

TAMPEREEN YLIOPISTO
Taloustieteiden laitos

**TILINTARKASTAJAN TARKASTAMA SISÄINEN
VALVONTA JA SEN MERKITYS
VUOSITILINTARKASTUKSESSA**

**VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
TILINTARKASTUSKERTOMUKSET TILIVUODELTA 2006**

Finanss hallinto ja julkisyhteisöjen
laskentatoimi
Pro Gradu tutkielma
Toukokuu 2008
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Virve Tamminen 73146

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Taloustieteiden laitos; finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	Tamminen, Virve
Tutkielman nimi:	Tilintarkastajan tarkastama sisäinen valvonta ja sen merkitys vuositilintarkastuksessa
Pro gradu –tutkielma:	87 sivua
Aika:	Toukokuu 2008
Avainsanat:	Tilintarkastus, sisäinen valvonta, tilintarkastuskertomus

Tilintarkastusala on viime aikoina ollut runsaasti esillä tapahtuneiden kirjanpitoskandaalien vuoksi. Kirjanpitoskandaalit ovat aiheuttaneet sen, että keskustelu tilintarkastuksen luotettavuudesta ja organisaatioiden sisäisestä valvonnasta on lisääntynyt. Kirjanpitoskandaaleita on yhdistänyt sisäisen valvonnan puute, jolla tarkoitetaan sitä, että sisäiset kontrollit ovat pettäneet tai niitä ei missään vaiheessa ole ollutkaan.

Tässä tutkielmassa tarkoitukseni on tutkia sitä, miten tilintarkastaja varmentaa sisäisen valvonnan toimivuuden. Sisäinen valvonta on riittävää silloin, kun siinä ei ole olennaisia puutteita tai virheitä. Tutkielmassa käsittelem sisäisen valvonnan tunnetuimpia viitekehyksiä, joiden avulla tilintarkastaja voi perehtyä sisäisen valvontajärjestelmän rakenteeseen ja toimintaan.

Tutkielma koostuu teoriaosasta ja empiirisestä osasta. Teoriaosassa selvennän sitä, mitä sisäisen valvonnan tarkastaminen merkitsee vuositilintarkastuksen näkökulmasta. Tilintarkastuksen tärkeimpänä tavoitteena pidetään tilintarkastuskertomusta. Kertomuksessa tarkastaja ottaa kantaa siihen, että tilinpäätös on laadittu lakien ja säädösten mukaan, minkä lisäksi tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva tarkastettavan taloudellisesta tilanteesta. Tilintarkastaja ei voi vahvistaa edellä mainittuja asioita, ilman että hän tarkastaa sisäisen valvontajärjestelmän toimivuuden. Teoriaosa käsittelee osittain vertailevastakin näkökulmasta yksityisen sektorin ja valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusta. Empiirisessä osiossa tutkin sitä, kuinka yleisiä sisäisen valvonnan huomautukset ovat olleet valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksissa. Lisäksi selvitin ne syyt, jotka ovat sisäisen valvonnan poikkeavaan lausuntoon johtaneet.

Tutkimuksen perusteella voin sanoa, että sisäisen valvonnan tarkastamisella on erittäin olennainen osa vuositilintarkastuksessa. Tilintarkastuksen pääpaino sisäisen valvonnan tarkastamisessa on selvittää sisäisen valvontajärjestelmän toimivuus, ennen kuin tilintarkastaja voi antaa tilintarkastuskertomuksen. Empiirinen osio vahvisti tätä käsitystä. Tilintarkastajan antamat lausumat sisäisestä valvonnasta olivat valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksissa yleisiä. Yleisyys ei kuitenkaan ole merkki siitä, että valtiontaloutta olisi hoidettu huonosti. Huomautusten yleisyys kertomuksissa auttaa tilivirastoja parantamaan tuloksellista toimintaa.

1. JOHDANTO	5
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA.....	5
1.2 TUTKIMUKSEN TAVOITE JA TUTKIMUSONGELMAN RAJAUS	6
1.3 TUTKIMUSMETODI JA KÄYTETTY AINEISTO.....	7
1.4 TUTKIMUKSEN KULKU	8
2 TEORIAPERUSTA.....	10
2.1 TILINTARKASTUKSEN YHTEISKUNNALLINEN ULOTTUVUUS	10
2.2 VALVONTAJÄRJESTELMÄSTÄ YLEISESTI	11
2.3 ULKOINEN TARKASTUS	13
2.3.1 Hyvä tilintarkastustapa	15
2.4 SISÄINEN VALVONTA	16
2.4.1 Sisäinen tarkkailu ja sisäinen tarkastus	18
2.4 TILINTARKASTUKSEN TAVOITE.....	19
3 SISÄISEN VALVONNAN VIITEKEHYKSET TILINTARKASTUKSEN TUKENA	22
3.1 COSO (COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION).....	22
3.2 KOKONAISVALTAINEN AJATTELUMALLI RISKIENHALLINTAAN; COSO-ERM.....	28
3.3 VALVONTAKRITEERIT CoCo-MALLIN (GUIDANCE ON CRITERIA OF CONTROL) MUKAAN.....	30
3.4 MUUT SISÄISEN VALVONNAN ARVIOINTIIN SOPIVAT MALLIT	32
4 SISÄISEN VALVONNAN JA KONTROLLIEN TARKASTAMINEN TILINTARKASTAJAN TOIMESTA	35
4.1 TILINTARKASTUKSEN SUUNNITTELU.....	35
4.1.1 Tilintarkastusriski ja sisäinen kontrolli.....	39
4.1.2 Olennaisuus	41
4.2 SISÄINEN VALVONNAN TARKASTAMINEN	42
4.3 YHTEISTYÖ JA KOORDINOINTI SISÄISEN JA ULKOISEN TARKASTUKSEN VÄLILLÄ....	45
4.4 TILINTARKASTAJAN RAPORTOINTI SISÄISEN VALVONNAN TOIMIVUUDESTA	47
4.5 YHTEENVETO SISÄISEN VALVONNAN TARKASTAMISEN MERKITYKSESTÄ TILINTARKASTAJAN TOIMESTA	50
5 TILINTARKASTUKSEN ERITYISPIIRTEET TILIVIRASTOISSA.....	53
5.1 TILIVIRASTON VUOSITILINTARKASTUKSEN PERIAATTEET	53
5.1.2 Talousarviomenettelyt ja tulostavoitteet.....	54
5.1.3 Ulkoinen kirjanpito sekä tuloksellisuuden seuranta.....	54
5.1.4 Tilinpäätös.....	56
5.1.5 EU-varojen tarkastus.....	58
5.2 SISÄISEN VALVONNAN ARVIOINTI JA VAHVISTUSLAUSUMA	59
6 VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TILINTARKASTUSKERTOMUKSET.....	61
6.1 TILINTARKASTUSKERTOMUKSET VUODELTA 2006.....	61
6.2 SISÄISEN VALVONNAN PUUTTEIDEN YLEISYYS TILINTARKASTUSKERTOMUKSISSA	62
6.3 SISÄISEN VALVONNAN PUUTTEET TUTKIMUSRYHMITÄIN	62
6.3.1 Ministeriöt	62
6.3.2 Korkeakoulut	63

6.3.3 Työvoima- ja elinkeinokeskukset	64
6.3.4 Muut virastot ja laitokset.....	65
6.4 POIKKEAVAAN LAUSUNTOON JOHTANEET SYYT	66
6.5 SISÄISEN VALVONNAN ARVIOINTI- VAHVISTUSLAUSUMA	74
6.6 TUTKIMUKSEN YHTEENVETO	75
7 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT	78
LÄHDELUETTELO	84

LUETTELO KUVIOISTA

Kuvio 1 Kokonaisvaltainen malli riskienhallintaan (COSO-ERM)	29
Kuvio 2 CAF-mallin osa-alueet.....	33
Kuvio 3 Tilintarkastuksen suunnitteluprosessi.....	36
Kuvio 4 Valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastuksen sisältö	53
Kuvio 5 Tilintarkastuskertomusten huomautukset	62
Kuvio 6 Sisäisen valvonnan huomautukset ministeriöittäin	63
Kuvio 7 Sisäisen valvonnan huomautukset korkeakouluittain.....	64
Kuvio 8 Sisäisen valvonnan huomautukset työvoima- ja elinkeinokeskuksittain.....	65
Kuvio 9 Sisäisen valvonnan huomautukset virastoittain ja laitoksittain	66
Kuvio 10 Sisäisen valvonnan poikkeavaan lausuntoon johtaneet syyt	68
Kuvio 11 Sisäisen valvonnan huomautukset luokiteltuina ministeriöistä.....	70
Kuvio 12 Sisäisen valvonnan huomautukset luokiteltuina virastoista ja laitoksista	71
Kuvio 13 Sisäisen valvonnan huomautukset luokiteltuina korkeakouluista	71
Kuvio 14 Sisäisen valvonnan huomautukset luokiteltuina TE-keskuksista	72
Kuvio 15 Sisäisen valvonnan huomautukset	74

LUETTELO TAULUKOISTA

Taulukko 1 Yhteenveto tilintarkastajan raportoinnista	50
Taulukko 2 Sisäisen valvonnan tila varainhoitovuonna 2006, prosenttia tarkastetuista tilivirastoista (valtuuksia 38 tilivirastolla).....	69

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Tilintarkastusala on viime aikoina ollut hyvin paljon esillä. Yhdysvalloissa tapahtuneet kirjanpitoskandaalit kuten esimerkiksi Enron, Worldcom ja Arthur Andersen ovat edesauttaneet kiivasta keskustelua tilintarkastuksen luotettavuudesta sekä siitä miten organisaatioita on johdettu. Useissa skandaalitapauksissa on syyllistetty johdon toimia sekä ahneutta. Myös Euroopassa ja Suomessa on saatu kokea vastaavanlaisia ongelmia, joista pari mainitakseni Italialainen Parmalat sekä suomalainen Töölön matkatoimisto. Parmalatin ongelma oli useat tytäryhtiöt, joiden välillä omaisuuksia siirrettiin niin nopeasti, että kukaan ei tiennyt varojen sijainnista tai oikeellisuudesta. Ongelmana oli myös se, että paikallinen pankki tuki vahvasti Parmalatin toimia. Töölön matkatoimistossa tilinpäätöstä oli vääristelty olennaisesti usean vuoden ajan johdon sekä talousjohdon toimesta. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta (Tila) päätti kokouksessaan 21.3.2006 Töölön matkatoimisto Oy:tä koskevan valvonta-asian ja antoi varoituksen yhtiötä tarkastaneille KHT-tilintarkastajille hyvän tilintarkastustavan laiminlyönnistä. Hyvään tilintarkastustapaan kuuluu tilintarkastustyön dokumentointi joka oli Töölön matkatoimiston tapauksessa ollut puutteellista tilivuosien 1995-2003 aikana. Lisäksi työpapereista ei selvinnyt, miten tilintarkastajat olivat arvioineet tilintarkastusriskiä eikä sitä, mitkä olivat tilintarkastuksen painopistealueita. Dokumenteista ei myöskään löytynyt tietoa siitä, miten tilintarkastajat olivat lopulta mielipiteensä muodostaneet.

Kaikkia kirjanpitoskandaaleita yhdistää sama asia - sisäiset kontrollit ovat joko pettäneet jossain vaiheessa tai sitten toimivia sisäisiä kontrolleja ei missään vaiheessa ole ollutkaan. Vaikka Enronin tapauksessakin rikollisen toiminnan takana oli johto, asiasta syntyneessä keskustelussa tuotiin runsaasti esille heikot sisäiset ja ulkoiset valvontajärjestelmät. Näiden tapahtuneiden kirjanpitoskandaalien johdosta Yhdysvalloissa aloitettiin uuden lain valmistelu, jossa johto velvoitetaan järjestämään riittävät sisäiset kontrollit, jotka tilintarkastajan tulee vuosittain vahvistaa. Tämä laki, Sarbanes-Oxley (myöhemmin SOX), on ollut muutaman vuoden voimassa ja

kokemukset siitä ovat olleet ristiriitaisia. Uusi laki on aiheuttanut runsaasti kustannuksia ja monet ajattelevat, että hyöty ei ole ollut kustannusten arvoinen. SOX:n myötä laajemman ja syvemmän kontrollien tarkastamisen odotetaan osaltaan palauttavan luottamusta tilintarkastukseen. Huomattavaa on, että vasta nyt SOX:n myötä Yhdysvalloissa johto vahvistaa allekirjoituksellaan tilinpäätöksen oikeaksi. Heijastusvaikutukset SOX:sta tulivat myös Suomeen, kun EU:n uusi 8. direktiivi koskien tilintarkastusta vahvistettiin syksyllä 2005. Direktiivissä otetaan kantaa erityisesti tilintarkastajan riippumattomuuteen sekä riippumattomuuden valvontaan. Aikaisemmin riippumattomuutta on Suomessa käsitelty KHT-yhdistyksen eettisissä ohjeissa. Lisäksi uusi tilintarkastuslaki tuli voimaan 1.1.2007.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelman rajaus

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten tilintarkastaja muodostaa mielipiteensä sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta. Sisäinen valvonta on asianmukaista silloin, kun se ei sisällä olennaisia virheitä. Täydellisesti toimivaa sisäistä valvontajärjestelmää ei ole olemassakaan eikä se kustannusnäkökulmasta katsottuna ole edes tarkoituksenmukaista. Sisäisen valvonnan tulee kuitenkin vastata johdon sille asettamia vaatimuksia sen riittävydestä ja toimivuudesta. Tämän arviointiin voidaan käyttää sekä ulkoista että sisäistä tarkastusta.

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää seuraavat asiat:

- Miten tilintarkastaja muodostaa käsityksensä sisäisen valvontajärjestelmän toimivuudesta?
- Mistä tekijöistä muodostuu tehokas sisäinen valvontajärjestelmä?
 - mitkä ovat tilintarkastuksen pääpainopisteet sisäisten kontrollien tarkastamisessa?
- Mitkä syyt ovat johtaneet tilintarkastajan antamaan huomautukseen sisäisen valvonnan toimivuudesta valtiontalouden tarkastusvirastossa?
 - Kuinka yleistä on huomautusten antaminen tilintarkastuskertomuksissa?
 - Miten huomautukset jakautuvat eri tilivirastojen välillä?

Tutkielman tavoitteena on siis selvittää sisäisen valvonnan tarkastamisen merkitystä tilintarkastuksen näkökulmasta. Tutkielman pääkysymyksiin haen vastausta alakysymysten kautta. Tutkielman kahteen ensimmäiseen pääkysymykseen vastaus saadaan teoreettisen osuuden pohjalta. Teoriaosa pohjustaa kolmatta tutkimuskysymystä, johon vastaukset saadaan tutkielman empiirisestä osiosta.

Tutkielman teoriaosa käsittelee sekä yksityisen että julkisen sektorin tilintarkastusta. Aihetta on kuitenkin rajattu niin, että yksityisen sektorin osalta käsittelen ainoastaan auktorisoitujen tilintarkastajien suorittamaa vuositilintarkastusta. Teoriaosan julkisen sektorin tarkastus on rajattu ainoastaan valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastukseen. Näin ollen kummassakaan tapauksessa ei mukaan otettu tilintarkastajien suorittamia muita tarkastuksia, eikä esimerkiksi kunnan tilintarkastusta. Empiirinen osio rajataan koskemaan ainoastaan valtiontalouden tarkastusviraston tekemää vuositilintarkastusta.

1.3 Tutkimusmetodi ja käytetty aineisto

Tutkielmani koostuu teoreettisesta ja empiirisestä osuudesta. Teoreettisessa osuudessa pyrin tulkitsevan tutkimuksen avulla selvittämään miten ulkoinen tarkastus voi varmentaa sisäisen valvonnan toimivuuden. Tutkimusote tutkielmassa on käsiteanalyttinen, koska tutkielma perustuu tilintarkastuksen ja sisäisen valvonnan käsitteisiin. Näitä valvonnan käsitteitä olen käsitellyt tutkielman viitekehyksessä, koska näiden käsitteiden eron ymmärtäminen on olennaista loppututkielman kannalta. Lisäksi teoreettinen osuus perustuu sisäisen valvonnan yleisesti tunnettuihin malleihin, joita olen hyödyntänyt. Tutkielman teoreettinen osuus edustaa osittain myös vertailevaa tutkimusta, koska teoriaosuudessa on huomioitu yksityisen ja julkisen sektorin näkökulma kuitenkin tutkielmalle asetetut rajaukset huomioiden. Vertailua olen toteuttanut niillä osa-alueilla, joilla olen kokenut sen välttämättömäksi esimerkiksi lainsäädännöllisten seikkojen vuoksi.

Tutkielman empiirinen osuus koostuu Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksista. Empiirisen tutkimuksen toteutin kokonaistutkimuksena, koska tarkoituksenani oli saada perusteellinen käsitys kokonaisuudesta sekä pienempiin

otoksiin jaetuista tutkimusryhmistä. Vastaavaa tutkimusta ei tietääkseni ole aikaisemmin tehty. Valtiontalouden tarkastusvirasto kertoo vuosittain toiminnastaan eduskunnalle, jossa on selvitys tilintarkastuskertomusten sisällöstä. Kertomuksessa on esitelty keskeisimmät tutkimustulokset, mutta huomattavasti yleisemmällä tasolla kuin tekemässäni tutkimuksessa.

Tutkielman lähdeaineisto perustuu alan kirjallisuuteen, lakeihin ja tarkastusjärjestöjen suosituksiin ja standardeihin. Lisäksi olen tutkinut tieteellisten julkaisujen artikkeleita sekä etsinyt tietoa internetistä. Muun muassa isoilla tilintarkastusyhteisöillä sekä kansainvälisten tarkastus- sekä tilintarkastajajärjestöjen sivuilla on paljon hyödyllistä ja ajankohtaista tietoa. Myös valtiontalouden tarkastusvirastolla sekä valtiovarainministeriöllä on kattavat ja informatiiviset nettisivut, joita olen hyödyntänyt.

1.4 Tutkimuksen kulku

Teoriaosassa selvennän lukijalle ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen toimenkuvaa sekä sitä miten tarkastukset eroavat toisistaan. Tässä luvussa tarkennan sitä, mitä ulkoinen tarkastus on merkinnyt yhteiskunnallisesti aikojen saatossa. Lisäksi määrittelen tilintarkastuksen aseman, ja mitkä ovat tilintarkastukselle asetetut vaatimukset hyvän tilintarkastustavan näkökulmasta, osittain vertaillen yksityistä ja julkista sektoria. Lisäksi tässä luvussa määrittelen sisäisen valvonnan käsitteen, jossa paneudun erityisesti siihen kuka sisäisestä valvonnasta vastaa ja mistä osatekijöistä se muodostuu.

Kolmannessa luvussa käsittelen sitä, miten tilintarkastaja arvioi sisäisen valvonnan toimintaa. Luvussa käsittelen kenties tunnetuinta sisäisen valvonnan viitekehystä, jonka Committee of sponsoring treadway commission (myöh. COSO) loi vuonna 1992. Tässä luvussa käsittelen myös muita sisäisen valvonnan malleja, joista kaksi on COSO:n pohjalta rakennettuja. Lisäksi käsittelen lyhyesti myös muita malleja, joita voidaan hyödyntää sisäisen valvonnan kehittämisessä.

Neljäs luku vastaa asettamiini tutkimuskysymyksiin siitä, miten tilintarkastaja varmentaa sisäisen valvonnan toimivuuden sekä mitkä ovat sisäisten kontrollien pääpainopisteet tilintarkastuksessa. Luvussa esittelen Arens Loebbecken mallin

tilintarkastusprosessista, josta nähdään miten tilintarkastuksen eri vaiheet muodostuvat, sekä se miten eri vaiheet määrittelevät tarkastuksen kokonaisuutta. Tilintarkastuksen suunnitteluun liittyvät olennaisesti termit tilintarkastusriski ja olennaisuus. Tilintarkastusriskiä ei voida milloinkaan kokonaan poistaa, mutta riskin tulee olla tilintarkastuksen kannalta hyväksyttävällä tasolla. Lisäksi neljännessä luvussa käsittelem sitä, mitä tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen yhteistyöltä ja koordinoinnilta edellytetään. Neljännessä luvussa käsittelem myös tilintarkastajan raportointia. Olennaista siinä on se, miten tilintarkastaja raportoi sisäisen valvonnan toimivuudesta sekä kenelle hän on raportointivelvollinen.

Viides luku pohjustaa tutkielman empiiristä osiota. Viides luku erittelee tiliviraston erityispiirteet tilintarkastuksen näkökulmasta. Tarkoitukseni on tässä luvussa lyhyesti käsitellä niitä kohtia, joihin Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastaja kiinnittää huomiota tiliviraston tilintarkastusta tehdessään. Tämä teoreettinen osuus helpottaa lukijaa ymmärtämään kuudennen luvun empiiristä osiota, jossa tutkimuskohteeksi otin tarkastusviraston tilintarkastuskertomukset koskien tilivuotta 2006. Empiirinen osio vastaa kolmanteen tutkimuskysymykseen, jolla hain vastausta siihen, mitkä syyt ovat johtaneet tilintarkastajan antamaan huomautukseen sisäisen valvonnan toimivuudesta.

2 TEORIAPERUSTA

2.1 Tilintarkastuksen yhteiskunnallinen ulottuvuus

Ammattimaisen tilintarkastuksen synty sai alkunsa, kun Suomessa alkoi kehittyä vaihdanta- ja markkinatalous. Oli tarve kehittää ”amatöörimäisen” tilintarkastuksen suuntaa kohti arvostettua ja asiantuntevaa ammattikuntaa. Ammattimainen tilintarkastus alkoikin Suomessa 1920-luvulla, jolloin tilintarkastajien auktorisointi siirtyi Keskuskaupakamarille. Vuonna 1924 perustettiin tilintarkastajalautakunta hoitamaan tilintarkastusasioita. Jo tuolloin 1920-luvulla KHT-tilintarkastajaksi julistamisen edellytyksenä oli, että hakija oli hyvämaineinen Suomen kansalainen, hänellä oli terve yksityistalous, hän oli saavuttanut 30 vuoden iän, nautti yleistä luottamusta rehellisenä ja nuhteettomana kansalaisena sekä hallitsi itseään ja omaisuuttaan. Lisäksi hänellä tuli olla riittävä yleissivistys ja vähintään kaksi vuotta työkokemusta eri liikehaarojen alalta. Tarkoituksena oli luoda auktorisoitu tilintarkastusjärjestelmä, johon yritysmaailma voisi luottaa. (Kosonen 2006)

Myös tilintarkastajan tehtävänkuva on muuttunut vuosien saatossa. Aikaisemmin tilintarkastajan kaikki aika meni siihen, että tarkastettiin käsin kaikki tositteet. Nykyään tarkastustoiminta on tietojärjestelmäpohjaista, jolloin tilintarkastaja voi suunnitella tarkastuksensa tehokkaammin. Tilintarkastajat toimivat osittain myös konsultteina ja ovat oman alansa erityisasiantuntijoita. Asiantuntijuuden myötä odotukset tilintarkastukselta ovat kasvaneet. Tilannetta, jossa tilintarkastajien omat odotukset eivät vastaa sitä mitä muut heiltä odottavat, kutsutaan odotuskuiluksi¹. Britanniassa tehdyssä tutkimuksessa todettiin, että odotuskuilun muodostuminen johtuu siitä, että tilintarkastuksen rooli väärinkäytösten selvittämiseksi ja tiedonantovelvollisuuden laajentuminen kolmansilla osapuolille ovat kasvaneet. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että odotuskuilua ovat kasvattaneet tilintarkastajan riippumattomuuskysymykset sekä tilintarkastajan tapa suorittaa tarkastus. Tähän kuuluivat muun muassa tilintarkastajan ammattitaito riskien arvioinnissa sekä toimiminen epävarmassa ympäristössä. (Humphrey & Turley, 1993b).

¹ Odotuskuilusta Suomessa on kirjoittanut mm. Troberg Pontus (1999), Audit Expectation gap in Finland in an international perspective.

Tilintarkastuksen yhteiskunnallinen merkitys korostuu tilintarkastuksen perustassa, siinä että aina joku on tekemistään toimistaan tilivelvollinen muille. Keskeistä on se, että tilintekovelvollista kohtaan voidaan käyttää pakotteita, mikäli tämä ei toimi asetettujen vaatimusten ja rajoitusten mukaan. Suomessa tässä tarkoitettu tilintekovelvollisuus perustuu poikkeuksetta lakiin. Tilintekovelvollisuus on tyypillisintä erilaisten yritysten toiminnassa, kun tilintarkastajat tarkastavat vuosittain johdon tekemiä toimia ja raportoivat siitä omistajille. (Riistama 2005). Kuitenkin myös julkisella sektorilla on viime vuosina korostunut tilivelvollisuuskäsite. Julkisella sektorilla tilivelvollisia ovat ne, jotka käyttävät yhteisiä verovaroja. Myös Saarikivi (1999) tiivistää tilintarkastuksen teorian lähtökohdaksi tilivelvollisuuden. Hänen mukaansa tilintekovelvollisuus perustuu kahden tai useamman osapuolen kesken, jolloin tilintekovelvollisuuden täytyessä, vahvistetaan annettavan informaation luotettavuus.

Tilintarkastuksen tulee tuottaa lisäarvoa, jotta sen olemassaoloa yhteiskunnassa voidaan perustella. David Flintin (1992) mukaan tilintarkastus on oikeutettu yhteiskunnan näkökulmasta ainoastaan siinä tapauksessa, että sen tuottama lisäarvo on suurempi kuin siitä aiheutuva kustannus. Tilintarkastuksessa korostuukin olennaisuuden merkitys, joka kulminoituu siihen, että kaikkea tilinpäätökseen liittyvää materiaalia ei ole kustannusten vuoksi järkevää tarkastaa. Näin ollen tilintarkastaja joutuu suuntaamaan tarkastuksensa niihin kohteisiin, jotka merkittävästi vaikuttavat tilinpäätöksen sisältöön esimerkiksi suuruutensa tai riskisyytensä takia.

2.2 Valvontajärjestelmästä yleisesti

Organisaation valvontajärjestelmä muodostuu sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta. Ulkoinen valvonta yhdistetään useimmiten lakisääteiseen tilintarkastukseen ja sisäinen valvonta muodostuu sisäisestä tarkkailusta ja valvonnasta.

Sisäisen ja ulkoisen valvonnan eroista huomattavin on juridinen näkökulma. Tilintarkastuksesta on olemassa varsin tarkat lainsäädännölliset velvoitteet niin yrityksille, yhdistyksille, säätiöille kuin valtion ja kuntien hallinnolle. Kuitenkin

sisäisen valvonnan järjestämisestä on varsin vähän lainsäädännöllistä normistoa ja tuo normisto liittyykin usein ainoastaan tilintarkastuksesta annettuun lainsäädäntöön. (Hellen-Toivanen 2004).

Veijo Riistama (2000, 66) jakaa tarkastuksen myös sisäiseen ja ulkoiseen. Yleistäen voidaan sanoa, että sisäinen valvonta liittyy kaikkeen mikä on johdon toimeksiannosta tapahtuvaa tarkastusta. Ulkoinen tarkastus käsittää sen sijaan ns. laillisuusvalvonnan, jonka tavoitteena on varmistua tilinpäätöksen oikeellisuudesta. Tilintarkastuksesta kuullaankin usein puhuttavan laillisuustarkastuksena. Sisäiseen valvontaan voidaan lukea kaikki organisaation toimintaan liittyvät talouden ja hallinnon toiminnot, jotka katsotaan tarpeellisiksi

- virheiden ja väärinkäytösten estämiseksi ja paljastamiseksi
- organisaation varallisuuden säilyttämiseksi
- taloudellisuuden edistämiseksi

(Vento & Salminen 1981, 11)

Sisäisen valvonnan toimet ovat vapaaehtoisia ja tarve lähtee yrityksen sisäisistä tarpeista. Sisäistä valvontaa hoidetaan hyvin monella eri tavalla ja pelkästään tätä tarkoitusta varten perustettua tarkastusvaliokuntaa (Audit Committee) tai erillistä sisäisen tarkastuksen yksikköä löytyy vain keskisuurista tai suurista yrityksistä.

Julkista sektoria koskevat sisäisen valvonnan järjestämistä koskevat säännökset ovat melko avonaisia ja tulkinnanvaraisia. Säännöksissä ei ole tarkempaa määrittelyä siitä, miten sisäinen valvonta tulisi tarkalleen ottaen järjestää. Talousarviolain 24 b §:ssä sanotaan, että valtion viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämisestä, asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Kuntalain 73 § määrittelee tilintarkastajan yhdeksi tehtäväksi tarkastaa onko kunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

2.3 Ulkoinen tarkastus

Tässä luvussa käsittelen ulkoista tarkastusta yksityisellä ja julkisella sektorilla. Tarkempi erittely on ollut tarpeen, koska tilintarkastuksia yhteisöissä ja valtiolla säätelevät eri säädökset. Seuraavissa alaluvuissa käsittelen kunkin tahon tilintarkastuksen tavoitteita, tilintarkastukselle asetettuja vaatimuksia sekä tilintarkastajien auktorisointia.

Ulkoisella tarkastuksella eli lakisääteisellä tilintarkastuksella tarkoitetaan yhteisön tai säätiön kirjanpidon, tilinpäätöksen sekä hallinnon tarkastusta. Ulkoisen tarkastuksen tekee tilintarkastaja, jonka tulee lain mukaan (Tilintarkastuslaki 10 §) olla luonnollinen henkilö tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastajalle on myös säädetty yleiset sekä erityiset kelpoisuusvaatimukset. Näissä yleisissä kelpoisuusvaatimuksissa on määritelty se, että tilintarkastajalla tulee olla riittävä laskentatoimen, taloudellisten ja oikeudellisten asioiden sekä tilintarkastuksen tuntemus sekä kokemus. Lisäksi vaaditaan, että valittava tilintarkastaja ei saa olla vajaanvaltainen eikä konkurssissa. Lisäksi on säädetty erityiset kelpoisuusvaatimukset, jotka liittyvät tilintarkastajan auktorisointiin. Tällöin tilintarkastajalta vaaditaan erityistä pätevyyttä sekä keskuskauppakamarin tai kauppakamarin auktorisointia. Tilintarkastuslaissa määritellään erikseen tilintarkastusvelvollisuudesta sekä yhteisön koon (liikevaihto, henkilömäärä ja taseen loppusumma) vaikutuksesta siihen, tarvitseeko sen käyttää hyväksytyä tilintarkastajaa. Suomessa on käytössä auktorisoituja tilintarkastajia kolmella nimikkeellä:

- KHT-tilintarkastajat (Keskuskauppakamarin hyväksymät tilintarkastajat)
- HTM-tilintarkastajat (Paikallisten kauppakamarien hyväksymät tilintarkastajat)
- JHTT-tilintarkastajat (Julkishallinnon ja –talouden tilintarkastuslautakunnan hyväksymät tilintarkastajat)

(KHT-yhdistys 2002, 31)

Kelpoisuusvaatimukset ovat osa säännöskokonaisuutta. Kelpoisuusvaatimuksilla saadaan aikaan tehokas, objektiivinen, puolueeton ja pätevä tilintarkastus. Pätevä tilintarkastus on tarkastettavan yhteisön ja sen sidosryhmien edun mukaista. Pätevä tilintarkastus on myös julkisen ja yleisen edun mukaista. Tällöin pätevyydellä

saavutetaan yhteiskunnallista merkittävyyttä, mikä tutkielman johdannossa asetettiin tilintarkastuksen tavoitteeksi. Mikäli tilintarkastaja on esteellinen tai häneltä puuttuu kelpoisuus, estävät nämä ennakoita tilintarkastajaa ottamasta osaa tilintarkastukseen. Näin ollen tilintarkastajan on oma-aloitteisesti luovuttava tilintarkastuksen suorittamisesta. (Heikkonen & Koskinen 1985, 18)

Tilintarkastaja antaa vuosittain tilintarkastuskertomuksessa kannanottonsa siitä, onko tilintarkastus suoritettu hyvän tilintarkastustavan mukaisesti. Kannanotollaan hän osoittaa kertomuksen hyödyntäjälle käsityksen siitä, että tilintarkastus on voitu suorittaa ammattimaisesti. Jos tilintarkastaja ei voi suorittaa jotakin tarpeelliseksi katsomaansa tarkastustoimenpidettä, ja hän katsoo tämän suorittamisen olevan tarkastuksen kannalta oleellista, tilintarkastajan on tuotava tämä kertomuksessaan lukijan tietoon. (Aho & Vänskä 1996, 82).

Tilintarkastus valtiolla

Valtiontalouden ulkoinen valvonta muodostuu valtiontalouden tarkastusviraston suorittamasta valvonnasta sekä ns. parlamentaarista valvonnasta. Parlamentaarista valvontaa säätelee perustuslaki 90 § ja valtiontilintarkastajien johtosääntö (745/2000). Eduskunta valitsee 5 valtiontilintarkastajaa ja yhtä monta varatilintarkastajaa vaalikaudeksi. Heidän pääasialliset tehtävänsä ovat parlamentaarinen valtiontalouden valvonta sekä valtion taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastaminen.² Valtiontilintarkastajien tarkoituksenmukaisuusvalvonta konkretisoituu heidän antamassaan kertomuksessaan eduskunnalle. Kertomuksessa otetaan kantaa siihen, onko tarkastettava toimi yleisen edun mukainen, käytännöllistä ja tehokasta. He voivat ottaa myös kantaa siihen onko liiketaloudellinen toimi ollut kannattava. (Eilavaara et al. 1994)

Valtiontilintarkastajien valvonnan kohteita ovat valtiontalous eli valtion budjettitalous sekä sen lisäksi valtiontalouden ulkopuoliset liikelaitokset sekä rahastot. Valvonnan kohteina ovat myös valtionavut sekä niitä saavat yhteisöt. Erikseen on säädetty oikeudesta tarkastaa valtionenemmistöisiä osakeyhtiöitä, valtion vakuusrahastoa sekä Suomen ja EU:n välisiä varainsiirtoja (Meklin 2002, 152).

² Katso lisää esimerkiksi Parlamentaarinen tilintarkastus Suomessa ja yhdentyvässä Euroopassa, 1994.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Näitä edellä mainittuja laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastuksia tarkastusvirasto toteuttaa tilintarkastuksella ja toiminnantarkastuksella. Tilintarkastus on vuotuista ja kohdistuu kaikkiin valtion tilinpäätösvelvollisiin virastoihin ja laitoksiin. Toiminnantarkastus on kertaluonteista ja kohdistuu useita toimijoita käsittäviin tehtäväalueisiin, hallintoa läpäiseviin toimintoihin, tietyn hallintolohkon, viranomaisen tai valtionavun saajan hoitamaan rajattuun tehtävään, talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin, liikelaitoksiin ja valtion määräysvallassa oleviin yhtiöihin. (VTV:n kertomus eduskunnalle toiminnastaan 2007)

2.3.1 Hyvä tilintarkastustapa

Suomessa hyvän tilintarkastustavan ohjeistuksesta ovat vastanneet eri tilintarkastajayhdistykset. Kuitenkin hyvä tilintarkastustapa on elävä käsite. Toimintaa määrittelevän lainsäädännön pohjalta muotoutuu käytäntö tilintarkastajan työhön (Satopää 2003). Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka tilintarkastajayhdistykset vastaavat varsinaisten suositusten julkaisemisesta niin suositukset kuitenkin pohjautuvat lakiin, joissa veloitetaan tilintarkastaja noudattamaan hyvää tilintarkastustapaa.

Tilintarkastuslaissa sanotaan (16 §), että tilintarkastajan tulee noudattaa hyvää tilintarkastus- sekä tilintarkastajatapaa kaikessa toiminnassaan. Tämä tarkoittaa sitä, että tilintarkastaja on huolellinen ammattihenkilö kaikessa siinä mitä hän tekee sekä miten hän tarkastuksen tekee. KHT-yhdistys vahvistaa vuosittain jäseniään koskevat hyvää tilintarkastustapaa koskevat suosituksensa, jotka puolestaan pohjautuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton IFAC:n standardeihin (International Standards on Auditing). Nämä suositukset sisältävät ohjeita tilintarkastuksen yleisistä periaatteista sekä tarkastuksen suorittamisesta tietyissä erityistilanteissa.

Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajat ovat antaneet suosituksen hyvästä tilintarkastustavasta julkishallinnossa. Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa määrittelee julkishallinnon tilintarkastuksessa suositeltavat periaatteet ja käytännöt. Suosituksilla on pyritty tarkastajien ammattitaidon edistämiseen sekä menettelytapojen

yhdenmukaisuuteen. Suositus on tarkoitettu kaikkien julkishallinnon tilintarkastajien käyttöön. Ensisijainen kohde on kuitenkin JHTT-tilintarkastajat.

Valtiontalouden tarkastusvirastossa hyvän tilintarkastustavan suosituksia voidaan noudattaa soveltuvin osin. VTV voi hyödyntää sekä JHTT-yhdistyksen että KHT-yhdistyksen hyväksymiä suosituksia. Tämä on myös perusteltua sillä, että hyvän tilintarkastustavan –normisto on hyvin samanlaista sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. (Kroxfors 2005, 73). Näin ollen valtiontalouden tarkastusvirasto voi soveltuvin osin hyödyntää kumpaakin suositusta parhaalla mahdollisella tavalla.

2.4 Sisäinen valvonta

Annukka Jokipii vertaa artikkelissaan (Pukki kaalimaan vartijana, Pohjalainen) sisäistä valvontaa paimeneen, joka valvoo kaalimaalla uhkaavia riskejä, jollainen voisi olla esimerkiksi nälkäinen pukki. Tällöin paimenen velvollisuutena on ehkäistä lähestyvä uhka sekä turvata kaalisato. Edelleen Jokipiitä tiivistäen sisäisellä valvonnalla pyritään turvaamaan toiminta sen mukaan, että asetetut tavoitteet ovat mahdollisia saavuttaa. Kun sisäinen valvonta toimii sekä pystyy varmistamaan toiminnan jatkuvuuden yllättävissäkin tilanteissa, voivat tilintarkastaja ja johto nukkua yönsä paremmin. (Jokipii, Pohjalainen 2004)

Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä ja menetelmiä, joilla pyritään

- ylläpitämään ja parantamaan tuloksellisuutta
- turvaamaan toiminnan jatkuvuus
- varmistamaan kirjanpidon ja muiden informaatiojärjestelmien luotettavuus
- ennaltaehkäisemään ja toteamaan erehdykset, virheet ja väärinkäytökset
- turvaamaan varojen huolellinen hoito.

Lisäksi sisäinen valvonta

- on osa riskien hallintaa
- on osa operatiivista johtamista

- käsittää myös siitä huolehtimisen, että toiminnan tarkoitus ja asetetut tulostavoitteet on saatettu tiedoksi organisaation kaikille tasoille
- edellyttää, että asetettujen tavoitteiden toteutumista seurataan.

(Tyrnävän kunnan taloussääntö)

Sisäisen valvonnan järjestäminen on johdon vastuulla (OYL 8 luku 6 § 2 momentti, talousarviolaki 24 §, kuntalaki 23 §). Lain mukaan yrityksen johdon, tarkemmin yhtiön hallituksen, on huolehdittava siitä että kirjanpito ja varainhoito on asianmukaisesti järjestetty. Toimitusjohtajan on sen sijaan huolehdittava siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty.

Kuten jo aiemmin mainitsin, on myös julkisella sektorilla omat säännöksensä sisäisen valvonnan järjestämisestä. Talousarviolain 24 b § (217/2000) säädetään, että sisäisen valvonnan järjestämisestä, asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto.

INTOSAI:n³ standardeissa sisäinen valvonta on määritelty taloudellisen ja muun valvonnan muodostamaksi kokonaisuudeksi, johon kuuluvat organisaatorakenne, menetelmät, menettelytavat ja sisäinen tarkastus. Tämän kokonaisuuden johto on perustanut organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi, jotta:

- organisaatio toimii taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti
- ohjeistusta noudatetaan
- varat ja resurssit turvataan
- laskentatiedot ovat tarkat ja turvalliset
- tuotetaan ajantasaista ja luotettavaa tietoa taloudellista ja johtamisessa tarpeellista tietoa

Edellä hyvin nähdään, että sisäisen valvonnan käsite on hyvin laaja ja liittyy lähes kaikkeen mitä organisaatiossa tehdään. Tämä onkin hyvin ymmärrettävissä, koska sisäisen valvonnan peruseräisiin kuuluu, että toimiva sisäinen valvonta kuuluu osaksi koko organisaatiota eikä ainoastaan esim. talousosastolle.

³ Intosai:n standardit ovat syntyneet vuonna 1992 Washingtonissa Auditing standards committee'n luomina. Standardit on tarkoitettu ylimpien julkisten tarkastuselinten käyttöön.

Annukka Jokipii on myös tehnyt väitöskirjan siitä, mitkä tekijät vaikuttavat sisäiseen valvontaan ja sen tehokkuuteen. Hänkin nostaa haasteeksi tutkimuksen kannalta sen, että sisäisen valvonnan määritelmä on hyvin laaja, koska sisäinen valvonta koskettaa useita toimijoita. Näillä eri toimijoilla on myös eri näkemys siitä, minkälaista sisäisen valvonnan tulisi olla. Hän on nostanut tutkimuksen yhdeksi haasteeksi sen, että sisäisen valvonnan tehokkuutta on aikaisemmin tutkittu erittäin vähän. (Jokipii 2007)

2.4.1 Sisäinen tarkkailu ja sisäinen tarkastus

Sisäinen valvonta on usein jaettu sisäinen tarkkailuun ja sisäiseen tarkastukseen. Organisaatiossa toteutettava sisäinen tarkkailu on passiivista valvontaa, mikä tarkoittaa sitä että tehtävään ei ole nimetty ketään varsinaista toimielintä tai henkilöä. Lisäksi sisäisellä tarkkailulla tarkoitetaan sitä, että tarkkailu liittyy tavanomaisiin toimistorutiineihin. (Myllymäki, 283). Huomattavaa on, että sisäinen tarkkailujärjestelmä ei ole milloinkaan täysin valmis, vaan sisäisen tarkkailujärjestelmän on muututtava ja kehityttävä jatkuvasti. Esimerkiksi kasvun aiheuttama muutos organisaatiossa ja uusien vastualueiden jako vaatii sisäisen tarkkailujärjestelmän uudelleenarviointia. Lisäksi tarkkailujärjestelmää tulee huoltaa jatkuvasti. (Vento & Salminen 1981, 14). Toisaalta sisäinen tarkkailu voidaan ymmärtää tehtävien jakamisena sekä niiden toimeenpanon organisoinnissa niin, että mahdollisimman tehokkaasti pyritään välttämään tahattomien virheiden sekä väärinkäytösten syntyminen. Jos kuitenkin näitä organisaatiossa ilmenee, tulisi sisäisen tarkkailujärjestelmän paljastaa ne mahdollisimman pian. (Riistama 2006). Sisäinen tarkastus on sisäisen tarkkailun näkyvä osa, joka samalla saa merkityksensä tarkastuksen aktiivisena osana. Sisäinen tarkastus on perustettu nimenomaan tarkastustoimintaa varten. Sisäistä tarkastusta hoidetaan monenlaisissa toisistaan poikkeavissa ympäristöissä, mikä saattaa vaikuttaa siihen, miten sisäistä tarkastusta kussakin ympäristössä toteutetaan. Sisäinen tarkastus muodostaa erityisaseman, jolloin se yhteisön toimintaa tarkastavana elimenä on katsottava tärkeäksi johdon tukitoiminnoksi. Sen yritystä hyödyttävä vaikutus on riippuvainen siitä, miten pätevästi, perusteellisesti ja yhteisön etua palvelevalla asenteella tarkastusta suoritetaan (Marttila 1998, 23).

2.4 Tilintarkastuksen tavoite

Informaatioteorian mukaan tilinpäätöksen ulkoisella tarkastuksella luodaan luotettavuutta tilinpäätösinformaatioon. Tämä korostuu niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla, jossa tilintarkastuksen tulee vakuuttaa tilinpäätöksen numeroiden antavan oikean ja riittävän kuvan organisaation taloudellisesta tilanteesta. Näin ollen tilintarkastajan tehtävä on luonteeltaan toteavaa, jälkikäteen tapahtuvaa asioiden ja tapahtumien arviointia. (Koskela 1993, 7) Informaatioteoriassa ongelmana on tiedon epätasainen jakautuminen sijoittajien ja päämiesten kesken. Tiedon epäsymmetrisyys aiheuttaa informaatorisikin osapuolten välillä. Tällöin sijoittaja saattaa käyttää päätöksensä perustana virheellistä informaatiota. Tämän riskin pienentämiseksi sijoittaja tukeutuu päätöksessään tilintarkastajan tekemään arviointiin tilinpäätösinformaatiosta. Näin ollen tilintarkastuksen perustana on tasoittaa informaatiokuilua eri osapuolten välillä. (Vuorinen 1995, 106)

Tilintarkastuslain 19 § määrittää tilintarkastuksen ensisijaiseksi tavoitteeksi sen, että tilintarkastajan tulee antaa kultakin tilikaudelta tilintarkastuskertomus. Kertomuksen tulee sisältää lausunto:

1. siitä, onko tilinpäätös laadittu kirjanpitolain ja tilinpäätöksen laatimista koskevien muiden säännösten ja määräysten mukaisesti;
2. siitä, antaako tilinpäätös kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla oikeat ja riittävät tiedot yhteisön tai säätiön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta;
3. tilinpäätöksen vahvistamisesta;
4. tuloksen käsittelystä hallituksen tai muun vastaavan toimielimen esittämällä tavalla; sekä
5. vastuuvapaudesta

Tilintarkastuksen yhteydessä tarkastetaan myös hallinto ja hallinnon tarkastuksesta on säädetty tilintarkastuslain 17 § 1 momentissa. Usein hallinnon tarkastus rinnastetaan tarkoituksenmukaisuustarkastukseen mitä se ei kuitenkaan ole. Tilintarkastaja ei ota kantaa esimerkiksi toiminnan tehokkuuteen. Ongelmalliseksi hallinnon tarkastuksen

määrittelemisen tekee se, että siitä ei ole olemassa mitään lakia tai suositusta, jossa olisi määritelty sen tarkka sisältö. Tilintarkastajan vastuun ja tilintarkastukselle asetettujen odotusten kannalta tulisi hallinnon tarkastukselle määritellä yksiselitteisempi sisältö. Hallinnon tarkastus tulee kohdistaa yhteisön ja säätiön vastuuvollisten toimintaan ja vastuuvollisia yleensä ovat toimitusjohtaja, hallituksen jäsenet sekä näiden varajäsenet. (Aho & Vänskä 1996, 72). Hallinnon tarkastuksen tavoitteena on näin ollen selvittää onko tarkastettavan johto toiminnassaan noudattanut yhteisöä tai säätiötä koskevaa lainsäädäntöä, yhtiöjärjystä, yhtiösopimusta tai sääntöjä. Aho & Vänskä (1996, 72) jakaa hallinnon tarkastuksen kahteen osa-alueeseen:

- 1) yhteisöä ja säätiötä koskevan lainsäädännön noudattamisen tarkastus
- 2) yhtiöjärjestyksen, yhtiösopimuksen ja säätiön sääntöjen noudattamisen tarkastus

Tarkastuksen tavoitteena on myös varmistaa erilaisten kontrollijärjestelmien olemassaolo sekä selvittää niiden toimintaperiaatteet. Kontrollijärjestelmien toimivuus vahvistetaan erilaisten kokeiden avulla, jonka jälkeen tarkastaja voi määritellä tarkastuksen laajuutta. Laajuus voi vaihdella suurestikin, mutta sen tulee kuitenkin olla aina hyvän tilintarkastustavan mukainen.

Valtiolla tarkastustoiminnan tavoitteena on varmistaa lakien ja muiden ohjeiden toteutuminen. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus – sisältö ja periaatteet – julkaisussa tarkastustoiminnalle säädetään seuraavanlaiset tavoitteet;

- valtion talousarvion ja sen soveltamiseen liittyvän keskeisen lainsäädännön noudattaminen
- valtion tilinpäätöksen ja tilivirastojen tilinpäätösten oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus toteutuu

Lisäksi tarkastustoiminnan tulisi edistää

- eduskunnan budjettivallan toteutumista
- asianmukaisen sisäisen valvonnan toteutumista
- hyvään taloudenhoitoon kuuluvien periaatteiden noudattamista
- hallinnon tuloksellisuutta

Myllymäen (1994, 134) mukaan vuositilintarkastuksen ydin on talousarvion noudattamisen sekä taloudenhoidon laillisuuden varmistaminen. Edellä mainittu saavutetaan kolmella kriteerillä, joista ensimmäinen on sisäisen valvonnan asianmukaisuuden ja toimivuuden arviointi. Toiseksi tilintarkastuksessa on varmistuttava kirjanpidon ja muun laskentatoimen luotettavuudesta. Kirjanpidon luotettavuus ja hyvän kirjanpitotavan noudattaminen on sidoksissa sisäiseen valvontaan. Kolmanneksi varmistetaan tilinpäätöksen ja muun ulkoisen tuloinformaation oikeellisuus.

Edellä hyvin nähdään, että yksityisen ja julkisen sektorin tarkastustoiminnalla on hyvin samanlaiset tavoitteet. Molemmissa sektoreissa pääpaino on tilintarkastuksen ytimessä eli laillisuustarkastuksessa. Myös sisäisen valvonnan merkitys sekä hyvän hallinnon periaatteet ovat huomattavia. Yleinen kiinnostus julkisen sektorin toimintaan on kasvanut, jonka vuoksi myös tilivelvollisuusvaatimukset ovat koventuneet niitä kohtaan, jotka käyttävät, keräävät tai hoitavat julkisia varoja (Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus 2003).

Tilintarkastustarkastuskertomusta pidetään tärkeimpänä osana tilintarkastajan raportointia. Tilintarkastajalla on myös muita mahdollisia raportointikeinoja, joilla hän voi välittää informaatiota tekemistään havainnoista. Olennaisena osana näihin havaintoihin kuuluvat myös havainnot sisäisestä valvonnasta. Tilintarkastajan raportointikeinoja käsittelemme myöhemmin tässä tutkielmassa.

3 SISÄISEN VALVONNAN VIITEKEHYKSET TILINTARKASTUKSEN TUKENA

Sisäisen valvonnan määrittelyn avuksi on kehitetty useita malleja, joista kenties tunnetuin on COSO-malli. Tästä on johdettu myös erikseen riskienhallintaan keskittyvä COSO-ERM. Näitä malleja käsitellen alaluvussa 5.2.1. Näiden jälkeen käsitellen CoCo-mallia, joka pohjautuu myös COSO:on, minkä vuoksi mallia on käsitelty suppeammin vertailuna COSO:on.

Tutkielmassa käsitellen myöhemmin (luvussa 5.2) tiliviraston arviointi- ja vahvistuslausumaa. Tässä voin kuitenkin todeta, että Valtiovarainministeriö on antanut ohjeet tiliviraston arviointi ja vahvistuslausuman muodostamiseksi siten, että virasto saa valita haluamansa mallin, jonka pohjalta kyseinen lausuma voidaan kirjoittaa. Sisäisen valvonnan mallin on tarkoituksena toimia viitekehyksenä, jotta tilivirasto voi verrata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaansa sekä tunnistaa ne puutteet, jossa mahdollisesti olisi kehitettävää. Mallin tulisi toimia suunnannäyttäjänä sekä olla luonteeltaan kuvaus ideaalitulanteesta eikä näin ollen esitä minimivaatimuksia sisäiselle valvonnalle. Malli ei myöskään anna suoranaista kuvaa sisäisestä valvonnasta vaan lähinnä tarjoaa menetelmiä niiden kohtien selvittämiseksi, mitkä tulisi ottaa huomioon tiliviraston sisäisen valvonnan järjestämiseksi. (Valtiovarainministeriö 2005, 17). Seuraavassa käsitellen tunnetuimpia sisäisen valvonnan malleja COSO, COSO-ERM, CoCo-malli sekä lyhyesti muutamaa muuta mallia, jotka soveltuvat sisäisen valvonnan arviointiin.

3.1 COSO (Committee of Sponsoring organizations of the Treadway Commission)

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) julkaisi raportin, Internal control- Integrated Framework vuonna 1992. Raportti oli ensimmäinen yleinen määritelmä sisäisestä valvonnasta. COSO-raportti (myöhemmin COSO), syntyi vastauksena muuttuneeseen maailmaan, jossa sisäisiin kontroleihin liittyvät ongelmat olivat kasvaneet. Oli tarve yhtenäiselle järjestelmälle, joka tarjoaisi

ratkaisun erilaisiin ongelmiin. COSO:n tavoitteena on tarjota organisaatiolle välineet, joilla se voi saavuttaa asetetut taloudelliset tavoitteensa sekä toteuttaa missiotaan. (COSO 1992, 3)

Edelsteinin mukaan (2004) COSO:n perusteena ovat seuraavanlaiset havainnot; jokaisella organisaatiolla on monia operatiivisia tavoitteita, joiden avulla se menestyy. Jokaiseen tavoitteeseen liittyy luontaisia riskejä, jotka tulevat sekä organisaation sisältä että ulkoa. Näiden potentiaalisten riskien todennäköisyyttä voidaan pienentää sisäisten kontrollien avulla. (Vänskä 2005, 13)

COSO:n (1992, 13) mukaan sisäinen valvonta määritellään prosessiksi, jota suorittavat organisaation johto, hallitus sekä muu henkilöstö. Prosessin avulla pyritään saavuttamaan kohtuullinen varmuus seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi:

- toimintojen tehokkuus sekä tarkoituksenmukaisuus
- taloudellisen informaation luotettavuus
- organisaatiota koskevien säännösten ja lakien noudattaminen

Koska sisäistä valvontaa hoitavat ihmiset, ei täydellistä varmuutta voida saavuttaa vaan edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi riittää kohtuullinen varmuus. Tämä tarkoittaa sitä, että väärinkäytökset tulevat ilmi, mikä mahdollistaa sen että mainitut tavoitteet voidaan saavuttaa. Sisäinen valvonta syntyy ihmisten kautta, jolloin organisaatioon syntyvät kulttuuri, arvot sekä etiikka. (COSO 1992, 15)

COSO:ssa sisäinen valvonta kuvataan viidellä toisistaan riippuvalla osatekijällä. COSO on usein kuvattu joko pyramidina tai kuutiona, jonka yhdellä sivustalla on sisäisen valvonnan tavoitteet, toisella sisäisen valvonnan ainesosat ja kolmannella ovat kohteet, joita ainesosat ja tavoitteet koskevat. Näihin kuuluvat organisaatioyksiköt sekä toiminnot. Näitä COSO:n osatekijöitä; valvontaympäristö, riskien arviointi, valvontatoiminnot, seuranta sekä kommunikaatio ja informaatio käsittelen seuraavaksi.

Valvontaympäristö

Valvontaympäristö on perustana kaikille muille sisäisen kontrollijärjestelmän osatekijöille. Se vaikuttaa suoraan kaikkien muiden järjestelmässä olevien osatekijöiden toimintaan. Hyvä valvontaympäristö muodostuu arvojen ja hyväksyttävän

käyttäytymisen yhteisymmärryksestä, jotka on esitelty muulle organisaatiolle erilaisina julistuksina, eettisinä sääntöinä sekä henkilöstö- ja muilla asiakirjoilla. Siihen sisältyy myös johdon käsitys sisäisen valvontaympäristön tilasta sekä siitä, että yhteisymmärryksessä pyritään välttämään epärehellisyyttä sekä sääntöjen vastaista toimintaa. (Mattila 2006, s.19). Valvontaympäristö on muodostunut organisaation historian sekä kulttuurin kautta ja vaikuttaa organisaatiossa työskentelevien ihmisten asenteisiin. COSO jakaa valvontaympäristön seitsemään eri osatekijään (COSO 1992, 23).

Rehellisyys ja eettiset arvot ovat olennainen osa valvontajärjestelmää. COSO-raportissa todetaan, että organisaatioon on luotava yhteiset johdon tai muun vastuullisen elimen hyväksymät eettiset periaatteet ja arvot, jotka välitetään koko organisaation tietoon. Johdon käyttäytymisellä ja asenteella on suuri merkitys kulttuurin luomisessa. Heillä on vastuu linjavalinnoista, toimintafilosofiasta sekä siitä, miten seuranta ja valvontajärjestelmä on suunniteltu ja toteutettu. Lisäksi johdon sekä esimiesten asenteet ja toimintatavat heijastuvat myös heidän alaistensa toimintaan. Henkilöstövalinnoilla voidaan vaikuttaa valvontaympäristöön – pätevä ja asiantunteva henkilöstö vaatii vähemmän valvontaresursseja kuin epäpätevä henkilöstö. (COSO 1992)

Riskien arviointi

Organisaatiot kohtaavat niin ulkoisia kuin sisäisiäkin riskejä toiminnassaan. Riskit tulee arvioida, koska riskit vaikuttavat suoraan organisaation mahdollisuuksiin saavuttaa asetetut tavoitteet. Toiminnan kannalta relevantit riskit tulee identifioida ja luokitella, jonka jälkeen voidaan määritellä riskit johdon hyväksymälle tasolle.

Kaikkeen toimintaan liittyy riskejä ja organisaatiossa tuleekin määritellä erityisen tarkasti ne riskit, jotka vaikuttavat mahdollisuuksiin saavuttaa asetetut tavoitteet. Tavoitteet voidaan asettaa joko koko organisaatiotasolle tai erikseen kullekin toiminnalle. Kun yksikötasolle on määritetty tavoitteet sekä näihin liittyvät avaintoiminnot, voidaan seuraavaksi laatia SWOT-analyysi⁴. Edellä mainittujen toimien jälkeen voidaan organisaatiolle määritellä kokonaisvaltainen strategia.

⁴ SWOT-analyysillä tarkoitetaan mallia, jossa määritellään organisaation tai yksikön vahvuudet, heikkoudet, uhat sekä mahdollisuudet.

Strategiasuunnitelmassa määritellään yksityiskohtaisesti resurssien allokointi sekä organisaation prioriteetit.

Riskien arviointi lähtee ympäristön ymmärtämisestä, koska riskit juontuvat niistä ympäristöistä, joissa organisaatio on päättänyt toimia. Riskiin vaikuttaa myös tapa, jolla organisaatio toimii. Monimutkaisten prosessien kartoitus on tarpeen, koska siellä yhdistyy monenlaisia toimintoja, joihin saattaa sisältyä merkittäviä riskejä. Näitä riskejä voidaan vähentää tehokkaalla valvontaprosessilla. (Sisäiset tarkastajat ry, coco-malli, 15)

Valvontatoiminnot

Valvontatoimet muodostuvat toimintatavoista sekä toimenpiteistä, jotka auttavat varmistamaan, että johdon antamia ohjeita noudatetaan. Valvontatoimien avulla pyritään varmistamaan tavoitteisiin pääseminen riskejä pienentämällä. Jotta tavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista, tulee valvontatoimien kattaa kaikki organisaation tasot sekä toiminnot. Valvontatoimenpiteitä ovat mm. valtuutukset, hyväksymiset, todentamiset, toiminnan tarkastus, omaisuuden turvaamistoimet sekä työtehtävien eriyttämiset. (COSO 1992, 49)

Valvontatoimintoihin yhdistetään monia eri ilmauksia ja toimet voivatkin olla ennalta ehkäiseviä, paljastavia, manuaalisia, tietoteknisiä sekä johtamiskontrolleja. Valvontatoimia suoritetaan monilla eri tasoilla. Ylin taso vertaa suoritusta budjettiin, ennusteisiin, edellisiin periodeihin sekä kilpailijoihin. Toimintotaso seuraa oman tasonsa suoritusraportteja. Informaatioprosessissa eri kontrollit suorittavat toimien tarkastusta sen mukaan, että toimet ovat paikkansapitäviä, loppuunsaatettuja sekä sitä, että toimet ovat suorittaneet ne, joilla on kyseiseen suoritukseen kuuluva valtuutus. Fyysisillä kontrolleilla varmistutaan siitä, että varat (laitteet, varasto, vastuut, kassa ja muu omaisuus) periodeittain laskettuina sekä vertailtuna vastaavat järjestelmän antamaa arvoa. Suoritusmittareiden avulla voidaan seurata sitä, pysytäänkö sekä taloudellisesti että toiminnallisesti suunnitellulla tasolla. Suoritusmittareiden avulla pystytään selvittämään syitä, jotka ovat aiheuttaneet odottamattoman muutoksen verrattuna odotuksiin. (COSO 1992)

Informaatio ja kommunikaatio

Informaatiota tarvitaan organisaation joka tasolle, jotta se voisi saavuttaa taloudelliset ja toiminnalliset sekä lakien ja säädösten noudattamisen tavoitteensa. Informaatiojärjestelmä –termiä käytetään yleisesti järjestelmästä, joka on kehitetty organisaation sisällä tuottamaan tietoa mm. taloudesta, toiminnasta sekä ostoista ja myynneistä. Järjestelmältä odotetaan tietoa myös siitä mitä organisaation ulkopuolella tapahtuu. Sen tulisi hälyttää, mikäli toimintaympäristössä on tapahtunut huomattavia muutoksia. Hälytys mahdollistaa sen, että organisaatio pystyy reagoimaan muutokseen esimerkiksi tuotantoon mukauttamalla. Tämä edellyttää sitä, että järjestelmän tulee tuottaa työntekijöille relevanttia sekä oikea-aikaista tietoa, jotta he voivat suoriutua heille annetuista tehtävistä. (COSO 1992)

Informaatiojärjestelmän tulee tuottaa tietoa oikeaan aikaan, oikeaan paikkaan ja tiedon tulee olla niiden saatavilla, jotka sitä tarvitsevat. Tiedolle on asetettu alla olevat laadulliset tavoitteet. Mikäli seuraavia asioita ei ole sisällytetty järjestelmään saattaa olla, että tuotettu tieto ei ole sitä millä organisaatio saavuttaa asetetut tavoitteensa.

Tiedon tulee olla:

- sisällöltään oikeaa – onko tarvittava tieto käytettävissä?
- ajallisesti oikeaa – onko tieto silloin käytettävissä kun sitä tarvitaan?
- ajan tasalla – onko uusin tieto käytettävissä?
- tarkkaa – antaako järjestelmä oikeaa tietoa?
- helppo tavoittaa – onko tieto vaivattomasti niiden käytettävissä, jotka sitä tarvitsevat?

(COSO 1992)

Kommunikaatiojärjestelmä muodostuu sisäisestä ja ulkoisesta kommunikaatiosta. Sisäinen kommunikaatio tapahtuu luonnollisesti organisaation sisällä ja ulkoinen tarkoittaa organisaation kommunikaatiota muun muassa tavarantoimittajien ja asiakkaiden kanssa.

Sisäisessä kommunikaatiossa on huomioitava, että etenkin talousosaston työntekijöiden sekä niiden, jotka työskentelevät ydinalueilla, tulee olla tietoisia sisäisen kontrollijärjestelmän toiminnasta ja heidän roolistaan järjestelmän sisällä. Heille tulee informoida selkeästi sisäisen kontrollijärjestelmän merkitys, jotta he voivat toimia sen

mukaisesti. Jos kontrollijärjestelmästä selviää jotain odottamatonta, tulee selvittää mikä on aiheuttanut epänormaalin toiminnan. Olennaista on myös, että henkilöstö tietää miten heidän oma työpanoksensa vaikuttaa muiden työntekoon. Tällä voidaan vaikuttaa siihen, että jokainen tuntee asemansa sekä vastuunsa organisaation sisällä. On tärkeää, että myös henkilöstöllä on mahdollisuus vaikuttaa asioihin, ja etenkin ”etulinjassa” työskentelevillä on kanava välittää tietoa ylöspäin. (COSO 1992, 63)

Ulkoisen kommunikaatio on tärkeää, koska sitä kautta saadaan tietoa esimerkiksi asiakkaiden tyytyväisyydestä. Ulkoiseen kommunikaatioon lukeutuvat kaikki organisaation sidosryhmät esimerkiksi lainsäätäjät, rahoituslaitos ja vakuutuslaitos. Raportissa painotetaan myös tilintarkastajien tärkeyttä sisäisen kontrollijärjestelmän tarkastajina. Tilintarkastajat tuntevat organisaation toiminnan ja tietävät paljon muita olennaisia asioita, minkä vuoksi he toimivat ulkoisina asiantuntijoina kontrollijärjestelmän toimivuudessa. Johto voi saada heiltä tärkeää tietoa, jos kontrolleja tulee muuttaa tai parantaa. (COSO 1992, 64)

Seuranta

Koska toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti, on myös valvontaympäristön mukauduttava muuttuviin olosuhteisiin. Muuttumista tarvitaan, jotta kontrollit toimisivat ja tuottaisivat edelleen luotettavaa informaatiota. Aikaisemmin tehokas kontrolliympäristö ei välttämättä vastaa muuttuneita olosuhteita. Jotta tältä vältyttäisiin, tarvitaan jatkuvaa ympäristön seurantaa. Organisaation johdon on varmistuttava siitä, että valvontaympäristön avulla pystytään määrittelemään muuttuneiden olosuhteiden mukanaan tuomat riskit. Seurannan avulla varmistetaan jatkuva sisäisen kontrollijärjestelmän tehokas toiminta. (COSO 1992, 69)

Seurantaa voidaan toteuttaa joko jatkuvien seurantatoimenpiteiden tai erillisten arviointien avulla. Mitä enemmän käytetään jatkuvia seurantatoimenpiteitä, sitä vähemmän tarvitaan erillisiä arviointeja. Yleensä sisäinen kontrollijärjestelmä sisältää itsessään näitä jatkuvia seurantatoimenpiteitä (esimerkiksi erilaiset järjestelmän tuottamat raportit) kun taas erilliset arvioinnit liittyvät tärkeisiin tai uusiin valvontatoimiin. (COSO 1992, 69)

Sisäisen kontrollijärjestelmän tehokkuutta voidaan seurata moninaisilla toiminnoilla. Näitä toimintoja ovat muun muassa täsmätykset, vertailut sekä muut rutiinitoimet. Eri osastojen johtajat voivat vertailla järjestelmän antamia lukuja ja huomaavat pian merkittävät poikkeukset tai epäjohtonmukaisuudet. Mikäli järjestelmässä poikkeuksia tai epäjohtonmukaisuuksia ilmenee, kertoo se kontrollijärjestelmän tehottomuudesta. Myös ulkopuolisilta saatu tieto vahvistaa sisäisesti tuotettua tietoa tai sitten se saattaa ennakoita aiheutuvia ongelmia. Tällaisia ongelmia voisi olla esimerkiksi asiakkaiden valitukset. Samalla kun jatkuvat seurantatoimenpiteet tuottavat arvokasta tietoa valvonnan eri komponenttien tehokkuudesta tarjoaa erilliset arvioinnit mahdollisuuden seurata koko valvontajärjestelmän tehokkuutta. Sisäisen kontrollijärjestelmän laajuus ja tiheys vaihtelee riippuen siitä kuinka merkittävä riski on kyseessä. Kontrollijärjestelmällä pyritään pienentämään riskin todennäköisyys hyväksyttävälle tasolle. Erilliset arvioinnit keskittyvät juuri näille korkean riskin alueille. (COSO 1992, 70)

Tilintarkastajan tulee huomioida tarkastaessaan sisäistä valvontaa sen monet ulottuvuudet. COSO antaa tilintarkastajalle yhden lähestymistavan sisäisen valvonnan moninaisuuteen. COSO auttaa tilintarkastajaa ymmärtämään ja kartoittamaan sisäisen valvonnan tilaa tarkastettavassa kohteessa.

3.2 Kokonaisvaltainen ajattelumalli riskienhallintaan; COSO-ERM

Verrattuna COSO:oon COSO-ERM käsittelee kattavammin sisäistä valvontaa sekä keskittyy aikaisempaa selkeämmin ja perusteellisemmin organisaatioiden riskienhallintaan. Vuonna 2001 COSO käynnisti yhteistyössä PricewaterhouseCoopersin kanssa uuden projektin, jonka tavoitteena oli luoda malli, jonka avulla johto voisi helposti arvioida ja kehittää organisaation riskienhallintaa. COSO-ERM:ä ei ole tehty niin, että se syrjäyttäisi COSO:n vaan tarkoitus oli tarjota sisäisen valvonnan malli osana kokonaisvaltaista riskienhallintaa. (Sisäiset tarkastajat ry, COSO-ERM 2004, 3).

COSO-ERM:n mukaan riskienhallinta on koko organisaation kattava jatkuva prosessi. Riskienhallinta tulee järjestää niin, että se on hyödynnettävissä kaikilla tasoilla

organisaatiossa. Lisäksi riskienhallinta tulee ottaa mukaan strategian laadintaan, jolloin organisaation tulevaisuuden tavoitteet saadaan määriteltyä riskienhallinta huomioiden. Riskienhallinta on kehitetty toteuttamaan organisaation tavoitteet. Nämä tavoitteet ovat ryhmiteltyinä erillisiin, mutta osittain päällekkäisiin luokkiin. (Sisäiset tarkastajat ry, COSO-ERM 2004, 4)

COSO-ERM on totuttu näkemään kuutiomatriisina, jossa kuvataan sitä, kuinka valmis organisaatio on keskittymään riskienhallintaan kokonaisuutena. Kuutiomatriisissa tavoitteet sekä organisaation riskienhallinnan osa-alueet ovat toisiinsa nähden suorassa suhteessa. Mallissa on neljä tavoitekategoriaa sekä kahdeksan osa-aluetta vaakariveinä sekä organisaation yksiköt kolmannella sivustalla. (Sisäiset tarkastajat ry, COSO-ERM 5)



Kuvio 1 Kokonaisvaltainen malli riskienhallintaan (COSO-ERM)

Verrattuna COSO:oon, tässä mallissa uutta ovat strategiset tavoitteet. Alkuperäisessä COSO:ssa tavoitteet liittyivät toimintaan, taloudelliseen raportointiin ja vaatimusten mukaisuuteen. Myös raportoinnin taso on muuttunut alkuperäisestä mallista, koska COSO-ERM:ssä edellytetään luotettavuutta kaikessa organisaation raportoinnissa kun taas COSO:ssa luotettavuudesta puhuttiin ainoastaan taloudellisessa raportoinnissa. Näiden lisäksi myös valvontaympäristö on muuttunut kokonaisvaltaisemmaksi uusien osioiden kautta. Näitä ovat: sisäinen ympäristö, tapahtumien tunnistaminen, riskien arviointi sekä riskeihin vastaaminen.

Riskienhallinnan tehokkuuden määrittely perustuu kahdeksan osa-alueen käytettävyyden ja toimivuuden arviointiin. Tämä tarkoittaa sitä, että osa-alueet ovat käytettävissä ja toimivia, niin ettei niissä ole merkittäviä heikkouksia ja riski on suhteutettu riskinottohalukkuuteen. Silloin, kun johto toteaa riskienhallinnan tehokkaaksi jokaisessa neljässä tavoiteluokassa, antaa tämä kohtuullisen varmuuden siitä, että organisaation strategiset ja toiminnalliset tavoitteet ovat toteutumassa. Lisäksi tämä kertoo siitä, että organisaatio raportoi luotettavasti ja noudattaa asiaankuuluvia lakeja ja määräyksiä. (Sisäiset tarkastajat ry, COSO-ERM, 6)

3.3 Valvontakriteerit CoCo-mallin (Guidance on Criteria of control) mukaan

Sisäiset tarkastajat ry on laatinut muistion valvontakriteereistä. Muistio on laadittu Criteria of Control Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants:n (CICA) vuonna 1994 laatiman oppaan pohjalta. Ohje on tarkoitettu sovellettavaksi kaikenlaisiin organisaatioihin tai niiden osiin. Oppaassa on kuvattu ja määritelty 23 valvontakriteeriä. Näiden valvontakriteereiden lisäksi oppaassa on määritelty valvonnan tehokkuuskriteerit. CoCo-mallissa on esitetty valvontakehikko, jossa nähdään keskeiset valvontatekijät sekä niiden väliset riippuvuudet. Opasta ei ole tarkoitettu käytettäväksi sellaisenaan vaan jokainen organisaatio voi oppaan avulla järjestää itselleen sopivan sisäisen valvontajärjestelmän. Opas antaa hyvät mahdollisuudet luoda, kehittää, arvioida tai muuttaa omia valvontaprosessejaan. Opas on tarkoitettu kaikkien niiden hyödynnettäväksi, jotka joutuvat ensisijaisesti valvonnan kanssa tekemisiin – johdolle, valvonnan tehokkuuden arvioinnista vastaaville sekä tilintarkastajille. (Sisäiset tarkastajat ry, CoCo-opas). CoCo-malli perustuu hyvin pitkälle COSO:n käsitteistöön, mutta eroavaisuuksiakin on. Tämän vuoksi mallin laajempi käsittely ei ole tarpeen vaan käyn läpi ainoastaan mallin perusosat sekä kerron eroavaisuudet suhteessa COSO-malliin.

CoCo-mallissa kriteerit ovat luokiteltuina neljään luokkaan; valvontaympäristö, tavoitteet ja riskit, valvontatoimet sekä seuranta ja muutokset. Valvontaympäristö noudattaa samoja periaatteita kuin COSO-mallissa, joten niiden toistaminen ei ole tarpeellista. Valvontaympäristö sisältää tässä oppaassa COSO:n informaation ja kommunikoinnin sekä seurannan osa-alueet. Eroavaisuutena COSO:on tässä mallissa on

se, että tavoiteasetanta on huomioitu erillisenä osa-alueena. Lisäksi tavoiteluokitus pitää sisällään taloudellisen ja johdon raportoinnin luotettavuuden. Tavoitteet osoittavat organisaation suunnan, jonka tulee olla huomioituna organisaation tehtävässä sekä visiossa. Organisaation tehtävä kertoo sen olemassaolon perustasta ja visio osoittaa halutun tulevaisuuden tilan. Tavoiteasetantaan kuuluu tarpeiden tunnistaminen, sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien ja osapuolten tarpeiden tasapainottaminen sekä riskien ja mahdollisuuksien tasapainottaminen.

Verrattuna COSO:on eroavaisuutena on myös riskienhallinta, koska COSO:ssa keskitytään enemmänkin riskien arviointiin. (Sisäiset tarkastajat ry, CoCo-opas). COSO-ERM:ssä, joka on riskienhallintaan paneutunut COSO:n muoto, painotetaan sitä, että riski voi olla mahdollisuus tai uhka. Näin ollen erilaisilla tapahtumilla voi olla joko kielteisiä tai myönteisiä vaikutuksia. Kielteiset tapahtumat ovat riskejä, joihin organisaatiossa tulee varautua ja myönteiset tapahtumat voivat vaikuttaa joko kumoamalla kielteisiä tapahtumia tai tarjota mahdollisuuksia. Myönteiset tapahtumat edistävät tavoitteiden toteutumista ja tukevat arvon muodostumista tai säilymistä. (COSO-ERM 2004, 16). Tavoitteiden asettaminen voi olla hyvinkin yksityiskohtaisesti suunniteltua tai epämuodollista riippuen organisaation koosta, rakenteesta ja tarpeista. Lisäksi tavoitteista tulee tiedottaa selkeästi.

Valvontatoimet ovat jälleen yhteneväisiä COSO:n kanssa, joten tämän uudelleen käsittelyä ei tarvita. Seuranta ja muutokset kohdasta haluan eritellä muutoksen, koska muutoksenhallinta on olennainen osa niin tavoitteiden asettamisessa kuin toiminnan arvioinnissakin (Sisäiset tarkastajat ry, CoCo-opas 19). Organisaatiot joutuvat kohtaamaan useita muutoksia ja mikäli se haluaa muutoksista selvittää, täytyy organisaatiossa olla toimiva muutoksenhallinta. Mikäli toiminnassa aiheutuu muutoksia edellyttää se myös muutoksia valvontajärjestelmässä, jotta valvontajärjestelmä voisi toimia edelleen tehokkaasti. Valvontajärjestelmän on kehityttävä ja muututtava muun organisaation mukana, jotta muutoksen mukanaan tuomat mahdollisuudet voidaan hyödyntää. Organisaation on seurattava ulkoista ympäristöä, jotta se saa selville mahdolliset ympäristössä tapahtuvat muutokset siltä varalta, että niillä olisi vaikutusta asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi organisaation on seurattava sisäistä ympäristöä saadakseen selville, tarvitseeko sen muuttaa toimintaa, menettelytapoja tai tavoitteitaan. (Sisäiset tarkastajat ry, CoCo-opas)

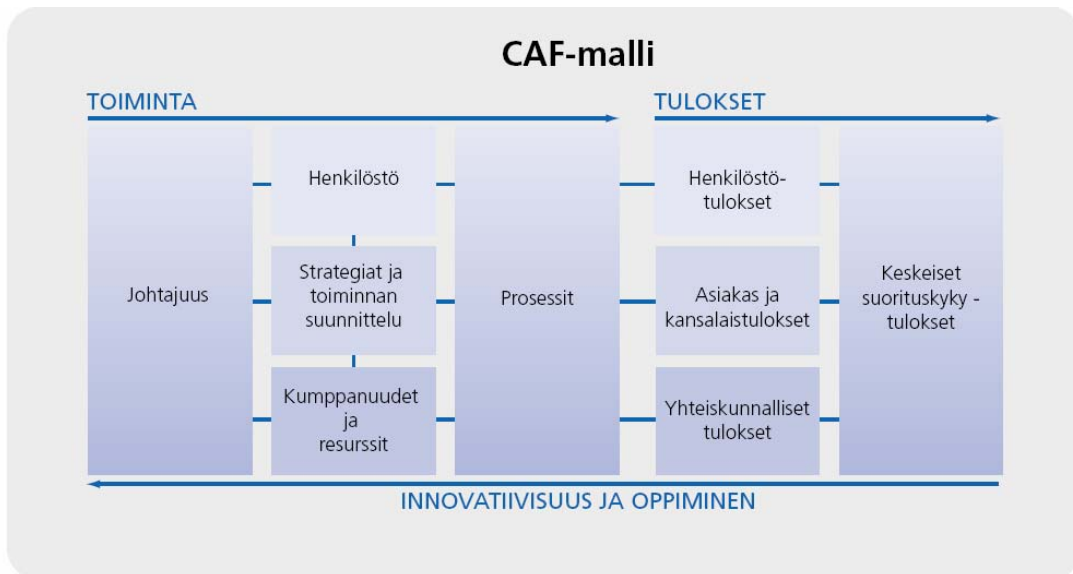
3.4 Muut sisäisen valvonnan arviointiin sopivat mallit

Sisäistä valvontaa voidaan arvioida myös muiden mallien avulla, joita ei lähtökohtaisesti siihen ole tarkoitettu. Tällaisia malleja ovat muun muassa suorituskykyyn perustuva malli (Balanced scorecard, BSC) ja erilaiset laatujärjestelmien arviointiin perustuvat mallit The European Foundation for Quality management (= EFQM) sekä ISO 9001. Lisäksi julkiselle sektorille on kehitetty arviointimalli, Common Assesment Framework, (myöh. CAF). Seuraavaksi kerron lyhyesti laatujärjestelmäarvioinneista EFQM ja CAF.

EFQM-malli edesauttaa organisaatiota ymmärtämään kilpailukyvyn ja erinomaisuuden kehittämisen merkityksen toiminnassaan. Malli ei kuitenkaan anna suoria toimintatapoja, vaan sinä painotetaan sitä, että erinomaisen suorituskyvyn voi saavuttaa monin tavoin. EFQM-malli muodostuu toiminnasta, tuloksista sekä innovatiivisuudesta ja oppimisesta. Näiden kolmen pääotsikon alla on yhdeksän eri arviointikriteeriä, joiden perusteella organisaatio voi toimintaympäristöään arvioida. Toiminta-arviointialueella tarkastellaan miten organisaatio toimii. Tähän kuuluvat mm. hyvä johtaminen, henkilöstön tietotaito, strategia sekä kumppanuus ja resurssit. Mallin mukaan toiminnalliset tavoitteet on mahdollista saavuttaa kaikki osa-alueet huomioiden jatkuvasti erinomainen suorituskyky. Tulokset -arviointikohdassa mitataan organisaation saavuttamia tuloksia toiminnan alueella. Tulokset muodostuvat mm. henkilöstötutkimuksista, asiakastuloksista sekä yhteiskunnallisista tuloksista. Innovatiivisuus ja oppiminen arviointialue muodostuu kaikista edellä mainituista osa-alueista. Innovatiivisuudella ja oppimisella painotetaan sitä, että organisaation tulee jokaisella arvioinnin osa-alueella huomioida jatkuva kehittyminen ja luova ajattelu. Tällä voidaan saavuttaa synergiaetuja mm. parantamalla prosesseja. EFQM-mallia voidaan hyödyntää itsearviointiin ja ulkopuolisen tekemään arviointiin. (Laatukeskus 1999)

CAF-arviointimalli (Kuvio 2) on julkisen sektorin organisaatiolle tarkoitettu arviointityökalu, josta löytyy vaikutteita Euroopan laatupalkintomallista (EFQM). EFQM:stä tämä malli eroaa juuri siinä, että tämä on erityisesti kehitetty julkisen sektoreiden organisaatioita varten. Malli soveltuu siten sekä valtiosektorin että

kuntasektorin käyttöön. CAF:n soveltumista julkiselle sektorille puolustaa sen helpompi käytettävyys. CAF-malli antaa yleistason kuvauksen organisaation toiminnasta. Mallin yhteneväisyys EFQM-malliin mahdollistaa mallien käytön samanaikaisestikin, jolloin mikäli organisaatio tarvitsee tarkemman kuvauksen, voidaan helposti vaihtaa mallista EFQM-malliin.



Kuvio 2 CAF-mallin osa-alueet

CAF mallin tarkoituksena on toimia työkaluna julkisen sektorin organisaatioiden suorituskyvyn arvioinnissa ja mittaamisessa. CAF:lla on neljä päätavoitetta, joista ensimmäinen on helpottaa laatujohtamisen menetelmien käyttöönottoa. Toisena päätavoitteena on vahvuksien ja parantamisalueiden paikantaminen. Mallin kolmantena tavoitteena on yhdistää erilaiset käytössä olevat laadunhallintajärjestelmät ja neljänneksi edistää vertailukelpoisuutta eri julkisten organisaatioiden välillä.

CAF-malli huomioi julkisen sektorin erilaisen johtajuuden verrattuna yksityiseen sektoriin. Julkisen sektorin vahva poliittinen johtajuus edellyttää erilaista katsantokantaa. Malli ei kuitenkaan ota kantaa poliittiseen johtamiseen suoraan vaan huomioi tämän ainoastaan siitä näkökulmasta, että julkisten sektoreiden johtajat auttavat poliittisia toimijoita politiikan muotoilussa analyysin ja visioinnin avulla. Lisäksi mallissa on huomioitu se, että julkinen sektori toimii annettujen resurssien varassa ilman tavoitetta taloudellisista voitoista. Suurimmat erot malleissa ovatkin juuri julkisen sektorin johtajuudessa ja resurssien hallinnassa.

CAF on tarkoitettu yleisen tason työkaluksi, jotta organisaatio voi muokata mallia sen mukaan, mikä parhaiten juuri sille sopii. CAF muodostuu yhdeksästä arviointialueesta ja niiden 28 arviointikohdasta. Näitä kohtia ei kuitenkaan suositella muutettavaksi kuten ei myöskään pisteytystaulukoita, vaan niiden täytyisi pysyä ennallaan vertailukelpoisuuden säilyttämiseksi. Yhdeksän arviointialuetta sisältävä malli kattaa kaikki organisaation toiminnan kannalta keskeisimmät osa-alueet. Ensimmäiset viisi osa-aluetta tarkastelevat niitä toimintatapoja, jotka auttavat organisaatiota saavuttamaan asetetut tavoitteet ja tavoitellut tulokset. Muut neljä osa-aluetta auttaa arvioimaan viiden ensimmäisen osa-alueen tuloksia eri näkökulmista.

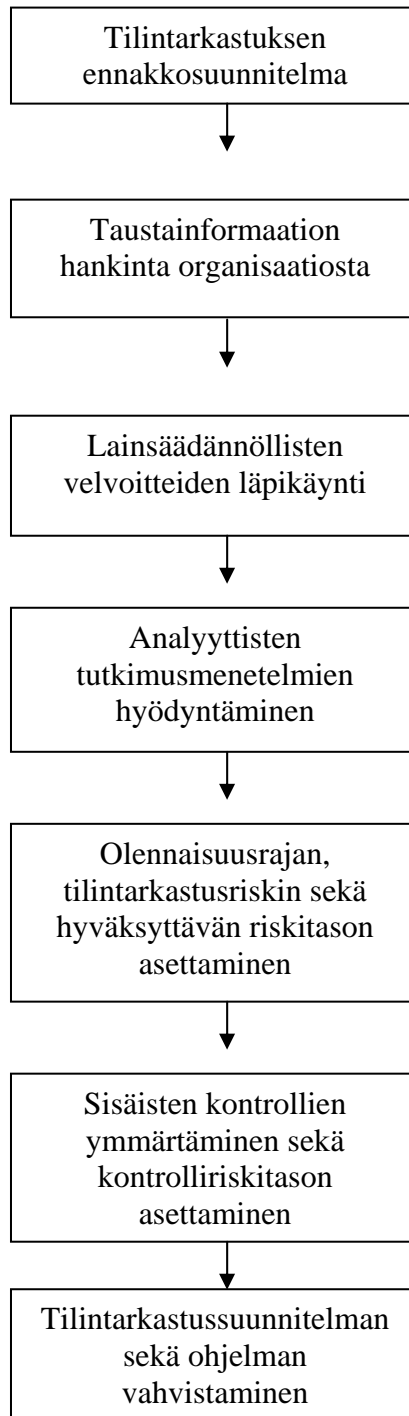
4 SISÄISEN VALVONNAN JA KONTROLLIEN TARKASTAMINEN TILINTARKASTAJAN TOIMESTA

4.1 Tilintarkastuksen suunnittelu

Tarkastajan tulee perehtyä riittävästi kirjanpidon ja sisäisen valvonnan järjestelmiin, jotta hän voi suunnitella tarkastusta sekä määritellä tehokkaan lähestymistavan. Tilintarkastussuunnitelman tulee olla asianmukainen sekä sisältää tarkastuksen kannalta olennaiset asiat, jotta tarkastus voi täyttää sille asetetut tavoitteet. Tilintarkastusalan suosituksen numero 300 mukaan tilintarkastustyö tulisi suunnitella siten, että tilintarkastaja voi suorittaa työnsä tehokkaasti. Suunnitteluun kuuluu niin toimintasuunnitelma kuin yksityiskohtainen suunnitelma tilintarkastustoimenpiteiden luonteesta, ajoituksesta sekä laajuudesta. (KHT-yhdistys 2005, 147). Lisäksi tilintarkastussuunnitelma tulee dokumentoida asianmukaisesti.

Tilintarkastussuunnitelman avulla tilintarkastaja pystyy tekemään alustavan arvioinnin sisäisen valvonnan toimivuudesta sekä tekee havaintoja siitä, mitkä mahdollisesti tulevat olemaan olennaisimpia tarkastuskohteita. Tilintarkastussuunnitelmassa on huomioita tutkielman viitekehyksessä määritelty yhteiskunnallinen ulottuvuus. Tilintarkastajan on suunnitelmaa tehdessään huomioitava informointivelvollisuutensa kolmansia osapuolia kohtaan. Taustalla tilintarkastussuunnitelmassa on lainsäädännöllinen velvoite tilintarkastuksen tavoitteen täyttymisestä eli siitä, että tarkastajalla täytyy olla riittävä varmuus tiedon oikeellisuudesta.

Tilintarkastuksen suunnitteluprosessi voidaan kuvata seuraavanlaisella kuviolla (kuvio 3) (Arens & Loebbecke 2000, 219). Kuvio sopii hyvin sovellettavaksi sekä yksityisen että julkisen sektorin tilintarkastukselle.



Kuvio 3 Tilintarkastuksen suunnitteluprosessi

Arens & Loebbecken (2000) kaaviossa (kuvio 3) tilintarkastus aloitetaan ennakkosuunnitelmalla. Suunnitelman laajuus riippuu paljon siitä, onko kyseessä täysin uusi vai jo ennalta tunnettu asiakas. Jos kyseessä on täysin uusi asiakas, tarkastaja joutuu tekemään enemmän pohjatyötä kuin vanhan asiakkaan kanssa. Toisaalta vanhankin asiakkaan tilanne on saattanut muuttua niin paljon, että pohjatyötä tarvitaan enemmän. Ennakkosuunnitelmassa myös nimetään tarkastaja tai tarkastajat, jotka

tarkastusta lähtevät tekemään. Samalla määritellään tarkastuksen sitomia resursseja niin työntekijöiden kuin ajankäytönkin näkökulmasta. Näiden tekijöiden pohjalta pystytään määrittelemään arvio tarkastuksen aiheuttamista kustannuksista.

Taustamateriaalin hankinnan tavoitteena on ymmärtää tarkastettavan kohteen toimintaympäristö. Tähän Arens & Loebbecke (2000, 224) antaa kolme perustetta. Ensiksikin monella toimialalla on omat laskentamenetelmänsä, jotka tulee selvittää ennen kuin tilinpäätösinformaatiota voidaan täysin ymmärtää. Toisaalta myös julkisella sektorilla sekä voittoa tavoittelemattomilla yhteisöillä on erilaiset laskentavaatimukset, jotka täytyy huomioida tilintarkastusta suunniteltaessa. Toiseksi tilintarkastajan tulee selvittää toimialalle tyypilliset riskit, jolloin hän voi miettiä tarkastukselle sopivaa tilintarkastusriskitasoa. Tyypillisesti riskitaso vaihtelee eri toimialojen välillä. Kolmanneksi kuhunkin toimintaympäristöön liittyy luontaisia riskejä, jotka täytyy huomioida tarkastuksessa. (Arens & Loebbecke 2000, 224). Toimialalle tyypillisen riskin määrittäminen on luonnollisesti vaativampaa ensimmäisenä vuonna ja kohteessa hankitun tarkastuskokemuksen kautta tilanne helpottuu.

Taustamateriaalin hankinnassa voidaan hyödyntää useita eri lähteitä. Yksi tärkeimmistä taustamateriaalin lähteistä ovat aikaisemmat tilintarkastajat, joilta on mahdollista saada tietoa aikaisemmista tarkastuksista sekä niiden toteutustavoista. Myös tieto siitä, miten asiakas eroaa muista vastaavalla toimialalla toimijoista, antaa tilintarkastajalle tietoa siitä, millä tarkastusmenetelmillä tarkastus voidaan toteuttaa. Taustamateriaalin hankinnan yhteydessä on myös hyvä miettiä sitä, tarvitaanko tarkastuksessa ulkopuolisia asiantuntijoita. Ulkopuolisesta avusta esimerkkinä voisivat olla mm. tietojärjestelmien arvioimisessa avustavat tietoliikenneasiantuntijat tai kultasepän liikkeen tarkastuksen yhteydessä jalokiviasiantuntijat. (Arens & Loebbecke 2000, 225)

Lainsäädännöllisten velvoitteiden läpikäynnissä tarkastaja perehtyy mm. kokousasiakirjoihin, johdon laatimaan toimintaohjeeseen sekä sopimuksiin. Kokousasiakirjoista nähdään sekä käsitellyt että päätetyt asiat. Kokousasiakirjoista tarkastetaan asiasisällön lisäksi myös muotoseikat, jotta ne täyttävät kokousasiakirjoille asetetut vaatimukset.

Analyttiset tutkimusmenetelmät määräytyvät hyvin pitkälle sen mukaan, mitä prosessissa on tarkastuksen edetessä ilmennyt. Toisaalta tarkastajalla on jo suunnitteluvaiheessa ollut tietynlainen mielikuva siitä, mitä tarkastus sisältää. Pidempiaikaisissa asiakassuhteissa sekä varsinkin isoissa konserneissa vuosittaisten tarkastusten painopistealueet saattavat vaihdella, mikä on vaikuttanut tarkastajan lähtökohta-arvioon. Joka tapauksessa kaikki prosessin edeltävät vaiheet auttavat kuitenkin tarkastajaa määrittelemään tarkastuksen luonteen, ajoituksen sekä laajuuden. Analyttisillä menetelmillä pyritään selvittämään kaikista olennaisimmat tarkastuskohteet sekä ne kohteet, jotka sisältävät mahdollisesti suuren riskin. Analyttisillä menetelmillä tarkoitetaan tässä mm. erilaisia tunnuslukuja sekä toimialavertailuja. Tunnuslukuja voidaan laskea kannattavuudesta, tuottavuudesta ja taloudellisuudesta, ja sen lisäksi tunnuslukuja voidaan laskea mm. rahoitukselle.

KHT-yhdistyksen suositusten sekä Intosain tarkastusstandardien mukaan, tarkastajan tulisi soveltaa analyttisiä menetelmiä suunnittelu- ja yhteenvetovaiheessa. Analyttisellä tarkastuksella ja analyttisillä menetelmillä voidaan analysoida suhdelukuja tai kehityssuuntia, jolloin voidaan selvittää vaihtelujen syitä (Koskivaara 2004, 38). Intosain tarkastusstandardien mukaan tarkastaja voi analyttisillä menetelmillä tarkastussuunnitelmavaiheessa saavuttaa seuraavanlaista informaatiota:

- vahvistaa ja parantaa tietämystä organisaation toiminnasta
- tunnistaa alueita, joilla on mahdollinen tarkastusriski
- tunnistaa merkittäviä poikkeamia tai epätavallisuuksia tapahtumissa ja/tai tilisaldoissa
- suunnitella yksityiskohtaisessa tapahtumien tarkastamisessa sovellettavien tarkastusmenettelyjen (analyttiset menetelmät mukaan luettuna) luonteen, aikataulun ja laajuuden entistä paremmin
(Intosain standardien EU-sovellusohjeet, 75)

Olenaisuusrajan määrittämisellä tarkoitetaan sitä absoluuttista rahamäärää tai prosentuaalista lukua, jonka alle tarkastuksessa havaitut virheet tai puutteet tulee jäädä. Mikäli tarkastaja asettaa matalan rajan, tarkoittaa tämä sitä, että analyttisiä menetelmiä tulee lisätä verrattuna siihen, että raja olisi korkeampi. Kun olenaisuusraja on

määritetty, voi tilintarkastaja asettaa hyväksyttävän riskitason riskimallin (kaava 1) mukaan:

$$\text{kaava 1} \qquad \text{PDR} = \text{AAR} / \text{IR} + \text{CR}$$

PDR = Suunniteltu riskitaso (planned detection risk)

AAR = Hyväksyttävä tarkastusriski (acceptable audit risk)

IR = toiminnan luonteesta johtuva riski (inherent risk)

CR = kontrolliriski (control risk)

Sisäisten kontrollien ymmärtäminen sekä kontrolliympäristön riskikohteiden kartoittamisen lisäksi perehdytään organisaation ulkoisiin riskeihin. Tuotteiden kausi- ja suhdanneherkkyys, tutkimus- ja kehitystoiminnan merkitys, riippuvuus yhdestä tai vain muutamasta asiakkaasta sekä raaka-aineen saatavuus ovat tyypillisiä esimerkkejä ulkoisista riskitekijöistä. (Riistama 2000, 73)

Tilintarkastussuunnitelman sekä ohjelman vahvistamisen jälkeen, tarkastusta lähdetään suorittamaan suunnitelman mukaisesti. Alussa työ kohdistetaan olennaisimpiin riskialueisiin. Tilintarkastus on iteratiivinen prosessi, mikä tarkoittaa sitä, että työn edetessä kertynyttä tietoa käytetään hyväksi uusien tehtävien suunnittelussa. Tilintarkastustyölläkin on siten laajuuden lisäksi aikaulottuvuus. (Riistama 2000, 73)

Edellä käsitelty tilintarkastuksen suunnitelmaprosessi (kuvio 3) antaa kokonaisuudessaan tilintarkastajalle käsityksen sisäisestä valvonnasta. Tilintarkastajan tulee perehtyä sisäisten kontrollien toimintaan riittävässä määrin ymmärtääkseen sisäisen valvonnan heikkoudet ja vahvuudet. Olennaisimmat osa-alueet tämän tavoitteen saavuttamiseksi tilintarkastuksen suunnitelmaprosessin mukaan ovat sisäisten kontrollien ymmärtäminen, riskien kartoittaminen sekä olennaisuus.

4.1.1 Tilintarkastusriski ja sisäinen kontrolli

Tilintarkastaja toteuttaa tarkastuksen tarkastussuunnitelman pohjalta. Tarkastussuunnitelmassa mm. määritellään riskit, perehdytään organisaatioon, kerätään aineistoa sekä pyritään ymmärtämään organisaation toimintaympäristöä.

Tilintarkastajan ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista eikä taloudellisesti järkevää tarkastaa kaikkea tietoa, mikä liittyy tilinpäätökseen. Samalla tarkastaja kuitenkin ottaa sen riskin, että tilinpäätökseen saattaa sisältyä virhe, joka jää tarkastuksessa havaitsematta. Tätä riskiä kutsutaan tilintarkastusriskiksi. Tilintarkastajan tulee tarkastussuunnitelmassaan määritellä taso hyväksyttävälle tilintarkastusriskitasolle.

Tilintarkastusriskillä siis tarkoitetaan riskiä siitä, että tilintarkastaja antaa väärän lausunnon tilintarkastuskertomuksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että tilintarkastaja ei ole huomannut oleellista virhettä mikä saattaisi vaikuttaa tilintarkastuskertomuksen muotoon. Tilintarkastusriski muodostuu kolmesta eri riskistä

1. Toimintariskillä tarkoitetaan sitä, että yrityksen toiminta aiheuttaa virheen kirjanpidossa, jolloin tiettyyn tilisaldoon saattaa sisältyä virhe tai puute. Tämä saattaa olla olennainen joko yksin tai yhdessä muissa saldoissa tai tapahtumalajeissa esiintyvien virheiden tai puutteiden kanssa, olettaen ettei ole olemassa näihin liittyviä sisäisiä kontrolleja.
2. Kontrolliriskillä tarkoitetaan sitä, että kirjanpitojärjestelmä tai sisäinen kontrolli ei havaitse tai korjaa toimintariskin aiheuttamaa virhettä.
3. Havaitsemisriskillä tarkoitetaan sitä, että tilintarkastaja ei havainnoi riskiä

(KHT-yhdistys 2005, 164)

Jotta tilintarkastaja pystyisi suunnittelemaan tilintarkastuksen laajuuden ja valitsemaan oikean lähestymistavan, hänen tulisi riittävässä määrin ymmärtää kirjanpitojärjestelmien ja sisäisen kontrollijärjestelmän toimintaa. Tilintarkastajan tulee käyttää ammatillista harkintaa arvioidessaan tilintarkastusriskiä ja suunnitellessaan tilintarkastustoimenpiteet siten, että varmistetaan riskin pienentäminen hyväksyttävälle tasolle.

Tilintarkastusriskin eri osatekijät vaikuttavat käänteisesti toisiinsa. Jos kontrolliriski ja toimintariski ovat alhaisia, voi tilintarkastaja hyväksyä korkeamman havaitsemisriskin ja silti säilyttää tilintarkastusriskin hyväksyttävällä tasolla. (Tilintarkastusalan suositukset 2005, 164 ja 178). Julkisella sektorilla käyttäjien odotukset, varsinkin laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta, vaikuttavat siihen, että usein hyväksytään

ainoastaan yhden prosentin riskitaso (Intosai, Eurooppa 21). Yksityisellä sektorilla hyväksyttävä riskitaso vaihtelee, mutta aika tyypillinen taso on pari prosenttia.

4.1.2 Olennaisuus

Olennaisuuden (engl. materiality) käsite on tärkeä puhuttaessa tilintarkastajan tekemästä tarkastuksesta sekä siinä esiin tulleista tarkastushavainnoista. Tilintarkastuksen tavoitteeksihan määriteltiin riittävän varmuuden saaminen siitä, että tilinpäätökseen ei sisälly olennaisia virheitä. Lisäksi tämä tieto pitää pystyä välittämään sidosryhmille tilintarkastuskertomuksessa. KHT-yhdistyksen suositusten mukaan tilintarkastajan tulisi tilintarkastusta suorittaessaan kiinnittää huomio olennaisuuteen sekä sen suhdetta tilintarkastusriskiin. Olennaisuuden käsite onkin tilintarkastusriskin käänteinen puoli. Olennaisuuden rajoista ei ole olemassa varsinaista lakitekstiä, vaan se sisältyy hyvään tilintarkastustapaan.

Olennaisuus määritellään usein sen mukaan, että tieto on olennainen jos sen esittämättä jättäminen tai totuudenvastainen esittäminen vaikuttaa tilinpäätösinformaation pohjalta tehtäviin taloudellisiin päätöksiin. Toisin sanoen jos tilinpäätöstiedolla olisi olennainen vaikutus tilinpäätösinformaation hyödyntäjiin. Tällöin olennaisuus on riippuvainen erän suuruudesta kyseisessä tilanteessa. Tiedon luokittelu olennaiseksi tilinpäätöstarkastuksessa perustuu tilintarkastajan ammatilliseen harkintaan. (KHT-yhdistys 2005, 159). Koskinen (1999, 58) teoksessaan määrittelee olennaisuuden sen mukaan, että yhtä ainoa olennaisuuden määrittelyä ei ole olemassa. Hän on todennut, että laskentatoimessa ja näin ollen myös tilinpäätöksessä, ei voida tieteellisen tarkasti määritellä olennaisuuden rajaa. Tilintarkastuksessa kuitenkin olennaisuus pystytään määrittelemään suhteessa tarkastettavaan kokonaisuuteen.

Tilintarkastusprosessissa olennaisuus ilmenee kahdella eri tavalla. Ensimmäinen olennaisuus määritellään jo alkuvaiheessa suhteessa kokonaisuuteen, jolloin tilintarkastussuunnitelmaa tehtäessä tilintarkastaja määrittää hyväksyttävän olennaisuusrajan. Toisekseen olennaisuutta joudutaan miettimään suhteessa saatuun tarkastusevidenssiin. (Taylor & Glezen 1997, 184). Olennaisuusraja tulee määritellä tapauskohtaisesti ja siihen vaikuttavat moni asia kuten esimerkiksi toimiala. Kaikki tilinpäätöserät, jotka ylittävät olennaisuuden rajan, tulevat näin ollen havaituiksi.

Olenaisuuden ylittyessä tulee huomio kiinnittää myös virheen tai puutteen laatuun ja määrään.

Tilintarkastajan tulisi huomioida myös suhteellisen pienet virheet tai puutteet, mikäli ne yhteenlaskettuina ylittävät olenaisuusrajan. Kuukausittain tehty virhe on moninkertainen tilinpäätöksessä. (KHT-yhdistys 2002, 160). Tilintarkastuksissa olenaisuusraja voidaan määritellä sekä absoluuttisena (esim. 10 000 €) että prosenttilukuna (esim. x % bruttomenoista). Lisäksi on olemassa tilanteita, joissa tiliryhmät tai tilitapahtumat ovat luonteeltaan olennaisia, jolloin niistä on aina ilmoitettava. Lisäksi tieto voi olla olennainen asiayhteytensä perusteella. Tästä esimerkkinä tappio, joka on saattanut muuttua pienenkin tilinpäätösvirheen takia voitoksi muutoin merkityksettömän erän takia. (Intosain tarkastusstandardit, 19)

4.2 Sisäinen valvonnan tarkastaminen

Seuraavassa käsittelen valvonnan eri tyyppisiä, jotka soveltuvat tilintarkastajan lähestymistavaksi useimpiin organisaatioihin. Nämä valvonnan tyypit edustavat myös joukkoa, joiden luotettavuutta tilintarkastajan tulee arvioida.

1. *Organisaatioon perustuva valvonta.* Jokaisessa organisaatiossa tulee olla organisaatiokaavio, jossa määritellään vastualueet ja niiden jakautuminen ja yksilöidään raportointisuhteet myös sisäisen valvonnan näkökulmasta.
2. *Tehtävien erillään pitäminen.* Yksi tärkeimmistä valvontakeinoista on tehtävien erillään pitäminen, jolla pyritään siihen, että yhdellä henkilöllä ei ole sellaisia tehtäviä ja vastualueita, että hän voisi kirjata ja käsitellä tapahtuman alusta loppuun asti. Tällaisia ovat esimerkiksi hyväksyminen, maksatus ja kirjaaminen.
3. *Fyysinen valvonta.* Fyysinen valvonta liittyy pääsääntöisesti varastonhoitoon sekä varojen hallintaan. Niihin kumpaankin liittyy menettelyjä, joilla turvataan se, että vain valtuutetut henkilöt käsittelevät omaisuutta. Erityisen

tärkeää fyysinen valvonta on silloin, kun kyseessä on arvokas tai erityisen haluttu omaisuus.

4. *Valtuuttaminen ja hyväksyminen.* Kaikkiin toteutettaviin päätöksiin ja toimiin tulee olla lupa tai hyväksyntä asianomaiselta vastuuhenkilöltä. Hyväksymisvaltuuksien rajoista tulisi olla erittely.
5. *Aritmeettinen ja laskennallinen valvonta.* Aritmeettisella ja laskennallisella valvonnalla tarkastetaan, että kirjattuihin ja käsiteltyihin on olemassa asianmukainen hyväksyntä, minkä lisäksi tarkastetaan myös kirjausten oikeellisuus ja tarkkuus. Tähän valvontaosioon kuuluvat mm. aritmeettisen paikkansapitävyyden tarkistus, tilien täsmäytykset sekä tarkistustilit.
6. *Henkilöstö.* Henkilöstön taitojen tulee olla oikeassa suhteessa vastuualueeseen. Minkä tahansa tehokkaan, toimivan ja luotettavan järjestelmän perustana on sitä toteuttavien henkilöiden soveltuvuus sekä pätevyys tehtävään. Henkilöstön valinta, koulutus, pätevyys sekä henkilökohtaiset ominaisuudet tulee ottaa huomioon tehokkaan valvontajärjestelmän muodostamisessa.
7. *Vastuuhenkilöiden toteuttama valvonta.* Kaikkiin sisäisiin valvontajärjestelmiin tulisi kuulua vastuuhenkilöiden toteuttama seuranta, jonka avulla valvotaan tapahtumia sekä niihin liittyviä kirjauksia päivittäin.
8. *Johdo.* Johdon valvonta kattaa yleisen seurannan ja valvonnan, johdon raporttien tarkastelun sekä vertauksen budjettiin sekä sisäisen tarkastuksen arvioinnin.

(INTOSAI:n standardien EU-sovellusohjeet 1998)

Sisäisen kontrollijärjestelmän osalta tilintarkastajan tulee varmistua siitä, että kontrollijärjestelmä on järjestetty asianmukaisesti ja toimii tarkoitetulla tavalla. Kuten

aiemmin ilmeni, tulee tilintarkastajan hankkia riittävästi evidenssiä siitä, että kirjanpitoon ja tilinpäätökseen ei sisälly mitään olennaisia virheellisyyksiä tai puutteellisuuksia (Riistama 2000). Valvontaympäristöä on arvioitava säännöllisesti, jotta se voisi toimia tehokkaasti. Pääsääntöisesti tämän tehtävän hoitaa organisaation johto, joka sitten välittää tulokset niille, joille se on vastuullinen toiminnastaan. (Sisäiset tarkastajat ry, CoCo-opas)

Aiemmin määritellyistä organisaation sisäisen kontrollijärjestelmän tavoitteista voidaan hyvin nähdä, että organisaatio ei pysty täyttämään asetettuja taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita ilman toimivaa sisäistä kontrollijärjestelmää. Sisäinen kontrollijärjestelmä on COSO:ssa määritelty prosessiksi, joka tilintarkastajan täytyy tarkastaa sekä lisäksi arvioida sen toimivuutta. Tilintarkastusalan suositusten mukaan kontrollijärjestelmä muodostuu kontrolliympäristöstä (suositus 400, 8a) sekä kontrollitoimenpiteistä (suositus 400, 8b). Tilintarkastusta suorittaessaan tilintarkastaja kiinnittää huomiota vain siihen sisäisen kontrollijärjestelmän osaan, mikä on olennaista tilinpäätöskannanottojen kannalta.

Sisäisen valvonnan tarkkailujärjestelmät sekä tarkkailutoimenpiteet ovat persoonattomia (Vento & Salminen 1981, 16) ja ne saattavat poiketa toisistaan monesti eri organisaatioissa toiminnan laadun ja laajuuden perusteella. Tilintarkastajien tarkastaessa sisäistä valvontaa he myös ottavat samalla kantaa tarkkailujärjestelmien tarkoituksenmukaisuuteen (Heikkonen & Koskinen 1985, 155).

Sisäisten kontrollien testaaminen

Kontrollit tulee testata, jotta saadaan tilintarkastusevidenssiä havaintojen vahvistukseksi. Testausta tehdään selvyuden saamiseksi siitä, että kontrollijärjestelmä toimii tehokkaasti. Tehokkaalla järjestelmällä tarkoitetaan sitä, että se on suunniteltu estämään, havaitsemaan ja korjaamaan olennaisia virheitä. Toisekseen tarkastetaan kontrollinen ajallinen tehokkuus, koska kontrollien tulee toimia tehokkaasti koko tilikauden ajan. (KHT-yhdistys 2005, 27)

Tilintarkastusalan suositusten mukaan (KHT-yhdistys 2005, 172) kontrollitoimenpiteet voivat käsittää liiketapahtumiin ja muihin tapahtumiin liittyvän dokumentaation yksityiskohtaista tarkastusta. Tarkastuksen tavoitteena on tilintarkastusevidenssin

hankkiminen siitä, että kontrollit ovat toimineet asianmukaisesti (todetaan, että liiketapahtuma on hyväksytty). Toisekseen kontrolleja voidaan testata havainnoimalla, mm. keskustelemalla sellaisista toimista, joista ei jää jälkeä (kuka tosiasiasa suorittaa tietyn toimenpiteen). Kolmanneksi testausta voidaan toteuttaa tekemällä kontrollitoimenpide uudelleen. Tällä pyritään varmistamaan se, että toimenpiteet on suoritettu oikein (pankkitilien täsmäyttäminen).

Tarkastustoimenpiteet kohdistetaan alueille, jotka on luokiteltu korkean riskin alueiksi. Korkean riskin alueita ovat ainakin isot taseen ja tuloslaskelman erät, muutokset liiketoiminnassa, yrityskaupat, monimutkaiset asiat, arvionvaraiset erät, aiemmin ongelmalliset asiat sekä alueet, joissa kontrollia ei ole. Edellä mainitut asiat tulee aina tarkastaa, koska niihin sisältyy normaalia korkeampi virheen mahdollisuus. Tyypillisesti kontrollien toimivuutta arvioidaan tase-erittäin, toiminnoittain tai tapahtumalajeittain. Mikäli kyseessä on korkean riskin alue tai olennainen tapahtuma, suoritetaan erän kohdalla yksityiskohtainen aineistotarkastus.

Tilintarkastajan hankkiessa tarkastusevidenssiä kontrolleja testaamalla, hänen tulee arvioida evidenssin tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tukeakseen arvioidun kontrolliriskin tasoa. Tilintarkastusevidenssi sisäisestä kontrollijärjestelmästä muodostuu sen rakenteesta ja toiminnasta. Rakenteella tarkoitetaan sitä, että kontrollijärjestelmä on suunniteltu asianmukaisesti siten, että se havaitsee tai korjaa olennaiset virheet. Toiminnalla taas tarkoitetaan sitä, että sisäinen kontrollijärjestelmä on olemassa ja toimii tehokkaasti tarkasteltavana ajanjaksona. (KHT-yhdistys 2005, 195)

4.3 Yhteistyö ja koordinointi sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen välillä

Ulkoisen ja sisäisen tarkastuksen välinen yhteistyö vaatii koordinoitua, jotta työnjako voidaan toteuttaa tarkastustarpeiden mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla. Paras mahdollinen tapa tarkoittaa osittain myös kustannustehokkuutta, koska varsinkin suurissa yhteisöissä tilinpäätöstä koskevat tarkastustoimet vaativat useimmiten

merkittävästi työaikaa. Sisäisen tarkastuksen osallistuminen tähän on perusteltua siten myös kustannussäästöillä.

Tarkastajatahojen yhteistyön merkitys on huomioitu myös ammattijärjestöissä. Tilintarkastajien suosituksissa, Intosain tarkastusstandardeissa sekä sisäisen tarkastuksen ammattistandardeissa on ohjeistusta toisen tarkastajan työn hyödyntämiseen.

Ulkoisen tarkastus voi mahdollisesti hyödyntää sisäisen tarkastuksen tekemää työtä, mikäli tarkastaja katsoo, että sisäisen tarkastuksen toimet vaikuttavat siltä, että niitä voidaan hyödyntää tarkastuksessa. Mikäli sisäinen tarkastus toimii tehokkaasti voi ulkoinen tarkastus rajoittaa oman työnsä laajuutta. Sisäisen tarkastuksen luotettavuudessa kriittisimmät kohdat ovat sisäisen tarkastuksen asema organisaatiossa, toimien laajuus, tekninen osaaminen sekä tehtyjen toimien huolellisuus. Ulkoisen tarkastuksen tulee miettiä sisäisen tarkastuksen asemaa ja toimia sekä suhteuttaa ne omaan työhönsä tarkastusta suunniteltaessa.

Sisäisellä ja ulkoisella tarkastuksella on yhtenäiset tavoitteet sisäisten kontrollien tarkastamisen suhteen. Ensinnäkin molempien intresseissä on tarkastaa sisäisen kontrollijärjestelmän toimivuus niin, että sisäiset kontrollit auttavat välttämään tai paljastavat mahdolliset virheet tai petokset kohteessa. Toisekseen molemmat haluavat varmuuden laskentajärjestelmän luotettavuudesta, jotta tilinpäätösinformaatio on oikeaa ja riittävää. (Howard 1982, 41).

Raportointi on erittäin oleellinen osa tarkastajien välistä yhteistyötä. Useissa aihetta käsittelevissä tutkimuksissa on havaittu, että juuri raportoinnin puute on syy siihen, että ulkoinen ja sisäinen tarkastus eivät voi hyödyntää toisen osapuolen tekemää työtä tai tarkastushavaintoja omassa tarkastuksessaan. Sisäinen tarkastus laatii tehtävää suorittaessaan tarkastusraportin, joka tulisi välittää ulkoiselle tarkastukselle. Tilintarkastuksen kannalta erityisen kiinnostavia asioita ovat toimenpidesuosituksien, joita sisäinen tarkastaja on esittänyt tarkastustuloksina. Sisäisen tarkastuksen ollessa tehokasta saisi ulkoinen tarkastus tätä kautta tietoa mm. valvonnan toimivuudesta ja toiminnan tehokkuudesta. Sisäinen tarkastaja tuntee myös paremmin koko organisaation, toimintatavat, henkilöstön ja yrityskulttuurin, josta on hyötyä ulkoiselle tarkastukselle. Mikäli ulkoinen tarkastaja kokee sisäisen tarkastuksen laajuudeltaan

riittäväksi eikä riippumattomuus kärsi, voi hän hyödyntää sitä ja näin vähentää päällekkäisiä tarkastustoimenpiteitä.

4.4 Tilintarkastajan raportointi sisäisen valvonnan toimivuudesta

Tilintarkastajan raportointi on monitahoisempaa ja säädellympää yksityisellä sektorilla kuin julkisella sektorilla. Yksityisellä sektorilla tilintarkastajan raportointimuodot ovat tilintarkastuskertomus, tilintarkastuspöytäkirja, tilinpäätösmerkintä sekä tilintarkastusmuistio. Näistä olennaisin on tilintarkastuskertomus sekä siihen läheisesti liittyvä tilinpäätösmerkintä. Sisäisen valvonnan tasolla on vaikutusta tilintarkastuskertomuksen muotoon. Tähän vaikuttaa hankittu tilintarkastusevidenssi sekä niiden pohjalta tehdyt johtopäätökset. Sisäistä valvontaa voidaan käsitellä myös tilintarkastuspöytäkirjassa, mikäli asia ei ylitä olennaisuusrajaa ja näin ollen edellytä asian käsittelyä kertomuksessa.

Suomessa tilintarkastuskertomuksesta on säädetty tilintarkastuslain 19 §:ssä. Tilintarkastuskertomus on annettava kultakin tilikaudelta ja osoitettava asianmukaiselle elimelle, yleensä yhtiökokoukselle. Tilintarkastaja voi antaa vakiomuotoisen lausunnon, mikäli tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot säädetyn normiston mukaisesti. Tilanteessa jossa tilintarkastaja ei voi antaa vakiomuotoista tilintarkastuskertomusta, tulisi kertomuksessa esittää olennaisesti tähän vaikuttaneet syyt.

Sisäisen valvonnan osalta vakiomuotoinen kertomus kertoo siitä, että olennaisia heikkouksia kontrollijärjestelmässä ei ole havaittu ja tarkastus on pystytty suorittamaan tarvittavassa laajuudessa. Jos tilintarkastaja ei voi antaa vakiomuotoista lausuntoa, kutsutaan kertomusta silloin mukautetuksi. Tilintarkastusalan suositusten mukaan (700; 29) tilintarkastuskertomus on mukautettu seuraavissa tapauksissa:

Lausuntoon vaikuttamattomat seikat:

- a) lisätiedon antaminen (tarkoituksena on selventää asiaa, joka on jo ilmoitettu tuloslaskelman tai taseen liitetiedoissa, ja tällainen lisätieto ei vaikuta tarkastajan lausuntoon)

Lausuntoon vaikuttavat seikat:

- a) ehdollinen lausunto (tilintarkastusta ei ole voitu suorittaa riittävässä laajuudessa tai tilintarkastajan ja johdon välillä on näkemuseroja tilinpäätöseristä)
- b) avoin lausunto (tilintarkastaja ei ole pystynyt hankkimaan riittävästi tilintarkastusevidenssiä eikä näin ollen voi antaa lausuntoa tilinpäätöksestä)
- c) kielteinen lausunto (tilinpäätöksessä on niin paljon harhaanjohtavuutta tai puutteellisuutta, että ehdollinenkaan lausunto ei riitä)⁵

(KHT-yhdistys 2005)

Tilintarkastuslain 20 § mukaan tilintarkastaja voi esittää tilintarkastuspöytäkirjassa huomautuksia sellaisista seikoista, joita ei esitetä tilintarkastuskertomuksessa. Tämä mahdollistaa sen, että pöytäkirjaan on mahdollista kirjata huomautuksia tai muistutuksia. Muistutukset ovat luonteeltaan eriä, jotka ovat jääneet olennaisuusrajan alle, mutta joihin tilintarkastaja haluaa kiinnitettävän huomiota. Huomautukset taas perustuvat tilintarkastajan tekemiin havaintoihin ja voivat koskea tilinpäätöstä, kirjanpitoa, valvontajärjestelmää, varainhoitoa, hallintoa tai muita tarkastuksessa esille tulleita asioita (KHT-yhdistys 2005, 336). Tarkastuspöytäkirja tulee osoittaa henkilölle, joka vastaa hallinnon ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Tämän tulee käsitellä pöytäkirja välittömästi ja säilyttää se asianmukaisella tavalla. Tilintarkastuspöytäkirja ei ole julkinen asiakirja, joten sitä ei liitetä tilinpäätökseen. Lisäksi tilintarkastaja antaa tilinpäätösmerkinnän siitä, että tilintarkastus on suoritettu ja tilintarkastuksesta on annettu tilintarkastuskertomus. Tilinpäätösmerkinnässä otetaan kantaa siihen, että tilinpäätös on laadittu hyvän kirjanpitotavan mukaisesti. (Tilintarkastuslaki 18 §)

Kuten aiemmin jo tuli ilmi, myös julkisella sektorilla tilintarkastuksen keskeinen tavoite on tilintarkastuskertomus. Erona yksityissektorin kertomukseen on se, että kunnan ja valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksessa sisäisen valvonnan tila on sisällytetty omaksi kappaleekseen kertomukseen. Julkisyhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa on enemmän mahdollisuuksia sisällyttää sellaista

⁵ Katso lisätietoja tarkastuskertomusten sisällöstä ja eri lausuntojen vaikutuksista kertomuksen muotoon: Tilintarkastusalan suositukset 2005

informaatiota ja sellaisia tietoja kansalaisten ja julkisyhteisöjen jäsenten tietoon, jotka tilintarkastaja katsoo tarpeelliseksi ja yhteisön jäsenten etujen mukaisiksi. Tilintarkastajalla on myös oikeus antaa, olosuhteiden niin vaatiessa, tilinpäätöstä täydentäviä tietoja kertomuksessaan. On kuitenkin muistettava hyvän tilintarkastustavan velvoittava vaikutus siihen, että tieto on luonteeltaan olennaista. Jos tilintarkastusta ei ole voitu suorittaa hyvän tilintarkastustavan edellyttämällä tavalla, on siitä mainittava kertomuksessa (KPMG 2004, 83).

Valtiontalouden tarkastusvirastossa tarkastaja antaa vuosittain väliraportin, jossa tiedotetaan johdolle korjaamista vaativat asiat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Väliraportilla pyritään siihen, että asiat tulevat korjatuiksi jo tilikauden aikana. Tämä palvelee sekä tarkastuskohteen että tarkastusviraston etua, koska asiat on helpompi korjata lähempänä tapahtumisajankohtaa. Tarkastajien työ taas helpottuu, koska esimerkiksi systemaattinen virhe ei pääse haittaamaan koko tilikauden kirjanpitoa. Tarkastusvirastolla on lisäksi mahdollisuus käyttää raportointivälineenä tarkastusmuistiota merkittävien tai periaatteellisesti tärkeiden asioiden raportoinnissa. Muistiota voidaan käyttää jos esimerkiksi vallitsevia mielipiteitä on useita tai jos tarkastuskohde ei hyväksi väliraportissa olevia tarkastushavaintoja. Joskus myös tieto tarvitsee välittää nopeammin ohjaavalle ministeriölle, kuin jos tieto raportoitaisiin vasta tilintarkastuskertomuksessa. (Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusjulkaisuja 2003, 26).

Tarkastuksen lopussa tilintarkastaja antaa tilintarkastuskertomuksen lisäksi vuosiyhteenvedon suoritetusta tarkastuksesta sekä siitä annetuista raporteista. Vuosiyhteenvedo ei ole julkinen asiakirja, vaan on tarkoitettu ainoastaan tarkastusviraston sekä tarkastuskohteen käyttöön. Vuosiyhteenvedon tarkoituksena on täydentää tilintarkastuskertomuksen havaintoja. Vuosiyhteenvedon pohjalta valmistellaan tilintarkastuskertomus ja yhteenvedoon jäävät asiat, jotka eivät ylitä raportointikynnystä eli olennaisuuden rajaa. (Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastusjulkaisuja 2003, 27).

Intosain tarkastusstandardien mukaan tilintarkastuksen päätteeksi annetaan tilintarkastuskertomus, jossa havainnot on esitetty tarkoituksenmukaisesti, ymmärrettävästi sekä selvästi ja yksiselitteisesti (Intosain tarkastusstandardit).

Kertomukseen sisältyy lausuma tilinpäätöksestä, joka esitetään yleensä määrämuodossa. Lausumasta tulee selkeästi käydä ilmi se, onko tilinpäätös varauksettomasti hyväksyvä vai sisältyykö siihen varauksia. Lisäksi lausumasta tulee käydä ilmi koskevatko varaukset ainoastaan tiettyjä tarkastuksessa havaittuja asioita vai onko koko tilinpäätös hylättävä.

Yhteenveto raportointimuodoista yksityisellä sektorilla sekä valtiontalouden tarkastusvirastossa:

Taulukko 1 Yhteenveto tilintarkastajan raportoinnista

Raportoinnin julkisuus	Yksityinen sektori (kenelle tarkoitettu)	VTV (kenelle tarkoitettu)	Tarkoitus
Julkinen	Tilintarkastuskertomus	Tilintarkastuskertomus	Kertoa antaako tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot
Ei-julkinen	Tilintarkastuspöytäkirja (Yrityksen johdolle)	Vuosi yhteenveto (Tarkastuskohteen sekä VTV:n käyttöön)	Lisätietoja tilintarkastuksessa tehdyistä havainnoista
Ei-julkinen	Ainoastaan suurissa yrityksissä tehtävät välitarkastukset (Yrityksen johdolle)	Väliraportti (Johdolle ja muille vastuuhenkilöille)	Väliraportilla tarkoitus korjata asiat ennen tilinpäätöstä
Ei-julkinen	Tilintarkastusmuistio (Yrityksen johdolle)	Tarkastusmuistio (Johdolle, mahdollisesti virastoa ohjaavalle ministeriölle)	VTV:llä annetaan ennen tilintarkastuskertomusta, yksityisellä kertomuksen luovuttamisen yhteydessä
Julkinen	Tilinpäätösmerkintä	Ei vastaavaa	Hyvän tilintarkastustavan korostaminen, päiväys jolloin kertomus on annettu

4.5 Yhteenveto sisäisen valvonnan tarkastamisen merkityksestä tilintarkastajan toimesta

Sisäisen valvonnan tarkastamisella on teorian perusteella erittäin olennainen osa vuositilintarkastuksessa. Tilintarkastus on luonteeltaan laillisuustarkastusta ja näin ollen

ottaa kantaa siihen, että organisaatiota koskevia lakeja ja säädöksiä on noudatettu. Tilintarkastajan tulee perehtyä riittävästi kirjanpidon ja sisäisen valvonnan järjestelmiin, jotta hän voi suunnitella tarkastusta sekä määritellä oikean lähestymistavan.

Tilintarkastuksen tavoitteena on varmistaa erilaisten kontrollijärjestelmien olemassaolo sekä selvittää niiden toimintaperiaatteet. Kontrollijärjestelmien toimivuus vahvistetaan erilaisten kokeiden avulla, jonka jälkeen tarkastaja voi määritellä tarkastuksen laajuutta. Laajuus voi vaihdella suurestikin, mutta sen tulee kuitenkin olla aina hyvän tilintarkastustavan mukainen. Mikäli tarkastuksessa on havaittu, että valvontajärjestelmä ei joiltain osin toimi, tulee tilintarkastajan lisätä aineiston testausta. Aineiston testausta tulee lisätä, jotta tilintarkastaja voi vahvistaa erän oikeellisuuden. Sisäinen valvonta on myös osaltaan riskien hallintaa ja riskien hallinta on myös olennainen tilintarkastuksen osa.

Tilintarkastuksen pääpaino sisäisen valvonnan tarkastamisessa on kirjanpidon ja informaatiojärjestelmien toimivuus. Tähän liittyy myös se, että tilintarkastajan tulee antaa kertomus siitä, että tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan tarkastettavan taloudellisesta tilanteesta. Jotta tilintarkastaja voi lausuntonsa tilinpäätöksen oikeellisuudesta antaa, tulee hänen riittävässä määrin perehtyä sisäisiin kontroleihin. Tilintarkastaja joutuu käyttämään ammatillista harkintaa siinä, että tilintarkastusriski on saatu hyväksyttävälle tasolle, sekä kohdentaa tarkastustoimenpiteet olennaisimpiin kohteisiin. Mikäli sisäinen valvonta organisaatiossa on heikolla tasolla, joutuu tilintarkastaja tekemään enemmän kontrollitarkastusta riittävän evidenssin saamiseksi. Tällöin tarkastustunnin lisääntyvät ja kustannukset kasvavat. Eli myös tarkastuksen aiheuttamat kokonaiskustannukset pienenevät mikäli organisaatiossa on riittävä sisäinen valvonta sekä tehokkaat sisäiset kontrollit. Edellä mainituilla tekijöillä organisaatiolla on myös parempi mahdollisuus mukautua muuttuvaan ympäristöön ja saavuttaa asetetut tavoitteensa.

Toimiva ja tehokas yhteistyö sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen välillä on edellytys sille, että tarkastus voidaan toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti, kun päällekkäiset tarkastustoimenpiteet minimoidaan. Tämä edellyttää sitä, että kummankin osapuolen täytyy pystyä luottamaan toisen tekemään arviointiin tarkastuksen alla olevasta kohteesta ja myös raportoida tarkastushavainnoista. Siitä syystä, että tavoitteet ovat yhteneväiset sekä sisäisellä että ulkoisella tarkastuksella sisäisen valvonnan suhteen,

voidaan tehokkaalla yhteistyöllä maksimoida kummankin tarkastajaosapuolen lisäarvon tuottaminen organisaatiolle.

Arvion sisäisestä valvonnasta tilintarkastaja tekee havaintojensa pohjalta ja haasteena tässä onkin sisäisen valvonnan moninaisuus. Tutkielmassa annettiin yksi lähtökohta sisäisen valvonnan arviointiin, jonka perusteella voidaan valita tilintarkastukselle sopiva lähestymistapa. Teorian perusteella voinkin sanoa, että sisäisen valvonnan tarkastaminen on tilintarkastuksen kannalta erittäin olennaista ja vaikuttaa koko tilintarkastusprosessiin lähtien jo alkusuunnitelmasta siihen, että tilintarkastuskertomus luovutetaan johdolle. Sisäisen valvonnan merkitys korostuu vuositilintarkastuksessa erityisesti lainsäädännöllisten velvoitteiden kautta. Tämän lisäksi tilintarkastaja ottaa tarkastuksessaan kantaa sisäisen kontrollijärjestelmän toimivuuteen ja sitä kautta organisaation mahdollisuuden saavuttaa tulevaisuudessa halutut tavoitteet.

5 TILINTARKASTUKSEN ERITYISPIIRTEET TILIVIRASTOISSA

5.1 Tiliviraston vuositilintarkastuksen periaatteet

Tässä luvussa käsittelen asioita, joihin valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää huomiota vuositilintarkastusta tehdessään. Tilivirastoilla on erityisiä lailla säädettyjä velvoitteita, joiden toteutuminen on tilintarkastajan todettava tarkastusta tehdessään. Talousarvioasetuksen mukaan tilivirastolla on velvollisuus hoitaa asetuksessa mainitut valtion maksuliike- ja kirjanpitotehtävät sekä laatia vuosittain tilinpäätös. Nämä tilivirastojen tilinpäätökset ovat pohjana myös koko valtion tilinpäätökselle. Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaa vuosittain kaikki tilivirastot. Tilintarkastuksen kohteena ovat valtion talousarvion ja sen soveltamiseen liittyvien keskeisten säännösten noudattaminen, tilinpäätöksen oikeiden ja riittävien tietojen esittäminen sekä asianmukaisen sisäisen valvonnan järjestäminen. Tilivirastojen tarkastusten lisäksi tarkastusviraston suorittama vuosittainen tilintarkastus samalla varmistaa valtion tilinpäätöksen luotettavuutta. Kun tilintarkastusta suunnitellaan, täytyy tarkastusviraston huomioida tarkastettavan kohteen lainsäädännöllinen tehtävä, käytävissä olevat resurssit sekä erityisesti noudatettavat periaatteet, standardit ja lähestymistavat. (Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus 2003). Kuvio 4 näemme tarkastusviraston vuositilintarkastuksen sisällön ja painopistealueet:



Kuvio 4 Valtiontalouden tarkastusviraston vuositilintarkastuksen sisältö

Tarkastusviraston pääpainoalueet (kuvio 4) ovat kohdissa 1,3 ja 4. Tämä onkin hyvin perusteltavissa tilintarkastuksen tavoitteella, koska tarkoituksena on tilinpäätöksen vahvistaminen. Kohtien 2 ja 5 tarkastaminen liittyy näkökulmiin, joiden pohjalta tarkastusta tehdään. Sisäisen valvonnan tarkastaminen on kriteeristö, jonka perusteella tarkastus suunnitellaan sekä määrittellään tarkastettavat kohteet.

5.1.2 Talousarviomenettelyt ja tulostavoitteet

Talousarviomenettelyjen tarkastus ja tulostavoitteiden asettamisen tarkastus liittyvät kuviossa 4 tiliviraston ohjaukseen. Talousarviomenettelyt ja tulostavoitteet ovat erittäin olennaisia tilintarkastukseen valmistautumisen kannalta. Talousarviomenettelyjen tarkastuksella tarkoitetaan tarkastusta, jossa tarkastusvirasto tarkastaa sovelletut budjetointiratkaisut toiminnan tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Tarkastuksessa voidaan käydä läpi määrärahojen valintaa, valtuuksia sekä mahdollisia muita säädösmenettelyjä. Keskeistä näiden säädösten tarkastamisen ohella ovat talousarvion laadintamääräykset. (Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus 2003)

Tulostavoitteiden tarkastamisessa olennaista on resurssien tehokas käyttö. Ministeriöllä on merkittävä rooli tulostavoitteiden asettamisessa, koska se hyväksyy hallinnonalansa virastojen ja laitosten tulostavoitteet. Olennaista tulostavoitteiden tarkastamisessa on menettelyjen asianmukaisuus sekä ministeriön tulosohjausote. Tarkastusvirasto painottaa, että erityisen arvioinnin kohteena on tavoiteasetteluprosessi. Lisäksi olennaista tulostavoitteiden tarkastamisessa on se, että organisaatiossa on asianmukaisesti järjestetty turva sille, että resursseja käytetään taloudellisesti, tuottavasti ja vaikuttavasti. (Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus 2003)

5.1.3 Ulkoinen kirjanpito sekä tuloksellisuuden seuranta

Tiliviraston laskentatoimi muodostuu ulkoisesta ja sisäisestä laskentatoimesta. Tilintarkastuksen merkitys korostuu oikeissa ja riittävässä tiedoissa tuloksellisuuden ja talouden suhteen, joten pääpaino vuositilintarkastuksessa on nimenomaan ulkoisessa

laskentatoimessa. Vuositilintarkastuksessa on erittäin tärkeää varmistaa, että tilinpäätöstä, kirjanpitoa ja muuta ulkoista laskentatoimea koskevia säännöksiä on noudatettu. Lisäksi erityisen tarkastuksen kohteena on, että sisäinen valvonta varmentaa sen, että ulkoinen laskentatoimi pystyy tuottamaan oikeat ja riittävät tiedot tiliviraston toiminnasta ja taloudesta. Keskeisessä roolissa on kirjanpidon tarkastus, jossa hyödynnetään erilaisia tarkastusmenetelmiä. (VTV:n suorittama tilintarkastus 2003) Nämä analyttiset tarkastusmenetelmät ovat yhteneväisiä tässä tutkielmassa esitetyn Arens & Loebbecken kuvion (luku 4.1) kanssa.

Tuloksellisuuden seurantaan tukeva laskentatoimi saa valtionhallinnon tarkastuksessa erityisen painoarvon. Tämä johtuu tilivelvollisuudesta sekä siitä, että viranomaistoiminnan tuloksellisuutta ei voida laskea samalla tavalla kuin yksityisellä sektorilla. Yksityisen sektorin kannattavuus – ym. laskelmat eivät sovellu julkiselle sektorille, jossa tavoitteena on tehokas määrärahojen käyttö. Määrärahat tulee käyttää parhaalla mahdollisella tavalla. Ydinkysymykseksi muodostuukin se, mitä määrärahoilla on saatu aikaan ja mitkä ovat siitä aiheutuneet kokonaiskustannukset. (VTV:n suorittama tilintarkastus 2003)

Valtiovarainministeriön tulosohjauksen käsikirjassa (2005) tuloksellisuuden peruskriteerit ovat yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus. Toiminnallinen tuloksellisuus muodostuu toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta. Toiminnallisilla tulostavoitteilla korostetaan viraston oman panoksen merkitystä tuloksien saavuttamisessa. Nämä tulostavoitteet ovat luonteeltaan sellaisia, että virasto voi oman toimintansa järjestämisellä ja johtamisella välittömästi vaikuttaa siihen, että tavoitteet saavutetaan.

Toiminnallisen tehokkuuden mittaaminen kuvaa tyypillisimmillään yleisimpiä tehokkuuden mittareita; toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus. Näiden mittaaminen laskentateknisesti on verrattain helppoa. Tuotokset ja laadunhallinta termeinä liittyvät tuotettujen suoritteiden ja julkishyödykkeiden määrään sekä toiminnan palvelukykyyn ja laatuun. Henkisten voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen sisältyvät tiedot henkilöstömäärästä, henkilöstörakenteesta, henkilöstön

aiheuttamista kustannuksista, työhyvinvoinnista, osaamisesta sekä muusta aineettomasta pääomasta ja toiminnan uusiutumisesta.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus on viraston toimintaan nähden välillistä, ja siten huomattavasti vaikeammin mitattavissa sekä vaikeammin todettavissa. Tämä erottelu vaikuttavuustavoitteiden ja tulostavoitteiden välillä on koko tulosohjauksen keskeinen lähtökohta. Toiminnalliset tulostavoitteet ohjaavat suoritteita, joita viraston toiminta tuottaa, kun puolestaan vaikuttavuustavoitteet kuvaavat aikaansaatuja hyötyjä yhteiskunnassa.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa tavoitteiden saavuttamisastetta sekä saavuttamisen kustannustehokkuutta. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus myös kuvaa tavoitteiden tilaa, jotka määräytyvät osittain viraston vaikutusalueen ulkopuolella, koska vaikutustavoitteisiin vaikuttavat yleinen valtion yhteiskuntapolitiikka. Tyypillisiä esimerkkejä halutuista vaikutuksista voisivat olla esimerkiksi liikennekuolleisuuden pientyminen tai työllisyyden parantaminen. Yhteiskunnallisia vaikutustavoitteita on pidetty osittain epärealistisina sen vuoksi, että viraston vaikutusmahdollisuudet ovat hyvin rajalliset.

Olennaista tuloksellisuuskriteereistä on havaita, että todellinen toiminnan tuloksellisuus muodostuu kaikkien eri osa-alueiden yhteisvaikutuksesta. Tuloksellisuuden peruskriteerit ovat lähtökohtana tulostavoitteiden asettamisessa, virastojen tulosraportoinnissa ja valtion tilinpäätösraportoinnissa. Tilinpäätösraportoinnin ansiosta myös kansalaisilla on mahdollisuus saada tietoa valtion tuloksellisuuden toteutumisesta sekä varojen käytöstä.

5.1.4 Tilinpäätös

Talousarvioasetuksen mukaan tiliviraston tilinpäätöksen on annettava oikeat ja riittävät tiedot tiliviraston taloudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta. Talousarvioasetuksen 63 §:ssä säädetään tiliviraston tilinpäätöksen sisällöstä. Asetuksen mukaan tilivirastona toimivan viraston ja laitoksen on laadittava kultakin varainhoitovuodelta tilinpäätös, joka sisältää

- toimintakertomuksen, jossa kuvataan toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä yhteiskunnallista vaikuttavuutta
- talousarvion toteutumalaskelman
- tuotto- ja kululaskelman
- taseen
- sekä liitteenä ilmoitettavat tiedot.

Talousarvioasetuksen 65 §:ssä säädetään tarkemmin toimintakertomuksen sisällöstä. Toimintakertomus sisältää katsauksen tilivuoden toiminnasta, kuvauksen tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä tilinpäätöslaskelmien tarkastelun (Meklin 2002, 184). Lisäksi toimintakertomuksen tulee sisältää myös arvioinnin sisäisestä valvonnasta sekä siihen sisältyvästä riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Arviointi- ja vahvistuslausumaa käsittelem tässä luvussa tarkemmin myöhemmin.

Talousarvion toteutumalaskelmassa esitetään tiliviraston saamat tilivuoden mukaiset tulot sekä talousarvion mukaiset määrärahat. Laskelmassa esitetään ainoastaan tilivuoden talousarvion mukaiset erät, joten siitä ei käy ilmi siirtomäärärahojen käyttö eikä talousarvion kirjaamista odottavien erien muutokset. (Pöllä & Etelälahti 2002, 222) Tuotto- ja kululaskelma muistuttaa hyvin paljon kirjanpitolain mukaista tuloslaskelmaa. Laskelma on nimensä mukaisesti tuotot ja kulut erittelevä laskelma eikä tuloslaskelma, koska tiliviraston tehtävänä ei ole tuottaa voittoa vaan tarkoituksena on tuottaa suoritteita ja julkishyödykkeitä, joita kansalaiset tarvitsevat. Tuottoina laskelmassa esitetään mm. tiliviraston maksullisesta toiminnasta perityt maksut. Kuluina esitetään ne kulut, jotka ovat aiheutuneet viraston palvelutoiminnasta sekä ne, jotka ovat viraston maksamia siirtotalouden kuluja. Huomattavaa on, että tuotot muodostuvat ainoastaan maksullisesta toiminnasta, koska maksuttomat palvelut eivät näy tiliviraston liikekirjanpidossa. Maksuttomien palveluiden aiheuttamat tuotot ovat harvoin edes mitattavissa rahamääräisesti. Useimpien tilivirastojen tuotto- ja kululaskelma näyttää säännönmukaisesti suurta kulujäämää. Kulujäämä riippuu juuri siitä, kuinka suuri osa viraston toiminnasta on maksullista toimintaa ja mitä enemmän virasto hoitaa valtion siirtotaloutta. (Pöllä & Etelälahti 2002, 216)

Tiliviraston taseessa vastaavien puolella esitetään viraston hallinnassa oleva valtion omaisuus ja vastattavien puolella viraston vastuulla oleva valtion oma ja vieras pääoma. Tiliviraston tase muistuttaa hyvin pitkälle kirjanpitolain mukaista tasetta. Erona kirjanpitolain mukaiseen taseeseen on kansallisomaisuuden ja valtion oman pääoman ryhmät. (Pöllä & Etelälahti 2002, 219)

Tilinpäätöksen liitteiden tarkoituksena on täydentää tilinpäätöstä. Tilinpäätöksen laskelmat ovat suppeita ja liitteiltä edellytetäänkin runsaasti tilinpäätöslaskelmia erittelevämpää tietoa, mikä on olennaista tiliviraston toiminnan kannalta. Tilinpäätöksen liitteinä esitetään tilinpäätöksen täsmäytyslaskelma, jonka tarkoituksena on osoittaa tuotto- ja kululaskelman yli- tai alijäämän välinen ero. Talousarvioasetuksen 66 §:ssä on lisäksi säädetty muista tiedoista, jotka on esitettävä joko taseessa, tuotto- ja kululaskelmassa tai tilinpäätöksen liitetiedoissa. (Pöllä & Etelälahti 2002, 223)

5.1.5 EU-varojen tarkastus

Euroopan unionin perustamissopimuksen yhtäläisyyden suojan periaatteen mukaan, jäsenvaltioiden tulee huolehtia unionin myöntämistä varoista samalla tavalla kuin ne huolehtivat omista budjettivaroista. Paikallisten tarkastusviranomaisten on myös tehtävä yhteistyötä sekä EU komission kanssa että muiden jäsenmaiden vastaavien viranomaisten kanssa. Käytännön tasolla tämä merkitsee sitä, että komission tarkastajien työ helpottuu, koska alustava osa työstä voidaan tehdä jo kansallisella tasolla paikallisten tarkastusviranomaisten toimesta. Suomessa paikallinen tarkastusviranomainen on valtiontalouden tarkastusvirasto. (Pöllä & Etelälahti 2002, 279)

EU:ssa ulkoisesta tarkastuksesta vastaa Euroopan tilintarkastustuomioistuin, jolla on oikeus tehdä tarkastuksia kaikissa jäsenvaltioissa. Tarkastukset tulee kuitenkin tehdä yhteistyössä jäsenvaltion tilintarkastusviranomaisen tai muun viranomaisen kanssa. Koska yhteistyö on velvollisuus, tiedetään paikallisella tasolla aina meneillään olevista tarkastuksista. (Pöllä & Etelälahti 2002, 280)

Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuositilintarkastusohjeessaan määritellyt EU:n yhdeksi tarkastuksen sidosryhmäkseen. Tarkastusviraston tehtävänä on varmistaa se, että EU:n taloudellisille eduille on yhtenäinen suoja. Tarkastusviraston kohteena on tarkastaa laskentatoimi, maksuliikenne sekä sisäisen valvonnan tila. Tarkastus kohdistuu kaikkiin virastoihin ja laitoksiin, jotka hallinnoivat tai käyttävät EU:n rahoitusta, perivät EU:lle kuuluvia tuloja tai valvovat edellä mainittujen toimien hallinnointia. EU:n myöntämä rahoitus saa vuositilintarkastuksissa saman painoarvon kuin kansallinenkin rahoitus. (Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus 2003)

5.2 Sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistuslausuma

Sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistuslausumasta säädetään talousarvioasetuksen 65 §:ssä. Asetuksessa sanotaan, että tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää arvioinnin sisäisestä valvonnasta sekä siihen sisältyvästä riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä. Tämän perusteella tulee laatia lausuma sisäisen valvonnan tilasta sekä olennaisimmista kehittämistarpeista. Sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistuslausuman allekirjoittaminen kuuluu ylimmälle johdolle kuten toimintakertomuksenkin hyväksyminen sekä allekirjoittaminen. Edelleen talousarvioasetuksen 65a §:n mukaan myös viraston tai laitoksen, joka ei toimi tilivirastona, mutta jolle ministeriö on kuitenkin vahvistanut tulostavoitteet, on laadittava toimintakertomus, joka sisältää sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistuslausuman. (Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta 2005, 16)

Valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaan lausuman on tarkoitus korostaa johdon vastuuta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja johtamisesta. Lisäksi lausumalla on tarkoitus lisätä johdon ja henkilöstön tietoisuutta sisäisen valvonnan merkityksestä organisaatiossa. Mikäli sisäisen valvonnan merkitys ei ole johdon ja henkilöstön tietoisuudessa, ei voida puhua tehokkaasta sisäisestä valvonnasta. Mallin tarkoituksena on myös tukea organisaatiota systemaattiseen ja jatkuvaan sisäisen valvonnan ohjaukseen ja kehittämiseen osana toiminnan johtamista. Mallin tarkoituksena on myös informoida muita osapuolia sisäisestä valvonnasta. Ohjaavan ministeriön on oltava tietoinen viraston sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista

kehittämiskohteista. Kaiken kaikkiaan mallin on tarkoitus lisätä yleistä luottamusta toimintayksikön ja siten koko valtionhallinnon toiminnasta.

Kokemuksia sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistuslausumista on vuodelta 2005 alkaen, jolloin se tuli pakolliseksi toimintakertomuksen osaksi. Lausuma ei ole määrämuotoinen vaan jokainen tilivirasto saa laatia sen omat näkökulmansa huomioiden. Tällä edesautetaan sitä, että tilivirastolla on todellinen mahdollisuus perehtyä riittävässä määrin omaan toimintaansa ja myös puuttua mahdollisiin epäkohtiin. Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma ei ole ainoastaan tiliviraston omaan käyttöön tarkoitettu vaan lausuman sisältöä valvoo Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusvirasto ottaa kantaa lausuman sisältöön vuosittaisissa tilintarkastuskertomuksissa, mikäli lausuma ei vastaa tarkastusviraston käsitystä sisäisen valvonnan tilasta.

Valtiovarainministeriö edelleen ohjeistaa, että lausuman taustalla olevan arvioinnin tulisi perustua johonkin yleisesti hyväksytyyn sisäisen valvonnan viitekehykseen. Tällä vaatimuksella halutaan edesauttaa sitä, että tarvittaessa lausuman sisältämät johtopäätökset voidaan uskottavasti perustella. Tällaisia viitekehyksiä on tässäkin tutkimuksessa käsitelty: COSO, COSO-ERM, CoCo sekä Intosain standardit. Näiden lisäksi tiliviraston on mahdollista käyttää erilaisia laatujärjestelmäarviointeja kuten EFQM, CAF, ISO-laatustandardit sekä erilaiset tulokorttikehikot. Mikäli tilivirasto hyödyntää jotakin laatujärjestelmäarviointia sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman taustalla, sen tulee kuitenkin kiinnittää riittävästi huomiota siihen, että laatujärjestelmien sisäisen valvonnan tavoitteet, periaatteet sekä menettelyt ovat asianmukaisia. (Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta 2005, 17)

6 VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON TILINTARKASTUSKERTOMUKSET

6.1 Tilintarkastuskertomukset vuodelta 2006

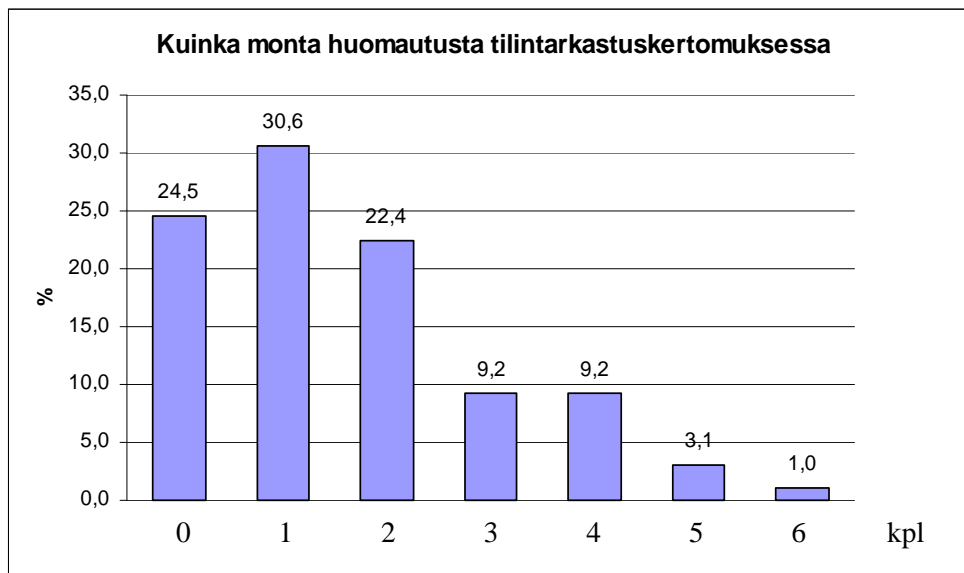
Tässä case-tutkimuksessa otin kohteeksi Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukset vuodelta 2007, jotka koskevat tilivuotta 2006. Tilintarkastuskertomuksissa huomio kiinnitettiin sisäisen valvonnan kappaleeseen, joka on eritelty tarkastuskertomuksessa omaksi kappaleekseen. Otokseksi valittiin kaikki tilivirastot, joiden kertomukset olivat saatavilla. Aloittaessani tutkimustyön talvella 2007-2008 ei tarkastusvirasto ollut vielä ehtinyt julkaista tilivuoden 2007 tilintarkastuskertomuksia.

Tilintarkastuskertomuksia oli saatavilla kaiken kaikkiaan 98 kpl. Valitsin tutkimukseeni kaikki kertomukset, jotta saisin mahdollisimman tarkan kuvan sisäisen valvonnan huomautuksista. Tutkimuksessa jaoin perusjoukon pienempiin tutkimusryhmiin, mikä mahdollisti ryhmien vertailun myös keskenään. Paremman kokonaiskuvan saamiseksi halusin tutkia koko perusjoukon, jotta välttyisin liian pieniltä otoksilta. Kokonaisotannassa tutkimuksen tulokset voidaan vuoden 2007 osalta yleistää ilman pelkoa siitä, että tutkimuksen reliabiliteetti tai validiteetti kärsisi. Vallin (2001) mukaan otoskoon tulee olla sitä suurempi mitä yksityiskohtaisempaa tietoa halutaan.

Tutkimuksessa paneuduin vielä erikseen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumaan. Koin sen tärkeäksi, koska lausumasta on vasta muutaman vuoden kokemukset. Tarkoituksenani oli selvittää miten yleisiä ovat huomautukset lausumien sisällöstä tai kattavuudesta. Tarkastusvirasto on tilintarkastuskertomuksissaan ottanut kantaa lausumaan, mikäli siinä on ollut joitakin tekijöitä, joista tarkastusvirasto on ollut erimieltä. Toisaalta lausumassa on saattanut olla pienempiä puutteita, joiden takia tarkastusvirasto on antanut huomautuksen lausuman valmistelun kehittämiseksi.

6.2 Sisäisen valvonnan puutteiden yleisyys tilintarkastuskertomuksissa

Ensimmäisessä vaiheessa tutkin, kuinka monta eri huomautusta kertomuksissa oli annettu. Eniten kertomuksissa oli tapauksia, joissa tilintarkastuskertomuksissa oli kaksi huomautusta. Keskimäärin kertomuksissa on annettu 2,1 huomautusta. Kuviosta 5 kuitenkin näemme, että korkein prosentuaalinen osuus lausumista on, että tilintarkastuskertomuksessa on yksi huomautus sisäisestä valvonnasta (30,6 %). Mikäli tarkastelu tehtäisiin ilman ns. puhtaita kertomuksia, muuttuisi painotettu keskiarvo 1,6 %:iin. Puhtaita kertomuksia tilivuotena 2006 oli 24,5 %.



Kuvio 5 Tilintarkastuskertomusten huomautukset

6.3 Sisäisen valvonnan puutteet tutkimusryhmittäin

Tutkimuksessa halusin jakaa koko aineiston pienempiin otoksiin sen vuoksi, että saisin vertailtua tilivirastoja keskenään mahdollisimman luotettavalla tavalla. Näin tutkimuksesta saatiin kattava kuva kokonaistilanteesta sekä yksittäin oman ryhmän sisällä. Luontevasti omiksi tutkimusryhmikseen muodostuivat ministeriöt, korkeakoulut, työvoima- ja elinkeinokeskukset sekä muut virastot ja laitokset.

6.3.1 Ministeriöt

Ministeriöitä mukana on 11 kappaletta (Kuvio 6). Tarkastusvirasto oli huomauttanut ministeriöitä sisäisestä valvonnasta huomattavasti enemmän kuin keskiarvallisesti koko

aineistosta mitattuna. Ministeriöille laskettu keskiarvo huomautusten lukumäärästä on 2,7 kpl. Huomattavaa on, että ainoastaan yksi ministeriö on saanut puhtaan kertomuksen ja mukana on useita (36,4 % ministeriöistä), jotka ovat saaneet neljä huomautusta sisäisen valvonnan puutteista.

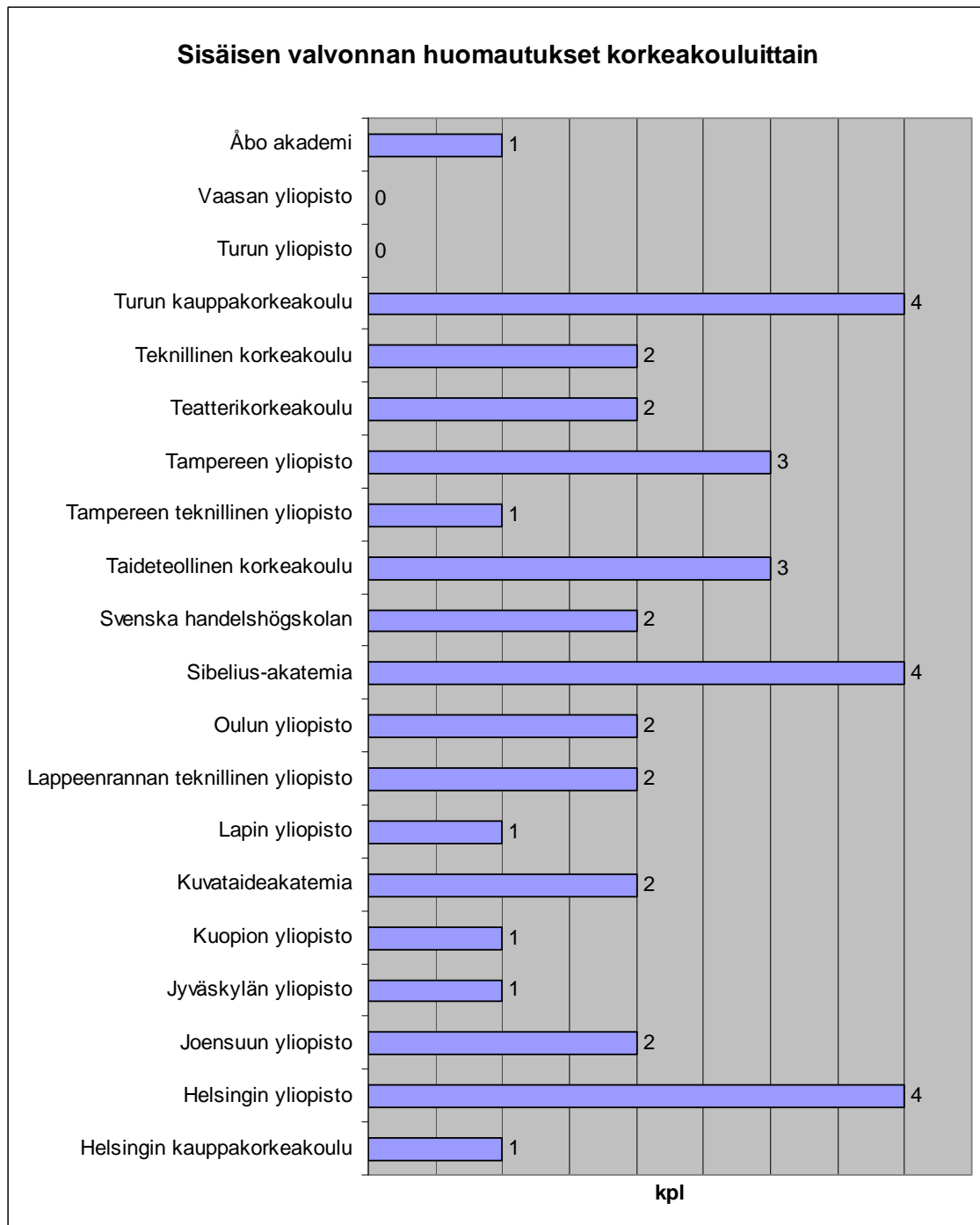


Kuvio 6 Sisäisen valvonnan huomautukset ministeriöittäin

6.3.2 Korkeakoulut

Tutkimuksessa mukana on yhteensä 20 eri alan korkea-astetta (kuvio 7). Korkeakoulujen keskiarvoksi sisäisen valvonnan huomautuksista tuli 1,9 kpl, joka on alle koko otoksen keskiarvon. Tarkastusvirasto on antanut kahdelle korkeakoululle puhtaan kertomuksen ja eniten huomautuksia on annettu neljälle korkeakoululle, joille on huomautettu neljästä eri asiasta (20 % korkeakouluista).

Ministeriöihin verrattuna korkeakoulut ovat pärjänneet suhteellisesti paremmin sisäisen valvonnan osalta. Ero ministeriöihin ei ole kuitenkaan kovin suuri, tosin otoskoko on huomattavasti suurempi korkeakouluissa. Eri alojen korkeakouluissa ei ole huomattavaa eroa, vaan erot kokonaisotoksessa ovat vastaavat kuin esimerkiksi kauppakorkeakoulujen eroavaisuudet.

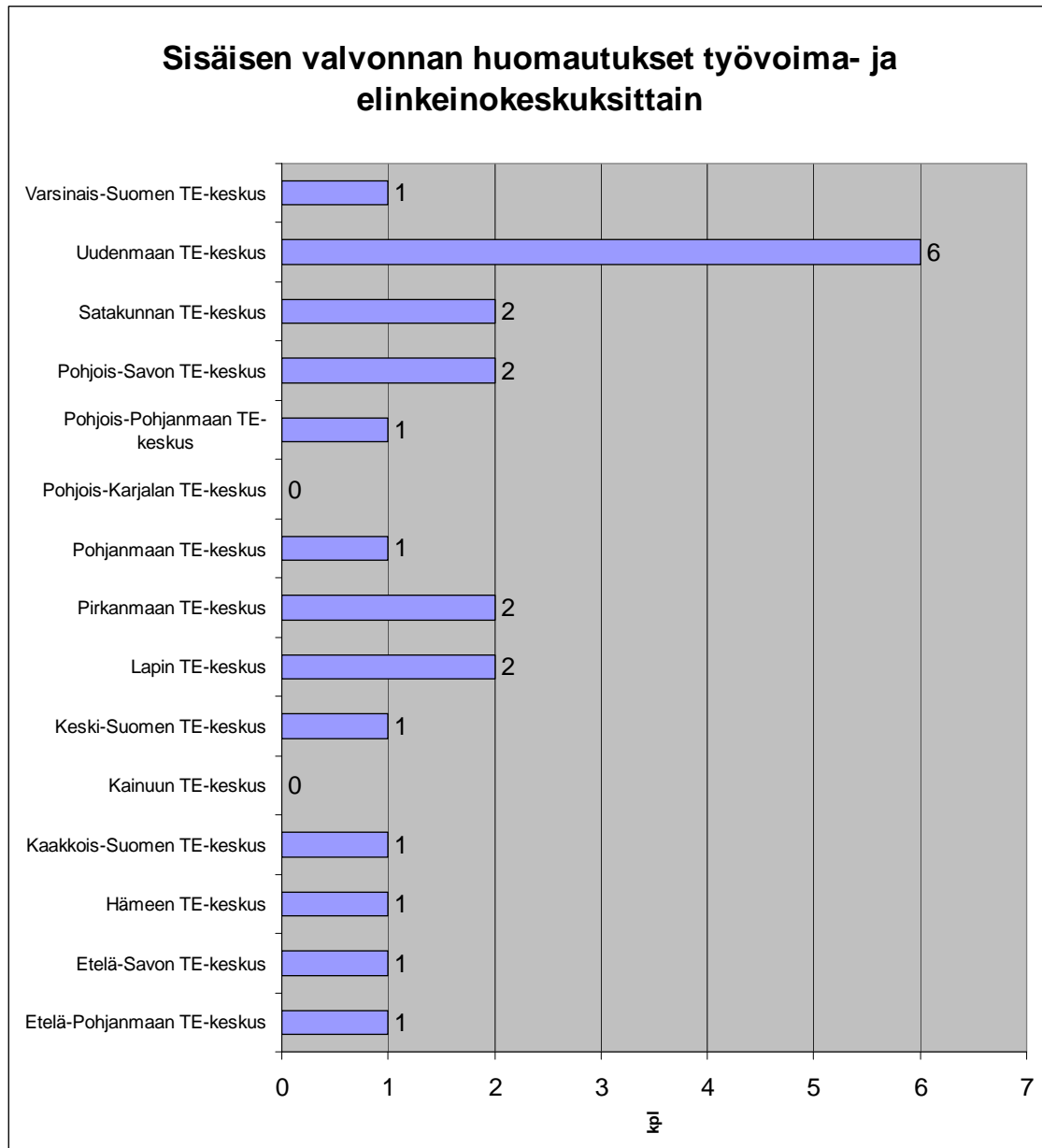


Kuvio 7 Sisäisen valvonnan huomautukset korkeakouluittain

6.3.3 Työvoima- ja elinkeinokeskukset

Työvoima ja elinkeinokeskuksia (TE-keskus) mukana oli 15 kappaletta (kuvio 8). TE-keskusten keskiarvoksi sisäisen valvonnan huomautuksista tuli 1,5 kappaletta, vaikka mukana on koko tutkimuksen eniten huomautuksia saanut yksikkö. Ilman tätä suurinta arvoa, keskiarvo olisi huomattavasti pienempi (1,1 kpl).

Tilintarkastuskertomusten sisäisen valvonnan osalta TE-keskukset ovat tutkimusryhmän parhaiten menestyneet.

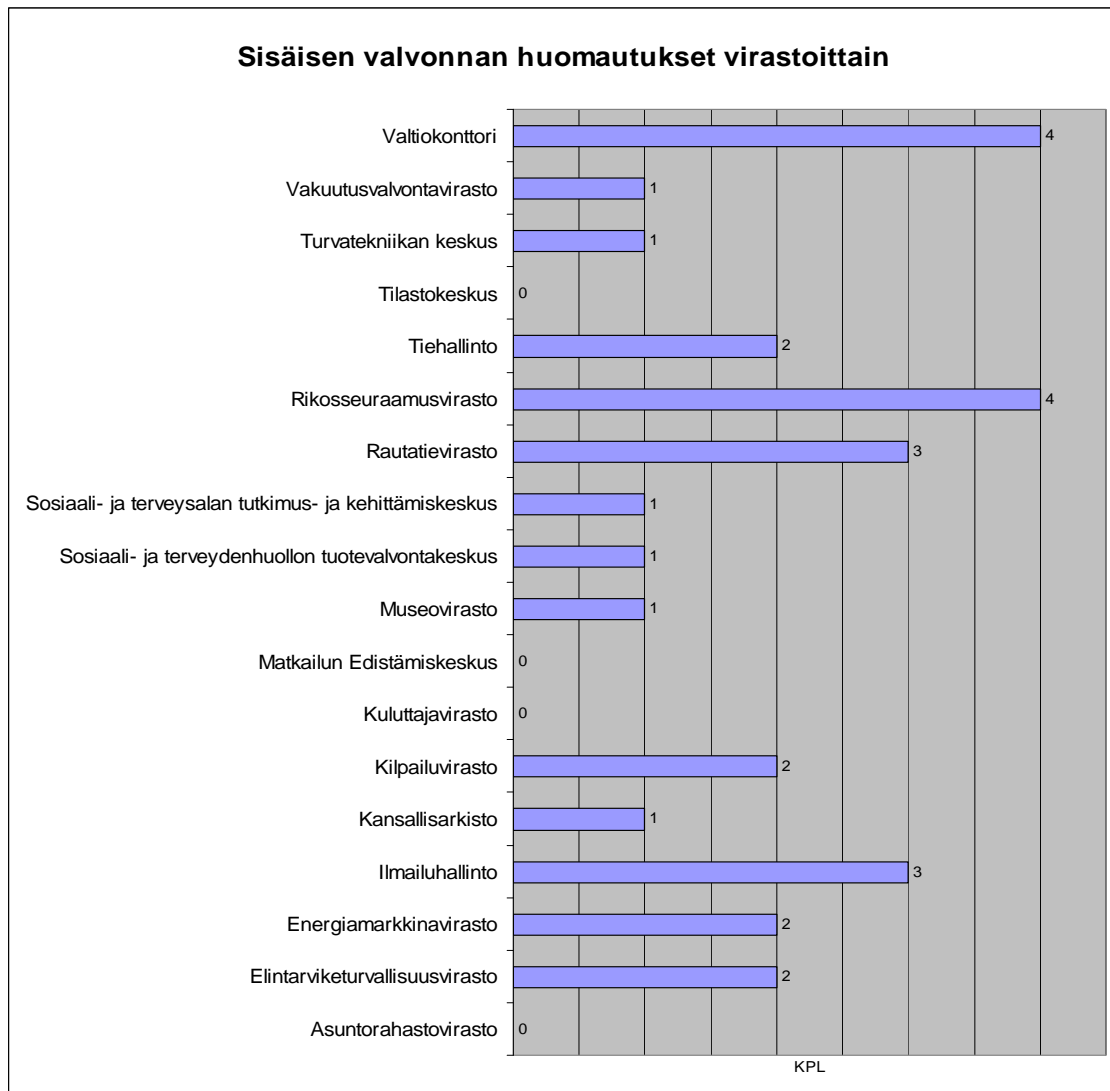


Kuvio 8 Sisäisen valvonnan huomautukset työvoima- ja elinkeinokeskuksittain

6.3.4 Muut virastot ja laitokset

Muita virastoja ja laitoksia on tutkimuksessa mukana 18 kappaletta (Kuvio 9). Virastot ja laitokset ovat saaneet 4 puhdasta kertomusta (22,2 % kaikista virastoista ja laitoksista). Keskimääräinen sisäisen valvonnan huomautusten määrä virastoille ja laitoksille on 1,6 kappaletta. Kuvioista 9 on nähtävissä, että lukumääräisesti eniten otoksessa on yhden huomautuksen saaneita virastoja ja laitoksia. Virastojen ja laitosten saama keskiarvo vastaa täysin koko aineiston keskiarvoa. Keskiarvoa hieman nostaa se,

että mukana on kaksi virastoa, jotka ovat saaneet neljä huomautusta (11,1 % virastoista ja laitoksista). Merkille pantavaa sisäisen valvonnan huomautuksissa on se, että valtiokonttori on saanut 4 huomautusta. Valtiokonttori vastaa valtion keskuskirjanpidosta sekä virastojen ja laitosten kirjanpidon ja muun laskentatoimen ohjauksesta.



Kuvio 9 Sisäisen valvonnan huomautukset virastoittain ja laitoksittain

Kokonaisaineiston vertailussa virastot ja laitokset ovat pärjänneet toiseksi parhaiten työvoima- ja elinkeinokeskusten jälkeen.

6.4 Poikkeavaan lausuntoon johtaneet syyt

Selvitin aineistosta myös syyt ne syyt, jotka ovat aiheuttaneet poikkeavan lausunnon sisäisen valvonnan tilasta. Tarkastusvirasto oli havainnut luokitteluni mukaan yhteensä

19 erilaista puutetta. Puutteeksi luokiteltiin pieninkin huomautus kertomuksissa, joita on voitu pitää sisäisen valvonnan puutteena.

Kuviosta 10 näemme, että ehdottomasti yleisin puute on tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen. Perehdyttyäni tarkemmin tähän, huomasin että useimmiten syynä oli työkustannusten oikea kohdentaminen. Ongelmaksi kohdentamisessa on muodostunut oikean tilivuoden valinta. Väärän tilivuoden valinta on puolestaan johtanut siihen, että työkustannukset ovat kohdistuneet väärälle tilikaudelle, joka vääristää tilinpäätöksen antamaa informaatiota. Muutamissa huomautuksissa oli tuloksellisuuden osalta viitattu kustannusvastaavuuslaskelmaan, koska tilinpäätöksestä oli puuttunut tilinpäätöstä tukevat tunnusluvut. Kustannusvastaavuuslaskelmalla mitataan tiliviraston toiminnallista tehokkuutta, jota käsiteltiin luvussa 6.

Lähes yhtä yleisiä olivat puutteet kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä. Tarkemmin asiaan perehtyen huomasin, että tarkastusvirasto oli havainnut puutteita mm. tilinpäätöksen riittämättömissä liitetiedoissa, virheellisissä tilinpäätöslaskelmissä sekä lisäksi muutamissa tapauksissa oli viitattu talousarviolakiin hyvän kirjanpitotavan vastaisesta toiminnasta. Tyypillisiin syy kirjanpidon ja tilinpäätöksen sisäisen valvonnan huomautukseen oli tulojen kohdentaminen oikealle tilikaudelle.

Kirjanpidon ja tilinpäätöksen sekä tuloksellisuuden laskentatoimen puutteiden yleisyys tilintarkastuskertomuksissa selittyy sillä, että molemmat ovat tarkastusviraston päätarkastuskohteita. Näin ollen myös puutteet vastaavissa erissä tulevat todennäköisimmin selville. Tilintarkastuksen painopisteen ollessa kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisessa on luontevaa, että tarkastajat löytävät virheitä näistä eristä. Muut pienemmän arvon saaneet kohteet saattavat vaihdella vuosittain tarkastusviraston tekemien pidempiaikaisten tarkastussuunnitelmien mukaan, koska kaikkia tiliviraston tekemiä toimia ei tarkasteta joka vuosi. Esimerkiksi hankinnat saatetaan tarkastaa ainoastaan jonakin tiettyinä tilivuotena tai silloin, kun tilivirasto on tehnyt jonkin erityisen suuren hankinnan. Olennaisuuden merkitys korostuu siinä, mitä eriä vuosittain tarkastetaan.



Kuvio 10 Sisäisen valvonnan poikkeavaan lausuntoon johtaneet syyt

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa toiminnastaan eduskunnalle on viraston itsensä tekemä yhteenveto sisäisen valvonnan tilasta varainhoitovuonna 2006. Verrattuna tekemääni tutkimukseen se on kuitenkin huomattavasti yleisemmällä tasolla. Tarkastusvirasto ei ole eritellyt tilivirastoja toisistaan, vaan on käsitellyt koko aineiston yhdessä. Toinen erottava tekijä on se, että tarkastusviraston yhteenvedossa on luokittelu ainoastaan neljästä eri sisäisen valvonnan lausumaan johtaneesta syystä. Näistä neljänteen on yhdistetty kaikki loput lausumaan johtaneet syyt. Taulukko 2 kuvaa tarkastusviraston tekemiä havaintoja vuositilintarkastuksestaan. Taulukosta näkee jakauman sen suhteen onko tilivirasto ryhtynyt jo ennen tilinpäätöstä tarvittaviin toimenpiteisiin. Tilivirasto on saattanut ryhtyä toimenpiteisiin ennakoita sen vuoksi, että tarkastusvirasto on väliraportissaan jo ottanut kantaa sisäisen valvonnan puutteeseen.

Tällöin tilivirastolla on mahdollisuus korjata asia jo ennakolta, niin kuin tilintarkastajan raportointikohdassa (luvussa 5.3) kerroin.

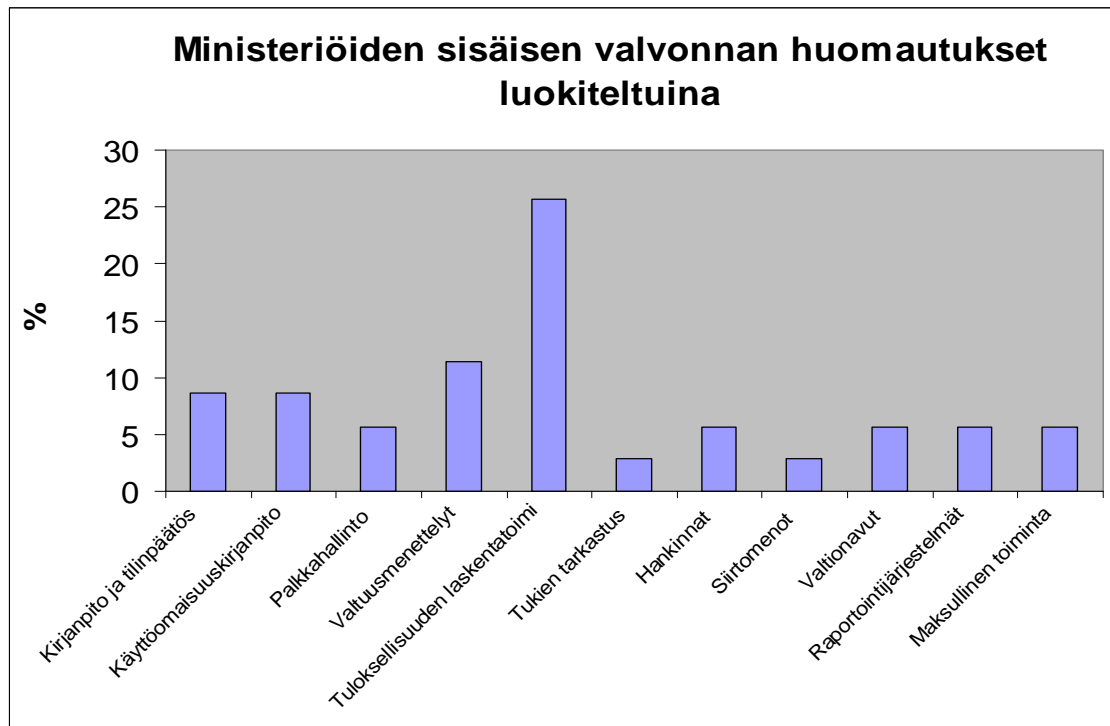
Taulukko 2 Sisäisen valvonnan tila varainhoitovuonna 2006, prosenttia tarkastetuista tilivirastoista (valtuuksia 38 tilivirastolla)

	Kirjanpito	Valtuus kirjanpito	Tuloksellisuuden laskentatoimi	Muu sisäinen valvonta
a) ei olennaista huomautettavaa	67 %	55 %	59 %	57 %
b) puutteita, mutta ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin	5 %	5 %	5 %	16 %
c) puutteita, joiden suhteen on syytä ryhtyä toimenpiteisiin	28 %	39 %	35 %	26 %

(Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan 2005)

Tutkimuksen seuraava vaihe sisältää luokitteluni mukaan, sisäisen valvonnan poikkeavaan lausumaan johtaneet syyt tutkimusryhmittäin. Tarkoituksenani on selvittää miten sisäiseen valvonnan lausumaan johtaneet syyt ovat jakautuneet eri ryhmien välillä.

Kuvio 11 esittää ministeriöiden sisäisen valvonnan lausuntoon johtaneiden syiden jakauman. Ministeriöiden kohdalla suurin huomautuksen aihe on ollut tuloksellisen laskentatoimen järjestäminen. Ministeriöiden tilintarkastuksen suhteen tarkastusvirasto tarkastaa myös ministeriöiden tulosohtauksen. Näin ollen tarkastusvirasto vuositilintarkastuksessaan tarkastaa tulostavoitteiden asettamismenettelyä, joka tarkastetaan koko hallinnonalalta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2003, 19). Tämä näkyy myös saaduista sisäisen valvonnan huomautuksista. Huomattavaa on, että muuten ministeriöiden jakauma on tasainen, joten syyt ovat jakautuneet tasan muiden huomautusten kesken. Kuviossa olen huomioinut ainoastaan ne syyt, joista ministeriö on saanut huomautuksen. Arvioinnista on siis jätetty pois huomautukset, joita ministeriöille ei ole annettu.



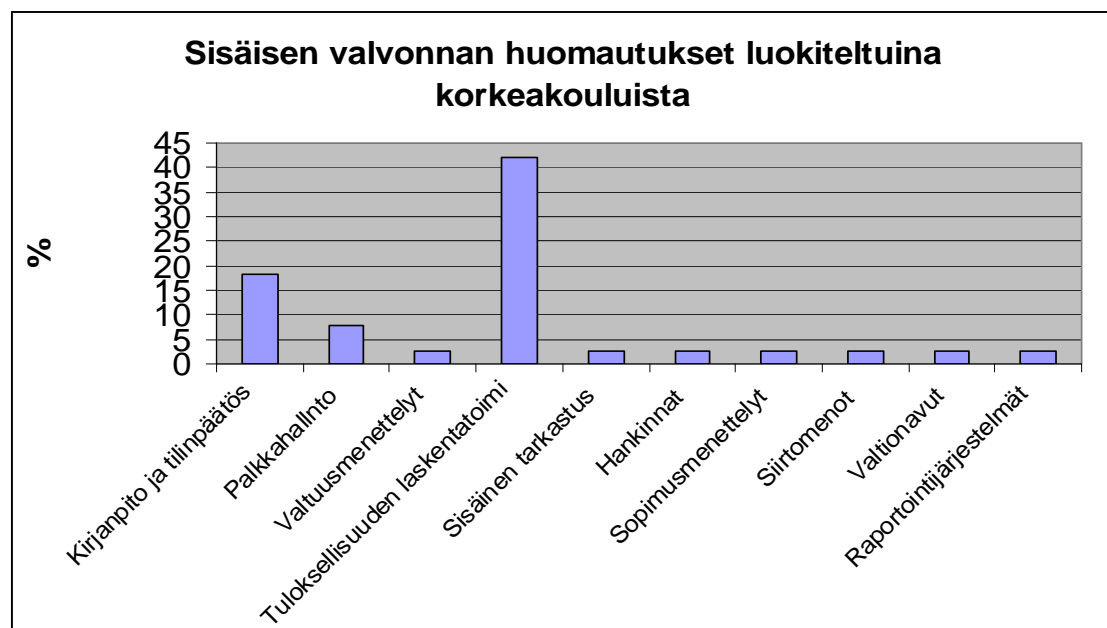
Kuvio 11 Sisäisen valvonnan huomautukset luokiteltuina ministeriöistä

Kuvio 12 esittää sisäisen valvonnan huomautukset luokiteltuna virastoista ja laitoksista. Kuten näemme, tämä eroaa merkittävästi ministeriöiden jakaumasta. Virastot ja laitokset ovat saaneet eniten huomautuksia kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Lisäksi virastot ja laitokset ovat saaneet tarkastusvirastolta runsaasti huomautuksia koskien käyttöomaisuuskirjanpitoa, palkkahallintoa, tuloksellisuuden laskentatoimea ja taloussääntöä. Virastojen ja laitosten saamat huomautukset heijastelevat täysin tutkimuksen edellisessä luvussa käsiteltyjä vuositilintarkastuksen perusperiaatteita. Tämän periaatteen mukaan, vuositilintarkastuksessa on erittäin tärkeää varmistaa, että tilinpäätöstä, kirjanpitoa ja muuta ulkoista laskentatoimea koskevia säännöksiä on noudatettu. Virastojen ja laitosten saamat huomautukset, jotka kuviossa 12 ovat saaneet korkeimman arvon, kuuluvat tähän kategoriaan.



Kuvio 12 Sisäisen valvonnan huomautukset luokiteltuina virastoista ja laitoksista

Tarkastusvirasto on myös korkeakoulujen tapauksessa huomauttanut eniten tuloksellisuuden laskentatoimesta (kuvio 13). Seuraavaksi eniten on huomautettu kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Muiden huomautusten jakaumat jäävätkin korkeakoulujen kohdalla hyvin pieniksi ja kokonaisuus näiden osalta on hyvin tasainen.



Kuvio 13 Sisäisen valvonnan huomautukset luokiteltuina korkeakouluista

Sisäisen valvonnan huomautusten lukumäärien mukaan arvioituna työvoima- ja elinkeinokeskukset olivat parhaiten menestyneitä (kuvio 14). Myös sisäisen valvonnan huomautusten luokittelu vastaa tätä, koska prosentuaaliset arvot kaikista huomautuksista jäävät alle 16 prosentin. Muutenkin TE-keskusten jakauma on erittäin tasaisesti jakautunut annettujen huomautusten kesken. Huomattavaa kuitenkin on, että kokonaistutkimuksen ainoa väärinkäytös löytyy tästä otoksesta. Lisäksi eroina muihin tutkimusryhmiin, tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen on TE-keskuksilla paremmalla tasolla.



Kuvio 14 Sisäisen valvonnan huomautukset luokiteltuina TE-keskuksista

Lopuksi tutkin vielä yhteenvetona sisäisen valvonnan huomautusten jakautumista koko aineiston kesken. Kuvioista 15 näemme, että korkeakoulujen ja TE-keskusten jakaumat sekä ministeriöiden ja virastojen sekä laitosten jakaumat muistuttavat erittäin paljon toisiaan. Kuvio 15 havainnollistaa hyvin kokonaistilannetta, koska mukana on kaikki sisäisestä valvonnasta annetut huomautukset. Tutkimusryhmittäin tehdyissä kuvioissa mukana oli ainoastaan ne, joista tarkastusvirasto oli ko. tutkimusryhmälle huomauttanut.

Tukien tarkastamisessa esiintyneet sisäisen valvonnan huomautukset ovat jakautuneet ministeriöiden ja TE-keskusten välillä. EU-tukien hallinnointi kuuluu näille tilivirastoille, joten sisäisen valvonnan huomautuksetkin selittyvät sillä. Luvussa 5 käsitellin EU-varojen tarkastusta ja siinä ilmeni, että tarkastusvirasto on velvollinen tarkastamaan EU-tuet samoin periaatteiden mukaan kuin budjettirahoituskin. Tukien

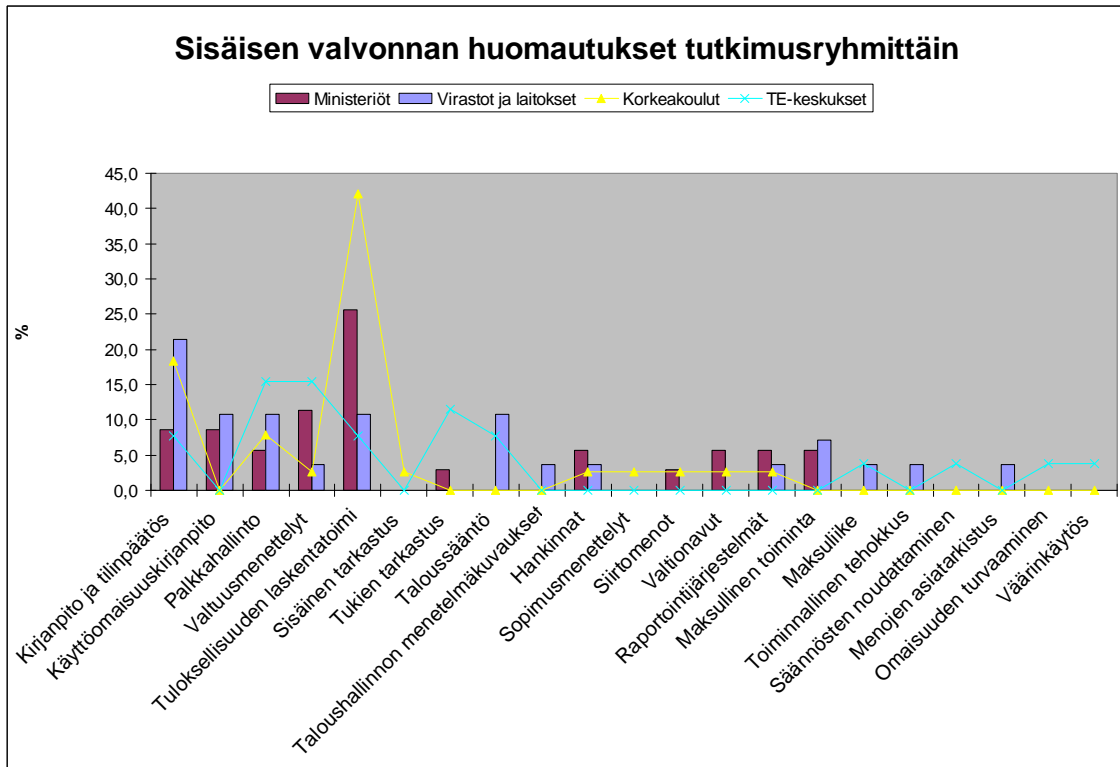
tarkastamisen huomautukset liittyivät mm. palkkatukimenoihin, EMOTR - kehittämistoimenpiteisiin ja Euroopan sosiaalirahaston tukiin.

Valtuuksien tarkastamisen yhteydessä yleisimmät puutteet olivat valtuuksien käytössä ja niiden käyttöaikojen todentamisessa. Valtuusmenettelyissä heikoiten menestyivät TE-keskukset ja ministeriöt. Kokonaistutkimuksessa oli mukana 38 tilivirastoa, joilla oli tilivuotena 2006 käytössään valtuuksia.

Valtionvarainministeriön mukaan valtion hankinnat oli tilivuotena 2006 n. 4,4 miljardia euroa. Tarkastusviraston mukaan hankintojen tarkastuksia tehtiin tilintarkastuksien yhteydessä 28 kappaletta. Hankintojen kohdalla tarkastusviraston huomautukset liittyivät mm. palveluhankintoihin sekä yleisesti hankintaprosesseihin. Suhteutettuna hankintojen kokoon sisäisen valvonnan huomautukset ovat olleet pieniä.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan erillinen sisäisen tarkastuksen yksikkö löytyy 66 tilivirastosta vuonna 2006. Sisäisestä tarkastuksesta on huomautettu ainoastaan korkeakouluille. Voimme olettaa, että niissä tilivirastoissa, joissa sisäisen tarkastuksen yksikkö on, on sisäinen valvonta siltä osin kunnossa. Sisäisen tarkastuksen on ohjesäännön mukaan turvattava riittävä sisäinen valvonta. Suhteessa sisäisen tarkastuksen huomautuksiin, ei sisäinen tarkastus ole kaikilta osin voinut taata riittävää sisäistä valvontaa tilivirastoissa.

Huomattavaa on, että virastot ja laitokset sekä TE-keskukset ovat saaneet sisäisen valvonnan huomautuksia taloussäännöstä, kun muille ei taloussäännöstä ole huomautettu. Tyypillisesti huomautukset taloussäännöstä liittyvät sen valmisteluun. Yhdessä huomautuksessa taloussäännön puute oli eritelty koskevaksi tiliviraston ostolasku- ja maksatuskäsittelyä. Taloussääntö tulee hyväksyä tiliviraston hallituksen kokouksessa ja siinä säädetään mm. sisäisen valvonnan toteutuksesta. Lisäksi taloussäännön tulisi talousarviolain mukaan olla keskeinen väline tilivirastojen sisäisen valvonnan järjestämisessä.



Kuvio 15 Sisäisen valvonnan huomautukset

6.5 Sisäisen valvonnan arviointi- vahvistuslausuma

Sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistuslausuma otettiin käyttöön vuonna 2004, jonka jälkeen tilivirastojen on täytynyt sisällyttää lausuma sisäisen valvonnan tilastaan vuosittain julkaistavassa toimintakertomuksessa.

Selvitin aineistosta, että Valtiontalouden tarkastusvirasto oli tilintarkastuskertomuksissa huomauttanut sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumista oli yhteensä 12 kertaa. Näistä ministeriöitä oli 4 (36,4 % ministeriöistä), korkeakouluja 5 (25 % korkeakouluista) ja muita virastoja tai laitoksia 3 kappaletta.

Useimmin Valtiontalouden tarkastusvirasto oli kiinnittänyt huomiota sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuman valmisteluun ja kattavuuteen. Tästä oli huomautettu yhteensä 10 kertaa, joista yhdessä huomautus koski ainoastaan lausuman valmistelua. Lisäksi yhdessä viitattiin talousarvioasetukseen, koska tarkastusviraston mielestä lausumaa ei ollut valmisteltu talousarvioasetuksen edellyttämällä tavalla.

Tarkastusvirasto on valmistelun ja kattavuuden lisäksi huomauttanut myös kerran siitä, että lausuma on ristiriidassa tarkastusviraston tekemien havaintojen kanssa. Lisäksi yksi huomautus koski sitä, että lausuma ei anna kaikilta osiltaan oikeaa ja riittävää kuvaa sisäisen valvonnan tilasta.

Tarkastusvirasto on kertomuksessaan eduskunnalle (2007) esittänyt, että sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma painottuu tilivirastoissa edelleen enemmän kehityskohteisiin kuin vallitsevaan sisäisen valvonnan tilaan. Lisäksi kertomuksessa on sanottu, että edellisenä vuotena lausumasta oli huomautettu yhteensä 15 tilivirastolle, jonka perusteella huomautusten lukumäärä on laskenut tutkimuksen tilivuoteen verrattuna.

Tuokko tilintarkastus on esitellyt tutkimustuloksiaan sisäisten tarkastajien kuukausikokouksessa sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistuslausumasta. Tuokko Tilintarkastuksen tutkimustulokset käytetyistä sisäisen valvonnan viitekehyksistä ovat:

- COSO-ERM (40 %)
- Valtiovarainministeriön sisäisen valvonnan arviointikehikko (16 %)
- Jokin muu sisäinen valvonnan kehikko (CAF, COSO, CoCo, EFQM) (8 %)

Tuokko tilintarkastuksen tekemän tutkimuksen pohjalta voimme huomata, että tässä tutkielmassa käsitellyt sisäisen valvonnan viitekehykset (luku 4) ovat tilivirastoissa hyvin edustettuina. Eniten käytetty on COSO-ERM, joka onkin perusteltua sen riskienhallinnan näkökulmasta. Tilivirastoilta edellytetään riittävää sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa, johon COSO-ERM antaa hyvän perustan.

6.6 Tutkimuksen yhteenveto

Empiirisessä tutkimuksessa sain hyvin havainnollistettua sisäisen valvonnan huomautusten yleisyyden sekä ne syyt, jotka ovat poikkeavaan lausuntoon johtaneet. Mielenkiintoista tutkimuksen tuloksissa olivat eri ryhmien väliset erot, joiden

selvittäminen oli yksi tavoitteeni. Erot eivät loppujen lopuksi ole kovin suuria, mutta mielestäni voidaan puhua merkittävistä painotuseroista ryhmien kesken.

Sisäisestä valvonnasta annettuja huomautuksia oli merkittävä määrä, koska vain joka neljäs kertomuksista oli ilman mitään lisähuomautusta sisäisen valvonnan tilasta. Mukana oli myös huomattava osuus niitä tilivirastoja, jotka ovat saaneet kaksi huomautusta sisäisestä valvonnasta (22,4 %). Loput 22,5 %:a tilivirastoista ovat saaneet huomautuksia kolme tai enemmän.

Ministeriöt menestyivät sisäisen valvonnan huomautusten lukumäärällä mitattuna heikoimmin. Tulokseen saattaa kuitenkin osaltaan vaikuttaa se, että ministeriöitä oli lukumääräisesti pienin otos mukana. Mitä pienempi otos on kyseessä, sitä alttiimpi se on keskiarvon vaihtelulle. Joka tapauksessa ministeriöissä oli merkittävä osuus myös niitä, jotka saivat 3-4 huomautusta, mikä huonontaa luonnollisesti keskiarvoa. Ministeriöiden suhteellisesti heikompaan menestykseen saattaa osaltaan myös vaikuttaa se, että ministeriöiden kohdalla vuositilintarkastuksessa arvioidaan myös tulohajaus koko hallinnonalalla. Tästä syystä tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen oli ministeriöiden kohdalla suurin ongelma. Joka neljättä ministeriötä huomautettiin tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisestä.

Korkeakoulut menestyivät ainoastaan hieman paremmin ministeriöihin verrattuna. Korkeakoulujen suurin ongelma on ollut tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen. Toisena oli kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä tehdyt huomautukset ja kolmantena palkkahallinnon huomautukset. Tutkimuksessa selvisi, että tuloksellisuuden laskentatoimen järjestämisen suurin ongelma on oikea palkkakulujen kohdentaminen. Tästä voikin päätellä, että korkeakoulujen sisäisen valvonnan ongelmat aiheutuvat hyvin pitkälle palkkakirjanpidosta. Korkeakoulujen tulisi tarkentaa menettelyitään palkkakustannusten oikealle tilikaudelle kohdentamisessa.

Työvoima- ja elinkeinokeskukset menestyivät kokonaistutkimuksessa parhaiten sisäisen valvonnan huomautusten määrien suhteen. Huomautuksia oli annettu eniten valtuusmenettelyistä, palkkahallinnosta ja tukien tarkastamisesta.

Virastot ja laitokset menestyivät myös hyvin sisäisen valvonnan huomautusten osalta. Virastoja ja laitoksia oli mukana yhteensä 18 kappaletta. Virastojen ja laitosten saamat huomautukset vastasivat niin määrältään kuin laadultaankin lähes täysin kokonaisuineistosta saatuja arvoja. Ainoa eroavaisuus oli, että virastoilla ja laitoksilla suurin ongelma oli kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä eikä tuloksellisuuden laskentatoimessa. Toiseksi eniten huomautuksia oli käyttöomaisuuskirjanpidossa, palkkahallinnossa, taloussäännössä sekä tuloksellisuuden laskentatoimessa.

Merkittävää oli huomata, että väärinkäytöksiä ei tarkastusvirasto ole vuositilintarkastuksissaan eritellyt kuin yhden kappaleen. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan väärinkäytöksistä oli annettu yhteensä 28 ilmoitusta. Viranomaisilla on ilmoitusvelvollisuus, mikäli väärinkäytöksiä on havaittavissa. Tästä voidaan päätellä, että väärinkäytökset ovat vielä joko selvityksen alla tai ne on ehditty korjata ennen tilintarkastuskertomuksen antamista. Väärinkäytösten osalta voidaan sisäisen valvonnan olettaa toimivan hyvin.

Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma ei vielä ole täysin saavuttanut sitä asemaa, jota sillä haettiin. Huomautuksia sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumasta tuli yhteensä 12,2 % kaikista tilivirastoista. Positiivista on kuitenkin huomata, että moitteet ovat olleet lieviä. Tilivirastojen tulee enemmän kiinnittää huomioita lausuman valmisteluun ja kattavuuteen. Lisäksi valtiontalouden tarkastusviraston mukaan lausumat painottuvat liiaksi kehitettäviin kohteisiin, eikä niinkään vallitsevaan sisäisen valvonnan tilaan. Lausumaa ei ole tarkoitettu kehittämiskohteiden erittelemiseksi, vaan tärkeämpää olisi kartoittaa sisäisen valvonnan tila koskien juuri kyseistä tilivuotta. Kehittämiskohteiden erittely lausumassa on kuitenkin perusteltua sillä, että etukäteen tiedetään kohteet, joihin mahdollisesti olisi tulossa muutoksia seuraavien tilikausien aikana. Edelleen sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausumassa tulisi painottaa tarkastusviraston mukaan enemmän riskienhallintaa.

7 YHTEENVETO JA PÄÄTELMÄT

Vuositolintarkastuksen pääpaino on laillisuustarkastuksessa. Tämän tutkielman teoriaosassa vertailin yksityisen ja julkisen sektorin vuositolintarkastusta. Tutkielman rajauksen mukaan julkisen sektorin osalta tutkin ainoastaan valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaa tilintarkastusta. Juuri laillisuustarkastuksen näkökulma erottaa yksityisen sektorin julkisesta sektorista. Näin on koska, toimintaa ohjaavat eri lait ja säännökset. Tilintarkastuksen yhteiskunnallinen merkitys korostuu tilintarkastuksen perustassa. Tutkielmassa totesin tilintarkastuksen perustustuvan tilivelvollisuuden käsitteeseen. Tällä termillä tarkoitetaan sitä, että joku on tekemistään toimistaan tilivelvollinen muille. Tilintarkastus perustuu lakiin, ja näin ollen tilintarkastaja on lain velvoittamana tilivelvollinen niitä kohtaan, jotka hyödyntävät tilinpäätöksen tuottamaa informaatiota. Tilintarkastajan tulee toimessaan osoittaa riittävää ammattitaitoa, jotta hän voi täyttää veloitteen tilivelvollisuudesta.

Organisaation valvonta muodostuu sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta. Suurimpana erona valvontojen välillä on lainsäädäntö. Sisäisen valvonnan toimet ovat vapaaehtoisia ja tutkielmassa sen todettiin liittyvän kaikkeen johdon toimeksiannosta tapahtuvaan valvontaan. Sisäiselle valvonnalle määriteltiin tavoitteiksi virheiden ja väärinkäytösten estäminen sekä paljastaminen, organisaation varallisuuden säilyttäminen ja taloudellisuuden edistäminen. Sisäisen valvonnan tavoitteet ovat siis hyvin erilaisia verrattuna ulkoisen tarkastuksen tavoitteisiin. Tilintarkastuksen tavoitteeksi informaatioteorian mukaan määritellään se, että ulkoisella valvonnalla luodaan luotettavuutta tilinpäätösinformaatioon. Toinen eroavaisuus ulkoisen ja sisäisen valvonnan välillä on ajallinen ulottuvuus. Sisäisen valvonnan avulla halutaan varmentaa organisaation tulevaisuus, kun taas ulkoisella valvonnalla paino kohdistuu menneeseen aikaan.

Tutkielmassa käsitelin yleisellä tasolla sisäisen valvonnan arviointiin soveltuvia viitekehyksiä. Tarkoitukseni oli saada selville, mistä tekijöistä tehokas sisäinen valvonta tilintarkastuksen näkökulmasta muodostuu. Kuten tutkielmasta ilmenee, sisäinen valvonta on hyvin laaja käsite ja voi koostua monista eri tekijöistä. Lisäksi sisäinen valvonta riippuu organisaation kyvystä saavuttaa asetetut tavoitteet. Tavoitteet

taas ovat riippuvaisia mm. organisaation riskinottohalukkuudesta. Organisaatio voi sisäisen valvonnan järjestämisessä hyödyntää näitä erilaisia valmiita malleja tai kehikoita, jotka ovat kehitetty erityisesti tätä varten. Lisäksi tutkielmasta kävi ilmi, että organisaatio voi hyödyntää sisäisen valvonnan järjestämisessä erilaisia laatujärjestelmäarviointeja tai suorituskykymittareita. Yhteneväistä näille kaikille malleille on se, että niitä ei ole tarkoitettu noudatettavaksi sellaisenaan, vaan organisaatiolle jätetään mahdollisuus kehittää mallia parhaaksi katsomallaan tavalla. Tämä onkin hyvin ymmärrettävissä, koska mikään malli ei sellaisenaan sovi kaikkeen toimintaan eikä erilaisiin toimintaympäristöihin. Sisäisen valvonnan on tarkoitus edesauttaa organisaatiota saavuttamaan asetetut tavoitteet ja tämä edellyttää tietynlaista itsekuria ja valmiutta järjestää asiat niin, että tavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista. Sisäisen valvonnan eri mallit vaativat riittävän perehtymisen, ennen kuin malli on hyödynnettävissä organisaatiossa. Eri malleihin on syytä perehtyä sen vuoksi, että mallit eroavat luonteeltaan toisistaan. Viime aikoina on painotettu yksityisellä sekä julkisella sektorilla erityisesti riskienhallintaa, mikä on osaltaan lisännyt COSO-ERM:n suosiota.

Sisäisen valvonnan arvioiminen tilintarkastajan näkökulmasta alkaa jo siinä vaiheessa, kun tilintarkastaja vastaanottaa toimeksiannon. Tutkielmassa esitetystä tilintarkastuksen prosessikaaviosta on selkeästi nähtävissä johdonmukainen eteneminen kohti tilintarkastuskertomusta. Ennen kuin tilintarkastaja voi laittaa allekirjoituksensa tilintarkastuskertomukseen, hänen tulee varmistua siitä, että hän on tehnyt kaiken tarpeellisen oikean ja riittävän kuvan aikaansaamiseksi. Oikealla ja riittävällä kuvalla tarkoitetaan sitä, että tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheitä. Tilintarkastajalle tilinpäätöksen oikeellisuuden varmistaminen tapahtuu erilaisia tarkastusmenettelyjä noudattaen. Tilintarkastajan tulee määritellä haluttu tilintarkastusriskitaso sekä tunnistaa ne alueet, joihin sisältyy tarkastusriski. Riskitason pienentämiseksi tarkastajan tulee toimissaan hyödyntää analyyttisiä tarkastusmenetelmiä. Riskitaso on korkeampi ainakin sellaisilla alueilla, jotka ovat merkittäviä erinä suuruutensa vuoksi tai sisältäviä merkittäviä poikkeamia.

Arvion sisäisestä valvonnasta tilintarkastaja tekee havaintojensa pohjalta ja haasteena tässä onkin sisäisen valvonnan moninaisuus. Tutkielmassa selvisi, että jokaisessa organisaatiossa tulee olla organisaatiokaavio, jossa on jäsennellynä eri henkilöiden

vastuualueet. Samoin tehtävien tulee olla riittävän erillään. Tällä minimoidaan se, että yhdellä henkilöllä ei ole liian montaa ratkaisevaa työtehtävää prosessissa peräkkäin, jolloin hän voisi esimerkiksi hyväksyä omaa työtänsä. Tähän liittyy myös se, että kaikissa toteutettavissa päätöksissä tulee olla asiallinen lupa tai hyväksyntä asianomaiselta vastuuhenkilöltä. Vastuuhenkilöillä on vastuunsa kautta myös velvollisuus itse toteuttaa valvontaa. Tähän liittyvät asioiden seuranta ja raportointi määritellylle taholle. Tilintarkastajan tulee toimessaan perehtyä riittävässä määrin eri prosesseihin organisaatiossa saadakseen käsityksen siitä, miten asiat on totuttu yllä olevien seikkojen perusteella toteuttamaan.

Tutkielman toinen tutkimuskysymys koski tehokasta sisäistä valvontajärjestelmää. Sisäisen valvontajärjestelmän voidaan olettaa olevan tehokas, mikäli siihen ei sisälly olennaisia puutteita. Tehokas sisäinen valvonta on määritelty prosessiksi, jota suorittavat organisaation johto, hallitus ja muu henkilöstö. Tehokkaalla sisäisellä valvontaprosessilla ei ikinä saavuteta täyttä varmuutta, vaan tavoitteiden saavuttamiseksi riittää kohtuullinen varmuus. Tilintarkastuksen kannalta sisäisen kontrollijärjestelmän tulee toimia asianmukaisesti ja tarkoitettulla tavalla. Tilintarkastuksen pääpainopiste kontrollien tarkastamisessa on hankkia riittävästi evidenssiä siitä, tilinpäätösaineistoon ei sisälly olennaisia virheitä. Tilintarkastaja kohdentaa tarkastustoimenpiteet sellaisille alueille, jotka hän on suunnitelmassaan määritellyt korkean riskin alueiksi. Riippuu erän olennaisuudesta ja riskin suuruudesta millä tarkastusmenetelmillä tilintarkastaja erän tarkastaa. Mikäli kyseessä on tilintarkastuksen kannalta riskialtis tai muuten merkittävä erä, tilintarkasta hyödyntää tarkastuksessa yksityiskohtaista aineistotarkastusta. Tilintarkastuksen kannalta tärkeintä on kuitenkin se, että tilinpäätösinformaatio on luotettavaa.

Tutkielman mukaan sisäisen valvonnan tarkastamisella on myös merkitystä tilintarkastajan ja ulkoisen tarkastuksen yhteistyössä. Mikäli sisäinen valvonta toimii moitteetta ja olennaisia puutteita ei ole havaittu, tilintarkastaja voi rajoittaa oman tarkastuksensa laajuutta. Tutkielmassa todettiin, että olennaista sisäisen tarkastuksen työn hyödyntämisessä ovat toimien laajuus, tekninen osaaminen sekä huolellisuus toteutetuissa tarkastuksissa. Olennaista on myös se, että sisäisen tarkastuksen tulee olla riittävän riippumaton organisaation johdosta, jotta sisäisen tarkastuksen asema ei vaikuta tehtyjen tarkastusten luotettavuuteen. Sisäisen kontrollijärjestelmän kannalta

tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen tavoitteet todettiin olevan yhtenäisiä. Tämä on hyvin luonnollista, koska molemmat haluavat olemassa olevilla kontrolleilla taata sen, että informaatiojärjestelmä on luotettava. Sisäisen kontrollijärjestelmän on tarkoitus auttaa välttämään tai paljastamaan mahdolliset virheet ja väärinkäytökset. Tehokkaalla yhteistyöllä ja raportoinnilla tilintarkastus ja sisäinen tarkastus saavat kokonaisuuden kannalta parhaan mahdollisen hyödyn.

Tutkielmassa käsiteltiin tilintarkastajan raportointia ja vuosilintarkastuksessa olennaisinta on tilintarkastuskertomus. Tutkielmassa vertailtiin yksityisen ja julkisen sektorin raportointia ja sen todettiin olevan monitahoisempaa julkisella sektorilla. Julkisella sektorilla tilintarkastuskertomus ei ole niin pitkälle lainsäädännöllisesti määrätty kuin yksityisellä sektorilla. Toki lisätiedon antaminen kertomuksessa on mahdollista kummankin sektorin tapauksessa, ilman että lisätieto vaikuttaisi kertomuksen muotoon. Tärkein keino olennaisista sisäisen valvonnan puutteista kertomiselle on sisällyttää tieto tilintarkastuskertomukseen. Julkisella sektorilla sisäisen valvonnan tilanne onkin sisällytetty omaksi kappaleekseen tilintarkastuskertomukseen. Lisäksi julkisella sektorilla tilintarkastajat antavat väliraportin. Tällä mahdollistetaan se, että mahdollisiin puutteisiin on mahdollista vaikuttaa jo tilikauden aikana. Tämä on hyvä, koska systemaattinen virhe ei ehdi toistua useita kertoja peräkkäin tilikauden aikana.

Tutkielman empiirinen osuus koostuu valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomuksista koskien tilivuotta 2006. Tutkimuksessa havaittiin, että tilintarkastuskertomuksissa on sisäisen valvonnan osalta puutteita runsaasti. Vain joka neljäs tilivirasto sai täysin puhtaan kertomuksen sisäisen valvonnan tilastaan. Tyypillisin tilanne tutkimuksen perusteella oli, että tilivirastolle oli annettu yksi sisäistä valvontaa koskeva huomautus.

Yleisimmät syyt sisäisen valvonnan huomautukseen olivat puutteet kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä sekä tuloksellisuuden laskentatoimessa. Näiden puutteiden yleisyys selittyi sillä, että molemmat ovat tarkastusviraston päätarkastuskohteita. Näin ollen myös puutteet vastaavissa erissä tulevat todennäköisimmin selville. Tilintarkastuksen painopisteen ollessa kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisessa on luontevaa, että tarkastajat löytävät virheitä näistä eristä. Tuloksellisuuden laskentatoimen järjestäminen

liittyy toiminnallisen tuloksellisuuden esittämiseen tilinpäätöksessä. Näin ollen puutteet siinä merkitsevät puutteita tilinpäätösinformaatiossa. Tilintarkastus on luonteeltaan laillisuustarkastusta ja näin ollen ottaa kantaa siihen, että organisaatiota koskevia lakeja ja säädöksiä on noudatettu. Näin ollen virheet tai pienet puutteet kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä aiheuttavat helposti huomautuksen tarkastuskertomukseen. Lisäksi tilinpäätösinformaation täytyy olla riittävää sekä ajanmukaista, jotta tilintarkastaja voi tehdä päätelmänsä sisäisen valvonnan luotettavuudesta.

Erot sisäisen valvonnan huomautuksissa sain tutkimuksessa selvitettyä hyvin. Vaikka toisaalta erot eivät ryhmien välillä olleet suuren suuria, oli niissä havaittavissa painotuseroja. Empiirisessä osiossa vertailin omina ryhminään ministeriöitä, virastoja ja laitoksia, korkeakouluja sekä työvoima- ja elinkeinokeskuksia. Parhaiten sisäisen valvonnan huomautuksilla mitattuna pärjäsivät TE-keskukset. Ministeriöillä oli suhteellisesti eniten huomautuksia sisäisestä valvonnasta. Siihen vaikuttaa kuitenkin ministeriöiden pieni otos, mikä vaikuttaa helposti keskiarvoon.

Tutkimuksen empiirinen osio vahvisti käsitystäni sisäisen valvonnan merkityksestä vuositulintarkastuksessa. Tarkastusviraston tilintarkastajat ovat ottaneet runsaasti kantaa sisäiseen valvontaan. Huomautusten jakautumisesta on nähtävillä tarkastusviraston vuositulintarkastuksen periaatteet. Tärkeimmiksi tarkastuskohteiksi määritetyt kirjanpito ja tilinpäätös sekä tuloksellisuuden laskentatoimi näkyvät myös empiirisessä osiossa. Sisäinen valvonta on muille tarkastettaville kohteille kriteeristö, jonka pohjalta muita osiota tarkastetaan.

Vaikka puutteet sisäisessä valvonnassa luvuilla mitattuina tuntuvat suurelta, ei kuitenkaan ole kyse siitä, että valtiontaloutta olisi hoidettu lainvastaisesti tai, että varoja olisi käytetty väärin. Puutteet sisäisessä valvonnassa liittyivät lähinnä tulojen ja kulujen oikealle tilikaudelle kohdentamiseen. Puutteet sinänsä ovat merkittäviä ja niistä on olemassa lainsäädäntö, jota tulee noudattaa. Kuitenkin on muistettava se, että olennaisuusraja asioiden huomauttamiseksi on suhteellisesti matalampi julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Tarkastusvirastolla on myös velvoite kertoa niistä puutteista, joita tarkastuksissa havaitaan. Tällä edesautetaan sitä, että toimiva ja tehokas sisäinen valvonta tukee tiliviraston tuloksellista toimintaa. Tehokas sisäinen valvonta varmistaa toiminnan laillisuuden ja resurssien tehokkaan käytön.

Tutkielmassa onnistuin mielestäni hyvin käsittelemään asettamaani tutkimusongelmaa sekä vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Mielenkiintoinen jatkotutkimus olisi yksityisen ja julkisen sektorin eroavaisuuksien vertailu sisäisen valvonnan huomautusten osalta.

Ongelmalliseksi tämän tekee yksityissektorin sisäisen valvonnan huomautusten vaikea selvittäminen. Tilintarkastuskertomuksiin ei tieto sisäisen valvonnan tilasta yllä ennen kuin kyseessä on olennainen virhe. Kyselytutkimuksella suoraan yrityksistä tai tilintarkastajilta voisi saada suunta-antavaa tietoa sisäisen valvonnan tilasta.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

- Aho, Tuomas & Vänskä Hannu 1996. Tilintarkastuslaki ja hyvä tilintarkastustapa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Arens, Alvin & Loebbecke, James 2000. Auditing, An integrated approach. Eighth edition, Prentice Hall International Inc. New Jersey, USA.
- Eilavaara, Pertti (toim.), Hytönen, Tomi & Pöysti, Tuomas 1994. Parlamentaarinen tilintarkastus Suomessa ja yhdentyvässä Euroopassa. Painatuskeskus Oy, Helsinki.
- Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) 1992. Internal Control-Integrated Framework: Framework. Coopers & Lybrand.
- Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission 1994. Enterprised risk management – integrated framework – executive summary (COSO-ERM). Coopers & Lybrand
- Heikkonen Jaakko & Koskinen Hannu 1985. Tilintarkastus ja valvonta yhteisöissä. WSOY Juva.
- Howard R. Lesley 1982. Principles of Auditing. Macdonald & Evans, twenty-first edition, Great Britain.
- KHT-yhdistys – Föreningen CGR ry 2002. Tilintarkastus. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- KHT-yhdistys - Föreningen CGR ry 2005. Tilintarkastusalan suositukset 2005, KHT-Media Oy.
- KPMG 2004. Kunnan hallinto, talous ja valvonta, Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Koskinen, Hannu 1999. Tilinpäätöksen lainmukaisuus ja tilinpäätöskertomus. Gummerus kirjapaino Oy, Saarijärvi.
- Laatukeskus 1999. The EFQM Excellence model. Suomenkielinen käännös. Helsinki.
- Lesley, Howard 1982. Principles of Auditing. Macdonald & Evans, twenty-first edition, Great Britain.
- Marttila, Veikko 1998. Tehokas sisäinen tarkastus yritysjohdon tukitoimintona. Pk Paino Oy, Tampere.
- Meklin, Pentti 2002. Valtiontalouden perusteet. HAUS hallinnon kehittämiskeskus, EDITA Prima Oy, Helsinki.

- Myllymäki, Arvo 1994. Julkistalouden valvonta. Lakimiesliiton kustannus, Tammerpaino Oy, Tampere.
- Myllymäki, Arvo 2000. Finanssihallinto-oikeus; valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Werner Söderström lakitieto Oy, Porvoo.
- Myllymäki, Arvo 1994. Julkistalouden valvonta. Lakimiesliiton kustannus, Tammerpaino Oy, Tampere.
- Pöllä, Kaisa & Etelälahti, Pekka 2002. Valtion uudistunut taloushallinto; budjetointi – laskentatoimi – tarkastus. WSOY, Porvoo.
- Riistama, Veijo 2000. Tilintarkastus – perusteet. Ekonomia-sarja, WSOY, Helsinki.
- Saarikivi, Maj-Lis 1999. Tilintarkastajan riippumattomuus. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis. Helsingin kauppakorkeakoulu.
- Satopää, Rauno 2003. Suomalainen hyvä tilintarkastustapa pienyritysten tarkastuksissa: odotukset, sääntely ja käytäntö. Turun kauppakorkeakoulu, Pori.
- Sisäiset tarkastajat ry 2007. Sisäisen tarkastuksen kansainvälinen ammatillinen ohjeistus. Ammattistandardit – eettiset säännöt – käytännön ohjeet. Oy Inreviso Ab, Saarijärven offset
- Taylor, Donald & Glezen, William 2000. Auditing, An assertions approach, seventh edition. John Wiley & sons, New York, USA.
- Valli, Raine 2001. Johdatus tilastolliseen tutkimukseen. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tilintarkastus – sisältä ja periaatteet (27.2.2003 uudistettu painos). Tilintarkastusjulkaisuja. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2003.
- Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan sekä tilintarkastuskertomus valtion tilinpäätöksestä vuodelta 2006. Edita Prima Oy, Helsinki 2007.
- Vento, Reino & Salminen, Antero 1981. Yrityksen sisäinen tarkkailu ja tarkastus. Weilin-Göös, Espoo. Ekonomia-sarja
- Vuorinen, Erkki 1995. Tilintarkastus uudessa kunnalliskulttuurissa. Oy Turun sanomat, painopalvelut, Turku.
- Vänskä, Panu 2005. Sisäisten kontrollien taso ja puutteet Sarbanes-Oxley –lain jälkeen. Helsingin kauppakorkeakoulu, Helsinki 2006.

Artikkelit tieteellisissä julkaisuissa

- Hellen-Toivanen, Paula 2004. Sisäisen valvonnan käyttöönotto Pohjois-Pohjanmaan

sairaanhoidopiirin kuntayhtymässä. Tilintarkastus-revision 5/2004a, s. 48.

Humphrey, Moizer, P. & Turley, S. (1993b), "The Audit Expectations Gap in Britain: An Empirical Investigation", Accounting and Business Research, Special Issue No. 91A, s. 395-411.

Jokipii, Annukka 2007, Mikä vaikuttaa yrityksen sisäiseen valvontaan ja sen tehokkuuteen? Tilintarkastus-revision 5/2007 s. 8-11.

Koskela, Markku 1993. Tilintarkastuksen tuottama julkinen informaation Suomessa. Helsingin Kauppakorkeakoulu, working papers)

Koskivaara, Eija 2004. Hermoverkkojen soveltuvuus analyttisen tilintarkastuksen tukemiseen. Tilintarkastus-revision 5/2004b s. 38.

Kosonen, Leena 2006. Tilintarkastusjärjestelmän kehittyminen Suomessa vuosisadan aikana. Tilintarkastus-revision 4/2006, s. 19-27.

Krokkfors, Klaus 2005. Hyvä tilintarkastustapa julkishallinnossa. Tilintarkastus-revision 4/2005, s. 73.

Riistama, Veijo 2005. Tiesitkö tämän tilintarkastuksesta, osa 1, Tilintarkastus-revision 6/2005

Riistama, Veijo 2006. Tilikauden aikana suoritettava tilintarkastus. Tilintarkastus-revision 4/2006.

Säädökset

Asetus valtion talousarviosta. Finlex - Valtion säädöstietopankki
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20040254> (luettu 2.5.2008)

Laki valtion talousarviosta 19.12.2003/1216. Finlex - Valtion säädöstietopankki
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1988/19880423>, (luettu 8.5.2008)

Osakeyhtiölaki, 21.7.2006/624. Finlex - Valtion säädöstietopankki
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624> (luettu 15.4.2008)

Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731. Finlex - Valtion säädöstietopankki
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731> (luettu 15.4.2008)

Tilintarkastuslaki 13.4.2007/459. Finlex - Valtion säädöstietopankki
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070459> (luettu 15.4.2008)

WWW-lähteet

INTOSAI:n standardien EU-sovellusohjeet
http://www.eca.eu.int/audit_approach/guidelines/docs/intosai_fi.pdf
(luettu 4.10.2006)

- INTOSAI:n tarkastusstandardit. Code of Ethics and Auditing Standards.
<http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1codethaudstande.pdf>
(luettu 15.4.2008)
- Jokipii, Annukka 2004. Paimen pukin ja kaalimaan vartijana 22.11.2004.
http://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_952-476-097-5.pdf (luettu 15.4.2008)
- Sisäiset tarkastajat ry. Sisäisen tarkastuksen ammattistandardit.
www.theiia.fi (luettu 15.4.2008)
- Sisäiset tarkastajat ry. Coco-malli, opas valvontakriteereistä.
<http://www.theiia.fi/default.asp?scat=660&sart=740> (luettu 15.3.2008)
- Sisäiset tarkastajat ry 2004. Enterprised risk management- Integrated framework (COSO-ERM, Kokonaisvaltainen ajatusmalli organisaation riskienhallintaan, tiivistelmä). www.theiia.fi, luettu 9.3.2008
- Tulosohjauksen käsikirja 2005. Valtiovarainministeriön julkaisuja.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/10_ohjaus_ja_tilivelvollisuus/20050913Tuloso/96500.pdf (luettu 4.5.2008)
- Tuokko tilintarkastus – Helge Vouti ja Jyrki Pennanen. Sisäisen valvonnan arviointi ja vahvistuslausuma.
<http://www.tuokko.fi/palvelut/arviointi-%20ja%20vahvistuslausuma.pdf> (luettu 15.3.2008)
- Tyrnävän kunnan taloussääntö
http://www.tyrnava.fi/documents/sisaisen_valvonnan_ohje.pdf (luettu 15.4.2008)
- Valtion kirjanpidon käsikirja 2008, Valtiokonttori, hallinnon ohjaus
<http://www.valtiokonttori.fi/kasikirja/Public/default.aspx?nodeid=19031> (luettu 8.4.2008)
- Valtiovarainministeriö 2006. Yhteinen arviointimalli CAF. (Common assesment framework) Organisaation kehittäminen itsearvioinnin avulla.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20060927CAF200/CAF_julkaisu_netti.pdf (luettu 22.4.2008)
- Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta – valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteuttamisen arviointi, Valtiovarainministeriö, Valtiovarain controller –toiminto 2005.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20051223_Valtio/name.jsp (luettu 10.3.2008)