Toisin sanoen suurimmat erot ilmenivät haastateltavien välillä vasta keinoista puhuttaessa. Tulos on osaltaan selitettävissä ammatillisen harkinnallisuuden korostuneella roolilla sisäisen valvonnan tarkastuksen kontekstissa. Ammatillisen harkinnan voidaan tulkita olevan sitä korostuneempi, mitä avoimemmin ja väljemmin käsitteet ja ohjeet tarkastuksen suorittamiseen on määritelty. Tutkimuksen tulokset osaltaan vahvistivat sekä sisäisen valvonnan että asianmukaisuuden käsitteellistä laaja-alaisuutta ja avoimuutta. Laajuus kulminoituu näkemykseen siitä, että sisäistä valvontaa sisältyy tai ainakin tulisi sisältyä kaikkiin organisaation toimintoihin, jolloin sisäisen valvonnan tarkastusta ei voida erottaa yksittäiseksi tarkastuseräksi vaan sisäisen valvonnan tarkastustoimenpiteitä tulisi kohdistaa kuhunkin tarkastettavaan erään. Avoimuus näkökulma kohdistuu puolestaan asianmukaisuuden määrittämiseen ja tämän tutkielman tulokset osaltaan vahvistivat näkemystä siitä, miksi asianmukaisuutta ei voida määritellä täysin loppuun asti.

Tutkielman tulosten perusteella asianmukaisuuden määrittelyssä korostuu voimakkaasti tapauskohtaisuus. Tapauskohtaisuus kattaa alleen sekä yksittäisen tilintarkastajan ammatillisen harkinnan että kunnan tai kaupungin ominaisuudet esimerkiksi koossa, rakenteessa ja valvontaympäristössä. Kuten kappaleessa 5.1.1 tuotiin esiin, nousi kunnan koko ja rakenne tehdyn analyysin perusteella jopa yllättävän ohjaavaksi tekijäksi sille, miten järjestämisen asianmukaisuus määritellään osana tarkastusta. Kunnan koon ja rakenteen vaikutus voitiin tulkita ennakko-oletuksia luovana tekijänä. Ennakko-oletukset saattoivat liittyä sekä oletuksiin sisäisen valvonnan järjestämisen tasosta että tietynlaiseen oletukseen kunnan yleisestä kiinnostuksesta sisäistä valvontaa kohtaan. Ennakko-oletukset saattoivat kohdistua myös sisäisen tarkastuksen olemassaoloon. Kuntalaki (410/2015) ei aseta sisäisen tarkastuksen toimintoa kunnille pakolliseksi toiminnoksi, mutta tulosten perusteella kyseistä toimintoa voidaan pitää edellytyksenä asianmukaisuuden kriteerin täyttymiselle riittävän suuressa koko luokassa. Tutkielman tulokset viittaavat myös osaltaan siihen, että asianmukaisuuden käsitteen avoimuus ja tapauskohtaisuutta korostava luonne voidaan katsoa palvelevan paremmin pienempiä kuntia. Eroavaisuus näyttäytyy esimerkiksi siinä, miten havaittuja poikkeamia käsitellään ja annettuja suosituksia seurataan.

Määritelmien suuri ja pieni käyttäminen nostaa määritelmien suhteellisuuden vuoksi esiin kysymykset siitä, mikä luokitellaan suureksi ja mikä pieneksi ja toisaalta, mitä pienen ja suuren väliin mahtuu. Suhteellisten käsitteiden käyttäminen osaltaan korostaa sitä, kuinka paljon sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamisessa annetaan painoarvoa ja tilaa tilintarkastajan ammatilliselle harkinnalle.

Valvontaympäristön rooli asianmukaisuuden määrittämiseen vaikuttavana tekijänä voidaan tulkita tutkielman tulosten perusteella linkittyvän ISA 315-standardissakin määrittelyihin riskienarviointitoimenpiteisiin, joita suorittamalla tilintarkastaja luo käsitystä olemassa olevasta ohjeistuksesta niin normitasolla kuin tarkastettavan kohteen prosessikuvausten osalta. Vaikka haastateltavat JHT-tilintarkastajat eivät haastatteluissa nimenomaisesti puhuneet riskienarviointitoimenpiteistä eikä ISA 315-standardin soveltamista koettu mielekkääksi, voidaan tulosten perusteella tehdä päätelmiä siitä, että haastateltavien JHT-tilintarkastajien määritelmät siitä, mitä järjestämisen asianmukaisuus kattaa alleen, on hyvinkin lähellä ISA 315-standardin mukaista määritelmää. Lisäksi valvontaympäristöä on tarkasteltava aina suhteessa kunnan kokoon ja rakenteeseen, minkä osaltaan voidaan tulkita vaikuttavan siihen, mitä valvontaympäristöltä voidaan edes olettaa. Käsityksen luomista valvontaympäristöstä voidaan pitää tietynlaisena kuvan piirtämisenä tilintarkastajalle siitä, miten sisäistä valvontaa on kunnassa ohjeistettu, miten sen pitäisi toimia ja ketkä sitä toteuttavat kussakin prosessin osassa. Kun tämä on piirretty, voidaan lähteä pohtimaan sitä, millä tarkastustoimenpiteillä varmennetaan, että piirretty kuva toteutuu kuvatulla tavalla.

Tutkielman toisen tutkimuskysymyksen tavoitteena oli vastata kysymykseen siitä, mitkä ovat JHT-tilintarkastajien mielestä tärkeimmät keinot, joilla sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta varmennutaan. Tilintarkastustoimenpiteiden voidaan tutkielman tulosten perusteella katsoa olevan vahvasti yhteydessä siihen, miten asianmukaisuus on määritelty. Tarkastustoimenpiteiden osalta korostuukin vahvasti asianmukaisuuden määrittämisen tavoin tapauskohtaisuus, mikä osaltaan nostaa keskiseen rooliin asianmukaisuuden määrittelyn osana tarkastusta. Määritelty asianmukaisuus toimii ikään kuin ohjenuorana sille, millaisilla tarkastustoimenpiteillä järjestämisen asianmukaisuutta tarkastetaan ja mihin tarkastuksen tuloksena tehdyt havainnot perustetaan.

Tutkielman tulokset keskeisimmistä tarkastustoimenpiteistä sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden varmentamisesta ovat yhdistettävissä HE (268/2014) lueteltuihin esimerkin omaisiin keinoihin sekä Leppäsen (2015, 106) määrittelyyn tarkastuksenkeinoista (kts. tarkemmin edeltä s. 36–37). Tilintarkastajat mielsivät yhdeksi keskeisimmäksi keinoksi sen tarkastamisen, onko kunnassa olemassa Kuntalain (410/2015) mukaiset sisäistä valvontaa koskevat ohjeet ja onko niistä päätetty asianmukaisissa toimitelmissä. Haastateltavat JHT-tilintarkastajat antoivat painoarvoa myös erinäisten prosessiohjeiden läpi käymiselle. Käsitteksen luominen ohjeistuksen olemassaolosta tunnistettiin ikään kuin ensimmäisen keinona tarkastustoimenpiteiden valinnassa. Havaitut puutteet valvontaympäristössä tunnistettiin haastateltavien keskuudessa myös indikoivan laajempia puutteita sisäisen valvonnan tasosta. Tulos on pitkälti samassa linjassa Akreshin (2010) kontrolliriskin arviointimallin kanssa, jonka mukaisesti havaitut puutteet suunnittelussa ja implementoinnissa aiheuttavat jo kontrolliheikkouden.

Olemassa olevan ohjeistuksen läpikäynnin lisäksi haastateltavat pitivät olennaisena osana tarkastusta sen varmentamista, vastaako toiminta luotuja sisäisen valvonnan ohjeita ja prosessikuvauksia. Kokonaisuutena tutkimuksen tulokset osoittavat, että selkeimmät erot haastateltavien tilintarkastajien välillä ilmeni tarkastuksen keinoista puhuttaessa, kun taas käsite asianmukaisuus miellettiin haastateltavien keskuudessa melko samalla tavalla. Tilintarkastajien väliset erot kulminoituivat pitkälti siihen, että siinä missä toiset tilintarkastajat antoivat enemmän painoarvoa johdon kanssa käydyille keskusteluille sekä organisaatiokulttuurille painottui toisten tilintarkastajien puheissa enemmän käsitteksen luominen sisäisen valvonnan ohjeista, prosessikuvauksista sekä erinäisistä kontrollitoimenpiteistä. Vastaavasti tutkimuksen tulosten perusteella sisäisellä tarkastuksella ei tunnistettu olevan merkittävää vaikutusta tilintarkastajan suorittaman sisäisen valvonnan tarkastuksen osalta.

Tulosten perusteella keskeisimmät keinot voidaan luokitella karkeasti kolmeen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe sisältää sellaisten tarkastustoimenpiteiden suorittamisen, joilla muodostetaan kokonaiskuvaa siitä, mitä asianmukaisuus kyseisessä kohteessa tarkoittaa. Tämä vaihe voi pitää sisällään tarkastettavaan kohteeseen tutustumista, olennaisuuden määrittelyä sekä ylipääntensä käsitteksen luomista siitä, mitä tarkastustoimenpiteitä suoritetaan. Toisessa vaiheessa piirretään tarkempaa kuvaa tarkastettavan kohteen sisäisen valvonnan toimintaympäristöstä käymällä läpi, onko kunnassa olemassa Kuntalain (410/2015) mukaiset sisäistä valvontaa koskevat ohjeet ja onko niistä päätetty asianmukaisesti. Lisäksi toiseen vaiheeseen voi sisältyä erinäisten

prosessikuvausten läpi käyntiä sen perusteella, mitkä prosessit ovat ensimmäisessä vaiheessa määritelty olennaisiksi kyseisen tarkastettavan kohteen kohdalla. Toinen vaihe toimii ikään kuin valmisteluvaiheena kolmatta vaihetta varten. Kolmas vaihe koostuu sellaisista tarkastustoimenpiteistä, joilla todennetaan, että toisessa vaiheessa läpikäytyt prosessikuvaukset vastaavat toimintaa. Tarkastustoimenpiteet voivat koostua sekä aineistotarkastustoimenpiteistä että kontrollitarkastustoimenpiteistä, riippuen siitä mitkä tilintarkastaja on ammatillista harkintaa käyttäen katsonut ensimmäisessä vaiheessa sellaisiksi, jotka tuottavat tarkoitukseen soveltuvaa tilintarkastusevidenssiä.

Tutkielman alussa tuotiin esiin yhtenä osana asianmukaisuuden käsitteen avoimuudessa näkemys siitä, että käsite jättää tulkinnanvaraisuutta siitä, sisältääkö asianmukainen järjestäminen myös testauksen käytännössä (Leppänen 2015, 105). Käsillä olevan tutkielman tulosten valossa voidaan tulkita, että osana järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamista tilintarkastaja testaa toimintoa käytännössä. Näkemystä voidaan osakseen perustella sillä, että useimmat JHT-tilintarkastajat toivat esiin sen, että yhtenä tarkastuskeinona on varmentaa olemassa olevien ohjeiden noudattaminen. Toisaalta, kuten edellä on todettu ammatillisen harkinnallisuuden roolista, ei testausta järjestämisen asianmukaisuudesta voida pitää vakio toimenpiteenä. Kyse on pitkälti siitä, mitä sisäisen valvonnan komponenttia tarkastetaan ja miten JHT-tilintarkastaja on arvottanut kyseisen erän olennaisuuden osana kokonaistarkastusta.

6.2 Järjestäminen vs. toimivuus – tulkintaeroja aiheuttavat käsitteet

Kuntalain (410/2015) 123§:n 4 kohdan mukaan tilintarkastajan tarkastettava onko kunnan sisäinen valvonta, riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Tutkielman alussa nostettiin esiin käsitteen asianmukaisuus tulkinnanvaraisuus sisäisen valvonnan tarkastuksen kontekstissa (Leppänen 2015, 105). Haastatteluiden yhteydessä sekä aineiston analysoinnin ja tulosten tulkinnassa havaittiin asianmukaisuuden lisäksi tulkinnalliseksi käsitteeksi myös käsite järjestäminen. Osakseen tulkinnallisuutta vaikeuttavaksi tekijäksi voidaan tunnistaa se, että normituksessa tai muussa ohjeistuksessa ei ole ohjeistettu sitä, missä laajuudessa tilintarkastajan tulisi tarkastaa sisäisen valvonnan toimivuutta yksittäisissä prosesseissa (Leppänen 2015, 105). Käsillä olevan tutkielman tulosten perusteella käsitteellisen avoimuuden niin järjestämisen kuin

asianmukaisuudenkin osalta voidaan tulkita aiheuttavan tilintarkastajien keskuudessa epävarmuutta luovana tekijänä sille, mikä voidaan katsoa olevan riittävää. Käsitteellinen avoimuus aiheuttaa osaltaan epäselvyyksiä myös tilintarkastajien ja kunnan toimijoiden kuten tarkastuslautakunnan kesken siitä, mikä on tilintarkastajan rooli sisäisen valvonnan tarkastuksen osalta ja mikä puolestaan ei. Tilintarkastajien näkemyksen mukaan ongelma kulminoituu useimmiten siihen, että tilintarkastajalta odotetaan enemmän kuin mitä tämän tehtävänkuvaaan lukeutuu. Kuten useampi haastateltava toi esiin tilintarkastajan roolin väärinymmärrys ei kohdistu ainoastaan sisäisen valvonnan osa-alueeseen tai tarkastuslautakunnan rooliin, vaan kyseessä on laajempi koko luottamushallintoon kohdistuva odotuskuilun muodostuminen siitä, mitä tilintarkastajalta odotetaan.

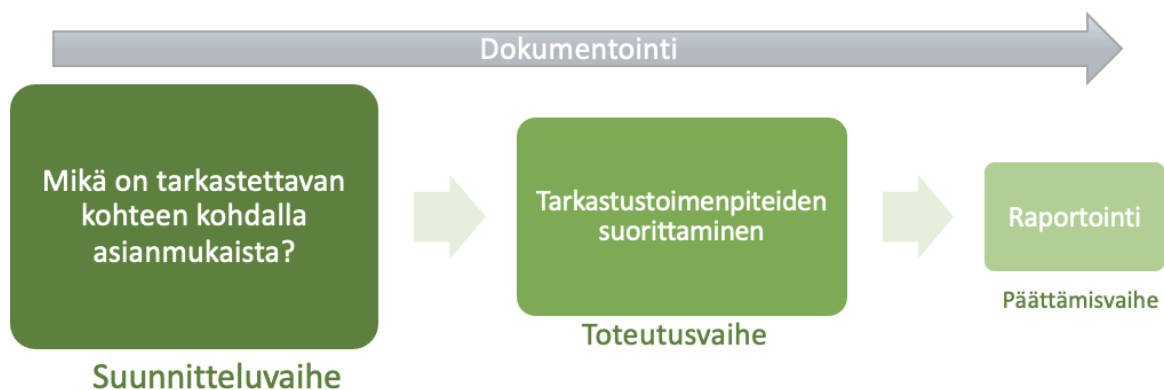
Käsitteellinen tulkinnallisuus järjestämiseen linkittyy kysymykseen siitä, missä määrin tilintarkastajan tulisi varmentua sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta yksittäisissä prosesseissa (Leppänen 2015) ja lukeutuuko tilintarkastajan suorittamaan tarkastukseen myös toimivuuden tarkastusta. Tutkimuksen tulosten perusteella sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastaminen sisältää myös joissain määrin toimivuuden tarkastamista. Tulokset indikoivat Ratsulankin (2021, 8) näkemystä siitä, että pelkkä ohjeiden olemassaolo ei takaa sisäisen valvonnan toimivuutta. Tutkimuksen tulokset osakseen vahvistavat Myllymäen (2007, 317) tuomaa näkemystä siitä, että sisäisen valvonnan tarkastaminen on myös joissakin määrin toimivuuden tarkastamista. Toimivuuden tarkastuksen voidaan katsoa näyttäytyvän sisäisen valvonnan tarkastuksessa esimerkiksi tilanteessa, jossa ensin käydään läpi kunnan piirtämää kuvaa ostolaskuprosessista, jonka jälkeen tarkastetaan, toteutuuko piirretty prosessikuvaus myös käytännössä. Tilintarkastusevidenssiä tästä voidaan hankkia esimerkiksi läpikulkutestauksia suorittamalla, jonka voidaan katsoa lukeutuvan nimenomaisesti toimivuuden tarkastamiseen. Toimivuuden tarkastamisessa on kuitenkin muistettava se, että tilintarkastajan tehtävänä ei ole toimia sisäisen valvonnan toteuttamisen funktiona.

Toimivuuden käsitteen käyttäminen voidaan jossain määrin tunnistaa hieman vaaralliseksi käsitteeksi nimenomaisesti väärinymmärryksen mahdollisuuden takia. Tilintarkastaja voi osana tarkastusta varmentua sisäisen valvonnan toimivuudesta tietyssä määrin mutta ei täydellisesti. Toisin sanoen tilintarkastajalle ei voida asettaa sellaisia edellytyksiä toimivuuden tarkastuksen osalta, joilla varmennettaisiin kunnan toteuttaman sisäisen valvonnan hyvyttä tai järjestämisen tapaa. Tilintarkastajan suorittama toimivuuden tarkastaminen perustuu ainoastaan kunnan itsensä

luomien sisäisen valvonnan ohjeiden perusteille. Kunnan sisäisen valvonnan ohjeet ja muut prosessikuvaukset toimivat ikään kuin viitekehyksenä toimivuuden tarkastamiselle. Tilintarkastajan tehtävänä ei ole luoda valvontaohjeistusta, prosessikuvauksia tai ylipäättänsä valvontapohjaa, vaan ainoastaan tarkastaa lain vaatimien ohjeistusten sekä olennaiseksi katsottujen prosessikuvausten olemassaolo, jonka puitteissa voidaan suorittaa eräänlaista toimivuuden tarkastamista siitä näkökulmasta, onko toiminta luotujen ohjeiden ja prosessikuvausten mukaista. Karkeasti jaoteltuna ohjeiden ja prosessikuvausten olemassaolon läpikäynti voitaisiin lukea käsitteen järjestämisen alle, sillä tällöin tilintarkastaja luo käsitystä siitä, miten kunta on järjestänyt sisäisen valvonnan. Toimivuuden käsitteen alle voitaisiin puolestaan lukea toimenpiteet, jotka käsittävät testauksen siitä, vastaako toiminta asetettuja ohjeita. Toimivuuden tarkastus luo ikään kuin lisäevidenssiä järjestämisen asianmukaisuuden tarkastamiselle. Kuntalain (410/2015, 123§) sanamuotoa tulkiten voidaan kuitenkin järjestämisen tarkastusta pitää ensisijaisena ja toimivuus ikään kuin keinona järjestämisen asianmukaisuudesta varmentumiselle.

6.3 Tutkielman tulokset vahvistivat suunnitteluvaiheen merkitystä

Tutkimustulokset osaltaan vahvistivat suunnitteluvaiheen painoarvoa tilintarkastusprosessissa. Suunnitteluvaiheen merkitystä on korostettu niin standardeissa (kts. esim. ISA 315) kuin kirjallisuudessaakin (kts. esim. Ala-aho ym. 2019). Tulosten tulkinnan pohjalta muodostuneessa kuviossa 7 on havainnollistettu suunnitteluvaiheen painoarvoa osana tilintarkastusprosessia. Suunnitteluvaihe on kuvattu muita vaiheita suurempana ja tummempana symboloiden sitä, että toteutusvaiheen ja päättämisenvaiheen toteuttaminen ovat pitkälti riippuvaisia siitä, miten suunnitteluvaiheessa asianmukaisuus on määritelty.



Kuvio 7 Suunnitteluvaiheen merkitys

Vaikka raportointi osuuden voidaan tulkita olevan asiakkaalle eli tässä tapauksessa kunnalle tai kaupungille kaikkein merkityksellisin vaihe, sillä raportointi toimii asiakkaalle päin ikään kuin tarkastuksen tulosten esittämisenä, voidaan suunnitteluvaiheen tunnistaa olevan tilintarkastajalle kaikkein merkittävin vaihe. Tilintarkastajan on määriteltävä suunnitteluvaiheessa näkemys siitä, mitä kyseisen kohteen kohdalla voidaan pitää asianmukaisena, ottaen huomioon niin kokoon, rakenteeseen kuin valvontaympäristöönkin liittyvät vaateet. Asianmukaisuuden määrittelyn jälkeen voidaan valita relevantit tarkastustoimenpiteet, jotka suoritetaan toteutusvaiheessa. Viimeiseksi päättämismisvaiheessa arvioidaan, onko tarkastustoimenpiteillä saatu hankittua riittävä määrä tarkoitukseen soveltuvaa tilintarkastusevidenssiä ja voidaanko tarkastetuilta osin lausua toiminnan järjestämisen asianmukaisuudesta. Suunnitteluvaiheessa määritellyn asianmukaisuuden voidaan tulkita luovan perusteet sille, mihin tehtyjä havaintoja verrataan ja mille raportoitavat tulokset pohjataan. Karkeasti tulkiten suunnitteluvaiheen voidaan tulkita olevan sitä tärkeämmässä roolissa, mitä avoimempia määrittelyitä tarkastukseen sisältyy. Asianmukaisuuden määrittelyn ollessa hyvinkin tapauskohtaista, voidaan edellä esitetyn tulkinnan perusteella pohtia sitä, saako suunnitteluvaihe korostuneemman merkityksen nimenomaisesti sisäisen valvonnan kontekstissa.

Kuviossa 7 on kuvattuna myös koko tilintarkastusprosessia läpileikkaavana tekijänä dokumentointi. Systemaattisen dokumentoinnin voitiin tutkimusten tulosten valossa tulkita edesauttavana tekijänä sille, että tarkastuksessa saavutetaan asetetut tavoitteet. Dokumentoinnin kautta suunnitteluvaiheessa luotu tarkastussuunnitelma luo pohjaa niin tarkastustoimenpiteiden toteuttamiselle kuin päätösvaiheen raportoinnille. Sisäisen valvonnan ollessa laajakokonaisuus, vaati sen laadukas tarkastaminen systemaattista dokumentointia. Systemaattisen dokumentoinnin merkitys korostuu paitsi jälkikäteisen PRH:n suorittaman laadunvalvonnan näkökulmasta niin

myös tilintarkastajan oman työn hallinnassa. Systemaattinen dokumentointi voidaan nähdä mahdollistavana tekijänä sille, että sisäisen valvonnan tarkastuksia voidaan kohdentaa eri kohteisiin eri tarkastusvuosina, jolloin saadaan luotua kattavampi kokonaiskäsitelmä tarkastettavan kohteen sisäisen valvonnan tasosta.

Systemaattinen dokumentointi koettiin haastateltavien tilintarkastajien keskuudessa kehitystoimenpiteitä vaativana toimintona. Haasteet systemaattisen dokumentoinnin osalta yhdistettiin tarkastajien keskuudessa siihen, että sisäisen valvonnan tarkastustoimenpiteiden sisältyessä useampaan kuin yhteen tilintarkastuserään, on tällöin myös havainnot tarkastuksen tuloksista useammalla eri työpaperilla, mahdollisesti useamman eri tarkastajan toimesta tehtynä. Ongelma kulminoituu tutkimuksessa tehtyjen tulosten perusteella siihen, että sisäisen valvonnan tarkastusta tehdään todellisuudessa tarkastuksessa enemmän kuin mitä on dokumentoitu ja ikään kuin erikseen tiedostamatta, että kyse on nyt sisäisen valvonnan osa-alueesta. Edellä esitettyä tulosten perusteella tehtyä tulkintaa voidaan havainnollistaa esimerkinomaisesti ostolaskujen tarkastuksella, jossa tarkastustoimenpiteet voivat kohdistua siihen, onko ostolaskut hyväksytyt ja asiatarkastettu asianmukaisesti. Tarkastukseen liittyy läpikäynti siitä, onko kunnalla olemassa hyväksytyt ja ajantasainen listaus hyväksytyistä asiatarkastajista ja hyväksyjistä. Tämän jälkeen tarkastetaan, onko tarkastettavien ostolaskujen osalta menetelty ohjeistuksen mukaisesti. Kyse on pitkälti sisäisen valvonnan tarkastamisesta sekä ohjeistuksen olemassaolon läpikäynnin näkökulmasta, että sen varmistamisen näkökulmasta, vastaako toiminta asetettuja ohjeita. Systemaattisen dokumentoinnin ongelma kulminoituu siihen, että hyvinkin rutiiniluonteisen tarkastuksen kuten ostolaskujen tarkastuksen yhteydessä ei joko osata tai muisteta viitata siihen, että kyseessä on samalla sisäisen valvonnan tarkastuksen toimenpide.

Tilintarkastajan näkemykset ja osin kokemukset heikosta dokumentoinnin tasosta sisäisen valvonnan tarkastuksen osalta ovat osakseen yhdistettävissä paitsi aiemman tutkimuksen tulokseen heikosta kokonaisnäkökulmasta dokumentoinnista (Lilja ym. 2020) niin myös PRH:n vuoden 2021 tehtyihin laadunvalvontatarkastuksen havaintoihin (Patentti- ja rekisterihallitus 3/2022). Sisäisen valvonnan tarkastuksen toimenpiteitä on voitu suorittaa tarkastuksessa enemmän kuin mitä on tarkastuksen työpapereissa ja raporteissa osattu tai muistettu ottaa huomioon. Systemaattisen dokumentoinnin kehittämistä voidaan pitää olennaisena kehityskohteena, sillä tilintarkastuksessa pätee pitkälti periaate ”se mitä ei ole dokumentoitu, ei ole myöskään tarkastettu.”

6.4 Tilintarkastajien eroavat näkemykset olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä

Tutkielman alakysymys kohdistui kysymykseen siitä, onko olemassa oleva ohjeistus sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden osalta riittävää. Olemassa olevasta ohjeistuksesta ja sen riittävydestä on käyty keskustelua niin alan kotimaisessa kuin kansainvälisessä keskustelussa. Kotimaisessa keskustelussa kysymys on kohdistunut siihen, tulisiko julkishallinnon kontekstiin tuoda ISA-standardien kaltaiset ohjeistukset (Leppänen 2015, 166). Vastaavasti alan kansainvälisessä keskustelussa on pohdittu tarvetta yhdenmukaistaa nimenomaisesti ohjetta koskien sisäisen valvonnan tarkastusta (esim. Asare ym. 2017). Tutkielman tulosten perusteella ISA-standardien kaltaisen ohjekirjan tuomista julkishallinnon kontekstiin ei koettu mielekkääksi. ISA-standardit koettiin yleisesti ottaen raskaaksi sekä julkishallintoon soveltumattomaksi kyseisten standardien yritysmaailmallisuuden vuoksi. Sen sijaan sisäisen valvonnan tarkastuksen suorittamisen tueksi osa haastateltavista nosti esiin täsmällisemmän ohjeen luomisen.

Tutkielman tulosten perusteella puhuttaessa olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä eli tässä tapauksessa suosituksesta julkishallinnon hyvästä tilintarkastustavasta, jakautuivat haastateltavat kahteen ryhmään. Enemmistö eli neljä (4) seitsemästä (7) haastateltavasta kokivat, että olemassa oleva ohjeistus kaipaisi täsmennystä sisäisen valvonnan tarkastuksen osalta ja vastaavasti kolme (3) haastateltavaa piti nykymuotoista ohjeistusta riittävänä. Tilintarkastajien keskuudessa, jotka eivät kokeneet täsmentämisen tarvetta olemassa olevalle ohjeistukselle, näkemykset olivat tulosten perusteella yhdistettävissä Vakkurin (2011, 72) esiin tuomaan näkemykseen siitä, että liian yksityiskohtaisilla standardeilla ja säännöillä rajoitetaan tilintarkastajan erityisosaamista ja toiminnan laadukkuutta tukevia resursseja. Kyseiset tilintarkastajat painottivatkin julkishallinnon hyvää henkeä, ammatillisen harkinnan mahdollisuutta sekä konsultointia tilintarkastajien keskuudessa. Liian tiukat ohjesäännöt miellettiin ikään kuin ammatillista harkinnallisuutta rajoittavana tekijänä. Vastaavasti tilintarkastajat, jotka kokivat olemassa olevan ohjeistuksen riittämättömäksi, mielsivät olemassa olevan ohjeistuksen ylätasoiseksi jättäen liian paljon tulkinnanvaraisuutta käsitteiden määrittelylle.

Liika tulkinnanvaraisuus yhdistettiin myös raportointikeinoihin ja siihen, miten havaitut puutteet sisäisen valvonnan osalta tulisi raportoida. Tämänhetkinen ohjeistus jättää paljolti tulkinnanvaraa sille, mikä on riittävää, mikä asianmukaista ja miten havaitut tulokset tulisi raportoida. Ohjeistus korostaa merkittävässä määrin ammatillisen harkinnallisuuden roolia, samalle saaden pohtiman kysymystä siitä, onko tilintarkastajien välillä eroja siinä, miten havaitut puutteet sisäisen valvonnan osalta raportoidaan ja toisaalta, kuinka aktiivisesti esimerkiksi annettujen suositusten toimeenpanoa seurataan. Havaittujen tulosten raportoinnin epäselvyys liittyi kysymykseen siitä, milloin havaittu virhe on niin olennainen, että se johtaisi mukautukseen ja toisaalta, milloin havaitut virheet tulisi raportoida suosituksina ja milloin tilintarkastuspöytäkirjan muodossa. Tulosten perusteella haastateltavien pohdinnat raportointikeinojen avoimesta määrittelystä ovat osaltaan yhdistettävissä Ala-aho ym. (2019, 191–192) esittämään näkemykseen siitä, jäävätkö tilintarkastajien antamat kertomukset liian kaukaisiksi ylätason raporteiksi.

Tulosten perusteella haastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että ohjeistusta sisäisen valvonnan tarkastuksen osalta voidaan tuskin koskaan viedä täysin loppuun asti nimenomaisesti sisäisen valvonnan tapauskohtaisuuden vuoksi. Tilintarkastajat olivat tulosten perusteella myös yhtä mielisiä siitä, että julkishallinnon tarkastus ei tarvitsisi ISA-standardien kaltaista ohjekirjaa. Tutkimuksen tulosten perusteella ISA-standardit miellettiin ikään kuin taustalla vaikuttavina standardeina, jotka ovat tiedossa, mutta eivät niinkään aktiivisessa käytössä. ISA-standardeista keskusteltaessa tilintarkastajat viittasivat joissain määrin oman tilintarkastusyhteisönsä sisäisiin työpapereihin ja metodologioihin, joiden kautta ISA-standardit kytkeytyvät lähes väistämättä jollakin tavalla omaan työhön. Käsillä olevan tutkielman puitteissa ei analysoitu sitä, missä tilintarkastusyhteisössä haastateltava työskentelee, joten tulosten tulkinnassa ei voida ottaa kantaa siihen, onko tilintarkastusyhteisöllä vaikutusta tilintarkastajan näkemykseen olemassa olevasta ohjeistuksesta nimenomaisesti sisäisen valvonnan tarkastuksen osalta.

6.5 Lopuksi pohdintaa tutkielman onnistumisesta, rajoitteista, lisäarvosta ja jatkotutkimusaiheista

Tutkielman teko eteni kokonaisuudessaan suunnitellun mukaisesti saavuttaen tutkielmalle asetetut tavoitteet. Käsillä olevan tutkielman tavoitteena oli luoda käsitystä siitä, miten käsite asianmukaisuus määritellään JHT-tilintarkastajien keskuudessa ja millä keinoin järjestämisen asianmukaisuudesta varmennutaan. Tutkielman yksi suurimmista mielenkiinnoista kohdistui käsitteeseen asianmukaisuus, joka on jätetty avoimeksi niin Kuntalain (2015/410) pykälissä kuin suosituksessa julkishallinnon hyvästä tilintarkastus tavasta (Suositus hyvä tilintarkastustapa 3/2020), joita voidaan pitää tämän tutkielman puitteissa keskeisimpinä ohjeistuksina, joihin JHT-tilintarkastaja toimintaansa peilaa. Tutkimus loi osaltaan hyvää näkemystä siitä, miksi käsite asianmukaisuus on jätetty hyvinkin avoimeksi. Asianmukaisuuden määrittelyssä korostuu vahvasti tapauskohtaisuus sekä tilintarkastajan ammatillinen harkinta, jotka osaltaan antavat mahdollisuuden määrittellä asianmukaisuus hieman eri tavalla tarkastettavan kohteen mukaan. Kuntalain (410/2015 ,123§) mukaiseen sisäisen valvonnan tarkastuksen suorittamiseen liittyy käsitteen asianmukaisuus lisäksi tulkintakysymyksiä aiheuttava käsite järjestäminen. Tulkinnanvaraisuus liittyy siihen, mitä järjestäminen kattaa alleen. Kuten kappaleessa 6.2 tuotiin esiin, voidaan järjestämisen tarkastamiseen lukea joissain määrin myös toimivuuden tarkastamista, kuitenkin niin, että järjestämisen tarkastaminen on ensisijaisena tavoitteena.

Osaltaan haastetta tutkimuksen tekemiselle jo teoriaosuudesta lähtien toi kysymys ISA-standardien käsittelystä käsillä olevan tutkielman puitteissa, jonka kohteena on julkishallinnon tilintarkastus. Tutkielmassa päädyttiin ISA-standardien käsittelyyn teoriaosuudessa, minkä lisäksi haastattelukysymyksiin sisällytettiin muutamia kysymyksiä ISA-standardeista, huolimatta siitä, että kyseiset standardit ovat julkishallinnon tilintarkastuksessa vapaaehtoisesti sovellettavia. Näin tutkielman lopussa pohdittaessa valittua tapaa ISA-standardien käsittelylle voidaan pitää perusteltuna, sillä tutkielmassa ISA-standardien käsittely rajoitettiin ainoastaan tutkielman kannalta keskeisiin ISA-standardeihin kuten ISA 315- ja ISA 320-standardeihin. Lisäksi perustelua standardien käsittelyllä voidaan hakea haastateltavienkin esiin tuomasta seikasta, että vaikka toimitaan julkishallinnon kontekstissa, on tilintarkastusyhteisöjen sisäiset työpaperit laadittu pitkälti ISA-standardien pohjalta, jolloin standardit vaikuttavat lähes automaattisesti

jossakin määrin myös julkishallinnon kontekstissa. Toki julkishallinnon kontekstissa ISA-standardien soveltaminen on aina ammatillisen harkinnan varassa ja siten joitakin standardin kohtia voidaan jättää soveltamatta perustellen niiden soveltumattomuudella julkishallinnon kontekstiin. Tutkimuksen tulos osiossa voitiin tehdä myös havaintoja siitä, että JHT-tilintarkastajien keinot ovat pitkälti yhdistettävissä soveltuvin osin ISA 315-standardissa esiteltyihin riskienarviointitoimenpiteisiin.

Tutkielmaan kohdistuvat rajoitteet ja lisäarvo

Tutkielman aineisto koostui seitsemälle (7) JHT-tilintarkastajalle tehdystä haastattelusta. Laajemmin tarkasteltuna aineisto kattaa vain murto-osan koko JHT-tilintarkastajien kentästä, jolloin tutkimuksen tulokset eivät ole suoraan yleistettävissä. Aineiston määrää voidaan kuitenkin pitää käsillä olevan pro gradu -tutkielman puitteissa riittävänä, sillä tutkielman tavoitteet saavutettiin kerätyn aineiston avulla. Näin tutkielman lopussa voidaankin arvioida kerätyn aineiston määrän olleen riittävä, sillä haastatteluiden edetessä tehtiin havaintoja siitä, että uudet haastattelut eivät enää tuottaneet uusia merkittäviä havaintoja.

Tutkielmassa ei analysoitu haastateltavien ikää, sukupuolta, kokemusvuosia JHT-tilintarkastajana eikä tilintarkastusyhteisöä, jossa haastateltava työskentelee. Valittuun rajaukseen päädyttiin, sillä tutkielmassa haluttiin taata kunkin haastatteluun osallistujan anonymiteetti, joten mitään henkilöön liittyviä yksilöintitietoja ei analysoitu tämän tutkielman puitteissa. Osin valittua rajausta voidaan perustella Suomessa toimivien auktorisoitujen JHT-tilintarkastajien suhteellisen pienellä ryhmittymällä, jolloin edellä mainittujen yksilöintitietojen analysoinnilla olisi voitu kadottaa haastateltavan anonymiteetin säilyttäminen. Valittujen rajausten puitteissa tutkielmassa ei siten voitu tehdä päätelmiä siitä, millainen vaikutus esimerkiksi kokemusvuosilla on näkemykseen siitä, onko olemassa oleva ohjeistus riittävää. Analysoitaessa tutkimuksen tuloksia heräsi kuitenkin mieleen kysymys siitä, voisiko kokemuksella olla yhteyttä siihen, miten tilintarkastaja kokee olemassa olevan ohjeistuksen riittävyyden. Tilintarkastusyhteisöjen mainitsematta jättäminen puolestaan pois sulki mahdollisuuden tehdä päätelmiä siitä, onko eri tilintarkastusyhteisöissä työskentelevillä eri näkemykset siitä, miten asianmukaisuus määritellään, millä keinoin siitä tulisi varmentua ja onko olemassa oleva ohjeistus riittävää sisäisen valvonnan tarkastuksen suorittamiseen. Haastateltavat viittasivat haastatteluissa tilintarkastusyhteisöjen sisäisiin

työpapereihin sekä käytettäviin metodologioihin, jotka osaltaan antoivat aihetta pohtia kysymystä siitä, onko tilintarkastusyhteisöjen välillä suuriakin eroja. Osaltaan yhtenäistä laadunvarmennusta toteuttaa PRH vuosittaisilla laadunvarmennuksilla, minkä voidaan katsoa luovan yhtenäisyyttä tilintarkastusyhteisöjen välillä.

Tutkielman yhteydessä tehtävät haastattelut osaltaan pakottivat haastateltavaa JHT-tilintarkastajaa pohtimaan kysymystä siitä, mitä ”järjestämisen asianmukaisuus” itseasiassa tarkoittaakaan. Tutkimuksesta voidaan ajatella olevan hyötyä tilintarkastajalle oman työnsä suorittamisessa sekä sen pohdinnassa, miten sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta tulisi varmentua. Lisäksi tutkimuksen lomassa haastatteluiden yhteydessä haastateltavien JHT-tilintarkastajien kanssa saatiin luotua hyvää keskustelua siitä, voitaisiinko olemassa olevaa ohjeistusta sisäisen valvonnan osalta kehittää jollakin tapaa. Näkemys siitä, että sisäisen valvonnan tarkastuksen tueksi olisi hyvä luoda vastaavanlainen ohje kuin mitä valtionosuusperusteiden tarkastuksen tueksi on luotu, voisi parhaimmassa tapauksessa innoittaa luomaan tai edes pohtimaan vastaavanlaista ohjetta sisäisen valvonnan tarkastuksen tueksi.

Jatkotutkimusaiheista

Tutkielmaa tehdessä nousi esiin muutamia jatkotutkimusaiheita sisäisen valvonnan ja tilintarkastuksen ympäriltä. Tutkielman teoriaosuudessa käsiteltiin kunnan valvontajärjestelmää kokonaisuudessaan ja nostettiin esiin sisäisen tarkastuksen rooli osana kunnan valvontajärjestelmää. Sisäisen tarkastuksen rooli sai osaltaan pohtimaan, onko sisäisen tarkastuksen olemassaololla mahdollisia vaikutuksia tilintarkastajan suorittaman sisäisen valvonnan tarkastuksen suorittamiselle ja millaisia nämä vaikutukset ovat. Käsillä olevan tutkielman puitteissa sisäisen tarkastuksen olemassaolon vaikutuksesta ei sisäisen valvonnan tarkastuksen suorittamiseen voida tehdä kuitenkaan kovinkaan vankkoja johtopäätelmiä. Jatkotutkimusta voisikin rakentaa tarkemmin sen ympärille, millaisia vaikutuksia sisäisen tarkastuksen olemassaololla on sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuuden tarkastukseen.

Tulkittaessa tutkimuksen tuloksia sisäisen valvonnan dokumentaation osalta havaittiin systemaattisessa dokumentaatiossa olevan puutteita niin PRH:n tekemien havaintojen puitteissa kuin haastateltavien JHT-tilintarkastajien mielestä. Jatkotutkimusaiheena voisikin olla mielenkiintoista tarkastella PRH:n laadunvalvontaraportteja nimenomaisesti sisäisen valvonnan

näkökulmasta. Vastaavasti keskustellessa olemassa olevan ohjeistuksen riittävydestä nousi esiin yhtenä kehityskohteenä ohjeistuksen täsmennys nimenomaisesti raportointikäytänteiden yhdenmukaistamisen turvaamiseksi. Lisäksi asianmukaisuuden määrittelyssä haastateltavat nostivat esiin mahdolliset yksilökohtaiset erot tarkastajien välillä nimenomaisesti ammatillisen harkinnallisuuden korostuneen luonteen vuoksi. Edellä esitettyihin näkemyksiin peilaten jatkotutkimusta voisi olla mielenkiintoista rakentaa nimenomaisesti koskemaan sisäisen valvonnan raportointia. Toisaalta ongelmaksi voisi muodostua raporttien saatavuus, sillä esimerkiksi tilintarkastajan antamat suositukset eivät ole lähtökohtaisesti julkisesti saatavilla olevaa tietoa. Osaltaan jatkotutkimusta voisi rakentaa vuoropuheluksi sen ympärille, miten kunnassa nähdään tilintarkastajan rooli nimenomaisesti sisäisen valvonnan tarkastuksen osa-alueella. Tätä kautta voitaisiin saada näkemystä siitä, miten kunnan toimijat mieltävät käsitteen järjestämisen asianmukaisuus ja mitä odotuksia kunnalla on tilintarkastajan suorittamaan sisäisen valvonnan tarkastukseen.

LÄHTEET

- Ainasvuori, M. (2015). Konsernivalvonta korostuu kunnan hallinnon ja talouden tarkastuksessa. *Balanssi* 4–5/2015. Luettavissa osoitteesta <https://tilintarkastajat.fi/wp-content/uploads/2020/10/balanssi-lehti-05-2015.pdf>. Haettu 15.9.2022.
- Akresh, A.D. (2010). A risk model to opine on internal control. *Accountig Horizons*, 24(1), 65–78. Luettavissa osoitteessa <https://libproxy.tuni.fi/login?url=https%3A%2F%2Fwww.proquest.com%2Fscholarly-journals%2Frisk-model-opine-on-internal-control%2Fdocview%2F208918726%2Fse-2%3Faccountid=14242>
- Ala-aho, V., Leppänen, P. & Oulasvirta, L. (2019). *Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä*. Helsinki: Almatalent Oy.
- Alasuutari, P. (1999). *Laadullinen tutkimus*. 3. painos. Tampere: Vastapaino.
- Antonouk, O., Koval, N., Mulyk, Y., Savitska, S., Kuzyk, N., & Koshchynets, M. (2021). Development of internal control and audit in Ukraine. *Independent Journal of Management & Production*, 12(6), s.376-390. doi: <https://doi.org/10.14807/ijmp.v12i6.1761>
- Asare, Majoor, B., & Wright, A. (2017). The occurrence and awareness of a misstatement effect in auditors' internal control severity judgments. *International Journal of Auditing*, 21(3), 225–236. <https://doi.org/10.1111/ijau.12093>
- Bedard, J. & Graham, L. (2011). Detection and Severity Classifications of Sarbanes-Oxley Section 404 Internal Control Deficiencies. *The Accounting Review*, Vol. 86 (3), 825–855.
- Botez, D. (2015). Study Regarding the Need to Develop an Audit Risk Model. *Audit Financiar*, Vol. 125 (5), 69-74.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Comission (COSO) (2013). *Internal Control – Intergrated Framework: Executive Summary*. Luettavissa osoitteesta <https://www.coso.org/Shared%20Documents/Framework-Executive-Summary.pdf>. Haettu 12.5.2022
- Dusenbury, R.B., Reimers, J.L. & Wheeler, S.W. (2000). The audit risk model: An empirical test for conditional dependencies among assessed component risks. *Auditing: a Journal of Practice an Theory*, 19(2), 104-117. <https://doi.org/10.2308/aud.2000.19.2.105>
- Eisenhardt, KM. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74. <https://doi.org/10.2307/258191>
- Eriksson, P. & Kovalainen, A. (2008). *Qualitative Methods in Business Research*. In *Qualitative Methods in Business Research* (pp.xii-xii). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9780857028044>
- Eskola, A. (1975). *Sosiologian tutkimusmenetelmät*. 2 (2.p., 2. muuttam. lisäp.). WSOY
- Eskola, J. & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Eskola, J. & Vastamäki, J. (2015). Teoksessa R. Valli & J. Aaltola (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin* 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittavalle tutkijalle (27–43). (4. uud p.) PS-kustannus.

- Eskola, J., Lähti, J. & Vastamäki, J. (2018). Teoksessa R. Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittavalle tutkijalle (27–30). (5.uud p.) PS-kustannus.
- Fox, C. (2018). Understanding the New ISO and COSO Updates. *Risk Management*, 65(6), 4-7.
- Graham, L. (2015). Internal control audit and compliance: documentation and testing under the new COSO framework (1st edition). Wiley.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 24/2012)
- Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014)
- Halonen, K. & Steiner, M-L. (2009). *Tilintarkastusprosessi käytännössä*. WSOYpro.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnot* (10., uudistettu painos.). Alma Talent
- Hay, D. & Cordery, C. (2018). The value of public sector audit: Literature and history. *Journal of Accounting Literature*, 40, 1-15. doi: <https://doi.org/10.1016/j.acclit.2017.11.001>.
- Heiskanen, J., Kihn, L-A. & Näsi, S. (2009). *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere University Press.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hogan, C. E & Wilkins, M. S. (2008). Evidence on the Audit Risk Model: Do Auditors Increase Audit Fees in the Presence of Internal Control Deficiencies? *Contemporary Accounting Research*, 25(1), 219–242. <https://doi.org/10.1506/car.25.1.9>
- Horsmanheimo, P. & Steiner, M-L. (2017). *Tilintarkastus: asiakkaan opas* (5. uudistettu painos). Helsinki: Alma Talent
- Houston, R.W., Peters, M.F. & Pratt, J.H. (1999). The Audit Risk Model, Business Risk and Audit-Planning Decisions. *The Accounting Review*, 74(3), 281-298.
- Hyvärinen, M. (2017). Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvoori, J. (toim.), *Tutkimushaastattelijan käsikirja*. Tampere: Vastapaino, 11–45.
- IFAC I (2020): Kansainväliset tilintarkastusalan standardit: kansainväliset laadunvalvontaa, tilintarkastusta, yleisluonteista tarkastusta, muita varmennuspalveluja ja liitännäispalveluja koskevat standardit ja muut ohjeet 2020 osa 1 (Handbook of International Quality Control, Auditing, Review Other Assurance, and Related Services Pronouncements) Translated by: Suomen Tilintarkastajat ry. Luettavissa IAASB:n sivuilta https://www.ifac.org/system/files/publications/files/2020-IAASB-Handbook_Volume-1_Finnish_Secure_0.pdf
- ISA 315 (uudistettu 2019): Olennaisen virheellisuuden riskien tunnistaminen ja arvioiminen. (ISA 315 (Revised 2019): Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement). Translated by: Suomen Tilintarkastajat ry. Luettavissa IAASB:n sivuilta https://www.ifac.org/system/files/publications/files/ISA-315-Revised-2019_FI_Secure.pdf
- Janvrin, D. A., Payne, E. A., Byrnes, P., Schneider, G. P. ja Curtis, M. B. (2012). The Updated COSO Internal Control – Integrated Framework: Recommendations and Opportunities for Future Research. *The Journal of Information Systems*, 26(2), 189-213. DOI: <https://doi.org/10.2308/isys-50255>

Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), s.305-360.

Jokipii, A. (2010). Determinants and consequences of internal control in firms: a contingency theory based analysis. *Journal of Management and Governance*, 14(2), 115-144. <https://doi.org/10.1007/s10997-009-9085-x>

Kaksonen, M. & Kotonen, U. (2002). Tarkastuslautakunnan asema kunnan organisaatiossa. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja 30 (2002): 1, 3. artikkeli, sivut 22–31*. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys.

Kirjanpitolauslautakunnan kuntajaosto (2020). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuntalaki 2015/410

Kuntaliitto (2018). Tarkastus ja valvonta: sisäinen tarkastus. Luettavissa sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/tarkastus-ja-valvonta>. Haettu 22.8.2022.

Kuntaliitto (2022). Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. Luettavissa sivulta <https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot> Haettu 26.5.2022.

Kuntaliitto (n.a). Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano. Suositus, Kuntaliitto. Luettavissa osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sisainen_valvonta_09122013.pdf. Haettu 15.5.2022.

Laine, R. (2022). ISA 315 -standardi ohjaa riskien arvioinnissa. *Suomen tilintarkastajat* 5.5.2022. Haettu 16.11.2022. Luettavissa osoitteesta <https://tilintarkastajat.fi/artikkelit/isa-315-standardi-ohjaa-riskien-arvioinnissa/>

Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta 1142/2015

Lenz, R. & Hahn, U. (2015). A syntethesis of empirical internal audit effectiveness literature pointing to new research opportunities. *Managerial Auditing Journal*. Vol. 30 No. 1, s. 5-33. <https://doi.org/10.1108/MAJ-08-2014-1072>

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

Libby, R., Bloomfield, R. & Nelson, M.W. (2002). Experimental research in financial accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 27(8), 775-810. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00011-3](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00011-3)

Lilja, M. (2016). Hyötyä vai haittaa? Kolme näkökulmaa suomalaisten sairaanhoitopiirien sisäiseen valvontaan. Tampere University Press.

Lilja, M., Paananen, M., Rönkkö, J. & Oulasvirta, L. (2020). Näkökulmia kuntien sisäisen valvonnan tilaan tilintarkastuskertomuksissa esitetyn informaation valossa. *Focus localis 48 (2020): 1, sivut 40–45*. Helsinki: Kunnallistieteellinen yhdistys 2020.

- Lilja, M., Oulasvirta, L. & Rönkkö, J. (2021). Luottamusta vai valvontaa? – Tapaustutkimus OKM:n valtionavustusten valvonnan kehittämiseksi. Teoksessa Kihn, L., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö, J., Urpilainen, M. & Wacker, J. Tampere: Tampere University Press, 127–145.
- Lähdemäki, J. (2013). COSO – moderni viitekehys sisäisen valvonnan toteutukseen. *Balanassi*, 4, 48–51. Luettavissa osoitteesta: <https://tilintarkastajat.fi/wp-content/uploads/2020/10/balanssi-lehti-04-2013.pdf>
- Länsiluoto, A., Jokipii, A. & Eklund, T. (2016). Internal control effectiveness – a clustering approach. *Manamerial Auditing Journal* Vol. 31 No. 1, 2016 pp.5-34. Emerald Group Publishing Limited. DOI 10.1108/MAJ-08-2013-0910
- Martikainen, J-P., Meklin, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. (2002) *Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen: kuntien näkemyksiä tarkastuksesta, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista*. Tampere: Tampere University Press.
- Mattei, G., Grossi, G. & Gutherie A.M, J. (2021). “Exploring past, present and future trends in public sector auditing research: a literature review”. *Meditari Accountancy Research*, Vol. 29 No. 7, pp. 94-134.
- Mayper, A., Doucet, M. & Warren. C. (1989). Auditors’ Materiality Judgments of Internal Accounting Control Weaknesses. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Vol. 9 (1), 72-86.
- Mayston, D. (1993). Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector. *Accounting, Auditing & Accountability*, 6(3), 68–96.
- Meklin, P. (2009). Tarkastus verorahoitteisessa ja markkinarahoitteisessa toiminnassa: erojen ja yhtäläisyyksien teoreettisia perusteluita. *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*, s. 56–59. Tampere: Tampere University Press.
- Meklin, P. & Pukki, H. (2018). Kuntien moninaiset kuntakonsernit: Kuntakonsernien yhteisö rakenne ja emokunnan osuus kuntakonsernin taloudesta ARTTU2-tutkimuskunnissa. (ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja; Nro 3/2018). http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3462. Haettu 10.9.2022.
- Metsämuuronen, J. (2001). *Laadullisen tutkimuksen perusteet* (2.tark. p.). International Methelp.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis*. (2.ed.) California: Sage.
- Myllymäki, A. & Vakkuri, J. (2001) *Tulos, normi ja tilivelvollisuus: näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere: Tampere University Press.
- Myllymäki, A. (2007). *Finanssivaltio-oikeus: valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta* (2. uud. p.). Talentum.
- Möttönen, S. (2002). Kunnan poliittisen päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa – johdatus aiheeseen. Vol 21 Nro 2 (2002): *Hallinnon tutkimus*, s. 178–188. Luettavissa osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/101683/59148>
- Niemi, P. (2018). *Sisäinen tarkastus käytännössä* (1. painos.) Alma Talent.
- Niiranen, V. (2011). Arviointitieto ja sen käyttöala kuntien päätöksenteossa. Vol 30 nro Arvioinnin (2011): *Hallinnon tutkimus*. Luettavissa osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99379/57084>. Haettu 9.9.2022
- Osakeyhtiölaki 21.7.2006

- Oulasvirta, L., Paananen, M., Kiviaho, M & Sandström, J. (2014). Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 42 (2014): 3, s. 253–264. Helsinki: Kunnallistieteellinen yhdistys.
- Oulasvirta, L. & Anttiroiko, A-V. (2017). Adoption of comprehensive risk management in local government. *Local Government Studies* 43(3), 451-474.
- Oulasvirta, L., Uoti, A., Ojala, H., Saastamoinen, J., Pesu, J., Kettunen, J., Paananen, M., Anttila, V. & Lindgren, H (2021) *Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus. Nykytila ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:11. Valtioneuvostonkanslia: Helsinki.
- Paananen, M. (2016). Modified Audit Reports in the Case of Joint Municipal Authorities: Empirical Evidence from Finland: Modified Audit Reports on the Case of Joint Municipal Authorities. *Internal Journal of Auditing*, 20(2), 149-157. <https://doi.org/10.1111/ijau.12062>
- Patentti- ja rekisterihallitus (27.1.2022). Laaduntarkastuksen painopistealueet. Luettavissa osoitteesta https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastuksenlaatu/tilintarkastajien_laaduntarkastus/laaduntarkastusten_painopistealueet_0.html. Haettu 20.9.2022
- Patentti- ja rekisterihallitus (31.3.2022). Laaduntarkastuksen havainnot julkishallinnon toimeksiannoissa. Luettavissa osoitteesta https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastusvalvonta/laaduntarkastuksen_vuosiraportit/laaduntarkastuksen_vuosiraportti_2021/laaduntarkastuksissa_tehdyt_havainnot/laaduntarkastusten_havainnot_julkishallinnon_tilintarkastustoimeksiannoissa.html Haettu 20.9.2022
- Paukku, E. & Paukku, L. (2021). Kuntien lakisääteiset velvoitteet ja niiden laiminlyönnit tilintarkastuskertomusten perusteella. Vol 40 Nro 3 (2021): Hallinnon tutkimus. Julkaistu 2021-11-16. DOI: <https://doi.org/10.37450/ht.97002>
- Ratsula, N. (2021). *Sisäinen valvonta: käsikirja tulokselliseen organisaation ohjaukseen* (3., uudistettu painos.). Helsinki: Edita.
- Raudasoja, K. & Johansson, M-L. (2009). *Esimies talouden johtajana julkishallinnossa*. Talentum.
- Rose, M., Sarjoo, P. ja Bennett, K. (2015). A boost to fraud risk assessments: reviews based on the updated COSO Internal Control-Integrated Framework may help prevent fraud. *The Internal Auditor*, 72(3), 22-.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M-K. (2010). *Haastattelun analyysi*. Vastapaino.
- Ruusuvuori, J. & Tiittula, L (2017). Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvuori, J. (toim.), *Tutkimushaastattelijan käsikirja*. Tampere: Vastapaino, 46–83.
- Rönkkö, J. (2019). *Sisäinen tarkastus: Tuloksellinen lisäarvon tuottaja vai paikkaansa hakeva tukitoiminto?* Tampereen yliopisto.
- Saarelainen, T. & Viitala, E. (2021). Tarkastuslautakunnan haasteet kuntapalveluiden tuloksellisuuden arvioinnissa. Teoksessa Kihn, L-A., Oulasvirta, L., Ruohonen, J., Rönkkö, J., Urpilainen, M. & Wacker, J. (toim.), *Tarkastus, arviointi ja valvonta murroksessa*. Tampere: Tampere University Press, 283–299. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-032-8>
- Salo, U-M. (2015). Simsalabim, sisällönanalyysi ja koodaamiseen haasteet. Teoksessa: Aaltonen, S. & Högbacka, R. (toim.) *Umpikujasta oivallukseen: refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa*. Tampere University Press.

- Sisäiset tarkastajat ry (n.a. a). Sisäinen valvonta, riskienhallinta ja organisaatiokulttuuri. Haettu osoitteesta <https://theiia.fi/sisainen-tarkastus/sisainen-valvonta-ja-riskien-hallinta-2/> 15.8.2022
- Sisäiset tarkastajat ry (n.a. b). Sisäinen tarkastus; Mitä on sisäinen tarkastus. Haettu osoitteesta <https://theiia.fi/sisainen-tarkastus/>, 26.8.2022.
- Streim, H. (1994). Agency problems in the legal political system and supreme audit institutions. *Eur. J. Law Econ.* 1 (3), 177–191.
- Suomen tilintarkastajat ry:n suosituksia 3/2020. *Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa*.
- Suomen tilintarkastajat ry:n suosituksia 1/2021. Julkishallinnon mukautetut tilintarkastuskertomukset. Haettu osoitteesta https://tilintarkastajat.fi/wp-content/uploads/2021/03/julkishallinnon-mukautetut-tilintarkastuskertomukset_suositus-1_2021.pdf 15.10.2022.
- Suomen tilintarkastajat ry (n.a.). Julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa. Luettavissa osoitteesta <https://tilintarkastajat.fi/tilintarkastus/julkishallinnon-tilintarkastus/julkishallinnon-hyva-tilintarkastustapa/>. Haettu 7.9.2022
- Säilä, E., Hellén-Toivanen, P., Pakkanen, K., Kääriäinen, A. & Urrila, A. (2008). *Kunnan hallinto, talous ja valvonta* ([Uud. laitos]). Edita.
- TALVEA (2020). Sisäinen tarkastus: erityispiirteet julkisyhteisössä. Luettavissa osoitteesta <https://talvea.fi/sisainen-tarkastus-julkisyhteisossa/>. Haettu 6.9.2022.
- Tan, H.T., Libby, R. & Hunton, J.E. (2002). Analysts' Reactions to Earnings Preannouncement Strategies. *Journal of Accounting Research*, 40(1), 223-246. <https://doi.org/10.1111/1475-679X.00045>
- Tilintarkastuslaki 1141/2015
- Tomperi, S. (2018). *Tilintarkastus: normeista käytäntöön* (4., uudistettu painos.). Edita.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Tammi.
- Vakkuri, J., Oulasvirta, L., Wacker, J. & Kivimäki, R. (2011). *Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere University Press.
- Vakkuri, J. (2011). Laadunvarmistuksen ongelma julkishallinnon tilintarkastuksessa. Kirjan luku teoksessa: *Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa* Vakkuri, J., Oulasvirta, L., Wacker, J. & Kivimäki, R. (toim.). Tampere University Press.
- Werner, M. & Gehrke, N. (2015). Multilevel Process Mining for Financial Audits. *IEEE Transactions on Services Computing*, 8(6), 820-832. <https://doi.org/10.1109/TSC.2015.2457907>

LIITE 1: Haastattelurunko

SISÄISEN VALVONNAN JÄRJESTÄMISEN ASIANMUKAISUUDEN TARKASTAMINEN

1. Mistä lausutaan, kun lausutaan sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä?
2. Miten määrittelisit käsitteen ”asianmukaisuus”?
3. Mitkä ovat mielestäsi tärkeimmät komponentit/keinot/toimenpiteet, joilla sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuudesta varmennutaan?
4. Miten määrittelisit olennaisuuden sisäisen valvonnan tarkastuksessa? Entä olennaisen virheen?
5. Koetko, että sisäisen valvonnan tarkastukseen sisältyy muita eriä suurempi ammatillinen harkinnallisuus? Jos kyllä, miten tämä näyttäytyy?
6. Onko seuraavilla tekijöillä vaikutusta sisäisen valvonnan tarkastuksen suorittamiseen? Millaisia?
 - o ensimmäinen tarkastusvuosi
 - o tarkastettavan koko
 - o aikaisempien tarkastusvuosien tapahtumat
 - o johdon kanssa käydyt keskustelut
 - o tietoisuus sisäisen tarkastuksen olemassaolosta
7. Onko kuntakentällä havaittavissa epäselvyyttä eri toimijoiden (esim. tarkastuslautakunta) kesken siitä, mikä on tilintarkastajan tehtävä sisäisen valvonnan tarkastamisen osalta?

OHJEISTUS SISÄISEN VALVONNAN TARKASTAMISESTA

8. Onko sisäisen valvonnan tarkastaminen mielestäsi määritelty alan ammatillisissa ohjeissa riittävällä tasolla?
9. Sisältävätkö mielestäsi ohjeistukset sisäisen valvonnan tarkastamisesta aukkoja tarkastuksen tavoitteista ja keinoista? Millaisia?
10. Oletko hyödyntänyt ISA 315-standardia osana kunnan sisäisen valvonnan tarkastusta?
11. Tarvitsisiko sisäisen valvonnan tarkastaminen tarkemmat ammatilliset ohjeistukset julkishallinnon kontekstiin siitä, miten tarkastusta olisi suoritettava? Koetko, että julkishallinnon sisäisen valvonnan asianmukaisen järjestämisen tarkastaminen vaatisi ISA 315-standardin kaltaisen ohjeistuksen?

TARKASTUKSESTA RAPORTOINTI

12. Mitkä tekijät puoltavat siihen, että tarkastettavan kohteen sisäisen valvonta on järjestetty asianmukaisesti?
13. Mitkä tekijät puoltavat siihen, että kohteen sisäisen valvonta ei täytä asianmukaisuuden kriteeriä?
14. Ovatko sisäisen valvonnan perusteella annetut mukautetut tilintarkastuskertomukset ketjuuntuvia/toistuvia saman tarkastettavan kohteen kohdalla?
15. Millaiset tekijät tai tilanteet aiheuttavat useimmiten rajatapauksia siitä, onko sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti?