

# TALOUS, SÄÄNTELY, OHJAUS

- tarkastuksen ja valvonnan  
ajankohtaistarkastuksia



**Toimittaneet**

**Lili-Anne Kihn - Lasse Oulasvirta -  
Janne Ruohonen - Jaakko Rönkkö - Jani Wacker**

Talous, sääntely, ohjaus



# TALOUS, SÄÄNTELY, OHJAUS

- tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä

Toimittaneet

Lili-Anne Kihn  
Lasse Oulasvirta  
Janne Ruuhonen  
Jaakko Rönkkö  
Jani Wacker





Tämä teos on lisensoitu Creative Commons  
Nimeä-EiKaupallinen-EiMuutoksia 4.0  
Kansainvälinen -lisenssillä

Copyright ©2019 Tampere University Press ja tekijät

*Kannen kuva:* Tampereen yliopisto, keskustakampus  
Jonne Renvall, Tampereen yliopisto

*Graafinen suunnittelu ja taitto*  
Sirpa Randell

ISBN 978-952-359-005-2 (nid.)  
ISBN 978-952-359-004-5 (pdf)  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

PunaMusta Oy – Yliopistopaino  
Tampere 2019



# Sisällys

Esipuhe	9
Kirjoittajat	11

## Johdanto

Analyysi tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaisesta tutkimuksesta <i>Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen, Jaakko Rönkkö ja Jani Wacker</i>	17
EU-säädösreformin vaikutuksista tilintarkastusalan sääntelyyn ja valvontaan Suomessa <i>Pasi Horsmanheimo</i>	31

# I

## Tarkastus ja tilinpäätösinformaatio yrityksissä

Tilintarkastaja osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen noudattamisen tarkastajana <i>Veikko Vahtera</i>	57
Paraneeko tilintarkastuksen laatu keskeisten seikkojen raportoimisella tilintarkastuskertomuksessa? – tilintarkastajien näkökulma <i>Kati Pajunen, Antti Rautiainen &amp; Jani Saastamoinen</i>	77
Tilintarkastuspalkkioita selittävät tekijät suomalaisissa pörssiyhtiöissä <i>Olli Hiltunen</i>	95
Sisäisen tarkastuksen tuloksellisuus – tarkastajien itsearviointin näkökulma <i>Jaakko Rönkkö</i>	123
Epävarmat veropositiot tilinpäätöksessä – verovelan todennäköisyyden ja määrän arviointia koskevia suuntaviivoja <i>Matti Urpilainen</i>	149
Näkemyksiä XBRL:n käyttöönoton vaikutuksista yksityisten yritysten vieraan pääoman kustannukseen ja saatavuuteen <i>Anni Lehtinen, Hannu Ojala &amp; Esko Penttinen</i>	173

## II

### Julkisen sektorin tarkastus, arviointi ja valvonta

Tarkastuslautakunta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioijana <i>Asko Uoti</i>	201
Kuntien riskienhallinnan tilaa selittävät tekijät <i>Lasse Oulasvirta</i>	247
Kuntayhtiöiden omistajaohjauksen arviointia – kokemuksia ja havaintoja Helsingistä <i>Minna Tiili</i>	263
Valtion omistajaohjauksen oikeudelliset reunaehdot <i>Jani Wacker</i>	283
Lopuksi	307





# Esipuhe

TÄMÄN KOKOOMATEOKSEN artikkelit pohjautuvat osittain Tampereen yliopistolla vuonna 2017 järjestetyssä tilintarkastuksen ja arvioinnin symposiumissa esitettyihin puheenvuoroihin. Kyseisen symposiumin juuret ulottuvat aina 1980-luvulle asti, jolloin Tampereen yliopistolla, valtion tilintarkastajilla ja Valtiontalouden tarkastusvirastolla oli yhteyksiä ja yhteisiä koulutustapahtumia. Tällöin nousi esiin ajatus julkisen puolen tilintarkastustutkinnosta, joka perustettiin asetuksella 1990-luvun alkupuolella. Tampereen yliopiston puolesta tutkinnon suunnitteluryhmässä olivat mukana Pentti Meklin ja Arvo Myllymäki sekä Seinäjoen toimintapisteen silloinen johtaja Tapio Varmola. Idea tarkastuksen päivistä lähti liikkeelle näiden yhteisten hankkeiden ja tapaamisten yhteydessä. Ensimmäiset julkistalouden tarkastuksen neuvottelupäivät, kuten niitä silloin kutsuttiin, järjestettiin Seinäjoella jo 1980-luvulla – tietävästi vuonna 1986 – mistä lähtien niitä ensi alkuun järjestettiin Seinäjoella kerran vuodessa ainakin vuoteen 1990 asti.

1990-luvun alkupuolella oli julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tutkintoon (JHTT-tutkintoon) liittyvää valmennuskoulutusta Hämeenlinnassa. Myös tarkastuksen neuvottelupäivät siirtyivät Seinäjoelta Hämeenlinnaan Tampereen yliopiston täydennyskoulutuksen (TYT) organisoitavaksi. Nimikin muuttui julkistalouden tarkastuksen symposiumiksi. Sen jälkeen, kun Hämeenlinnan TYT lakkautettiin, käytännön

järjestelyt siirtyivät taloudellis-hallinnolliselle tiedekunnalle ja sittemmin Synergosille. Aikojen kuluessa näkökulma alkoi laajeta myös yksityiselle sektorille ja yksityinen ja julkinen ovat olleet mukana näihin päiviin asti. Tilaisuuden nimeksi on muotoutunut nykyisinkin käytössä oleva tilintarkastuksen ja arvioinnin (T&A) symposium.

Tampereen yliopiston professorit, opettajat ja tutkijat ovat aina osallistuneet symposiumin ja sen edeltäjien sisällön suunnitteluun mutta myös ulkopuolisten asiantuntijoiden näkemyksiä on kuunneltu tarkasti. Ajatuksena on ollut koota yhteen julkisen ja yksityisen sektorin tarkastus- ja arviointialan ammattilaiset ja tutkijat ajankohtaisten teemojen pariin. Kutsupuhujiksi on pyritty valitsemaan alan parhaimmat asiantuntijat. T&A-symposium on alusta asti nähty, ja voidaan jatkossakin nähdä, yhteinä osana tarkastuskoulutuksen ja tutkimuksen keskittymistä Tampereen yliopistoon. Ideana on edelleenkin pitää yllä kolmea toimintoa: 1) tarkastus- ja arviointikoulutusta, 2) symposiumia ja 3) julkaisutoimintaa. Ajatus ensimmäisestä symposium-kirjasta (Heiskanen, Kihn & Näsi 2009) syntyi vuoden 2007 T&A-symposiumissa esille nousseista aiheista ja keskusteluista. Aina siitä lähtien teos on julkaistu noin kahden vuoden välein.

# Kirjoittajat

**Olli Hiltunen**, KTM, toimii tilintarkastustehtävissä KPMG:n toimitiloissa Helsingissä. Hän valmistui kauppätieteiden maisteriksi Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulusta joulukuussa 2017. Pääaineenaan hän opiskeli yrityksen laskentatoimea. Pro gradu -tutkielmansa hän teki tilintarkastuspalkkioista ja näihin vaikuttavista tekijöistä suomalaisissa pörssi-yhtiöissä.

**Lili-Anne Kihn**, KTT, on laskentatoimen professori Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa, yksi Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelman vastuuprofessoreista, talousjohtamisen ja laskentatoimen tutkimusryhmän johtaja sekä tohtoriohjelmavastaava hallintotieteiden, kauppätieteiden ja politiikan tutkimuksen tohtoriohjelmassa. Hänen tieteellisen toimintansa painopiste on erilaisissa laskentatoimen ja ohjauksen kysymyksissä.

**Anni Lehtinen** teki Pro gradu -tutkielmansa Aalto yliopiston laskentatoimen laitokselle. Hänen tutkielmansa haastattelut ja havainnot toimivat innoituksena ja osamateriaalina tässä teoksessa julkaistulle artikkelille.

**Hannu Ojala**, KTT, KM, työskentelee Itä-Suomen yliopistossa laskentatoimen apulaisprofessorina (tenure track) ja professor of practice (international accounting) -tehtävässä Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulussa. Ojalan tutkimuksellisia mielenkiinnon aiheita ovat erityisesti tilintarkastus, kansainvälinen laskentatoimi ja verotus. Ojala on julkaissut korkeatasoisissa tieteellisissä aikakauskirjoissa, muun muassa *The International Journal of Accounting, Accounting and Business Research* ja *International Journal of Auditing*. Hän on Valtiovarainministeriössä toimivan Raportointilautakunnan jäsenenä, kirjanpidon asiantuntijana Sosiaali- ja terveystieteiden vakuutusmatemaattisessa tutkintolautakunnassa ja jäsenenä Taloushallintoliiton Pätevyysvaliokunnassa.

**Lasse Oulasvirta** (HT, KTM) on Tampereen yliopiston julkisyhteisöjen laskentatoimen professori ja tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelman johtaja. Hän on toiminut Sisäiset tarkastajat ry:ssä koulutustoimikunnan puheenjohtajana, eräiden tarkastusyhteisöjen hallituksissa (Auditorin hallitusjäsen ja Suomen Kuntatarkastus Oy:n hallituksen puheenjohtaja) sekä tarkastuksen valvontaelimissä (VM:n JHTT-lautakunnan jäsen ja PRH:n tilintarkastuslautakunnan varajäsen). Hän on suorittanut sisäisen tarkastuksen CIA-tutkinnon. Hänen tutkimusintressinsä kohdistuvat laajasti julkisyhteisöjen laskentatoimeen.

**Kati Pajunen** työskentelee laskentatoimen tutkijaopettajana LUT-yliopistossa Lappeenrannassa sekä toimii kansainvälisen tilinpäätösraportoinnin dosenttina Jyväskylän yliopiston Kauppakorkeakoulussa. Hänen tutkimuksellinen mielenkiintonsa kohdistuu tilintarkastukseen, IFRS-standardeihin ja digitaaliseen taloushallintoon.

**Esko Penttinen** (KTT, Professor of Practice) toimii Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulussa tietojärjestelmätieteen aineessa sekä Suomen XBRL-konsortion puheenjohtajana. Penttinen vastaa tutkimus- ja opetustoiminnasta Real-Time Economy -kehitysohjelmassa, joka tähtää talouden arvoketjun prosessien sähköistämiseen ja lisäarvopalveluiden innovointiin. Hän on julkaissut laajasti tutkimustuloksiaan tietojärjestelmätieteen alan johtavissa julkaisuissa, esimerkkeinä *MIS Quarterly*, *Journal of Information Technology* sekä *Information Systems Journal*. Penttinen on myös valittu vuoden opettajaksi Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun Tieto- ja palvelujohtamisen laitoksella.

**Antti Rautiainen**, KTT, toimii laskentatoimen apulaisprofessorina Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulussa. Hänen opetus- ja tutkimusintressinsä liittyvät laajasti laskentatoimen, laskentajärjestelmien, tilinpäätösanalyysin ja valvonnan kysymyksiin. Antti Rautiainen on myös Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnan dosentti.

**Janne Ruohonen**, KTT, on oa. yritysoikeuden professori Itä-Suomen yliopistossa ja yritys juridiikan yliopistonlehtori Tampereen yliopistossa. Ruohonen on erikoistunut tilintarkastus- ja yhtiöoikeuteen. Hän on työ- ja elinkeinoministeriön Kevennetty tilintarkastus -työryhmän jäsen (2019–2020).

**Jaakko Rönkkö**, HTT, toimii yliopisto-opettajana Tampereen yliopiston johtamisen ja talouden tiedekunnassa julkisen talousjohtamisen opintosuunnassa. Hänen tutkimusintressinsä liittyvät sisäiseen tarkastukseen, tilintarkastukseen sekä hyvään hallintotapaan. Jaakko on suorittanut HT-, KHT- ja JHT-tilintarkastajatutkinnot sekä sisäisen tarkastuksen CIA-tutkinnon. Hän on talouden asiantuntijatoimisto Revisium Oy:n osakas ja hallituksen puheenjohtaja.

**Jani Saastamoinen**, KTT, toimii laskentatoimen ja yritys juridiikan apulaisprofessorina Itä-Suomen yliopiston kauppätieteiden laitoksella. Hänen tutkimuksensa keskittyy yritystalouteen, rahoitusmarkkinoihin ja sääntelyn markkinavaikutuksiin.

**Minna Tiili**, VTT, toimii arviointipäällikkönä Helsingin kaupungin tarkastusvirastossa. Tarkastuslautakuntaa avustavissa arviointitehtävissä hän on toiminut vuodesta 2012 lähtien. Vuosina 2008–2011 hän työskenteli Valtiontalouden tarkastusvirastossa tuloksellisuustarkastuksen tehtävissä, ja vuosina 2001–2007 Helsingin yliopistossa valtio-opin laitoksella tutkijana ja opettajana.

**Asko Uoti**, HTT (julkisoikeus), YTM (valtio-oppi) toimii oikeustieteen professorina (ma.) Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Hänen asiantuntemus- ja tutkimusalueitaan ovat kunnallisen itsehallinnon ja päätöksenteon oikeudelliset kysymykset, julkisen vallan käyttö, julkiset hankinnat ja niiden valvonta, tulos- ja sopimusohjaus sekä hallinto- ja palvelusopimukset. Uoti on toiminut monissa kunta-alan kysymyksissä

kommenttoijana ja lausunnonantajana sekä asiantuntijakoulutuksissa luennoitsijana.

**Matti Urpilainen**, OTT, dosentti, on vero-oikeuden yliopistonlehtori Tampereen yliopiston talouden ja johtamisen tiedekunnassa. Urpilainen on kirjoittanut ja luennoinut monista vero-oikeudellisista teemoista. Hänellä on monipuolinen kokemus yritysverotuksen käytännön kysymyksistä.

**Veikko Vahtera**, OTT, VTM (taloustiede) on Tampereen yliopiston talouden ja johtamisen tiedekunnan yritys juridiikan professori. Hänen tieteellinen tuotantonsa keskittyy osakeyhtiöoikeuteen ja arvopaperimarkkinoiden sääntelyyn. Hän on toiminut laajasti asiantuntijana yhtiöoikeuden ja riidanratkaisun kysymyksissä. Hän osallistuu aktiivisesti lausunnonantajana yhteisö- ja tilintarkastuslainsäädännön uudistamishankkeisiin. Vahtera on myös paljon käytetty luennoitsija alan asiantuntijakoulutuksissa.

**Jani Wacker**, HTT, toimii julkisoikeuden yliopistonlehtorina Tampereen yliopistossa johtamisen ja talouden tiedekunnassa. Hänen tutkimuksensa kohdistuu erityisesti julkisen talouden oikeudelliseen sääntelyyn Suomessa ja Euroopan unionissa.

## Johdanto





# Analyysi tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaisesta tutkimuksesta

*Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen,  
Jaakko Rönkkö ja Jani Wacker*

TÄMÄN ARTIKKELIN tavoitteena on taustoittaa tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiin keskittyvää kokoomateosta ja sen merkitystä tieteellisen tutkimuksen kannalta. Asiaa lähestytään ensin keskeisimpien käsitteiden määrittelyn sekä tutkimukseen valittujen kontekstien, näkökulmien ja lähestymistapojen kautta. Sen jälkeen taustoitetaan, analysoidaan ja arvioidaan kokoomateokseen valittuja tarkastukseen ja valvontaan liittyviä tieteellisiä artikkeleita.

## Tutkimukselliset lähtökohdat

Kokoomateoksen tarkoituksena on tuottaa tieteellistä tutkimustietoa tarkastusta ja valvontaa koskevista ajankohtaisista kysymyksistä. Tarkastuksessa tarkastaja varmentaa, että päämiehen toiminta on toteutunut sopimusten mukaan, että päämies on raportoinut asiat tilinpäätöstä koskevien säädösten mukaisesti ja että raportti vastaa tosiasioita (Jensen & Mecklin 1976; Meklin 2009, 59). Valvonnan avulla ihmisiä ohjataan tekemään oikeita asioita oikein (Merchant & Van der Stede 2017; Ratsula 2016). Tarkastus ja valvonta liittyvät läheisesti toisiinsa, koska tarkastus palvelee valvontaa ja valvonnan kehittämistä. Tässä teoksessa tarkastusta analysoidaan yritysten ja kuntien tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen kontekstissa ja valvontaa erityisesti sisäisen valvonnan ja omistajaohjauksen kontekstissa.

Tarkastuksen ja valvonnan kysymykset ovat paitsi yksityisen ja julkisen sektorin rajan ylittäviä, myös tieteenalarajojen ylittäviä (Heiskanen, Kihn & Näsi 2009; Vakkuri, Oulasvirta, Wacker & Kivimäki 2011; Oulasvirta, Kihn, Mänttari & Wacker 2013; Kihn, Leponiemi, Oulasvirta, Vahtera & Wacker 2015; Kihn, Leponiemi, Oulasvirta, Ruohonen & Wacker 2017). Niinpä tässäkin teoksessa kiinnitetään huomiota kauppatieteiden (erityisesti laskentatoimen), hallintotieteiden ja oikeustieteen näkökulmiin.

Tilintarkastusta ja valvontaa voidaan tutkia ja analysoida monin eri lähestymistavoin. Tässä teoksessa sovelletaan erityisesti lainopillista ja empiiristä lähestymistapaa; asioita käsitellään sekä oikeudellisesta että tosiasiallisesta näkökulmasta. Lainopillisessa eli oikeusdogmaattisessa tarkastelussa tiedollinen intressi suuntautuu oikeusnormeihin ja niiden sisältöön. Tavoitteena on tulkita ja systematisoida niitä voimassa olevan oikeuden säännöksiä, jotka sääntelevät tarkastusta ja valvontaa. (Aarnio 1989, 48; 2006, 237–238; Laakso 2012, 97.) Asioiden tosiasiallinen tarkastelu puolestaan viittaa reaali maailman asiointilojen empiiriseen havainnointiin. Tarkoituksena on havainnoida voimassa olevan oikeuden normien ohella sitä yhteiskuntatodellisuutta ja niitä asiointiloja, joissa oikeusnormeja sovelletaan ja joissa ne saavat aikaan vaikutuksia. (Tuori 2007, 26–31; Aarnio 1989, 43–46.)

Seuraavassa taustoitetaan, analysoidaan ja arvioidaan kokoomateokseen valittuja tarkastukseen ja valvontaan liittyviä tieteellisiä artikkeleja.

## Tarkastuksen ja tilinpäätösinformaation tutkimuksesta

Kokoomateoksen ensimmäisen osion artikkeleissa syvennyttään tilintarkastusta, sisäistä tarkastusta ja tilinpäätösinformaatiota koskeviin kysymyksiin. Tilintarkastus ja tilinpäätösinformaatio liittyvät kiinteästi toisiinsa, koska tarkastuksen ydintehtävä on varmentaa päämiehen tilityksessä antaman informaation oikeellisuus (Jensen & Meckling 1976; Meklin 2009, 56).

Osassa artikkeleista läpileikkaavana teemana on *tilintarkastuksen sääntely*. Tilintarkastus on hyvä esimerkki sellaisesta alasta, jota on säädelty jo pitkään. Kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn määrä on voimakkaasti kasvanut viime vuosien aikana ja kuitenkin edelleen voidaan nähdä kehittämistarpeita. Suomessa lakisäateisen tilintarkastuksen aika alkoi vuoden 1895 osakeyhtiölaista (22/1895). Sen mukaan tilintarkastuksen tehtäviin kuului hallinnon ja tilien tarkastus (Kosonen 2005). Tärkein tilintarkastusta nykyisin säätelevä laki on tilintarkastuslaki (1141/2015). Sitä uudistettiin elokuussa 2016 EU:n tilintarkastusdirektiivien ja -asetusten pohjalta. Muita tilintarkastukseen ja tilintarkastajiin liittyviä kansallisia määräyksiä on esitetty muun muassa osakeyhtiölaissa (624/2006), kuntalaissa (410/2015), laissa julkishallinnon ja -talouden tarkastuksesta (1142/2015), työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa tilintarkastajan hyväksymisedellytyksistä (1442/2015) sekä laissa tilintarkastajan vuosimaksusta ja laadunvalvonnan maksuista (1512/2015). Keskeisiä kansainvälisiä normistoja ovat muun muassa EU:n tilintarkastusdirektiivi sekä International Auditing and Assurance Standards Boardin (IAASB-komitean) antamat kansainväliset tilintarkastusalan ISA-standardit.

Sääntelyn avulla pyritään vaikuttamaan siihen, mitä, miten ja milloin tarkastetaan ja kenen toimesta tilintarkastus tehdään (Kosonen 2005, 35).

Tilintarkastuksen säännökset, niiden vaikutus käytännön toimintatapojen muotoutumiseen ja kehittämiseen muodostavat tärkeitä kysymyksiä ja mahdollisuuksia alan tieteelliselle tutkimukselle (DeFond & Francis 2005). Tässä kokoomateoksessa lakisäateistä tilintarkastusta lähestytään seuraavista näkökulmista: 1) oikeusdogmaattisesta näkökulmasta, jossa jäsennetään ja analysoidaan voimassa olevan tilintarkastussääntelyn sisältöä (ks. Hirvonen 2011), 2) tulevaisuuden sääntelyvaihtoehtoja kartoittavasta de lege ferenda -näkökulmasta ja 3) käytännön tilintarkastustoiminnan näkökulmasta.

Horsmanheimon johdantoartikkeli kohdistuu tilintarkastusalan sääntelyyn, valvontaan ja tilintarkastuksen kehittämiseen. Artikkelin tavoitteena on käsitellä EU:n tilintarkastusreformin säännöksiä ja niiden täytäntöönpanoa Suomessa tilintarkastusalan valvonnan kannalta sekä muita tilintarkastuksen kehittämiseen liittyviä asioita. Aluksi Horsmanheimon syvennykset EU:n tilintarkastusta koskevan sääntelyn implementointiin ja siten tutkintajärjestelmään ja seuraamuksiin. Lopuksi hän ottaa esille monia esimerkkejä siitä, miten tilintarkastusta voitaisiin kehittää kansallisella tasolla. Niitä ovat tilintarkastuksen sääntelyn, hyvän hallintotavan, pienyritysten tilintarkastuksen, julkissektorin tilintarkastuksen ja tilintarkastuksen laadun kehittäminen.

Vahteran artikkelissa syvennyttään tilintarkastajan velvollisuuteen tarkastaa osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen noudattamista. Artikkelissa tarkastellaan tilintarkastajan yhtiöjärjestyksen rikkomista koskevaa huomautusvelvollisuutta sekä sitä, milloin tilintarkastajalla on velvollisuus huomauttaa johdon mahdollisesta vahingonkorvausvelvollisuuden olemassaolosta tilintarkastuskertomuksessa. Tilintarkastuslain mukaan tilintarkastajan on tarkastettava tarkastuskohteen tilinpäätös, kirjanpito ja hallinto. Yhtiöjärjestyksen noudattamisen tarkastaminen on osa hallinnon tarkastusta. Tilintarkastajan on kiinnitettävä huomiota siihen, että osakeyhtiön johdon päätökset ovat sopusoinnussa yhtiöjärjestyksen kanssa. Tilintarkastajalle ei tule kuitenkaan asettaa kohtuuttomia vaatimuksia yhtiöjärjestyksen noudattamisen arvioinnissa, ja tilintarkastaja

voi noudattaa tarkastustyössään olennaisuuden periaatetta. Vähäisestä rikkomuksesta ei tule huomauttaa, ja erityisesti silloin, kun yhtiöjärjestysmääräys on tulkinnanvarainen, huomautusvelvollisuutta tulisi arvioida normaalia lievemmin. Artikkelissa tilintarkastuksen kannalta keskeisiksi tarkasteltaviksi yhtiöjärjestysmääräyksiksi on tunnistettu toimialamääräys sekä toimivallanjakoa ja päätöksentekoa koskevat määräykset. Yhtiöjärjestyksen noudattamisen tarkastaminen on nykysääntelystä johtuen tulkinnanvaraista, ja hallinnon tarkastusta sekä tilintarkastajan huomautusvelvollisuutta tulisi sisällöllisesti tämentää.

Pajusen, Rautiaisen ja Saastamoisen artikkeli keskittyy tilintarkastuskertomuksiin ja tilintarkastuksen laatuun vuonna 2015 julkaistun kansainvälisen ISA 701 -tilintarkastusalan standardin kannalta. ISA 701 -standardin mukaan listayhtiöiden tilintarkastuskertomuksissa tulee raportoida tilintarkastuksen kannalta keskeiset seikat (IAASB 2015). Tutkimuksen tavoitteena on analysoida, miten tilintarkastajat kokevat tilintarkastuksen kannalta keskeisten seikkojen raportoinnin tilintarkastuskertomuksessa vaikuttavan tilintarkastuksen laatuun. Empiirinen aineisto hankittiin suomalaisilta tilintarkastajilta kyselytutkimuksella ja analysoitiin tilastollisin menetelmin. Tutkimuksen tuloksena havaitaan viisi erilaista näkemystä siihen, miten tutkimukseen osallistuneet tilintarkastajat kokevat tilintarkastuksen kannalta keskeisten seikkojen raportoinnin. Tulosten mukaan se voi lisätä muun muassa laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta, konkreettisia hyötyjä, riskien määrittelyä ja työmäärää. Kokonaisuudessaan uudistuksen vaikutukset koettiin kuitenkin hieman negatiivisesti.

Hiltusen artikkeli liittyy tilintarkastuspalkkioihin. Artikkelin tavoitteena on tutkia sitä, mitkä tekijät selittävät lakisääteisestä tilintarkastuksesta maksettujen palkkioiden määrää ja miten vuoden 2015 kirjanpitolain uudistus vaikuttaa asiaan. Tarkastelun kohteena ovat Helsingin pörssissä (Nasdaq Helsingissä) noteeratut pörssiyhtiöt. Tutkimuksen teoreettinen osuus pohjautuu sekä agenttiteoriaan että aiempaan tutkimukseen. Johdetut hypoteesit testataan regressioanalyysin avulla. Tilastollisten tulosten mukaan tilintarkastuspalkkioiden määrää selittävät erityisesti kohdeyhte-

sön koko ja kompleksisuus sekä osin myös sen tilintarkastusriski sekä johdon ja läheisten osakeomistus. Tilintarkastuslain uudistuksen tai muiden tutkittujen tekijöiden ei havaittu vaikuttavan tilintarkastuspalkkioiden määrään.

Rönkön artikkeli liittyy tilintarkastukseen läheisesti liittyvään sisäiseen tarkastukseen. Sisäinen tarkastus on organisaation riippumaton asiantuntijayksikkö, jonka keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa sisäisen valvonnan ja riskienhallintaprosessien arviointi ja kehittäminen. Valtaosassa suomalaisia organisaatioita sisäisen tarkastuksen järjestäminen on säädetty vapaaehtoiseksi tehtäväksi, jolloin yksikön on omalla tuloksellisella toiminnallaan ansaittava paikkansa osana organisaatioiden johtamisjärjestelmiä. Rönkkö käsittelee artikkelissaan suomalaisten sisäisten tarkastajien käsityksiä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuudesta. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää sisäisille tarkastajille suunnatun kyselytutkimuksen avulla sitä, mitä tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä tuloksellisuuden osatekijöitä suomalaiset sisäiset tarkastajat pitävät keskeisimpinä. Empiiristen tulosten mukaan muun muassa sisäisen tarkastuksen vuorovaikutussuhteilla organisaation ylimpään johtoon ja operatiiviseen johtoon sekä sisäisen tarkastuksen riippumattomalla asemalla organisaatiossa on keskeinen vaikutus toiminnon tuloksellisuuteen.

Urpilaisen sekä Lehtisen, Ojalan ja Penttisen artikkelit liittyvät *tilinpäätösinformaatioon*. Urpilaisen artikkelissa käsitellään epävarmoja veropositioita tilinpäätöksessä. Epävarmoilla veropositioilla tarkoitetaan yrityksen ja Verohallinnon välille syntynyttä verotusta koskevaa tulkintamerielisyyttä. Tällaisia positioita syntyy erityisesti kansainvälisen yritystoiminnan siirtohinnoittelukäytännöissä. Artikkelissa syvennyttään epävarmoja veropositioita koskevaan sääntelyyn sekä tarkastellaan Suomen veroriiotoja ja veroprosesseja koskevan sääntelyn erityispiirteitä. Epävarmat veropositiot kytkeytyvät yhtiön tilinpäätösraportointiin ja kirjanpitosääntelyyn, sillä yrityksellä saattaa olla lain mukaan velvollisuus tehdä pakollinen varaus tai ilmoittaa asiasta tilinpäätöksen liitetiedoissa. Näin ollen asia on luonnollisesti olennainen tilintarkastajankin näkökulmasta. Artikke-

lissa aihetta käsitellään Suomen kirjanpitolain sekä IFRIC 23 -tulkintaohjeen näkökulmista. Epävarmojen veropositioiden osalta kyse on yrityksen näkökulmasta todennäköisyys- ja olennaisuusarvioinnista. Artikkelissa päädytään siihen, että monet verotuksen sääntelymuutokset ovat johtaneet Suomessa ja maailmalla tulkinnallisen epävarmuuden lisääntymiseen, jolloin verottajan ja yritysten välille voi syntyä taloudellisesta näkökulmasta varsin olennaisia näkemyseroja verotuksen toimittamisesta. Veroriidat ovat tosiasiaa varsin monimutkaisen päätöksentekoprosessin piirissä, ja prosessissa on osattava ottaa huomioon useita tapauskohtaisia seikkoja ja säännöksiä. Verotukseen liittyvä epävarmuuden lisääntyminen vaikuttaa myös tilinpäätösraportointiin ja vakiintuneisiin tilinpäätöskäytänteisiin, millä on vaikutusta myös verotuksen ja tilintarkastuksen väliseen suhteeseen.

Myös Lehtisen, Ojalan ja Penttisen artikkeli liittyy tilinpäätösinformaatioon. Suomalaiset yritykset eivät toimita rahoituslaitoksille tilinpäätöstietoja rakenteellisessa muodossa. Artikkelin tavoitteena on kartoittaa asiantuntijoiden alustavia näkemyksiä siitä, mitä vaikutuksia sillä voisi olla vieraan pääoman saatavuuteen ja kustannuksiin, jos eXtensible Business Reporting Language (XBRL) -muotoinen rakenteellinen tilinpäätösinformaatio kuitenkin otettaisiin käyttöön. Laadullinen case-aineisto kerättiin kymmeneltä tutkimukseen valitulta asiantuntijalta lähinnä teemahaastatteluin ja analysoitiin laadullisin menetelmin. Alustavina tuloksina esitetään, että kaksi rakenteisen tilinpäätösinformaation ominaisuutta, nimittäin tiedon siirron virheettömyys ja nopeus, saattaisi osaltaan helpottaa pienten yritysten rahoituksen saatavuutta ja alentaa rahoituksen kustannuksia. Muilla tutkituilla tekijöillä ei havaittu olevan asiaan vaikutusta. Saadut tulokset esitetään keskustelun avauksena ja aiheesta toivotaan muun muassa suurempaan aineistoon pohjautuvia lisätutkimuksia.



## Julkisen sektorin tarkastuksen, arvioinnin ja valvonnan tutkimukset

Kokoomateoksen toisessa osassa perehdytään julkisen sektorin tilintarkastuksen, arvioinnin ja valvonnan kysymyksiin. Myös *kunnallisella tilintarkastuksella* on yli vuosisatainen perinne. Kunnallisetarkastuksella määrättiin kunnan hallinnon ja tilien tarkastus erikseen tähän toimeen valituille tilintarkastajille (Koskimies 1915). Kuntasektorilla on myös pitkä jatkumo taloudenhoidon ja toimintojen tarkoituksenmukaisuuden lakisääteisessä tarkastamisessa ja arvioinnissa. Ennen vuoden 1995 kunnallislain voimaantuloa tätä tekivät luottamushenkilötilintarkastajat (vuositolintarkastajat), ja lain voimaantulon jälkeen kuntiin perustetut pakolliset tarkastuslautakunnat, joille kuuluu nykyisen kuntalain mukaan kuntalaisten kannalta tärkeä kunnan tuloksellisuuden arviointi (Ruuska 1977, HE 268/2014 vp).

Uoti tarttuu artikkelissaan varsin ajankohtaiseen aiheeseen eli kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen valvontaan ja siinä erityisesti kunnan tarkastuslautakunnan arviointitehtävään. Artikkelissa tarkastellaan ensin perusteellisesti kunnallisen toiminnan määrittelyä kuntalaissa (10.4.2015/410). Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja kuntalain mukaan myös ”osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan”. Tämän määrittelyn myötä kunnan vastuulla oleva ohjaus ja valvonta ovat varsin laajoja kohdistuen kaikkeen kunnalliseen toimintaan riippumatta siitä onko se organisoitu tai muutoin toteutettu julkisoikeudelliselta vai yksityisoikeudelliselta pohjalta. Artikkelissa korostetaan sitä, että kuntalain mukainen tarkastuslautakunnan arviointitoiminta tulisi kohdistua suunnitelmallisesti ja aktiivisesti kunnan yhtiömuotoiseen toimintaan ja ulkoistettuun palvelutuotantoon. Artikkelisiin sisältyy myös empiirinen aineisto valitusta joukosta kuntien tarkastuslautakuntien arviointikertomuksia. Niiden analyysi päättyy siihen havaintoon, että tarkastuslautakuntien arviointitoimintaan liittyy nykyisin huomattava ”tarkasteluaukko”. Kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arviointi

kunnan tarkastuslautakuntien arviointikertomuksissa on huomattavasti vähäisempää, yleisluontoisempaa ja epäsystemaattisempaa kuin ydinkunnan palvelutuotannon parissa toteutettujen kuntapalvelujen tarkastelu ja arviointi. Ongelmat koskevat erityisesti ulkoistettuja ja yhtiöitettyjä kuntapalveluita. Muun muassa vanhustenhuollon hoiva- ja asumispalvelujen ulkoistamisiin liittyvät laajamittaiset ongelmat eivät ole saaneet tarkastuslautakuntien arvioinneissa ja arviointikertomuksissa riittävää huomiota tai jäänyt kokonaan huomiotta.

Oulasvirta tarkastelee kuntien *riskienhallinnan* tilaa ja sen kehittyneisyyttä selittäviä tekijöitä. Vuoden 2014 alusta voimaan tulleet kuntalain säännökset edellyttivät kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnassa entistä kokonaisvaltaisempaa otetta lain säätäessä valtuustoille velvoitteet päättää riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan periaatteista ja määrittää siihen liittyvät vastuut hallintosäännössä. Oulasvirran artikkelissa selostetaan kuntien riskienhallinnan nykytilaa selvittänyttä kyselyä, joka tehtiin juuri ennen kuntalain muutosta. Tulokset osoittavat, että kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnan puitteet eivät olleet kyselyn ajankohtana kokonaisvaltaisen riskienhallintaprosessin eri osa-alueet systemaattisesti käsittäviä. Riskienhallintaprosessi ei useinkaan perustunut järjestelmälliseen viitekehukseen kuten esimerkiksi tunnettuun COSO ERM -malliin. Muun muassa ulkoistettujen palvelujen suhteen riskienhallinta oli monissa kunnissa vähemmän järjestelmällisesti toimeenpantua. Artikkelissa tarkastellaan myös monimuuttujamenetelmällä saatuja tuloksia kuntien riskienhallinnan kehittyneisyyden yhteyksistä erilaisiin kunnan taustamuuttujiin. Tulokset osoittivat, että rakenteelliset tekijät selittivät huonosti kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymistä kunnissa. Artikkelin johtopäätös oli, että on ilmeistä, että erilaiset kuntakohtaiset spesifit tekijät, joita ei ole tilastotietoina olemassa, selittävät COSO ERM -tyyppisen riskienhallintajärjestelmän esiintymistä kuntakentällä. Nämä tekijät liittyvät paitsi kuntainstituution erityispiirteisiin, ehkä myös enemmän sattumanvaraisiin seikkoihin, kuten siihen, onko kuntaan kohdistunut riskienhallinnan neuvonantoa tai koulutusta ja onko kunnan johtoa tehokkaasti konsultoitu

asiassa tavalla, joka on saanut johdon halukkaaksi lähtemään rakentamaan kokonaisvaltaista riskienhallintajärjestelmää.

Kaksi tämän teoksen viimeistä artikkelia käsittelee *omistajaohjausta*. Asiaa tutkitaan sekä valtion että kunnan omistamien yhtiöiden kannalta. Valtion omistamien yhtiöiden arvo on Suomessa varsin suuri ja yhtiöiden kirjo on laaja (Valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 1). Myös kuntayhtiöiden määrä on kasvanut muun muassa kilpailulainsäädännön edellytysten tiukentumisen ja tehostamispyrkimysten vuoksi (Ruohonen ym. 2017). Omistajaohjaus on merkittävä alue julkisen sektorin valvonnan, tarkastuksen ja arvioinnin kannalta. Muun muassa nykyaikaisissa monimuotoisissa kuntakonserneissa onnistuneella omistajaohjauksella ja konsernivalvonnalla on keskeinen merkitys toiminnan tuloksellisuuden varmentajina. Kunnan tarkastuslautakunnalla on mahdollisuus arvioida kuntayhtiöiden omistajaohjausta valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Valtion tasolla eduskunnan tarkastusvaliokunta ja valtioneuvoston tarkastusvirasto valvovat ja tarkastavat omistajaohjausta ja näin osaltaan toteuttavat eduskunnan finanssivaltaan kuuluvaa talouden valvontavaltaa (Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2011, 14–25; Myllymäki 2007, 1, 129–130).

Tiilin artikkelissa tarkastellaan kuntayhtiöiden omistajaohjauksen arviointia. Aihetta käsitellään erityisesti Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointitehtävän kautta. Kirjoituksessa tarkastellaan sitä, miten Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta on omistajaohjauksen arviointia toteuttanut ja millaisia tuloksia arvioinnilla on saatu. Tarkastuslautakunnan tarkoituksenmukaisuusarviointia esitellään tiettyjen Helsingin kaupungin omistamien yhtiöiden esimerkkien valossa. Tarkastelun kohteena on myös kysymys kunnan luottamushenkilön tai johtavan viranhaltijan mahdollisesta esteellisyydestä silloin, kun tämä on kuntayhtiön hallituksen jäsen. Artikkelin tutkimustuloksina todetaan esimerkiksi se, että kuntien tarkastuslautakuntien arviointityössä on tarpeen käsitellä merkittävimpien yhtiöiden omistajaohjausta. Omistajaohjauksen arvioin-

nilla voidaan saada tietoa esimerkiksi omistamisen tarkoituksesta ja tavoitteista.

Wackerin artikkeli käsittelee valtion omistajaohjauksen oikeudellisia reunaehdoja. Kirjoituksessa tarkastellaan muun muassa sitä, millä tavoin valtio-omistajan on mahdollista puuttua omistamiensa yhtiöiden toimintaan. Asiaa havainnollistetaan Finavia Oyj:n omistajaohjaukseen koskevan tapauksen kautta. Artikkelissa käsitellään myös sitä, miten valtion omistajaohjaus on Suomessa järjestetty ja miten sitä valvotaan. Eräänä valtion omistajaohjauksen ajankohtaisena teemana nostetaan esille yritysten yhteiskuntavastuuta koskevat kysymykset. Tutkimuksen päätelmiin kuuluu se, että valtion omistajaohjauksen rajat ja reunaehdot eivät ole yksiselitteisiä, vaikka omistajaohjauksen peruslähtökohdat ja eri toimijoiden roolit määrittävätkin osakeyhtiölainsäädännön ja muun sääntelyn kautta melko selkeästi.

## Lähteet

- Aarnio, A. (1989) *Laintulkinnan teoria – yleisen oikeustieteen oppikirja*. Porvoo: WSOY.
- Aarnio, A. (2006) *Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*. Helsinki: Sanoma Pro. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/CACBCXETCF>.
- DeFond, M. L. & Francis, J. R. (2005) Audit research after Sarbanes-Oxley. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Vol. 24, 5–30.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 16.4.2014/56/EU tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisäätteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin muuttamisesta.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Heiskanen, J., Kihn, L.-A. & Näsi, S. (toim.) (2009) *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere: Tampere University Press.
- Hirvonen, A. (2011) *Mitkä menetit?* Saatavissa osoitteessa [www.helsinki.fi](http://www.helsinki.fi) (2.6.2019).
- International Auditing and Assurance Standards Board (2016) *Kansainväliset tilintarkastusalan standardit. Osa I ja Osa II*. Helsinki: ST-Akatemia Oy.
- Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976) Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L. & Wacker, J. (2011) *Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010.
- Kihn, L.-A., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Ruohonen, J. & Wacker, J. (toim.) (2017) *Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere: Tampere University Press.
- Kihn, L.-A., Leponiemi, U., Oulasvirta, L., Vahtera, V. & Wacker, J. (toim.) (2015) *Tilintarkastuksen ja arvioinnin symposium. Näkökulmia tilintarkastuksen uudistumiseen ja standardeihin*. Tampere: Tampere University Press.
- Koskimies, E. (1915) *Kunnallisballinnon käsikirja*. Hämeenlinna: Karisto.
- Kosonen, L. (2005) *Vaarinpidosta virtuaaliaikaan. Sata vuotta suomalaista tilintarkastusta*. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 210. Lappeenrantaan teknillinen yliopisto. Digipaino.
- Kuntalaki 10.4.2015/410.
- Laakso, S. (2012) *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampere: Tampereen yliopisto.

*Analyysi tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaisesta tutkimuksesta*

- Laki julkishallinnon ja -talouden tarkastuksesta 18.9.2015/1142.
- Laki tilintarkastajan vuosimaksusta ja laadunvalvonnan maksuista 17.12.2015/1512.
- Meklin, P. (2009) Tarkastus verorahoitteisessa ja markkinarahoitteisessa toiminnassa – erojen ja yhtäläisyyksien teoreettisia perusteluja. Teoksessa J. Heiskanen, L.-A. Kihn & S. Näsi (toim.) *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere: Tampere University Press, 56–69.
- Merchant, K. A. & Van der Stede, W. A. (2017) *Management Control Systems. Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. 4. uudistettu painos. Harlow, England: Pearson.
- Myllymäki, A. (2007) *Finanssihallinto-oikeus*. Helsinki: wsoypro.
- Oulasvirta, L., Kihn, L.-A., Mänttari, P. & Wacker, J. (toim.) (2013) *Näkökulmia arviointiin ja valvontaan*. Tampere: Tampere University Press.
- Osakeyhtiölaki 2.5.1895/22 (OYL1895).
- Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624.
- Ratsula, N. (2016) *Yrityksen sisäinen valvonta*. 2. uudistettu painos. Helsinki: Edita Publishing.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2017): *Kuntayhtiö*. Helsinki: Alma Talent.
- Ruuska, P. (1977). *Kunnallinen tilintarkastus*. Vammala.
- Suomen Tilintarkastajat ry (2017) *Kansainväliset tilintarkastusalan standardit 2016–2017*. Helsinki: ST-Akatemia.
- Suomen Tilintarkastajat (2019) *Mitä on hyvä tilintarkastustapa?* www.suomentilintarkastajat.fi/ (19.2.2019).
- Tilintarkastuslaki 18.9.2015/1141.
- Työ- ja elinkeinoministeriön asetus tilintarkastajan hyväksymisedellytyksistä (7.12.2015/1142).
- Tuori, K. (2007). *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki: wsoy.
- Vakkuri, J., Oulasvirta, L., Wacker, J. & Kivimäki, R. (toim.) (2011) *Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere: Tampere University Press.
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2016) *Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös* 13.5.2016. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/aineistopankki> (20.2.2019).



# EU-säädösreformin vaikutuksista tilintarkastusalan sääntelyyn ja valvontaan Suomessa

*Pasi Horsmanheimo*

EUROOPAN YHTEISÖJEN lainsäädäntö ja vuoden 2014 tilintarkastusreformi (EU Audit Reform) ovat yhdentäneet yksityis- ja julkissektorin sääntelyä Suomessa. Suomessa on vuoden 2016 alusta siirretty yhteen ja yhtenäiseen tilintarkastuslakiin. Tilintarkastussääntely yhdenmukaistuu EU:n tilintarkastusdirektiivin, sen muutosdirektiivin (2014) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 537/2014 eli niin sanotun PIE-asetuksen – tarkoittaa asetusta yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista – seurauksena.

Järjestyksessä kolmas tilintarkastuslaki (1141/2015) ja siihen liittyvät lakimuutokset tulivat voimaan vuoden 2016 alusta lukien. Toisessa vaiheessa elokuussa 2016 tehtiin tilintarkastuslakiin muutoksia, jotka

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 31–51.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>



koskevat tilintarkastajan valintaa, tilintarkastajaa koskevia vaatimuksia, tilintarkastuksen kohdetta ja tilintarkastajan raportointia. Vuoden 2016 alussa tilintarkastajien hyväksyminen ja valvonta keskitettiin Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvontaan, jossa toimii myös tilintarkastuslautakunta.

Tilintarkastusta ohjaava keskeinen normisto edelleen keskittyy Suomessa kahteen normiin: velvollisuus noudattaa hyvää tilintarkastustapaa sekä velvollisuus noudattaa ammattieettisiä periaatteita. Molempien taustalla ovat kansainväliset normilähteet, tärkeimpinä IAASB:n tilintarkastusstandardit. Ne toimivat apuna veloitteiden tulokinnassa.

## Johdanto

Euroopan yhteisöjen yhtiöoikeudellisella lainsäädännöllä on 2010-luvulla ollut merkittävä vaikutus yksityis- ja julkissektorin tilinpäätös- ja tilintarkastuslainsäädäntöön Suomessa.

Yksityisen ja julkisen sektorin tilintarkastusalan valvontaa koskevia säännöksiä ei voida entiseen tapaan erottaa toisistaan. Tilintarkastuksen alueella on vuoden 2016 alusta siirrytty yhteen ja yhtenäiseen tilintarkastuslakiin, kun nykyinen tilintarkastuslaki (1141/2015) tuli voimaan 1.1.2016. Vuoden 2016 alusta voimaan tullut uusi lainsäädäntö uudisti myös julkishallinnon ja talouden tilintarkastajajärjestelmän hallinnon sekä hyväksymistä ja rekisteröimistä koskevat säännökset. Samalla säädettiin laki uusi laki julkishallinnon ja talouden tilintarkastuksesta (1142/2015).

Hyväksymis- ja valvontajärjestelmän uudistus sisälsi tilintarkastajajärjestelmän hallintoa koskevia muutoksia, jotka ovat tilintarkastusasiakkaan kannalta varsin näkymättömiä. Hyväksyminen ja valvonta keskitettiin vuoden 2016 alusta Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvontaan, jossa toimii myös tilintarkastuslautakunta. Merkittävämpiä muutoksia tilintarkastusasiakkaan kannalta tehtiin syksyllä 2016 voimaan tulleilla lainmuutoksilla, joista tilintarkastusalan kannalta tärkeimmät sisältyivät tilintarkastuslain muutoksiin (622/2016). Kyseisillä muutoksilla pantiin täytäntöön EU:n tilintarkastusreformin säännökset Suomessa. Käsittelen seuraavassa EU:n tilintarkastusreformin säännöksiä ja niiden täytäntöönpanoa Suomessa lähinnä tilintarkastusalan valvonnan näkökulmasta. Lopuksi sivuan myös tilintarkastuksen kehittämiseen liittyviä seikkoja, jotka eivät liity EU-säädöksiin, mutta jotka ovat kehityksen kannalta muuten mielenkiintoisia.

## EU:n tilintarkastusta koskevan sääntelyn implementointi

### EU:n tilintarkastusreformi

ETA-alueella tilintarkastus tarkentuu ja yhdenmukaistuu EU:n tilintarkastusdirektiivin (2006/43/EY), sen muutosdirektiivin (2014/56/EU) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU 537/2014) niin sanotun PIE-asetuksen seurauksena. Nämä säädösmuutokset käsittävät niin sanotun EU:n tilintarkastusreformin (EU Audit Reform 2014). Muutokset tilintarkastusalan sääntelyssä ja valvonnassa yhdenmukaistavat tilintarkastusta Euroopassa. Mitä jäljempänä todetaan EU-valtioiden sääntelystä, koskee pääsääntöisesti myös ETA-valtioiden sääntelyä, koska ETA-valtiot ovat sopimuksin sitoutuneet implementoimaan myös EU:n tilinpäätös- ja tilintarkastussääntelyn.

### EU-säädösten tavoitteista ja sisällöstä

Tilintarkastuksen sääntelyn muutokset seuraavat talouden kriisejä ja skandaaleita. Vuosituhannen vaihteen tilinpäätöskandaalit Yhdysvalloissa ja Euroopassa, vuonna 2008 alkanut finanssikriisi Euroopassa ja Yhdysvalloissa sekä näitä seuranneet lainsäädännön kiristykset ovat vaikuttaneet sääntelyn kehitykseen. EU-lainsäädännön tavoitteena on luoda luottamusta ja vakautta finanssijärjestelmään kokonaisuutena. Tähän kuuluu, että yritysten – etenkin listayhtiöiden – antamaan taloudelliseen informaatioon voi luottaa, minkä takeena on riittävästi säännelty ja valvottu tilintarkastus sekä tiukentuneet riippumattomuus- ja avoimuustavoitteet. Toinen keskeinen tavoite on edistää tilintarkastusmarkkinoiden toimivuutta. Talouden kokonaisuuden kannalta olennaista on, että EU:n sisämarkkinat toimivat. Tarvitaan tehokasta kilpailua, tuottavuutta ja innovaatioita. Muun muassa uudet tilintarkastajan valintaa ja rotaatiota koskevat säännökset on nähtävä keinoina toteuttaa toimivampaa markkinataloutta Euroopassa.

## Tilintarkastusdirektiivin muutos

Tilintarkastusreformin osana uudistettu Euroopan yhteisöjen tilintarkastusdirektiivi annettiin alun perin vuonna 2006 ja sillä korvattiin ensimmäinen tilintarkastusdirektiivi vuodelta 1984 (84/253/EY). Niin sanotun EU:n tilintarkastusreformin yhteydessä (2014) kokonaan uutta direktiiviä ei tarvinnut antaa, vaan vuoden 2006 direktiiviä muutettiin useista kohdista. Tilintarkastusdirektiivi (2006/43/EY) on laaja-alainen säädös, mutta se ei koske kaikkea tilintarkastajan toimintaa kuten tilintarkastuslaki Suomessa. Tilintarkastuksen sääntely EU:ssa keskittyy lakisäätöiseen tilintarkastukseen, tarkemmin tilinpäätösten tilintarkastukseen.

Tilintarkastusdirektiivi koskee tilintarkastajien hyväksymisvaatimusten lisäksi muitakin tilintarkastajaa ja tilintarkastusta koskevia vaatimuksia, kuten riippumattomuutta, hyvää mainetta, jatkuvaa koulutusta, tilintarkastuksessa sovellettavia standardeja ja ammattieettisiä periaatteita. Tilintarkastusdirektiivissä on paljon tilintarkastusalan valvontaan ja viranomaistoimintaan liittyviä vaatimuksia.

## Uusi asetus PIE-yhteisöjen tilintarkastuksesta

EU:n tilintarkastusreformiin liittyen annettiin huhtikuussa 2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 537/2014, yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisäätöistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista ja komission päätöksen 2005/909/EY kumoamisesta. Asetuksesta käytetään yleisesti lyhennettä PIE-asetus. PIE-lyhenne tulee sanoista ”public interest entity” eli yleisen edun kannalta merkittävä yhteisö.

Vaikka PIE-asetus on sellaisenaan velvoittava ja sovellettavissa, se on myös johtanut tarkennuksiin Suomen tilintarkastuslainsäädännössä. Tilintarkastusdirektiivin tapaan PIE-asetus sisältää niin sanottuja kansallisia optioita eli kansallisesti voidaan säätää eräitä poikkeuksia. Tilintarkastajien ja tilintarkastusasiakkaiden kannalta kyseiset poikkeukset ovat helpotuksia ja lievennyksiä vaatimuksiin. PIE-asetus on ollut suoraan velvoittava 17.6.2016 lukien.

PIE-asetuksessa on kysymys ensisijaisesti listayhtiöiden, luottolaitosten ja vakuutusyhtiöiden tilintarkastajille ja tilintarkastukselle asetettavista erityisvaatimuksista. PIE-asetuksen keskeisimmät osat koskevat tilintarkastusyhteisöjen valintaa koskevia rajoituksia – pakollisia tarjouskilpailuja ja toimikausia koskevia rajoituksia – niin sanottuja rotaatiosääntöjä. Asetuksessa on muitakin yksityiskohtaisia tilintarkastajan riippumattomuutta koskevia velvoitteita.

## Tilintarkastusreformi täytäntöön Suomessa

EU:n tilintarkastusreformiin liittyvät muutokset toteutettiin tilintarkastuslain muutoksella (622/2016), joka tuli voimaan 19.8.2016. Keskeiset muutokset liittyvät tilintarkastajan valintaan, tilintarkastajaa koskeviin vaatimuksiin, tilintarkastuskohteeseen ja tilintarkastajan raportointiin.

EU:n tilintarkastusuudistuksessa kysymys on yksityissektorin yhteisöihin ja säätiöihin liittyvistä muutoksista. Säädosmuutokset kuitenkin heijastuvat myös julkissektorin tilintarkastukseen.

## Tilintarkastusta koskevat muutokset

Tilintarkastuksen sisältö muuttuu hitaasti. Elokuussa 2016 voimaan tulleella lainmuutoksella (622/2016) toimintakertomus on poistettu tilintarkastuksen laissa määritellystä kohteesta. Toimintakertomus on kuitenkin edelleen osa yrityksen antamaa tilinpäätöksen ”tietopakettia” ja vaikuttaa tilintarkastajan työhön. Tilintarkastajan on tilintarkastuslain mukaan tarkastettava ja lausuttava, onko toimintakertomus laadittu toimintakertomuksen laatimiseen sovellettavien säännösten mukaisesti ja ovatko tilikauden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot yhdenmukaisia.

EU:n tilintarkastusdirektiivissä 2006/43/EY edellytetään, että tilintarkastaja suorittaa tilintarkastuksen IAASB:n (International Auditing and Assurance Standards Board) julkaisemien kansainvälisten tilintarkastusalan standardien (ISA) mukaisesti. EU:n komissio ei ole kuitenkaan vielä

kymmenenkään vuoden jälkeen säännöksen voimaan tulosta tehnyt päätöstä standardien sitovasta käyttöön ottamisesta EU:n alueella. Poliittisesti asia on vaikea. Yksi syy vaikeuteen on se, että kansainväliset standardit on luotu yksityisten yritysten, järjestöjen ja ihmisten työllä ja sponsoroimana. Standardeilta puuttuu julkisen vallan tuoma legitimitetti, joka on länsimaissa sääntelyn lähtökohtana ja osa laillisuusperiaatetta. Lisäksi usein nähdään, että standardien soveltaminen pienyritysten tilintarkastukseen on hankalaa.

### ISA-standardit osa hyvää tilintarkastustapaa

Kansainväliset tilintarkastusalan standardit (ISA) ovat tilintarkastuslalla laajasti käytössä ja ne ovat tilintarkastustoiminnan keskeinen normisto. Tilintarkastusstandardien noudattaminen on osa hyvää tilintarkastustapaa. Tilintarkastuslain mukaan tilintarkastajan on noudatettava hyvää tilintarkastustapaa. Hyvä tilintarkastustapa käsitteenä ei sisälly EU-säännöksiin, vaan se on kansalliseen lakiin perustuva, jo kauan voimassa ollut velvoite.

Hyvä tilintarkastustapa on tärkeä normi, koska kaikkea tilintarkastukseen liittyvää ei voi kirjata lakiin. Hyvä tilintarkastustapa on tapaoikeutta ja se muodostuu huolellisten ammattihenkilöiden yleisesti noudattamasta käytännöstä. Hyvän tilintarkastustavan ohella tilintarkastajien ammatteettiset periaatteet ovat tärkeitä tilintarkastajan toimintaa ohjaavia normistoja. Tilintarkastajien valvontaelinten kannanotot, päätökset ja lausunnot tulkitsevat tilintarkastussäännöksiä ja luovat soveltamiskäytäntöä.

Valvontaelinten ja muutoksenhakuratkaisuja antaneiden hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan kansainväliset tilintarkastusstandardit ovat velvoittava osa hyvää tilintarkastustapaa. Niiden noudattamiseen suhtaudutaan joustavasti pienten yritysten tilintarkastuksissa. Tilintarkastajan on skaalattava ISA-standardeja, jotta hän voi soveltaa niitä pienten yritysten tilintarkastukseen.

## Tilintarkastajien eettiset säännöt eli ammattieettiset periaatteet

Hyvän tilintarkastustavan ohella ammattieettiset periaatteet ovat keskeinen, joskin yleisluonteinen tilintarkastajan toimintaa ohjaava normisto. Tilintarkastuslain mukaan tilintarkastajan on suoritettava tilintarkastuslain mukaiset tehtävät ammattitaitoisesti, rehellisesti, objektiivisesti ja ammatillinen kriittisyys säilyttäen sekä huolellisesti yleinen etu huomioon ottaen.

EU:n tilintarkastusdirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että tilintarkastajilla on eettiset säännöt. Niiden on sisällettävä ainakin ammattietiikkaan kuuluva yleisen edun mukainen tehtävä, rehellisyys, objektiivisuus, ammatillinen pätevyys ja huolellisuus. Tilintarkastajan on noudatettava ammatillista varovaisuutta. Säännös on pitkälti esikuvan mukaisena sisällytetty tilintarkastuslakiin (TTL 4:1). Huomattava on, että kuten muidenkin tilintarkastuslain 4 luvun veloitteiden soveltamisala, myös eettisiä sääntöjä sovelletaan kaikkeen tilintarkastajan toimintaan, ei vain lakisääteiseen tilintarkastukseen (TTL 3:1).

## Tilintarkastajan riippumattomuus

Tilintarkastajan riippumattomuudelle direktiivi asettaa useita vaatimuksia. Tilintarkastajalla on direktiivin mukaan velvollisuus arvioida riippumattomuuttaan. Tarvittaessa tilintarkastajan on sovellettava varotoimia riippumattomuuden turvaamiseksi. Riippumattomuudesta on mahdotonta säätää kattavasti. Riippumattomuussäännös ja konkreettinen esteellisyttä koskeva säännös sisältyvät tilintarkastuslain 4 lukuun (TTL 4:6 ja TTL 4:7).

## Salassapito

EU:n tilintarkastusdirektiivi edellyttää, että kaikki tiedot ja asiakirjat, jotka tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö saa käyttöönsä lakisääteistä tilintarkastusta suorittaessaan, suojataan riittävillä luottamuksellisuutta ja salassapitovelvollisuutta koskevilla säännöillä. Yksityiskohtainen tilintarkastajan salassapitosäännös sisältyy tilintarkastuslain 4:8:aan, jossa säädetään myös poikkeuksista salassapitioon. Uusi poikkeus on, että tilintarkastaja voi tietyin edellytyksin ilmoittaa suoraan viranomaiselle tilintarkastuksessa havaitsemistaan säännöstenvastaisista menettelyistä.

## Tilintarkastajan toimintaa ohjaavia sääntöjä

Direktiivi sisältää yksityiskohtaiset säännöt tilintarkastusyhteisön sisäisen valvonnan organisoimisesta, jotta riippumattomuus voidaan varmistaa (artiklat 24a–24b). Direktiivi esimerkiksi edellyttää, että jos yrityksen tilintarkastajaksi on valittu tilintarkastusyhteisö, se nimeää vähintään yhden päävastuullisen tilintarkastajan. Tilintarkastusyhteisön on tarjottava päävastuulliselle tilintarkastajalle tai tilintarkastajille riittävät resurssit ja henkilökunta, jolla on tarvittava pätevyys ja valmiudet hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti. Keskeiset perusteet tilintarkastusyhteisön valitessa nimettävää päävastuullista tilintarkastajaa tai nimettäviä päävastuullisia tilintarkastajia ovat tilintarkastuksen laadun varmistaminen, riippumattomuus ja pätevyys. Direktiivi vaatii, että päävastuullisen tilintarkastajan tai tilintarkastajien on oltava aktiivisesti mukana lakisääteisen tilintarkastuksen suorittamisessa.

## Tilintarkastajan velvollisuus raportoida väärinkäytöksistä

Yksi melko uusi velvoite on PIE-asetuksen tilintarkastajalle asettama vaatimus raportoida viranomaiselle tilintarkastuksen yhteydessä havaitsemistaan sääntöjen vastaisesta toiminnasta ja tarkastettavan yhteisön tilinpäätökseen liittyvistä väärinkäytöksistä (artikla 7). Tilintarkastajan on



ilmoitettava tällaisista havainnoistaan tarkastettavalle yhteisölle ja pyydetävä sitä tutkimaan asia. Tilintarkastusasiakkaan velvollisuutena on ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin sääntöjen vastaisen toiminnan tai väärinkäytöksen johdosta. Jos tarkastettava yhteisö ei tutki asiaa, tilintarkastajan on ilmoitettava asiasta viranomaisille.

Tilintarkastuslain valmistelun yhteydessä oli esillä ehdotus, jonka mukaan kyseinen raportointivelvoite olisi tullut ulottaa kaikkiin tilintarkastuskohteisiin, mutta eduskunnassa päädyttiin EU-tasoa vastaaviin vaatimuksiin. Edellä kerrottu raportointivelvollisuus viranomaisille liittyy siis vain PIE-yhteisöjen tilintarkastuksiin.

Tilintarkastajan velvollisuudesta raportoida havainnoistaan viranomaisille säädetään muuallakin lainsäädännössä. Yksi keskeinen tilintarkastajaa koskeva velvollisuus on tehdä viranomaiselle ilmoitus rahanpesuepäilystä. Velvollisuus perustuu lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä (444/2017).

## Kielto siirtyä asiakkaan palvelukseen

Direktiivin mukaan tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisön puolesta lakisääteisen tilintarkastuksen suorittava päävastuullinen tilintarkastaja ei saa ottaa vastaan direktiivissä nimettyjä johtotehtäviä tilintarkastusasiakkaan palveluksessa – ennen kuin vähintään vuosi tai, jos kyseessä on yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön lakisääteinen tilintarkastus, vähintään kaksi vuotta on kulunut siitä, kun tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö lakkasi toimimasta lakisääteisenä tilintarkastajana tai päävastuullisena tilintarkastajana kyseisessä tilintarkastustoimeksiannossa.

Kyseinen velvoite noudattaa jäädyttelyaika on otettu Suomen tilintarkastuslakiin (TTL 4:11). Velvoite koskee myös tilintarkastusta suorittavan tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön työntekijöitä, muita osakkaita sekä muita ”luonnollisia henkilöitä, joiden tarjoamat palvelut ovat tällaisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön käytettävissä tai määräysvallassa ja jotka ovat henkilökohtaisesti hyväksytyjä tilintarkastajia.

Hekään eivät saa ottaa vastaan johtotehtävää eivätkä eräitä muita yksilöityjä hallinto-, johto- ja valvontatehtäviä tilintarkastusasiakkaassa ennen jäädyttelyajan kulumista.

Säännöksen noudattamista voi olla hankala valvoa. Velvoite jäädyttelyajasta voi koskea entisten tilintarkastajien urapolkua kahden vuoden ajan sen jälkeen, kun he yleensä ovat jo siirtyneet pois tilintarkastusalalta.

Tilintarkastuslain mukainen taloudellinen sanktio (seuraamusmaksu) voi koskea vai jäädyttelyajan rikkomuksia (TTL 10:5). Kyseessä on ainoa tilintarkastuslain mukainen sanktio, joka voidaan kohdistaa muuhun kuin tilintarkastajaan tai tilintarkastusyhteisöön. Muuten seuraamukset voivat kohdistua vain tilintarkastajaan tai tilintarkastusyhteisöön.

## Ammatillinen skeptisyys

Lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön suorittaessa lakisääteistä tilintarkastusta hänen tai sen on säilytettävä ammatillinen skeptisyys koko tilintarkastuksen ajan. Tilintarkastajan on tiedostettava, jos tarkastuskohteessa on syyllistytty sääntöjenvastaisuuksiin tai väärinkäytöksiin. Tilintarkastajan on otettava huomioon virheistä johtuvan olennaisen virheellisuuden mahdollisuus.

Lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön on säilytettävä ammatillinen skeptisyys erityisesti käydessään läpi toimivan johdon tekemiä arvioita, jotka liittyvät käypään arvoon, omaisuuserien arvonalenemiseen, varauksiin ja vastaisiin rahavirtoihin, joilla on merkitystä yhteisön toiminnan jatkuvuudelle.

Ammatillisella skeptisyydellä tarkoitetaan asennoitumista, johon kuuluu kyseenalaistava näkemys, tarkkaavaisuus sellaisten olosuhteiden varalta, jotka saattavat antaa viitteitä virheestä tai väärinkäytöksestä johtuvasta mahdollisesta virheellisyydestä, sekä tilintarkastusevidenssin kriittinen arvioiminen.

## Laadunvarmistus

Yksi tärkeä osa tilintarkastajien valvontaa on tilintarkastuksen laadunvarmistus. Jokaisessa EU-valtiossa on oltava tilintarkastuksen laadunvarmistusjärjestelmä. Laadunvarmistuksen on täytettävä direktiivin vaatimukset, jotka koskevat muun muassa riittäviä resursseja, riippumatonta rahoitusta ja organisointitapaa sekä asiantuntevia laaduntarkastajia. Laaduntarkastus on tehtävä vähintään kuuden vuoden välein. Pääsääntönä on, että yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen (listayhtiöt, rahoitus- ja vakuutusalan yritykset) tilintarkastajien laaduntarkastus on tehtävä kolmen vuoden välein.

Laadunvarmistusta koskevat yksityiskohtaiset velvoitteet sisältyvät tilintarkastuslain 7 lukuun ja on huomattava, että vaatimukset ovat nyt samat yksityis- ja julkisen sektorin tilintarkastajille.

Ulkaisen laadunvarmistusjärjestelmän lisäksi tilintarkastajilla ja tilintarkastusyhteisöillä on oltava omat sisäiset laadunvalvonnan järjestelmänsä (direktiivin 24a artikla). Myös niiden toimivuus on viranomaisten valvonnan kohteena.

## Tutkintajärjestelmä ja seuraamukset

Tilintarkastajien tekemien virheiden varalta jäsenvaltioissa on oltava tehokas valvonta- ja seuraamusjärjestelmä. EU-sääntely (direktiivi artikla 30) velvoittaa EU-valtiot huolehtimaan tehokkaasta ja riippumattomasta tilintarkastusalan yleisestä valvonnasta. EU-sääntely sisältää alan valvontaa koskevia periaatteita ja käytännön toimintaohjeita, jotka on pantu täytäntöön tilintarkastuslailla Suomessa.

Julkisen valvontajärjestelmä on vastuussa tilintarkastajien hyväksymisestä, rekisteröimisestä, eettisten sääntöjen käyttöön ottamisesta, tilintarkastustoimistojen sisäisestä laadunvalvonnasta, jatkuvasta koulutuksesta, laadunvarmistuksesta sekä tutkinta- ja kurinpitojärjestelmistä. Julkisen valvonnan on oltava asiantuntevaa, avointa ja julkista, mutta julkisen val-

vonnan tehtävissä toimivia henkilöitä koskee myös salassapitovelvollisuus. Järjestelmään kuuluu vuosittaisten toimintasuunnitelmien ja toimintaker-  
tomusten julkaiseminen. Direktiivi velvoittaa julkisen valvontajärjestel-  
män toimielimet kansainväliseen yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon muiden  
jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien toimielinten kanssa.

## Valvontavaltuudet

PRH:n tilintarkastusvalvonnalla on aikaisempia valvontaelimiä laajemmat  
valvonta- ja toimivaltuudet. Näistä säädetään tilintarkastuslain 7 luvussa.  
PRH:n tilintarkastusvalvonta voi vaatia tehokkaasti tietoja valvontaa varten  
paitsi valvonnan kohteena olevailta tilintarkastajilta ja tilintarkastusyh-  
teisöiltä, myös muilta henkilöiltä ja viranomaisilta. PRH:n tilintarkastus-  
valvonta voi saada tietoja viranomaisrekistereistä, kuten rikosrekisteristä.  
Tilintarkastus-valvonta voi määrätä uhkasakon tietopyynnön tehosteeksi  
niskoittelevaa tilintarkastajaa tai muuta henkilöä vastaan. Myös entistä  
tilintarkastajaa vastaan voidaan tietyin edellytyksin käynnistää valvonta-  
toimi – jos hän on ollut tarkastettavan toiminnan hetkellä tilintarkastaja.  
PRH:n tilintarkastusvalvonnalla on velvollisuus ja oikeus vaihtaa tietoja  
valvontaa varten muiden EU-valtioiden valvontaviranomaisten kanssa.

## Seuraamus- eli sanktiovalikoima

EU-sääntelystä on seurannut uusia seuraamuksia (sanktioita) Suomen ti-  
lintarkastuslakiin. Eräin poikkeuksin sanktiovalikoima Suomessa vastaa  
EU-säännösten sanktioita.

Poikkeuksiakin on. Luonnollisia ja oikeushenkilöitä koskevat taloudel-  
liset seuraamukset, kuten sakko, ovat jääneet tilintarkastuslakia koskevan  
hallituksen esityksen laatimisvaiheessa pääosin pois tilintarkastuslaista  
ja eduskuntakäsittelyssä sakkotyypistä seuraamusta (seuraamusmaksua  
koskeva) säännös lieveni entisestään.

Sanktiojärjestelmässä seuraamusmaksu voidaan edellä kerrotuin tavoin määrätä henkilölle, joka siirtyy tilintarkastustoimeksiannossa toimittuaan asiakkaan palvelukseen noudattamatta tilintarkastuslakiin kirjattuja jäähdyttelyaikoja.

Direktiivi edellyttää, että valvontaviranomaisella on valtuudet toteuttaa ja/tai määrätä ainakin seuraavia hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia:

- ♦ määräys, jossa rikkomisesta vastuussa olevaa luonnollista tai oikeushenkilöä vaaditaan lopettamaan rikkominen ja olemaan toistamatta sitä,
- ♦ toimivaltaisten viranomaisten verkkosivuilla julkistettava lausuma, jossa ilmoitetaan rikkomisesta vastuussa oleva henkilö ja rikkomisen luonne,
- ♦ väliaikainen kieltö, jonka kesto on enintään kolme vuotta ja jonka mukaan lakisääteinen tilintarkastaja, tilintarkastusyhteisö tai päävastuullinen tilintarkastaja ei saa suorittaa lakisääteisiä tilintarkastuksia ja/tai allekirjoittaa tilintarkastuskertomuksia,
- ♦ väliaikainen kieltö, jonka kesto on enintään kolme vuotta ja jonka mukaan tilintarkastusyhteisön jäsen tai yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön hallinto- tai johtoelimen jäsen ei saa hoitaa tehtäviä tilintarkastusyhteisöissä eikä yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöissä.

Sanktioiden on oltava julkisia. Jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten on toimitettava valvontaa ja sanktioita koskevia tietoja EU-tason valvontaelimelle (CEAOB:lle). Nämä julkistamis- ja julkisuusveloitteet vastaavat Suomessa jo kauan noudatettua viranomaistoiminnan julkisuutta. PRH julkaisee valvontaratkaisujaan verkkosivuillaan. Julkaisulla tavoitellaan hallinnon julkisuuden ohella myös ohjaavaa vaikutusta.

## Tilintarkastajan hyväksymisen peruuttaminen

Tilintarkastajan hyväksymisen peruuttaminen on vanhastaan kuulunut sanktiovalikoimaan Suomessa. Hyväksyminen voidaan peruuttaa myös määrääjäksi. Tapauksia on käytännössä yhden käden sormin laskettava määrä vuodessa, siis melko vähän. Hyväksyminen on peruutettava, jos tilintarkastaja:

- 1) on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta menetellyt olen-  
naisesti tilintarkastuslain tai sen nojalla annettujen säännösten tai  
muussa lainsäädännössä olevien tilintarkastusta koskevien säännös-  
ten vastaisesti; tai
- 2) ei täytä hyväksymisen edellytyksiä.

Jos hyväksymisen peruuttamisen peruste liittyy tilintarkastajan toimintaan KHT- tai JHT-tilintarkastajaa edellyttävässä tehtävässä ja luonnollisella henkilöllä on edelleen edellytykset toimia tilintarkastajana, tilintarkastuslautakunnan tulee peruuttaa ainoastaan kyseisen erikois pätevyuden (KHT tai JHT) hyväksyminen. Tällöin henkilölle voi jäädä HT-pätevyys ja hän voi jatkaa toimintaansa tilintarkastajana.

Hyväksymisen peruuttaminen edellyttää, että tilintarkastaja on saanut hyväksymisen peruuttamisen perusteena olevasta seikasta varoituksen, eikä hän ole korjannut menettelyään. Tämä edellytys liittyy elinkeinon harjoittamisen oikeuteen, joka on perustuslaissa turvattu oikeus. Hyväksymisen peruuttaminen yleensä merkitsee myös tilintarkastajan elinkeinon lakkaamista. Hyväksymisen peruuttamista koskeva päätös voidaan TTL 10:2.4:n mukaan määrätä pantavaksi täytäntöön valituksesta huolimatta, jos siihen on erittäin painavia syitä.

## Varoitus ja huomautus

Varoituksen ja huomautuksen ”tunnusmerkistöjä” on muutettu vuoden 2015 tilintarkastuslailla. Huomautus on nyt sanktiovalikoimassa perusseuraamus. Säännösten vastaisesta toiminnasta – yleensä hyvän tilintar-

kastustavan rikkomisesta tilintarkastajalle voidaan määrätä varoitus, jos huomautusta ei ole pidettävä riittävänä seuraamuksena (TTL 10:1).

Tilintarkastuslain säännöksen mukaan PRH:n tilintarkastuslautakunnan tulee antaa tilintarkastajalle huomautus, jos tämä on huolimattomuudesta menetellyt tilintarkastuslain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetun lain vastaisesti tai muussa lainsäädännössä olevien tilintarkastusta koskevien säännösten vastaisesti. Huomautus on riittävä seuraamus, jos moitittava menettely on vähäinen, siihen liittyy lieventäviä asianhaaroja tai se on taloudellisesti vähämerkityksellinen.

## Määräaikainen kieltä toimia tilintarkastajana

Jos PRH:n tilintarkastuslautakunta valvonta-asiaa ratkaistessaan katsoo, että varoitus on liian lievä ja hyväksymisen peruuttaminen on liian ankara seuraamus, tilintarkastuslautakunta voi kieltää tilintarkastajaa tai päävastuullista tilintarkastajaa suorittamasta tilintarkastuksia ja allekirjoittamasta tilintarkastuskertomuksia enintään kolmen vuoden määräajaksi (TTL 10:3). Seuraamusta voidaan soveltaa myös tilintarkastusyhteisöön.

Säännöstä ei ole vielä sovellettu käytäntöön. Käytännössä säännös on vaikeasti sovellettavissa, koska kolmen vuoden toiminta kieltä vastaa käytännössä hyväksymisen peruuttamista määräajaksi. Kolmen vuoden aika on tilintarkastajana toimimisen kannalta pitkä, koska tilintarkastaja menettäneenä tuona aikana kaikki tilintarkastusasiakkansa.

## Määräaikainen kieltä toimia tilintarkastusyhteisön hallintoelimissä

PRH:n tilintarkastuslautakunta voi kieltää tilintarkastajalta tai tilintarkastusyhteisön muulta osakkaalta osallistumisen tilintarkastusyhteisön yhtiöoikeudelliseen elimeen enintään kolmen vuoden määräajaksi, jos hän on osallistunut kyseisen hallintoelimen jäsenenä erityisen moitittavalla

tavalla sellaisen päätöksen tekoon, joka on Euroopan unionin tilintarkastusasetuksen tai tämän lain taikka niiden nojalla annettujen säännösten vastainen. Säännöstä ei ole vielä sovellettu käytäntöön.

## Seuraamuksista päättäminen

Sanktiot eli seuraamukset ovat lähtökohtaisesti samat tilintarkastajana toimivalle luonnolliselle henkilölle ja tilintarkastusyhteisölle. EU-säännökset tai kansalliset tilintarkastuslain säännökset eivät ota kantaa siihen, miten tilintarkastajan asema tarkastustiimissä vaikuttaa seuraamusten määrittämiseen, vaan tämä on lain soveltajan eli valvontaviranomaisen harkittava asia. Direktiivistä johtuu, että tilintarkastuslakiin on otettu säännös, joka koskee seuraamuksesta päätettäessä huomioon otettavia seikkoja. Seuraamuksesta päätettäessä on otettava huomioon kaikki asiaankuuluvat seikat (TTL 10:7). Näitä ovat: 1) rikkomisen vakavuus ja ajallinen kesto; 2) tilintarkastajan vastuun aste; 3) tilintarkastajan halukkuus tehdä yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa; 4) tilintarkastajalle määrätty aiemmat seuraamukset; ja 5) teosta tai laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon tai haitan määrä. Seuraamusmaksun määrästä päätettäessä on otettava huomioon lisäksi: 1) tilintarkastajan taloudellinen asema ja 2) tilintarkastajan saamien etujen määrä.

Osaksi direktiivin edellyttämät seikat ovat muutenkin osa hyvää hallintoa. Sen sijaan tilintarkastajan virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon tai haitan määrä on uusi näkökohta. Aikaisemmin valvonnassa on keskitytty arvioimaan tilintarkastusprosessin asianmukaisuutta. Nyt lain mukaan myös seuraamukset olisi otettava huomioon. Myös tilintarkastajan yhteistyöhalukkuus tai -haluttomuus valvontaa koskevan asian selvittämisessä on aikaisemman soveltamiskäytännön mukaan vaikuttanut vain vähän seuraamukseen.



## Hallinnon tarkastuksesta ei EU-säätelyä

EU-säädösten uudistus ei koske Suomen ja Ruotsin tilintarkastuslainsäädännössä keskeistä osa-alueita – hallinnon tarkastusta, josta tässä yhteydessä on perusteltua esittää muutama kommentti. Hallinnon tarkastuksen määritelmä ja merkitys tilintarkastuksessa askarruttaa lainsäätäjää ja lainsoveltajia. Hallinnon tarkastuksella ei ole vastinetta EU-säännöksissä eikä kansainvälisissä tilintarkastusalan standardeissa.

TEM:n keväällä 2016 asettama virkamiestyöryhmä (tilintarkastuslakityöryhmä) pohti muistossaan ”tilintarkastuslain määräytyistä lainkohdista ja hallinnollisen taakan keventämisestä” (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2018) hallinnon tarkastuksen normittamista. Työ-ryhmä esitti vaihtoehtoja hallinnon tarkastuksen käsitteen ja sisällön täsmentämiseksi. Yksi työryhmän esittämä vaihtoehto oli, että PRH:n tilintarkastuslautakunta valmistelisi ja julkaisisi hallinnon tarkastuksen ohjeita.

Työryhmän ehdotuksista antamassaan lausunnossa PRH:n tilintarkastuslautakunta katsoi maaliskuussa 2018, että hallinnon tarkastusta koskevan tilintarkastuslautakunnan ohjeistuksen antamista vaikeuttaisi olennaisesti se, ettei hallinnon tarkastuksen sisältöä ole voitu määritellä laissa yksiselitteisesti. Ohjeistusta laatiessaan tilintarkastuslautakunnan olisi käytännössä määriteltävä hallinnon tarkastuksen sisältö tavalla, joka muistuttaisi lainvalmistelua. Tilintarkastuslautakunta katsoi, ettei se ole oikea elin valmistelemaan ohjeistusta, vaan hallinnon tarkastuksen sisältö tulisi määritellä tavanomaiseen tapaan lainvalmistelutyönä. Tilintarkastustoimialan olisi oltava mukana valmistelutyössä.

Suomen Tilintarkastajat ry on vuonna 2018 aloittanut työryhmävalmisteluna hankkeen, jossa aluksi on tarkoitus antaa ohjeet osakeyhtiön hallinnon tilintarkastuksesta. Ehdotus on odotettavissa julkisuuteen vuoden 2019 aikana, kun sitä on ensin käsitelty yhdistyksen hallintoelimissä.

Hallinnon tarkastusvalvonnan kohteena on haastava alue. Keskeinen syy hallinnon tarkastusta koskevien kannanottojen kiistanalaisuuteen on usein se, ettei hallinnon tarkastuksesta ole olemassa standardia. Hallinnon

tarkastus on eri laeissa määritelty eri tavoin. Tulkinnat hallinnon tarkastuksen määrittelystä, tarkoituksesta ja rajoista jakavat mielipiteitä.

Hallinnon tarkastus liittyy läheisesti tilintarkastajan huomauttamisvelvollisuuteen tilintarkastuskertomuksessa sekä tilintarkastajan velvollisuuteen tuoda esiin tilintarkastuksessa havaittuja tarkastuskohteen johtohenkilöiden (vastuuvollisten) virheitä ja laiminlyöntejä. Vastuukysymysten jäsentymisestä ei yleisesti ole yksimielisyyttä, minkä vuoksi mahdolliset lainmuutokset tulevat olemaan vaikeita. On useita perusteluja sille, että tilintarkastajan vastuuta suhteessa johtohenkilöiden vastuuseen pyritään selventämään tulevissa lainmuutoksissa.

## Lopuksi: tilintarkastuksen kehittäminen

EU:n vuoden 2014 tilintarkastusreformin implementoinnin lähivuosina ei ole odotettavissa merkittäviä tilintarkastuksen säädösuudistuksia EU-tasolla. Tilintarkastuksen sääntely kehittyy lähitulevaisuudessa lähinnä kansallisten tarpeiden pohjalta. Suomessa ajankohtainen keskustelu mahdollisista muutoksista liittyy yritysten tilintarkastusvelvollisuuden rajoihin, hallinnon tarkastuksen sääntelyyn sekä tilintarkastuksen kohteen määrittelyyn. Viimeksi mainittu on olennainen myös tilintarkastajan tehtävän ja tilintarkastajan raportoinnin kannalta.

Tilintarkastusta kehitetään muillakin tavoin kuin lainsäädännöllisesti. Yritysten hallintoa (corporate governance) kehittämällä parannetaan myös tilintarkastuksesta saatavaa hyötyä. Hyvä tilintarkastustapa kehittyy tilintarkastajien, tilintarkastusyhteisöjen ja tilintarkastusketjujen toiminnassa. Tilintarkastajien on seurattava markkinoita ja kysyntää sekä kehitettävä uusia palveluja.

Kansainväliset tilintarkastusalan standardit soveltuvat kankeasti pienyritysten tilintarkastukseen. Poliittisesti standardien soveltamiselle on haettu vaihtoehtoja. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) oli vuoden 2018 lopussa käynnistämässä hankkeen, jossa työryhmävalmisteluna selvitet-

täisiin erityisten review-standardien käyttöönottamisen mahdollisuutta vaihtoehtoja pienyritysten tilintarkastukselle. TEM päätyi siihen, ettei se valmistelee eduskunnalle lakiesitystä, joka olisi poistanut tilintarkastusvelvollisuuden mikroyrityksiltä. TEM:n mukaan perinteinen tilintarkastus on usein ylimitoitettu pienille yrityksille. TEM asetti helmikuussa 2019 virkamiehistä ja etujärjestöjen edustajista koostuvan työryhmän, joka sai tehtäväkseen selvittää tilintarkastajan tekemän kevyemmän tarkastuksen mahdollisuutta varsinaisen tilintarkastuksen sijaan pienyrityksissä. TEM:n toimeksiannon mukaan työryhmän toimikausi on 1.3.2019–29.2.2020.

Myös julkissektorin tilintarkastusta on kehitettävä. Yksityisen ja julkissektorin yhdenmukainen sääntely luo keskittämisetuja, joita on hyödynnettävä. Tilintarkastajan velvollisuuksia on tarkennettava. On selvennettävä, mikä on kansainvälisten tilintarkastusalan standardien asema tai niitä vastaava normisto kuntien ja muiden julkisyhteisöjen tilintarkastuksessa. Raportointia on räsmennettävä muun muassa luomalla lisää julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan raportointimalleja. Parhaita käytäntöjä on kartoitettava ja otettava käyttöön.

Kansainvälisestikin keskustellaan paljon tilintarkastuksen laadusta, jolla on erilaisia määritelmiä. Tilintarkastuksen laatu merkitsee vähintään tilintarkastustoiminnan normien mukaisuutta ja virheettömyyttä. Laadua voidaan arvioida myös suhteessa tilinpäätösinformaatioon, johon tilintarkastus kohdistuu. Tilintarkastuksen laadun kehittäminen on omiaan nostamaan varmuutta tilinpäätösinformaation asianmukaisuudesta. Tilintarkastajien valvonnalla on osansa kokonaisuudessa ja parhaimmillaan valvonnan avulla voidaan ohjata hyvää tilintarkastustapaa ja edistää tilintarkastuksen ja taloudellisten tietojen luotettavuutta.

## Lähteet

- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) (2016) Tilintarkastuslakityöryhmän muistio ”Tilintarkastuslain määrätyistä lainkohdista ja hallinnollisen taakan keventämisestä” (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2018)
- Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) (2018) Lausuntoyhteenvedo, 16.11.2018. HE tilintarkastuslain muuttamiseksi – tilintarkastusvelvollisuuden rajat.

### *Kotimainen lainsäädäntö*

Tilintarkastuslaki 1141/2015.

Laki julkishallinnon ja talouden tilintarkastuksesta 1142/2015.

### *EU lainsäädäntö*

EU:n tilintarkastusdirektiivi 84/253/ETY.

EU:n tilintarkastusdirektiivi 2006/43/EY.

EU:n tilintarkastusdirektiivin muutospäätös 2014/56/EU.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus EU 537/2014 (PIE-asetus).

### *Muu normitus*

Kansainväliset laadunvalvontaa, tilintarkastusta, yleisluonteista tarkastusta, muita varmennuspalveluja ja liitännäispalveluja koskevat standardit ja muut ohjeet 2018, The International Federation of Accountants (IFAC).



# **I**

## **Tarkastus ja tilinpäätösinformaatio yrityksissä**









# Tilintarkastaja osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen noudattamisen tarkastajana

*Veikko Vahtera*

TILINTARKASTUSLAIN 3:5.5:N perusteella tilintarkastajan on huomautettava tilintarkastuskertomuksessa, jos yhteisön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen, puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja on: 1) syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä kohtaan; tai 2) rikkonut osakeyhtiölakia taikka yhtiöjärjестystä.

Tilintarkastuslain 3:5.5:n huomautusvelvollisuuden 2 eri kohtaa kietoutuvat yhtiöjärjестyksen noudattamisen osalta kiinteästi toisiinsa. Yhtiön johto on OYL 22:1.2:n perusteella vahingonkorvausvelvollinen silloin, jos johto on osakeyhtiölain tai yhtiöjärjестyksen vastaisesti aiheuttanut vahinkoa osakeyhtiölle. Jos siis yhtiön johto on rikkonut osakeyhtiön yhtiöjärjестystä, saattaa johto olla myös vahingonkor-

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 57–76.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

vausvastuussa yhtiölle aiheutuneesta vahingosta, mikäli yhtiöjärjestyksen rikkomisesta on aiheutunut vahinkoa yhtiölle ja tämä vahinko on syy-yhteydessä yhtiöjärjestyksen rikkomisen kanssa. Toisaalta, jos vahinkoa ei ole aiheutunut, on tilintarkastajan huomautettava yhtiöjärjestyksen rikkomisesta silloinkin TTL 3:5:5:n 2 kohdan perusteella.

Tilintarkastajan velvollisuus tarkastaa myös osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen noudattamista seuraa siis suoraan tilintarkastuslain säännöksestä. Tyypillisesti tilintarkastajan tulisi arvioida ainakin sitä, vastaako yhtiössä tehdyt toimenpiteet ja päätökset yhtiön toiminnan tarkoitusta ja yhtiöjärjestyksen toimialamääräystä. Lisäksi osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä saattaa olla yhtiökokouksen tai hallituksen päätöksentekoa koskevia määräyksiä, jolloin tilintarkastajan tulisi tarkastaa, onko yhtiön päätökset tehty yhtiöjärjestyksen edellyttämällä tavalla.

## Johdanto

Tilintarkastuslain 3:1:n perusteella tilintarkastuksen kohteena on osakeyhtiön tilikauden kirjanpito, tilinpäätös sekä hallinto. Osakeyhtiön tilintarkastaja tarkastaa osana tilintarkastusta myös sitä, onko yhtiön toiminta ollut sopusuunnissa yhtiön yhtiöjärjestyksen määräysten kanssa. Tämä tarkastusvelvollisuus voidaan johtaa tilintarkastuksen kohteesta eli osakeyhtiön hallinnon tarkastuksesta sekä tilintarkastajan huomautusvelvollisuudesta eli ns. raportointivelvollisuutta koskevasta säännöksestä. Hallinnon tarkastus ja huomautusvelvollisuus kiinnittyvätkin vahvasti toisiinsa.<sup>1</sup> Tilintarkastuslain 3:5.5:n perusteella tilintarkastajan on huomautettava tilintarkastuskertomuksessa, jos yhteisön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen, puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja on: 1) syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä kohtaan; tai 2) rikkonut osakeyhtiölakia taikka yhtiöjärjestystä.

Tilintarkastajan huomautusvelvollisuuden kaksi mainittua kohtaa kietoutuvat yhtiöjärjestyksen noudattamisen osalta toisiinsa. Osakeyhtiön johto on OYL 22:1.2:n perusteella vahingonkorvausvelvollinen silloin, jos johto on tehtävässään osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle vahinkoa. Jos siis yhtiön johto on rikkonut tehtävässään tuottamuksellisesti osakeyhtiön yhtiöjärjestystä, johto saattaa olla myös vahingonkorvausvastuussa yhtiölle aiheutuneesta vahingosta. Tämä edellyttää, että yhtiöjärjestyksen rikkomisesta on aiheutunut vahinkoa yhtiölle ja että vahinko on syy-yhteydessä yhtiöjärjestyksen rikkomisen kanssa. On huomattava, että tilintarkastajan huomautusvelvollisuus ei ole kuitenkaan sidottu vahingon syntymiseen yhtiölle. Jos yhtiöjärjestyksen rikkomisesta ei ole aiheutunut vahinkoa, tilintarkastajan on lähtökohtaisesti silloinkin huomautettava yhtiöjärjestyksen rikkomisesta TTL 3:5.5:n 2 kohdan perusteella.

Tilintarkastajan velvollisuus tarkastaa osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen noudattamista seuraa siis edellä mainitulla tavalla suoraan tilintarkas-

<sup>1</sup> Ks. Horsmanheimo & Kaisanlahti & Steiner 2017, 115.

tuslain säännöksistä. Tyypillisesti tilintarkastajan tulisi arvioida ainakin sitä, vastaavatko yhtiössä tehdyt toimenpiteet ja päätökset yhtiöjärjestyksen määräyksiä, kuten yhtiöjärjestyksen toimialamääräystä. Lisäksi osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä saattaa olla esimerkiksi yhtiön sisäistä toimivallanjakoa tai yhtiökokouksen ja hallituksen päätöksentekoa koskevia määräyksiä. Näiden osalta tilintarkastajan tulisi tarkastaa, ovatko yhtiön päätökset tehty yhtiöjärjestyksen määräysten edellyttämällä tavalla oikeassa toimitilimessä.

Hallinnon tarkastuksen ja tilintarkastajan huomautusvelvollisuuden sisältöä on pidetty epäselvänä sääntelyn yleispiirteisyydestä johtuen. Artikkelissa tarkastellaan voimassa olevan sääntelyn mukaista tilintarkastajan huomautusvelvollisuutta yhtiöjärjestyksen rikkomisen osalta sekä sitä, milloin yhtiöjärjestyksen rikkomisen perusteella tilintarkastajan on huomautettava myös mahdollisesta johdon vahingonkorvausvelvollisuuden olemassaolosta tilintarkastuskertomuksessa. Lisäksi kirjoituksessa analysoidaan eräitä yhtiöjärjestyksen tyypillisiä määräyksiä, joiden noudattamiseen tilintarkastajan on tavanomaisesti kiinnitettävä huomiota osakeyhtiön tilintarkastusta suorittaessaan. Kirjoituksen ulkopuolelle on rajattu yhtiöjärjestyksen rikkomisesta mainitseminen tilintarkastuspöytäkirjassa tai tilintarkastusmuistiossa.

## Osakeyhtiön yhtiöjärjestys

Osakeyhtiölaissa edellytetään, että jokaisella osakeyhtiöllä on oltava yhtiöjärjestys. Yhtiöjärjestyksen oikeudellista luonnetta ei ole määritelty osakeyhtiölaissa. Yhtiöjärjestystä on pidetty oikeuskirjallisuudessa muun muassa yhtiön sisäisenä lakina. Yhtiöjärjestystä on luonnehdittu myös osakkeenomistajien väliseksi sopimukseksi, vaikka yhtiöjärjestystä ei voidakaan rinnastaa tavalliseen velvoiteoikeudelliseen sopimukseen.<sup>2</sup> Yhtiöjärjestystä voidaan kuitenkin pitää tilintarkastuksen kannalta yhtiön sisäi-

<sup>2</sup> Ks. yhtiöjärjestyksen luonnetta koskevasta keskustelusta Helminen 2006, 1–4.

senä normistona, jonka mukaisesti yhtiöorganien on toimittava ja tehtävä päätöksiä.

OYL 2:3:ssä säädetään osakeyhtiön yhtiöjärjestyksestä ja sen pakottavasta vähimmäissisällöstä. Säännöksen mukaan yhtiöjärjestyksessä on aina mainittava yhtiön toiminimi, kotipaikkana oleva Suomen kunta sekä toimiala. Kyseiset kolme määräystä ovat yhtiöjärjestyksen pakollisia määräyksiä eli ne on oltava jokaisella osakeyhtiöllä. Mahdolliset muut määräykset ovat vapaaehtoisia. Lisäksi on olemassa erityisiä osakeyhtiöitä, joille muu lainsäädäntö asettaa pakottavia määräyksiä yhtiöjärjestyksen sisällöstä. Nämä yhtiöt voivat ensinnäkin olla erityisiä osakeyhtiötyyppejä, joita koskevassa laissa on osakeyhtiölaista poikkeava yhtiöjärjestyksen pakottava vähimmäissisältö.<sup>3</sup> Lisäksi tietyllä alalla toimivilla osakeyhtiöillä on oltava erityislainsäädännön perusteella tietynlaisia tai -sisältöisiä yhtiöjärjestysmääräyksiä.<sup>4</sup> Edellä todetun osalta on kuitenkin huomattava, että vaikka OYL 2:3 edellyttää kaikkien yhtiöiden osalta, että yhtiöjärjestyksessä on toimialamääräys, voidaan toimialamääräys laatia ns. yleistoimialamääräyksenä, joka sallii kaiken laillisen liiketoiminnan.

Yhtiöjärjestykset ovat sisällöltään vaihtelevia. Osa yhtiöjärjestyksistä pitää sisällään vain osakeyhtiölain edellyttämät vähimmäismääräykset, kun taas osa yhtiöjärjestyksistä on huomattavan pitkiä ja sisältää monia yksityiskohtaisia määräyksiä. Tahdonvaltaisuutta koskevan OYL 1:9:n mukaan osakkeenomistajat voivat yhtiöjärjestyksessä määrätä yhtiön toiminnasta eli osakeyhtiölain lähtökohtana on osakkeenomistajien vapaa määräämisvalta yhtiöjärjestyksen määräysten sisällöstä. Mahdollisuus määrätä yhtiön asioista yhtiöjärjestyksessä ei ole kuitenkaan rajaton. OYL 1:9:n perusteella yhtiöjärjestykseen ei voida ottaa määräystä, joka on osakeyhtiölain tai

<sup>3</sup> Esimerkiksi asunto-osakeyhtiölain 1:7:ssä säädetään asunto-osakeyhtiöiden yhtiöjärjestysten pakottavista määräyksistä, jotka ovat huomattavasti osakeyhtiöiden määräyksiä laajemmat.

<sup>4</sup> Esimerkiksi ammattikorkeakoululain 5 §:n mukaan ammattikorkeakouluosakeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei saa olla voiton tavoittelu eikä se saa jakaa osakkeenomistajalle osinkoa taikka tuottaa muuta taloudellista etua osakkeenomistajalle tai muulle toimintaan osallistuvalla. Säännöksestä seuraa, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä on oltava OYL 1:5:n olettamasäännöksestä poikkeava tarkoitus.

muun lain pakottavan säännöksen taikka hyvän tavan vastainen. Tästä seuraa, että yhtiöjärjestykseen ei voida ottaa osakeyhtiölain pakottavan säännöksen vastaista määräystä. Osakeyhtiölain säännösten pakottavuus on porrasteista, eli säännökset ovat eri laajuudessa pakottavia. Mahdollisuus määrätä seikasta yhtiöjärjestyksen määräyksellä onkin säännöskoh- taista. Säännös voi olla täysin pakottava, jolloin siitä ei ole mahdollista poi- keta yhtiöjärjestyksellä edes kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella, ehdollisesti pakottava, josta voidaan poiketa vain oikeudenhaltijan suostu- muksella tai osittain pakottava, jolloin siitä voidaan poiketa tietyin edel- lytyksin tai tiettyyn suuntaan.<sup>5</sup> Yhtiöjärjestyksen määräyksiä laadittaessa onkin kiinnitettävä huomiota siihen, liittyykö määräykseen pakottava lain säännös ja jos liittyy, niin missä määrin säännöksen pakottavuus rajoittaa mahdollisuuksia määrätä asiasta yhtiöjärjestyksessä.

## **Yhtiöjärjestyksen noudattamisen tarkastaminen osana hallinnon tarkastusta ja tilintarkastajan huomautusvelvollisuutta**

Yhtiöjärjestyksen noudattamisen tarkastaminen liittyy ennen kaikkea hallinnon tarkastamiseen, mutta sillä voi olla heijastusvaikutusta myös tilinpäätöksen oikeellisuuteen. Hallinnon tarkastus on tarkastuskohteen johdon toiminnan laillisuuden valvomista, eikä niinkään liiketaloudellisten näkökohtien selvittämistä.<sup>6</sup> Hallinnon tarkastus on siis laillisuustar- kastusta, eikä tarkoituksenmukaisuuden tarkastamista.<sup>7</sup> Myös tilintar- kastajan tilintarkastuslain mukainen huomautusvelvollisuus kiinnittyy laillisuuden arvioimiseen eikä tarkoituksenmukaisuuden tarkastamiseen. Tilintarkastajan on kiinnitettävä huomionsa siihen, onko johdon päätök- set ja yhtiössä tehdyt toimenpiteet olleet sopusoinnussa yhtiöjärjestyksen

<sup>5</sup> Helminen 2006, 59–62.

<sup>6</sup> HE 295/1993, 34.

<sup>7</sup> Horsmanheimo ym. 2017, 91.

kanssa. Sen sijaan tilintarkastajan tehtäviin ei kuulu arvioida sitä, miten tarkoituksenmukaisia yhtiössä tehdyt päätökset ja toimenpiteet ovat. Esimerkiksi valinta siitä, millä yhtiöjärjestyksen mukaisilla toimialoilla yhtiö on toiminut, on tarkoituksenmukaisuuskysymys.

Hallinnon tarkastusta ja TTL 3:5.5:n mukaista huomautusvelvollisuutta on aiheellisesti kritisoitu siitä, että tarkastuksen kriteerit ovat puutteellisia. Tämän vuoksi on myös ehdotettu niitä koskevien säännösten täsmentämistä de lege ferenda.<sup>8</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön muistiossa vuodelta 2018 on päädytty suosittelemaan hallinnon tarkastuksen pysyttämistä tilintarkastuksen kohteessa myös tulevaisuudessa.<sup>9</sup> Syksystä 2018 lähtien hallinnon tarkastuksen täsmentämistä on pohdittu Suomen Tilintarkastajat ry:n työryhmässä, joka pyrkii täsmentämään hallinnon tarkastuksen sisältöä ja luomaan hallinnon tarkastusta koskevan ohjeistuksen.<sup>10</sup>

TTL 3:1.1:n mukaisesti tilintarkastus kohdistuu päättäneeseen tilikauteen. Yhtiöjärjestyksen noudattamisen osalta tämä tarkoittaa, että tilintarkastaja arvioi tarkastuksen kohteena olevan tilikauden aikana tehtyjä päätöksiä ja toimenpiteitä. Sitä, onko toiminta ollut sopusoinnussa yhtiöjärjestyksen kanssa, arvioidaan luonnollisesti päätöksenteko- tai toimenpitehetyillä voimassa olleen yhtiöjärjestyksen perusteella. Jos taas yhtiöjärjestyksestä on muutettu tilikauden aikana, joudutaan arviointi tekemään sekä uuden että vanhan yhtiöjärjestyksen perusteella. Yhtiöjärjestyksen muutoksen yhteydessä voi tulla aiheelliseksi myös tarkastaa, että muutoksen rekisteröinnin jälkeen on toimittu uuden yhtiöjärjestyksen mukaisesti. Tilintarkastajan velvollisuus tarkastaa yhtiöjärjestyksen noudattamista koskee kaikkia yhtiöjärjestyksen määräyksiä. Merkitystä ei ole esimerkiksi sillä, onko yhtiöjärjestyksen määräys osakeyhtiölain edellyttämä vai vapaaehtoinen määräys tai millaista asiaa yhtiöjärjestyksen määräys koskee.

Tilintarkastajan TTL 3:5.5:n huomautusvelvollisuus koskee vain yhtiön johtoa eli hallitusta, hallintoneuvostoa, näiden jäseniä sekä toimitusjoh-

<sup>8</sup> Horsmanheimo ym. 2017, 93–94.

<sup>9</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2018, 70–73.

<sup>10</sup> Ks. Ruuska 2019, 42–45.



tajaa. Näin ollen tilintarkastaja ei periaatteessa suoraan arvioi ainakaan huomautusvelvollisuuden kautta sitä, onko yhtiökokous tehnyt yhtiöjärjestyksen vastaisen päätöksen. Tästä ei kuitenkaan seuraa, etteikö tilintarkastajalla olisi velvollisuus huomauttaa siitä, jos yhtiössä on pantu toimeen yhtiökokouksen tekemä yhtiöjärjestyksen vastainen päätös. OYL 6:2:n perusteella hallitus tai hallituksen jäsen ei saa noudattaa yhtiökokouksen tekemää päätöstä, joka on yhtiöjärjestyksen vastaisena pätemätön. OYL 6:19:n perusteella sama koskee myös toimitusjohtajaa ja OYL 6:24:n perusteella hallintoneuvostoa. Näin ollen tilintarkastajalla on velvollisuus huomauttaa siitä, että hallitus, hallintoneuvosto, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen taikka toimitusjohtaja ovat toimineet vastoin OYL 6:2:n säännöstä, pannaan täytäntöön yhtiökokouksen tekemän yhtiöjärjestyksen vastaisen päätöksen. Tilintarkastaja siis käytännössä arvioi huomautusvelvollisuuden kautta yhtiökokouksen päätösten yhtiöjärjestyksen mukaisuutta. Tilintarkastajalla voidaan nähdä olevan myös hallinnon tarkastuksen perusteella velvollisuus arvioida yhtiökokouksen tekemien päätösten lainmukaisuutta. Tätä ei ole mahdollisuutta käsitellä tässä yhteydessä laajemmin.

Yhtiön johdolla (hallitus ja toimitusjohtaja) on lisäksi yleinen valvontavelvollisuus siitä, että osakeyhtiön toiminta on asianmukaisesti järjestetty. Tämä velvollisuus sisältää velvollisuuden valvoa muuta henkilöstöä sekä velvollisuuden reagoida, jos se havaitsee, että henkilöt ovat tehtäviinsä soveltumattomia.<sup>11</sup> Käytännössä tämän seurauksena tilintarkastaja voi joutua huomauttamaan johdon valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä, jos yhtiön muiden tahojen on sallittu toimia epäasianmukaisesti.

Yhtiön toiminnan yhtiöjärjestyksen mukaisuuden tarkastaminen tapahtuu voimassa olevan yhtiöjärjestyksen ja sen määräysten pohjalta. Jotta yhtiöjärjestys olisi voimassa, tulee osakeyhtiön ja yhtiöjärjestyksen olla rekisteröity. Myös yhtiöjärjestystä muutettaessa on muutetun yhtiöjärjestyksen rekisteröiminen välttämätön edellytys muutoksen voimaantulolle.<sup>12</sup> Tarkastaessaan yhtiöjärjestyksen noudattamista tilintarkastaja arvioi sitä,

<sup>11</sup> Ks. Toiviainen 1988, 279.

<sup>12</sup> Helminen 2006, 191.

onko yhtiön rekisteröityä ja voimassaolevaa yhtiöjärjestystä noudatettu. Jos yhtiöjärjestystä on muutettu, mutta sitä ei ole ilmoitettu rekisteröitäväksi, on edelleen noudatettava vanhaa yhtiöjärjestystä, koska OYL 5:31.2:n perusteella uutta yhtiöjärjestystä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on rekisteröity. Tältä osin hallinnon tarkastuksen kohteena on myös se, että yhtiöjärjestys ilmoitettu rekisteröitäväksi OYL 5:31:n mukaisesti, mutta tässä ei ole kysymys yhtiöjärjestyksen vaan yhtiön toiminnan osakeyhtiölainmukaisuuden tarkastamisesta.

Ennen osakeyhtiön rekisteröintiä rekisteriviranomainen tarkastaa yhtiöjärjestyksen lainmukaisuuden eli sen, että yhtiöjärjestyksessä on osakeyhtiölain edellyttämät pakottavat määräykset ja että yhtiöjärjestyksessä ei ole osakeyhtiölain tai muun lainsäädännön vastaisia määräyksiä.<sup>13</sup> Yhtiöjärjestystä muutettaessa tekee rekisteriviranomainen samanlaisen tarkastuksen määräysten poistamisen, määräysten muutosten ja uusien määräysten osalta. Yhtiön perustamisvaiheessa osakeyhtiön ja sen jälkeen tapahtuva yhtiöjärjestyksen muutoksen rekisteröinti ei kuitenkaan merkitse varmuutta yhtiöjärjestyksen määräyksen lainmukaisuudesta tai pätevydestä. Rekisterimerkinnällä ei siis ole yhtiöjärjestyksen materiaalisia edellytyksiä korjaavaa vaikutusta.<sup>14</sup> Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa sitä, että kaupparekisteriviranomainen eli PRH saattaa rekisteröidä tulokinnanvaraisissa tapauksissa myös sellaisia yhtiöjärjestyksen määräyksiä, jotka osoittautuvat myöhemmin osakeyhtiölain tai muun lainsäädännön vastaisiksi.<sup>15</sup> Yhtiöjärjestysmääräysten osakeyhtiölainmukaisuus ratkaistaan yleisessä tuomioistuimessa eikä määräyksen rekisteröinti tarkoita automaattisesti sitä, etteikö määräys voisi harvinaisessa yksittäistapauksessa olla osakeyhtiölain tai muun lainsäädännön pakottavan säännöksen vastainen jo alun alkaen.

<sup>13</sup> Kyläkallio & Iiro & Kyläkallio 2017, 95.

<sup>14</sup> Helminen 2006, 191. Rekisterimerkinnällä ei ole moiteajan umpeen kulumista vastaavalla tavalla korjaavaa vaikutusta.

<sup>15</sup> Ks. KKO 2005:122.

Tilintarkastaja voi yleensä luottaa tilintarkastusta tehdessään siihen, että yhtiön rekisteröity yhtiöjärjestys on sopusoinnussa osakeyhtiölain ja muun lainsäädännön kanssa. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, etteivät yhtiön toimielimet – eikä näin ollen myöskään yhtiön tilintarkastaja – ole velvollinen eikä yleensä edes oikeutettu ottamaan oman päätöksensä pohjaksi kaupparekisteriviranomaisen asiassa tekemää oikeudellista arviointia vaan yhtiöjärjestyksen määräyksen lainmukaisuuden arvioimisen tulee perustua kunkin toimielimen itsenäiseen harkintaan.<sup>16</sup> Ei voida ajatella, että tilintarkastajalle voitaisiin asettaa rekisteriviranomaista korkeampi osaamistaso arvioida tietyn yhtiöjärjestysmääräyksen osakeyhtiölain tai muun lainsäädännön mukaisuutta. Näin ollen tilintarkastaja voi ottaa tilintarkastuksen lähtökohdaksi osakeyhtiön rekisteröidyn yhtiöjärjestyksen ja sen määräykset, ellei rekisteriviranomainen ole hyväksynyt ilmeisen selvästi osakeyhtiölain tai muun lainsäädännön vastaista yhtiöjärjestysmääräystä. Tällainen on erittäin harvinaista.

Kun arvioidaan tilintarkastajan mahdollisuuksia arvioida toiminnan lainmukaisuutta, on huomioitava, ettei tilintarkastaja kykene arvioimaan jokaista asiaa yhtä perusteellisesti kuin päätöksen tehnyt yhtiöorgaani. Toimitusjohtajalla ja hallituksen jäsenillä onkin tämän perusteella myös ensisijainen vahingonkorvausvastuu päätöksen lainmukaisuudesta ja siis myös yhtiöjärjestyksen mukaisuudesta. Perustellusti onkin katsottu, että tilintarkastajalle on kohtuutonta asettaa täydellistä vastuuta siitä, mihin epäselvän lainsäädännön tulkinnassa myöhemmin päädytään.<sup>17</sup> Edellä mainitun seikan on katsottava soveltuvan vähintäänkin vastaavasti yhtiöjärjestyksen määräysten sisällön tulkintaan, koska yhtiöjärjestyksen määräykset ovat yksilöllisiä eikä niiden sisällöstä ole yleensä olemassa lainsäädäntöä vastaavalla tavalla vakiintunutta tulkintaa. Toisaalta yhtiöjärjestyksen määräyksiä tulkitaan objektiivisesti ja sanamuodon mukaisesti, minkä seurauksena yhtiöjärjestysmääräysten yksilöllisyyden ei voi katsoa merkittävästi vähentävän myöskään tilintarkastajan tarkastusvelvollisuu-

<sup>16</sup> Kyläkallio ym. 2017, 96.

<sup>17</sup> Savela 2015, 169–170.

den sisältöä. Tilintarkastajan velvollisuus kiinnittää huomiota yhtiöjärjestyksen rikkomiseen on kuitenkin tavanomaista ankarampaa silloin, kun kyseessä on selvä ja tavanomainen yhtiöjärjestyksen määräys. Vastaavasti huomautusvelvollisuutta tulisi arvioida tavanomaista lievemmin silloin, kun kysymyksessä on tulkinnanvarainen määräys, tai kysymys on toimialamääräyksen kaltaisesta määräyksestä, jota normaalistikin tulkitaan joustavalla tavalla.

Joskus osakeyhtiön yhtiöjärjestys saattaa pitää sisällään lainsäädännön uudistamisen seurauksena lainvastaiseksi muodostuneita yhtiöjärjestyksen määräyksiä. Näin on ainakin silloin, jos vanha lainmukainen yhtiöjärjestys on sisältänyt uuden lain kanssa ristiriidassa olevan määräyksen. Tällöin kysymys on yhtiöjärjestyksen määräyksen muuttumisesta lainvastaiseksi eikä siis alkuperäisestä lainvastaisuudesta. Kysymys saattaa olla yhtiötä koskevan lain muuttamisesta. Näissä tilanteissa lain voimaannpanolain siirtymäsäännöksissä on kuitenkin tavanomaisesti todettu, että yhtiöjärjestykseen sisältyvän uuden lain vastaisen yhtiöjärjestysmääräyksen sijasta noudatetaan uutta lakia, ellei toisin ole säädetty.<sup>18</sup> Tilintarkastajan on kuitenkin tiedostettava tämä ja hänen on tarkastettava sitä, onko yhtiössä uuden lain voimaantulon jälkeen toimittu lain mukaisesti ja siis voimaannpanolain siirtymäsäännöksen edellyttämällä tavalla vastoin yhtiöjärjestyksen määräystä.

Tilintarkastuslain 3:5:5:n huomautusvelvollisuutta koskee kuitenkin olennaisuuden periaate eli tilintarkastajan ei tule ryhtyä huomauttamiseen tilintarkastuksen kokoon tai vahingonkärsijän olosuhteisiin nähden vähäisten rikkomusten ja laiminlyöntien johdosta.<sup>19</sup> Olennaisuuden periaate koskee näin ollen myös yhtiöjärjestyksen rikkomisesta huomauttamista. Jos rikkomus on vähäinen, ei huomauttamiseen tule ryhtyä. Olennaisuuden periaatteeseen on katsottava vaikuttavan myös siihen, onko kyseessä sellainen yhtiöjärjestyksen rikkominen, josta on voinut aiheutua yhtiölle

<sup>18</sup> Ks. esimerkiksi laki asunto-osakeyhtiölain voimaannpanosta 5 § ja laki osakeyhtiölain voimaannpanosta 4 §.

<sup>19</sup> Ks. HE 295/1993, 34; HE 194/2006, 40.

vahinkoa. Jos yhtiöjärjestyksen rikkominen ei ole voinut aiheuttaa vahinkoa, huomauttamisen kynnyks on korkeampi kuin silloin, jos vahinkoa on aiheutunut. Esimerkiksi varsinaisen yhtiökokouksen pitäminen hieman yhtiöjärjestyksen edellyttämän ajankohdan jälkeen voidaan katsoa sellaiseksi vähäiseksi yhtiöjärjestyksen rikkomiseksi, josta ei tarvitse tehdä huomautusta.

Mikäli tilintarkastaja antaa tilintarkastuskertomuksessa huomautuksen yhtiöjärjestyksen rikkomisesta tai siihen liittyvästä johdon mahdollisesta vahingonkorvausvastuusta, kertomuksessa tulee esittää selvästi huomautukseen johtaneet syyt. Huomautuksen syyt on siis yksilöitävä eli ainoastaan yleisluonteista huomautusta yhtiöjärjestyksen rikkomisesta ei voida pitää riittävänä.

## Tilintarkastuksen kannalta keskeisiä yhtiöjärjestyksen määräyksiä

### Tarkastamisen lähtökohdat

Tilintarkastaja on velvollinen tuntemaan yhtiöjärjestyksen sisällön.<sup>20</sup> Kuten edellä on todettu, tilintarkastajalla on velvollisuus tarkastaa kaikkien yhtiöjärjestysmääräysten noudattamista riippumatta siitä, millainen määräys on kysymyksessä. Mahdollisia yhtiöjärjestyksen määräyksiä on olemassa lukematon joukko. Tilintarkastajan tulee kiinnittää huomiota pakollisista yhtiöjärjestyksen määräyksistä erityisesti yhtiön toimialamääräykseen ja määräyksiin, joilla määrätään toisin kuin asia olisi osakeyhtiölain nojalla sekä muihin vapaaehtoisin määräyksiin.<sup>21</sup> Nämä määräykset muodostavat johtoa velvoittavan normiston. Merkitystä ei ole sellaisilla yhtiöjärjestyksen määräyksillä, joilla on lähinnä toistettu osakeyhtiölain voi-

<sup>20</sup> Savela 2015, 169.

<sup>21</sup> Ks. erilaisista yhtiöjärjestyksen määräyksistä Kyläkallio ym. 2017, 101–106.

massa olevaa sääntelyä, koska määräysten sisältö on velvoittava jo suoraan lainkin perusteella. Alla on käsitelty yksityiskohtaisesti toimialamääräystä ja yhtiön päätöksentekoa koskevia määräyksiä. Nämä määräykset on otettu esimerkinomaisesti tarkemman tarkastelun kohteeksi, koska kyseisten määräysten noudattamisen arviointi tulee eteen varsin usein tilintarkastuksen yhteydessä.

## Yhtiöjärjestyksen toimialamääräys

Yhtiöjärjestyksen toimialamääräyksellä tarkoitetaan sitä toimialaa, jolla osakeyhtiö toimii tai voi toimia. Osakeyhtiön toimialamääräys voi olla yksilöity tai yleinen. Osakeyhtiölaissa ei edellytetä, että toimialamääräyksen tulisi olla yksilöity vaan toimialamääräys voidaan ilmoittaa yleistoimialana, joka käytännössä tarkoittaa kaikkea laillista liiketoimintaa.<sup>22</sup> Jos osakeyhtiön toimialana on yleistoimiala, kaikki toiminnan tarkoitusta toteuttavat toimet ovat tällöin myös toimialamääräyksen mukaisia. Jos toimialamääräys on yleinen, ei tilintarkastajan tarvitse käytännössä arvioida sitä, onko toiminta ollut sopusoinnussa toimialamääräyksen kanssa.

Jos kysymyksessä on yksilöllinen toimialamääräys, joutuu tilintarkastaja arvioimaan, onko yhtiön toiminta tapahtunut toimialamääräyksen puitteissa. Osakeyhtiö saa harjoittaa vain toimialansa mukaista liiketoimintaa, mutta orgaaneilla ei ole velvollisuutta harjoittaa kaikkea toimialamääräyksen sisällään pitämiä liiketoiminnan alueita. Sen sijaan toimialamääräys kieltää sellaiset aktiiviset toimenpiteet, jotka ovat toimialamääräyksen vastaisia.<sup>23</sup> Myös voiton tuottamistarkoitustakin edistävät toimet ovat siis kiellettyjä, jos ne ovat toimialamääräyksen vastaisia.

Jos toimialamääräys on yksilöity, toimialamääräyksen tulisi olla selkeä, jotta yhtiöjärjestyksensä määräyksestä selviäisi se, millä alalla tai aloilla osakeyhtiö toimii. Toimialamääräyksen ei tulisi ainakaan olla niin epämääräisesti

<sup>22</sup> HE 109/2005, 44. Vrt. vuoden 1978 osakeyhtiölain osalta esimerkiksi Kyläkallio & Iirola & Kyläkallio 2002, 142.

<sup>23</sup> Ks. Mäntysaari 2002, 66.

tai laajasti määritelty, ettei yhtiöjärjestyksestä kävisi ilmi, millä toimialoilla yhtiö toteuttaa toimintansa tarkoitusta.<sup>24</sup> Toimialamääräyksen epämääräisyys yleensä vaikeuttaa myös tilintarkastajan edellytyksiä arvioida, onko yhtiön toiminta ollut toimialamääräyksen mukaista.

Tilintarkastajan tarkastus- ja huomautusvelvollisuuden kannalta toimialamääräyksen noudattamisen arvioiminen tulee sitoa tavanomaisiin toimialamääräyksen arviointikriteereihin. Tällöin on otettava huomioon muun muassa toimialamääräysten yleinen tulkintatraditio sekä mahdollisuus poiketa toimialamääräyksestä kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella. Vaikka toimialamääräys rajoittaa toiminnan tarkoituksen toteuttamistapaa, ja yhtiö saa lähtökohtaisesti harjoittaa vain sellaista toimintaa, joka kuuluu yhtiön toimialaan, joudutaan usein tulkitsemaan sitä, milloin yhtiön toiminta on toimialamääräyksen mukaista tai sen vastaista. Tätä arviointia joutuu tekemään ensisijaisesti yhtiössä päätöksiä tekevät yhtiöorganit, mutta myös tilintarkastaja.

Yhtiöjärjestyksen toimialamääräystä ei tule tulkita kovin suppeasti, ja toimialan tulkinnan suhteen voidaankin noudattaa tiettyä väljyyttä ja joustavuutta.<sup>25</sup> Sallittuina tulee pitää vähäisiä ja luonnollisia siirtymisiä varsinaista toimialaa lähellä oleville aloille.<sup>26</sup> Tätä kutsutaan toimialaliukumaksi. Myös yhtiöjärjestyksen toimialamääräystä palvelevaa toimintaa voidaan pitää toimialamääräyksen mukaisena.<sup>27</sup> Edellä mainittu toimialamääräyksen tulkintatraditio johtaa siihen, että myös tilintarkastajan tulee tilintarkastuslain 3:5.5:n mukaisen huomautusvelvollisuuden osalta tiedostaa toimialamääräysten joustava tulkinta. Toinen toimialamääräykseen arviointiin heijastuva kriteeri on huomautusvelvollisuuteen liittyvä olennaisuuden kriteeri eli vaikutuksiltaan vähäisten toimialan ylitysten perusteella tilintarkastajan ei tarvitse ryhtyä huomauttamaan asiasta tilintarkastuskertomuksessa. Näin on katsottava olevan erityisesti silloin, jos

<sup>24</sup> Kyläkallio & Iirola & Kyläkallio 2008, 160.

<sup>25</sup> Ks. esimerkiksi Caselius & Heikonen & Huttunen 1973, 52; Koski 1993, 101.

<sup>26</sup> Ks. Koski 1993, 101.

<sup>27</sup> Kyläkallio ym. 2008, 160–161.

toimialan ylittäminen ei ole aiheutunut yhtiölle sellaista vahinkoa, josta yhtiön johtohenkilöt voisivat olla vahingonkorvausvastuussa. Jos taas toimialan ylittäminen on merkityksellistä, on tilintarkastajalla katsottava olevan huomautusvelvollisuus, vaikkei ylitys olisikaan vielä aiheuttanut yhtiölle vahinkoa.<sup>28</sup> Huomautusvelvollisuuden kautta saadaan näin viestitettyä yhtiön osakkeenomistajille, että yhtiössä on tehty toimia, jotka ovat toimialamääräyksen vastaisia. Osakkeenomistajat voivat reagoida tähän tietoon parhaaksi katsomallaan tavalla, kuten laajentamalla yhtiöjärjestyksen toimialamääräystä tai vaihtamalla yhtiön hallituksen.

Vaikka yhtiöorganani tekemien päätösten ja toimenpiteiden tulee olla toimialamääräyksen mukaisia, toimialamääräyksestä on mahdollista poiketa.<sup>29</sup> Asianmukainen päätös toimialasta poikkeamisesta tekee yksittäistapauksessa hyväksyttäväksi muutoin toimialamääräyksen vastaisen toimenpiteen. Vaikka yhtiön johdolla on pääsääntöisesti velvollisuus tehdä päätöksiä vain yhtiön toimialalla, saattaa joissain tapauksissa siis tulla kysymykseen toimialamääräyksestä poikkeaminen. Kun yhtiöjärjestyksen toimialamääräys on muutettavissa OYL 5:27:n tarkoittamalla määränemistöpäätöksellä, on pidetty hyväksyttävänä, että yhtiö voi yksittäistapauksessa poiketa toimialamääräyksestä ja tehdä sen vastaisen toimen yhtiön kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella.<sup>30</sup> Yksimieliset osakkeenomistajat voivat OYL 5:1:n perusteella hyväksyä yhtiökokoukselle kuuluvan päätöksen, joka voi tarkoittaa esimerkiksi yhtiön toimialan ulkopuolelle menevää oikeustoimea.<sup>31</sup> Tarvittaessa osakkeenomistajan hyväksyntä voidaan antaa myös jälkikäteen. Tällöin yhtiön johto ei voi olla vahingon-

<sup>28</sup> Toimialan ylittämisestä on yleensä ilmoitettava tilintarkastuskertomuksessa silloinkin, kun sen ei voida olettaa aiheuttavan osakeyhtiötä kohtaan välitöntä vahingonkorvausvelvollisuutta. Ks. Kyläkallio ym. 2017, 715 ja siinä oleva viittaus tilintarkastuslautakunnan ratkaisuun 5/1995.

<sup>29</sup> Toimialamääräyksen osakkeenomistajille antaman suojan tarvetta ei ole luonnollisestikaan silloin, kun yhtiön kaikki osakkeenomistajat päättävät toimenpiteestä yksimielisesti. Ks. esimerkiksi KKO 1986:136, 1992:87 ja KKO 1992:190.

<sup>30</sup> Ks. KKO 1992:190. Kun osakeyhtiön ainoa osakkeenomistaja oli hyväksynyt takauksen antamisen toisen yhtiön velasta, ei sillä seikalla, että toimenpide ei ollut toimialan mukainen ollut merkitystä. Vrt. myös KKO 1990:140.

<sup>31</sup> Ks. Kyläkallio ym. 2008, 161.



korvausvastuussa laittaessaan täytäntöön päätöksen, joka on toimialamääräyksen vastainen, jos toimesta on päätetty kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella<sup>32</sup> tai mikäli kaikki osakkeenomistajat tulevat hyväksyneeksi päätöksen viimeistään jälkikäteen. Mikäli yhtiössä on tehty toimialamääräyksen vastainen toimi, ei se edellytä tilintarkastajan huomautusta, jos päätös on tehty kaikkien osakkeenomistajien suostumuksella. Jos siis toimialamääräystä on rikottu, on tilintarkastajan tehtävä tarkastaa, onko toimialamääräyksestä poikkeaminen tehty osakeyhtiölain mukaisesti, jolloin huomauttamisvelvollisuutta ei ole.

Osakeyhtiön toiminta ja päätökset voivat olla myös sellaisia, että niiden voidaan katsoa sisältyvän lähes kaikkiin toimialoihin. Osakeyhtiön toimialamääräyksessä ei ole pakko olla mainintaa kiinteistöjen tai muiden yhtiöiden osakkeiden omistamisesta. Muiden yhtiöiden osakkeiden omistaminen on hyväksyttävää, koska konsernimuodossa toimiminen on vakiintunut toimintatapa.<sup>33</sup> Lisäksi yhtiön ylimääräisten varojen sijoittaminen arvopapereihin on niin yleistä, ettei tällaista toimintaa ole pidetty välttämättömänä maininta yhtiöjärjestyksen toimialamääräyksessä.<sup>34</sup> Joissain tapauksessa sijoitustoiminta saattaa sen sijoituskohteiden poikkeuksellisen luonteen tai laajuuden osalta muuttua sellaiseksi, ettei sitä voi enää pitää kaikkiin tavanomaisiin liiketoiminnan alueisiin kuuluvana. Arviointi on tehtävä tapauskohtaisesti sekä päätöksentekijöiden että tilintarkastajan toimesta.

Vahinkoa aiheuttaneet toimet, jotka on tehty yhtiön toimialamääräyksen ulkopuolella, toisin sanoen toimialamääräystä rikkomalla, synnyttävät vahingonkorvausvelvollisuuden toimenpiteen yhtiön puolesta tehneille.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Ks. KKO 1992:190. Osakeyhtiön hallitus oli päättänyt takauksen antamisesta toisen yhtiön velasta. Kunta oli omistanut kaikki takauksen antaneen yhtiön osakkeet. Kun kunnanhallitus oli kunnan puolesta hyväksynyt takauksen, se sitoi osakeyhtiötä riippumatta siitä, oliko takauksen antaminen ollut yhtiön toimialan vastaista tai oliko yhtiön hallituksen päätös syntynyt säädetyssä järjestyksessä.

<sup>33</sup> Ks. af Schultén 2003, 61; Airaksinen & Pulkkinen & Rasinaho 2018, 79.

<sup>34</sup> Airaksinen ym. 2018, 80; Kyläkallio ym. 2017, 98.

<sup>35</sup> Kyläkallio ym. 2008, 162; Ks. KKO 1985-II-82, jossa taloudellisen yhdistyksen johdohenkilöt olivat vastuussa vahingoista, jotka olivat aiheutuneet yhdistyksen sääntöjen

Tällaisen tilanteen ollessa käsillä tilintarkastajan on siis huomautettava paitsi toimialamääräyksen rikkomisesta niin myös johdon mahdollisesta vahingonkorvausvastuusta yhtiölle.

## Toimivallanjakoa ja päätöksentekoa koskevat yhtiöjärjestysmääräykset

Osakeyhtiölakiin perustuva yhtiöorganien välinen toimivallanjako rakentuu hallituksen yleistoimivallalle sekä sille, että muiden yhtiöorganien eli yhtiökokouksen, hallintoneuvoston ja toimitusjohtajan toimivallasta säädetään osakeyhtiölain säännöksissä. Näin ollen yhtiökokous ja toimitusjohtaja päättävät niille osakeyhtiölain nojalla kuuluvista asioista. Tilintarkastajan tehtäviin kuuluu tarkastaa riippumatta asiaa koskevista yhtiöjärjestyksen määräyksistä se, onko päätökset tehty oikean yhtiöorganin toimesta.

Edellä kuvattu osakeyhtiölakiin perustuva toimivallanjako on kuitenkin vain ohjeellinen, ja siitä on mahdollista poiketa yhtiöjärjestyksellä. OYL 5:2:n mukaan yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että yhtiökokous päättää toimitusjohtajan ja hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvasta asiasta. Edellä mainitusta seuraa, että yhtiöjärjestyksen määräyksillä voidaan lisätä yhtiökokouksen päätettäväksi kuuluvia asioita. Yhtiöjärjestyksessä voidaan esimerkiksi määrätä, että yhtiökokous päättää liiketoiminnan tai kiinteän omaisuuden hankkimisesta ja luovuttamisesta, jolloin yhtiön hallituksella ja toimitusjohtajalla ei ole toimivaltaa tehdä tällaisia asioita koskevia päätöksiä. Silloin, jos yhtiöjärjestyksessä on tällaisia toimivallanjakoa koskevia määräyksiä, on tilintarkastajan huomautettava, mikäli yhtiön päätökset on tehty yhtiöjärjestyksen vastaisesti väärän toimielimen toimesta.

Yhtiöjärjestyksessä saattaa myös olla yhtiökokouksen ja hallituksen päätöksentekoa koskevia yhtiöjärjestyksen määräyksiä. Ne saattavat esimerkiksi koskea päätöksenteon edellytyksenä olevia määränemistöjä tai

---

edellyttämään toimintaan kuulumattomasta toiminnasta. Vahingonkorvausta kuitenkin soviteltiin.

päätöksentekoa kahdessa kokouksessa. Myös näiden määräysten noudattamista tilintarkastajan on seurattava ja huomautettava, jos päätöstä ei ole tehty yhtiöjärjestyksen määräysten edellyttämällä tavalla.

## Lopuksi

Osakeyhtiön vastuuhenkilöiden toiminnan yhtiöjärjestyksen mukaisuuden arvioiminen on keskeinen osa tilintarkastukseen kuuluvaa hallinnon tarkastusta sekä siihen kiinteästi liittyvää tilintarkastajan huomautusvelvollisuutta. Tähän tilintarkastajan velvollisuuteen soveltuvat yleiset tilintarkastukseen liittyvät periaatteet, kuten olennaisuusvaatimus. Lisäksi tätä tilintarkastajan velvollisuutta tarkasteltaessa otetaan huomioon yhtiöjärjestyksen määräyksiin liittyvät yleiset tulkintatraditiot, kuten toimialamääräysten joustava tulkinta.

Tilintarkastajan tarkastusvelvollisuuden sisältö yhtiöjärjestyksen noudattamisen osalta on tulkinnanvarainen hallinnon tarkastuksen ja huomautusvelvollisuuden yleispiirteisyyden takia. Tämän takia hallinnon tarkastuksen ja huomautusvelvollisuuden sisältöä koskevien säännösten tulisikin olla nykyistä seikkaperäisempiä.

## Lähteet

### *Kirjallisuus*

- af Schultén, G. (2003) *Osakeyhtiölain kommentaari I*. Helsinki: Talentum.
- Airaksinen, M., Pulkkinen, P. & Rasinaho, V. (2018) *Osakeyhtiölaki I*. Helsinki: Alma Talent.
- Caselius, I., Heikonen, A. R. & Huttunen, A. (1973) *Osakeyhtiö: 2. osa, 2. nide*. Porvoo: WSOY.
- Helminen, S. (2006) *Osakeyhtiön yhtiöjärjestys*. Helsinki: Talentum.
- Horsmanheimo, P., Kaisanlahti, T. & Steiner, M.-L. (2017) *Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussäätely – kommentaari*. Helsinki: Alma Talent.
- Mäntysaari, P. (2002) *Osakeyhtiö toimijana*. Helsinki: WSOY, Lakitieto.
- Koski, P. (1993) *Yhtiöoikeudellisia asiantuntijalausuntoja ja välitystuomioita*. Toim. M. J. Sillanpää. Helsinki: TT-kustannustieto.
- Kyläkallio, J., Iirola, O. & Kyläkallio, K. (2002) *Osakeyhtiö*. Helsinki: Edita.
- Kyläkallio, J., Iirola, O. & Kyläkallio, K. (2008) *Osakeyhtiö*. Helsinki: Edita.
- Kyläkallio, J., Iirola, O. & Kyläkallio, K. (2017) *Osakeyhtiö I*. Helsinki: Edita.
- Ruuska, R. (2019) Hallinnon tarkastus. *Profitti* 1/2019, 42–45.
- Savela, A. (2015) *Vahingonkorvaus osakeyhtiössä*. Helsinki: Talentum.
- Toiviainen, H. (1988) *Osakeyhtiön hallituksesta*. Yritysjuridiikka 10. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

### *Säädökset*

- Ammattikorkeakoululaki (14.11.2014/932).
- Asunto-osakeyhtiölaki (22.12.2009/1599).
- Laki asunto-osakeyhtiölain voimaantulosta (22.12.2009/1600).
- Laki osakeyhtiölain voimaantulosta (21.7.2006/625).
- Osakeyhtiölaki (kumottu) (29.9.1978/734).
- Osakeyhtiölaki (21.7.2006/624).
- Tilintarkastuslaki (18.9.2015/1141).

### *Viranomaislähteet*

- HE 295/1993 Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi vp.
- HE 194/2006 Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi vp.

*Veikko Vahtera*

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) *Työryhmän muistio tilintarkastuslain määrittäytistä lainkohdista ja hallinnollisen taakan keventämisestä*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2018. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

*Oikeustapaukset*

KKO 1985-II-82.

KKO 1986:136.

KKO 1990:140.

KKO 1992:87.

KKO 1992:190.

KKO 2005:122.

# Paraneeko tilintarkastuksen laatu keskeisten seikkojen raportoimisella tilintarkastuskertomuksessa? – tilintarkastajien näkökulma

*Kati Pajunen, Antti Rautiainen & Jani Saastamoinen*

INTERNATIONAL AUDITING and Assurance Board (IAASB) julkaisi vuonna 2015 uuden ISA 701 -standardin, jonka mukaan tilintarkastuksen kannalta keskeiset seikat (KAM, key audit matters) tulee esittää listattujen yhtiöiden tilintarkastuskertomuksessa. KAM-asioiden raportoinnilla on pyritty parantamaan tilintarkastuskertomusten informaatioarvoa. Keskeisten asioiden miettiminen voi toisaalta auttaa fokusoimaan tilintarkastustyötä, mutta lisäinformaation antaminen johtaa toisaalta lisätyöhön ja tekee tilintarkastuskertomuksista pidempiä. Niinpä ei ole selvää, miten KAM-lisätietojen antamisen koetaan vaikuttavan tilintarkastustyöhön, tilintarkastuksen laatuun ja tehokkuuteen. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tilintarkastajien näkemyksiä siitä, miten

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 77–93.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

tilintarkastuksen kannalta keskeisten seikkojen esittäminen tilintarkastuskertomuksessa vaikuttaa tilintarkastuksen laatuun ja tehokkuuteen. Tutkimuksen aineistona on suomalaisille tilintarkastajille tehty kysely, johon saatiin 283 vastausta. Kyselyaineistoa analysoitiin tilastollisilla menetelmillä. Yleisesti KAM-raportointiin suhtauduttiin melko myönteisesti ja vaikka niiden koettiin lisäävän työmäärää, monet vastaajat kokivat niiden fokusoivan tilintarkastustyötä. Faktorianalyysi tuottaa kaksi ryhmää. ”Positiiviset” suhtautuvat yleisesti KAM-raportointiin myönteisesti. ”Analyttiset” peilaavat KAM-raportointia suhteessa tilintarkastusprosessiin analyttisesti. Regressionanalyysi osoittaa, että kokeneemmat tilintarkastajat suhtautuvat KAM-raportointiin vähemmän positiivisesti. Sitä vastoin KHT-tilintarkastajat näkevät KAM-raportoinnissa hyötyjä tilintarkastusprosessin kannalta, kun taas iäkkäämmät tilintarkastajat eivät.

## Johdanto

Tilintarkastuskertomus on asiakirja, jossa tilintarkastaja viestii tilinpäätösten ja tilintarkastuskertomusten käyttäjille keskeisen sanomansa tarkastelun alla olevasta yhteisöstä ja sen taloudellisen informaation oikeellisuudesta (Libby 1979). Tilintarkastuskertomus, joka kertoo vain sen, onko tilinpäätös hyväksyttävissä vai ei, on saanut kritiikkiä osakseen siitä, ettei se tarjoa tarpeeksi yksityiskohtaista tietoa tarkastettavasta kohteesta eikä avaa tilintarkastusprosessin keskeisiä painotuksia (PCAOB 2013). On olemassa niin sanottu odotuskuilu sen suhteen, mitä tilintarkastukselta odotetaan ja mitä se pystyy käytännössä tarjoamaan (Mock, Bédard, Coram, Davis, Espahbodi & Warne 2013). On nähty, että tilintarkastuskertomuksen tulisi kertoa enemmän. Tähän kritiikkiin vastatakseen IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board) julkaisi vuonna 2015 uuden ISA 701-standardin, jonka mukaan listayhtiöiden tilintarkastuskertomuksissa tulee raportoida tilintarkastuksen kannalta keskeiset seikat (Key Audit Matters, KAM<sup>1</sup>) (IAASB 2015). Tätä uutta standardia on tullut noudattaa 15.2.2016 jälkeen tehdyissä tilintarkastuksissa, joten kokemuksia standardin soveltamisesta on jonkin verran kertynyt.

ISA 701 -standardin mukaan tilintarkastuksen läpinäkyvyys paranee KAM-seikkojen raportoinnin johdosta. Tilinpäätöksen käyttäjät saavat tietoa siitä, mikä on ollut kaikkein merkityksellisintä tarkastelun alla olevassa tilintarkastuksessa tai missä osa-alueissa tilinpäätös sisältää eniten johdon harkintaa. (ISA 701, 1.2.) KAM-seikkojen pohtiminen voi toisaalta auttaa fokusoimaan tilintarkastusta, mutta se tarkoittaa myös lisätyötä tilintarkastajille. Standardin kehittämisenä on pyritty lisäämään tilintarkastuksen laatua, mutta ei ole tutkimustietoa siitä, miten tilintarkastajat itse kokevat tämän uudistuksen tai näkevätkö he sillä olevan vaikutusta tilintarkastuksen laatuun. Tämän eksploratiivisen tutkimuksen tutkimuskysymys on, *miten tilintarkastajat kokevat KAM-seikkojen raportoinnin ti-*

---

<sup>1</sup> Key Audit Matters -sanoista muodostuva KAM-lyhenne on mahdollinen myös suomenkielisenä lyhenteenä, jos sanoiksi valitaan keskeisten seikkojen raportoinnin sijaan esimerkiksi ”kriittisten asioiden määrittely”.



*tilintarkastuskertomuksissa vaikuttavan tilintarkastuksen laatuun?* Teimme kyselyn suomalaisille tilintarkastajille toukokuussa 2018. Kyselyn perusteella KAM-seikkojen raportointiin suhtaudutaan jossakin määrin negatiivisesti. Toisaalta vaikka standardin soveltaminen lisää työmäärää, osa vastaajista koki sen fokusoivan tilintarkastustyötä.

Tämä artikkeli etenee seuraavasti. Ensin esitellään aiheeseen liittyvää aikaisempaa tutkimusta. Seuraavassa luvussa selostetaan aineiston hankinta ja käytetyt tutkimusmenetelmät. Sen jälkeen esitellään tutkimuksen tulokset. Lopuksi esitetään johtopäätökset.

## Kirjallisuuskatsaus

Tilintarkastusalaa ohjaavat monet eri säädökset ja useiden eri sidosryhmien erilaiset odotukset. Sääntelyn avulla on yritetty parantaa muun muassa tilintarkastuksen laatua, poistaa odotuskulua, vähentää valvontaan liittyviä ongelmia sekä lisätä tilinpäätösten ja tilintarkastuskertomusten informaatioarvoa (ks. esim. Francis 2004; Gold, Gronewold & Pott 2012; Gullkvist & Jokipii 2013; Ojala, Niskanen, Collis & Pajunen 2014; Pajunen & Saastamoinen 2013; Porter 1993). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan tilintarkastuksen laatua, jolla on hyvin monta erilaista määritelmää tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Watkins, Hillison & Morecroft 2004; Knechel, Krishnan, Pevzner, Shefchik & Velury 2013). Ammattikirjallisuudessa tilintarkastuksen laadun käsite on kuitenkin melko pelkistetty. Tilintarkastuksen laatu tarkoittaa lähinnä standardien ja määräysten noudattamista tilintarkastusprosessissa (ks. Watkins ym. 2004; ks. myös Kihn 2017). IAASB (2014) on määritellyt tilintarkastuksen laadulle oman viitekehyksen, joka pohjautuu tilintarkastusprosessiin palvelun tuottajan (ks. Kihn 2017) näkökulmasta. Määritelmän mukaan tilintarkastuksen laatu tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tilintarkastusprosessi on edennyt säädösten mukaan, että osaamista on ollut käytössä riittävästi ja että käytettävissä on ollut riittävästi aikaa tilintarkastuksen suorittamiseen (IAASB 2014). Tässä

*Paraneeko tilintarkastuksen laatu keskeisten seikkojen raportomisella tilintarkastuskertomuksessa?*

tutkimuksessa keskitytään tilintarkastuksen laatuun tuottajan ja standardien noudattamisen näkökulmasta, koska tarkastelun kohteena on tilintarkastajien oma näkemys ISA 701 -standardin soveltamiseen.

KAM-seikkojen esittäminen tilintarkastuskertomuksessa voi vaikuttaa merkittävästi tilintarkastajan työhön ja työn fokuointiin. ISA 701 -standardin mukaan KAM-seikkojen valintaan vaikuttaa esimerkiksi se, millä osa-alueilla tilinpäätöstä merkittävän virheellisuuden riski on arvioitu suuremmaksi tai mitkä osa-alueet tilinpäätöksestä sisältävät eniten johdon harkintaa (ISA 701, 9), ja näiden pohtiminen voi pitää sisällään myös jonkin verran subjektiivisuutta tilintarkastajan puolelta. ISA 701 -standardi sisältää myös melko laajat tarkastusprosessia kuvaavat dokumentointivaatimukset (ISA 701, 18) ja tilintarkastusprosessissa joudutaan miettimään, mihin asioihin tilintarkastuksen rajalliset resurssit tulee kohdentaa. Cordos ja Fulöp (2015) ovat tutkineet IAASB:n saamia kommenttikirjeitä ISA 701 -standardista. Yleisesti ottaen suhtautuminen KAM-seikkojen raportointiin oli näissä kirjeissä myönteistä, mutta osassa kommenttikirjeitä löydettiin myös huolenaiheita. Tilintarkastuksen raportointiprosessi voi viivästyä. Voi olla myös haasteellista valita oikeita asioita KAM-seikoiksi raportoitavaksi tilintarkastuskertomuksessa. Braselin, Doxeyn, Grenierin ja Reffettin (2016), mukaan tilintarkastuskertomuksessa esiin nostetut tilintarkastuksen kannalta kriittiset tekijät vaikuttavat myös tilintarkastajan oikeudelliseen vastuuseen. Kyseiset tutkijat näkevät kuitenkin näiden asioiden raportoinnin auttavan tilintarkastajan vastuun kontrolloimisessa.

On tärkeää selvittää, lisääkö uudistunut raportointi hyötyjä käyttäjien näkökulmasta. Bédard, Gonthier-Besacier ja Schatt (2014) ovat tutkineet Ranskassa vuonna 2003 käyttöön otettujen JOA-seikkojen (Justification of Assessments) vaikutuksia markkinoilla. JOA-seikkojen avulla tilintarkastuskertomuksen käyttäjä saa tietoa niistä seikoista, jotka ovat olleet lausunnon perustana. JOA-seikat vastaavat pitkälle KAM-seikkoja. Tutkijoiden mukaan JOA-seikkojen raportointi ei vaikuta tilintarkastuksen laatuun. Tilintarkastuksen laatua kuvaavana muuttujana he käyttävät

tuloksen järjestelyä kuvaavaa lukua. Myöskään tilintarkastuksen kustannuksissa muutos ei näy. JOA-seikkojen raportointi näkyy kuitenkin siinä, että tilintarkastuskertomuksen antamiseen menee hieman pidempi aika, joten joitakin vaikutuksia tilintarkastuksen tehokkuuteen on havaittavissa. Tutkijat päätyvät johtopäätökseen, että JOA-seikkojen raportoinnilla on pikemminkin symbolista merkitystä sen sijaan, että niillä olisi paljon informaatioarvoa markkinoiden näkökulmasta tarkasteltuna.

Tilintarkastuskertomuksen informaatioarvoa voidaan pohtia myös informaation relevanssin ja reliabiliteetin kannalta (ks. esim. IFRS-standardien käsitteellinen viitekehys), mutta tällöinkään ei ole selvää, kuka on se tilintarkastuskertomuksen käyttäjä, jolle tilintarkastaja pyrkii antamaan lisätietoa, ja mitkä ovat niitä relevantteja, keskeisiä avainasioita, joihin niukat tarkastusresurssit tulee kohdistaa. Sirois, Bédard ja Bera (2018) ovat tutkineet sitä, miten KAM-seikkojen raportointi tilintarkastuskertomuksessa vaikuttaa varsinaisen tilinpäätöksen analysointiin. Heidän kokeellisen tutkimuksensa löydös oli, että tilinpäätöksen lukijat kiinnittävät enemmän huomiota niihin liitetietoihin, jotka on raportoitu KAM-seikkoina tilintarkastuskertomuksessa. Jos raportoituja KAM-seikkoja on puolestaan useita, osa tilinpäätöksestä jää KAM-seikkojen ulkopuolisten asioiden tarkastelun suhteen vähemmälle huomiolle. Tämän tutkimuksen perusteella on tärkeää kiinnittää huomiota KAM-seikkojen valintaan.

## Aineisto ja menetelmät

Kyselytutkimusaineisto hankittiin toukokuussa 2018 lähettämällä sähköinen kyselylomake kaikille suomalaisille tilintarkastajille. Kyselylomaketta lähetettiin yhteensä 1408 vastaajalle ja vastauksia saatiin 283 kappaletta, joten kyselyn vastausaste oli 20,2 %. Lomakkeessa oli 14 kaikille vastaajille yhteistä väittämää. Lisäksi kyselyyn sisältyi kahdeksan väittämää, jotka oli tarkoitettu tilintarkastajille, joilla itsellään oli kokemusta KAM-seikkojen raportoinnista. Väittämiin vastattiin 5-portaisella Likertin asteikolla, jossa

5 = olen täysin samaa mieltä, 4 = olen jokseenkin samaa mieltä, 3 = en ole samaa mieltä enkä eri mieltä, 2 = olen jokseenkin eri mieltä ja 1 = olen täysin eri mieltä. Aineistoa analysoitiin tilastollisilla menetelmillä. Käytettyjä menetelmiä olivat kuvailevat tilastotiedot sekä pääkomponenttianalyysi, jossa muuttujajoukosta pyritään eristämään minimimäärä faktoreita, jotka selittävät mahdollisimman suuren määrän muuttujien varianssista (Mooi et al. 2018)<sup>2</sup>.

## Tulokset

### Kuvailevat tilastotiedot

Taulukossa 1 raportoidaan kuvailevat tilastotiedot 14 väittämän kysymyspatteristosta, joilla mitattiin kaikkien vastaajien näkemyksiä KAM-seikkojen raportoinnista. Vastauksien määrä vaihteli 264:n ja 273:n välillä. Keskimäärin vastaajilla oli selkeä mielipide KAM-raportointiväittämistä: jokaisessa väittämässä vastausten keskiarvo poikkesi tilastollisesti merkitsevästi ( $p$ -arvo  $< 0,01$ ) viisiportaisen Likert-asteikon neutraalista arvosta (3).

---

<sup>2</sup> Tilastollinen analyysi tehtiin Stata 15 -ohjelmistolla. Statan faktorianalyysissa voidaan hyödyntää pääkomponenttianalyysimenetelmää, joka toteutetaan faktorianalyysina, mutta skaalataan pääkomponenteiksi (Mooi et al. 2018).

Taulukko 1. Kuvailevat tilastotiedot 1

Väittäjä	N	KA	KP	Min.	Max.	t-arvo
Mielestäni KAM-seikkojen raportointi tilintarkastuskertomuksessa parantaa tilintarkastuksen laatua.	273	2,377	0,963	1	5	-10,69***
Mielestäni KAM-seikoista raportointi auttaa kontrolloimaan tilintarkastajan vastuuta.	271	2,804	1,038	1	5	-3,10***
Mielestäni KAM-seikoista raportointi tilintarkastuskertomuksessa lisää tilintarkastajien ja johdon välistä viestintää.	269	2,346	0,956	1	5	-11,23***
Mielestäni KAM-seikoista raportointi lisää tilintarkastuksen tehokkuutta siten, että tilintarkastusprosessi on sujuva.	269	3,182	0,977	1	5	3,06***
Mielestäni KAM-seikoista raportointi ei lisää yleistä luottamusta tilintarkastukseen.	266	3,376	1,010	1	5	6,07***
Mielestäni KAM-seikoista raportointi ei lisää merkityksellistä tietoa tilinpäätöksen käyttäjien päätöksentekijöiden tueksi.	267	3,464	0,970	1	5	7,82***
Mielestäni KAM-seikkojen raportointi lisää luottamusta yhtiöiden tilinpäätösinformaation oikeellisuuteen.	264	2,398	0,896	1	5	-10,92***
Mielestäni KAM-seikkojen raportointi lisää yleistä luottamusta tilintarkastukseen.	267	2,393	0,866	1	5	-11,44***
Sijoittajat saavat KAM-seikkojen raportoinnin myötä tilinpäätöksistä aiempaa enemmän lisäarvoa.	268	2,325	0,905	1	5	-12,21***
Johto saa KAM-seikkojen raportoinnin myötä tilintarkastuksesta enemmän lisäarvoa.	268	2,743	0,989	1	5	-4,26***
Mielestäni KAM-seikkojen raportointi on hyvä asia.	270	2,330	0,967	1	5	-11,39***
KAM-seikkojen raportointi parantaa tilintarkastuskertomuksen laatua.	264	2,545	0,997	1	5	-7,41***

*Paraneeko tilintarkastuksen laatu keskeisten seikkojen raportomisella tilintarkastuskertomuksessa?*

KAM-seikkojen raportointi pienentää tilintarkastuksen odotuskulua.	266	2,628	0,911	1	5	-6,66***
KAM-seikkojen raportointi parantaa tilintarkastuskertomuksen läpinäkyvyyttä.	264	2,292	0,890	1	5	-12,92***

Huom. N=havaintojen lukumäärä, KA=keskiarvo, KP=keskipoikkeama, Min.=minimiarvo, Max.=maksimiarvo. Mitta-asteikko: 5 = olen täysin samaa mieltä, 4 = olen jokseenkin samaa mieltä, 3 = en ole samaa mieltä enkä eri mieltä, 2 = olen jokseenkin eri mieltä ja 1 = olen täysin eri mieltä. T-testisuureen arvo ilmaisee, poikkeako keskimääräinen vastaus tilastollisesti merkitsevästi neutraalista vastauksesta (3). Tilastollinen merkitsevyys: \*\*\* p-arvo < 0,01.

Yleisimmin vastaajat olivat jokseenkin eri mieltä esitettyjen väittämien kanssa, mikä viittaa siihen, että vastaajat olivat skeptisiä KAM-raportoinnin hyödyllisyyttä kohtaan. Erityisesti KAM-seikkojen raportoinnin ei koettu parantavan tilintarkastuskertomusten läpinäkyvyyttä eikä tuovan lisäarvoa sijoittajille. KAM-seikkojen raportointia ei pidetty hyvänä asiana eikä raportoinnin katsottu parantavan tilintarkastuksen laatua. Kuitenkin vastaajat olivat neutraaleja tai hieman samaa mieltä väittämissä: ”*Mielestäni KAM-seikoista raportoiminen lisää tilintarkastuksen tehokkuutta siten, että tilintarkastusprosessi on sujuva.*”, ”*Mielestäni KAM-seikoista raportointi ei lisää yleistä luottamusta tilintarkastukseen.*” ja ”*Mielestäni KAM-seikoista raportoiminen ei lisää merkityksellistä tietoa tilinpäätöksen käyttäjien päätöksentekijöiden tueksi.*” Lukuun ottamatta ensimmäistä väittämää nämäkin vastaukset ovat hyvin linjassa muiden vastausten lievän negatiivisuuden kanssa.

Taulukossa 2 esitetään kuvailevat tilastotiedot kyselyn osiosta, johon vastanneilla oli kokemusta KAM-raportoinnista ja KAM-prosesseista. Myös näissä väittämissä vastausten keskiarvot poikkesivat tilastollisesti merkitsevästi neutraalista vastauksesta. Keskimääräisissä mielipiteissä oli kuitenkin selkeää hajontaa. Vastaajat olivat jokseenkin eri mieltä siitä, että KAM-seikkojen raportointi lisää työmäärää liikaa tilintarkastusprosessissa, KAM-seikat on helppo valita ja että KAM-seikkojen valinta edesauttaa tilintarkastustyön fokuoinnissa. Kuitenkin vastaajat olivat jokseenkin samaa mieltä siitä, että KAM-seikkojen raportoinnilla on ollut operatiivista vai-

kutusta ja se on edesauttanut sisäisen valvonnan puutteiden löytämisessä. Vastaukset viittaavat myös siihen, että johdon toivomuksia painotetaan enemmän kuin tilintarkastusriskejä KAM-seikkojen valinnassa, ja että KAM-seikat valitaan vasta tilintarkastusprosessin loppuvaiheessa.

Taulukko 2. Kuvailevat tilastotiedot 2

Väittäjä	N	KA	KP	Min.	Max.	t-arvo
Mielestäni KAM-seikkojen raportointi lisää työmäärää liikaa tilintarkastusprosessissa.	109	2,550	0,948	1	5	-4,95***
Mielestäni raportoitavat KAM-seikat on helppo valita.	108	2,500	0,912	1	5	-5,70***
Tilintarkastustyötä on helpompi fokusoida, kun päättää ensin KAM-seikat.	109	2,670	1,028	1	5	-3,35***
KAM-seikkojen raportointi on johtanut kohteissani operatiivisiin vaikutuksiin ja toimenpiteisiin useammin kuin aiempi raportointi.	108	3,278	0,926	1	5	3,12***
KAM-seikkojen raportoinnin myötä puutteita sisäisestä valvonnasta on löytenyt aiempaa enemmän.	107	3,486	0,994	1	5	5,06***
Valitsen KAM-seikat tilintarkastusriskien perusteella.	104	2,019	0,892	1	5	-11,21***
Valitsen KAM-seikat johdon toivomusten perusteella.	109	4,119	0,988	1	5	11,83***
Valitsen KAM-seikat vasta tilintarkastusprosessin loppuvaiheessa.	108	3,981	1,032	1	5	9,88**

Huomioita: N = havaintojen lukumäärä, KA = keskiarvo, KP = keskipoikkeama, Min. = minimiarvo, Max. = maksimiarvo. T-testisuureen arvo ilmaisee, poikkeako keskimääräinen vastaus tilastollisesti merkitsevästi neutraalista vastauksesta (3). Tilastollinen merkitsevyyys: \*\*\* p-arvo < 0,01.

## Faktorianalyysi

Vastaajatyypin ja vastauspainotusten löytämiseksi taulukossa 1 esitetyille väittämille tehtiin pääkomponenttianalyysi, jonka tulokset esitetään taulukossa 3. Koska tutkimus on luonteeltaan eksploraatiivinen, komponenttien sallittiin korreloivan keskenään, minkä vuoksi ratkaisussa sovellettiin vinorotaatiota (Promax). Analyysin ratkaisuun sisältyi 11 väittämää, jotka latautuivat kahdelle komponentille<sup>3</sup>. Nämä nimettiin seuraavasti: *Yleinen laatu* (Laatu) ja *Tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen* (Teho).

Komponenttien Cronbachin alfat ovat suhteellisen korkeita, mikä viittaa sisäisesti konsistenttiin mittariin.

*Yleinen laatu* kuvaa sitä näkemystä, että parhaimmillaan KAM-raportointi voi lisätä tilintarkastuksen laatua, yhteiskunnallista luottamusta tilintarkastukseen ja tuoda yleisesti sijoittajille lisäarvoa. *Tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen* kuvaa sitä näkemystä, että tilintarkastusprosesseilta odotetaan tehokkuutta ja vaikuttavuutta, toisin sanoen prosessien sujuvuutta, yritysjohdon ja tilintarkastajien parempaa viestintää, selkeää vastuiden määrittelyä ja lisäarvoa myös asiakasyrityksen johdolle.

---

<sup>3</sup> Kommunaliiteettitarkastelun perusteella poisjätetyt kolme väittämää olivat: ”Mielestäni KAM-seikoista raportointi tilintarkastuskertomuksessa lisää tilintarkastajien ja johdon välistä viestintää.”, ”Sijoittajat saavat KAM-seikkojen raportoinnin myötä tilinpäätöksistä aiempaa enemmän lisäarvoa” ja ”KAM-seikkojen raportointi pienentää tilintarkastuksen odotuskuilua.”



Taulukko 3. Pääkomponenttianalyysin ratkaisu KAM-raportoinnin vaikutuksista

Väittäjä	Laatu	Teho	Kommu- naliteetti
Mielestäni KAM-seikkojen raportointi tilintarkastuskertomuksessa parantaa tilintarkastuksen laatua.	0,562		0,675
Mielestäni KAM-seikoista raportointi auttaa kontrolloimaan tilintarkastajan vastuuta.		0,767	0,666
Mielestäni KAM-seikoista raportointi lisää tilintarkastuksen tehokkuutta siten, että tilintarkastusprosessi on sujuva.		0,979	0,797
Mielestäni KAM-seikoista raportointi ei lisää yleistä luottamusta tilintarkastukseen. <sup>R</sup>	0,894		0,680
Mielestäni KAM-seikoista raportointi ei lisää merkityksellistä tietoa tilinpäätöksen käyttäjien päätöksentekijöiden tueksi. <sup>R</sup>	0,893		0,656
Mielestäni KAM-seikkojen raportointi lisää luottamusta yhtiöiden tilinpäätösinformaation oikeellisuuteen.	0,618		0,621
Mielestäni KAM-seikkojen raportointi lisää yleistä luottamusta tilintarkastukseen.	0,748		0,651
Johto saa KAM-seikkojen raportoinnin myötä tilintarkastuksesta enemmän lisäarvoa.		0,696	0,615
Mielestäni KAM-seikkojen raportointi on hyvä asia.	0,739		0,799
KAM-seikkojen raportointi parantaa tilintarkastuskertomuksen laatua.	0,668		0,707
KAM-seikkojen raportointi parantaa tilintarkastuskertomuksen läpinäkyvyyttä.	0,775		0,642
Cronbachin alfa	0,923	0,796	
Lambda	6,302	1,206	
Osuus varianssista	0,525	0,391	

Lisätietoja: kmo = 0,919, K<sup>2</sup> = 1710,521 (p < 0,001). <sup>R</sup> Väittäjän mitta-asteikko käännetty.

Taulukossa 4 raportoidaan pääkomponenttianalyysin ratkaisu taulukossa 2 esitetyille väittämille. Väittämät latautuvat kolmelle komponentille, joihin ne eivät ole ongelmattomia. Nämä komponentit nimettiin: *Konkreettiset hyödyt* (Hyöty), *Riskit ja suunnitelmallinen KAM-määrittely* (Riskit) ja *Vaikutukset työmäärään* (Työmäärä).

*Paraneeko tilintarkastuksen laatu keskeisten seikkojen raportomisella  
tilintarkastuskertomuksessa?*

Cronbachin alfan perusteella *Konkreettiset hyödyt* on toimiva. Sitä vastoin *Riskit ja suunnitelmallinen KAM-määrittely* -komponentin alhainen alfa viittaa siihen, että se on enemmän suuntaa antava. *Vaikutukset työmäärään* -komponentille latautui vain yksi väittämä, joskin korkealla arvolla.

Taulukko 4. Faktoriratkaisu KAM-prosessiväittämistä

Väittämä	Hyöty	Riskit	Työmäärä	Kommu- naliteetti
Mielestäni KAM-seikkojen raportointi lisää työmäärää liikaa tilintarkastusprosessissa.			0,972	0,921
Tilintarkastustyötä on helpompi fokusoida, kun päättää ensin KAM-seikat.	0,715			0,591
KAM-seikkojen raportointi on johtanut kohteissani operatiivisiin vaikutuksiin ja toimenpiteisiin useammin kuin aiempi raportointi.	0,850			0,692
KAM-seikkojen raportoinnin myötä puutteita sisäisestä valvonnasta on löytynyt aiempaa enemmän.	0,812			0,786
Valitsen KAM-seikat tilintarkastusriskien perusteella.		0,744		0,645
Valitsen KAM-seikat johdon toivomusten perusteella.	0,582			0,593
Valitsen KAM-seikat vasta tilintarkastusprosessin loppuvaiheessa. <sup>R</sup>		0,735		0,618
Cronbachin alfa	0,748	0,389	-	
Lambda	2,401	1,435	1,010	
Osuus varianssista	0,334	0,219	0,163	

Lisätietoja:  $KMO = 0,665$ ,  $K^2 = 140,044$  ( $p < 0,001$ ). <sup>R</sup> Väittämän mitta-asteikko käännetty.

*Konkreettiset hyödyt* kuvaa näkemystä, jonka mukaan parhaimmillaan KAM-raportointi voi tukea työn fokusointia ja sisäisen valvonnan ongelmakohtien löytämistä, toisin sanoen tuoda hyötyjä niin tarkastajalle kuin asiakasyrityksellekin. *Riskit ja suunnitelmallinen KAM-määrittely* kuvaa klassista tilintarkastusriskilähtöistä ajattelutapaa, jossa suunnitelmallisesti

arvioidaan fokusalueet ja sitten toteutetaan tarkastus näiden mukaisesti (huomaa käännetty mitta-asteikko taulukon 4 alimman muuttujan kohdalla). *Vaikutukset työmäärään* kuvaa sitä, että työmäärän pelätään kasvavan liikaa.

## Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli kartoittaa sitä, kokevatko tilintarkastajat KAM-seikkojen raportoinnin tilintarkastuskertomuksissa lisäävän tilintarkastuksen laatua. Teimme kyselyn toukokuussa 2018 kaikille suomalaisille tilintarkastajille. Löysimme faktorianalyysin avulla kaksi erilaista painotusta: *yleinen laatu* (Laatu) ja *tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen* (Teho). Yleisesti laatua korostavat positiivisimmat vastaajat kokivat, että KAM-raportit lisäävät luottamusta tilintarkastukseen, pienentävät odotuskuilua ja tuovat myös sijoittajille lisäarvoa. Tehokkuutta ja vaikuttavuutta korostaneet positiiviset vastaajat katsoivat, että tilintarkastusprosessi muuttuu sujuvammaksi, johdon ja tilintarkastajien viestintä lisääntyy, vastuut on helpompi määritellä ja asiakasyrityksen johto saa tilintarkastuksesta paremmin lisäarvoa. Löydetyt kaksi faktoria kuvastavat mielestämme suhtautumista tilintarkastukseen joko yleisenä yhteiskunnallisena, mm. sijoittajaa palvelevana valvontafunktiona, jossa työn laatu on keskeinen attribuutti tai sitten asiakaskeskeisenä businessprosessina, jossa korostuvat prosessien tehokkuus ja aikaansaadut vaikutukset, kuitenkin vastuuseikat muistaen.

Pääkomponenttianalyysin perusteella löysimme myös kolme näkemystä KAM-seikkojen merkitykselle, jotka nimettiin konkreettiset hyödyt (Hyöty), *riskit ja suunnitelmallinen KAM-määrittely* (Riskit) ja *vaikutukset työmäärään* (Työmäärä). Lyhyesti nämä voidaan nähdä hyöty-, riskikeskeisyys- ja työmääräpainotuksiksi uuden raportointimallin prosessin osalta. Nämä kolme osa-alueetta kuvaavat mielestämme hyvin tilintarkastustoitinnan suuntia, ja tasapainottelu näiden aspektien välillä kuvaa tulevai-

*Paraneeko tilintarkastuksen laatu keskeisten seikkojen raportoinnilla tilintarkastuskertomuksessa?*

suuden haasteita tilintarkastustyössä: On yhtä aikaa tärkeää tuottaa hyötyjä ja palvelua asiakasyritystä, ts. on pyrittävä lisäarvoon ja jatkuvuuteen esimerkiksi fokuoimalla työtä sekä sisäisten kontrollien parantamisella. Toisaalta on silti löydettävä olennaiset riskit perinteisen omistaja–johto-agenttisuhteen kannalta ja toimittava itsenäisesti ja suunnitelmien mukaisesti. Näistä huolimatta on kolmanneksi pyrittävä pitämään työmäärä ja aikataulupaine kohtuullisena, mikä heijastelee perinteisiä tilintarkastusalan haasteita, mutta mahdollisuuksia uusille teknologisille ratkaisuille, kuten automaation ja ohjelmistojen käytölle täsmäytyksissä ja analyysissä.

Kaiken kaikkiaan KAM-uudistuksen vaikutukset koettiin hieman negatiivisesti, mikä voi kuvastaa sitä, että tilintarkastusala on kohdannut useampikin uudistus, joiden mielekkyys ei välttämättä ole selvä Suomen oloissa. Negatiivinen suhtautuminen väittämiin voi pahimmillaan tarkoittaa esimerkiksi, että tilintarkastuksen odotuskuilun (ks. Mock et al. 2013) nähdään jopa kasvavan KAM-uudistusten myötä. Toisaalta yleisellä tasolla esitetty KAM voi antaa tilintarkastajalle mahdollisuuden kertoa siitä, mihin asioihin on keskitytty, jolloin fokus ja ehkä myös vastuu voi olla muilla osa-alueilla pienempi (ks. myös Brasel ym. 2016; Sirois ym. 2018). Tilintarkastusalan uudistuksien, kuten KAM-raportoinnin, vaikutuksia voikin olla hyvä tarkastella uudestaan tulevaisuudessa ja pohtia mahdollisia vaikutuksia tilintarkastuksen laatuun, vaikuttavuuteen, työmäärään, ristiriitaisiin vaatimuksiin työtehtävissä sekä tarkastusalan työllisyystilanteeseen.

## Lähteet

- Bédard, J., Gonthier-Besacier, N. & Schatt, A. (2014) *Costs and Benefits of Reporting Key Audit Matters in the Audit Report: The French Experience*. [https://documents.bsb-education.com/pdf/cig2014/ACTESDUCOLLOQUE/BEDARD\\_GONTHIER\\_BESACIER\\_SCHATT.pdf](https://documents.bsb-education.com/pdf/cig2014/ACTESDUCOLLOQUE/BEDARD_GONTHIER_BESACIER_SCHATT.pdf).
- Brasel, K., Doxey, M.M., Grenier, J.H. & Reffet, A. (2016) Risk Disclosure Preceding Negative Outcomes: The Effects of Reporting Critical Audit Matters on Judgments of Auditor Liability. *The Accounting Review*, 91(5), 1345–1362.
- Cordos, G.-S. & Fulöp, M.-T. (2015) Understanding audit reporting changes: introduction of Key Audit Matters. *Accounting and Management Information Systems*, 14(1), 128–152.
- Francis, J. R. (2004) What do we know about audit quality? *The British Accounting Review*, 36(4), 345–368.
- Gold, A., Gronewold, U. & Pott, C. (2012) The ISA 700 auditor's report and the audit expectation gap – Do explanations matter? *International Journal of Auditing*, 16(3), 286–307.
- International Auditing and Assurance Board, IAASB (2014) A Framework for Audit Quality: Key Elements that Create an Environment for Audit Quality.
- International Auditing and Assurance Standards Board, IAASB (2015) Auditor Reporting – Key Audit Matters. January 30, 2015.
- ISA 701. Kansainvälinen tilintarkastusstandardi. Viestiminen tilintarkastuksen kannalta keskeisistä seikoista riippumattoman tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksessa.
- Gullkvist, B. & Jokipii, A. (2013) Perceived importance of red flags across fraud types. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(1), 44–61.
- Kihn, L.-A. (2017) Tilintarkastuksen laatu – ajankohtaiskatsaus tilintarkastuksen tieteelliseen tutkimukseen. Teoksessa L.-A. Kihn, U. Leponiemi, L. Oulasvirta, J. Ruohonen & J. Wacker (toim.) *Näkökulmia tilintarkastuksen ja arviointiin*. Tampere: Tampere University Press, 81–100.
- Knechel, W.R., Krishnan, G.V., Pevzner, M., Shefchik, L.B. & Velury, U.K. (2013) Audit Quality: Insights from the Academic Literature. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 32(1), 385–421.
- Libby, R. (1979) Bankers' and Auditors' Perceptions of the Message Communicated by the Audit Report. *Journal of Accounting Research*, 17(1), 99–122.

*Paraneeko tilintarkastuksen laatu keskeisten seikkojen raportoimisella  
tilintarkastuskertomuksessa?*

- Mock, T., Bédard, J., Coram, P., Davis, S., Espahbodi, R. & Warne, R. (2013) The Audit Reporting Model: Current Research Synthesis and Implications. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 32(1), 323–351.
- Mooi, E., Sarsted, M. & Mooi-Reci, I. (2018) *Market Research. The Process, Data, and Methods Using Stata*. Springer Texts in Business and Economics, Singapore.
- Ojala, H., Niskanen, M., Collis, J. & Pajunen, K. (2014) Audit quality and decision-making in small companies. *Managerial Auditing Journal*, 29(9), 800–817.
- Pajunen, K. & Saastamoinen, J. (2013) Do auditors perceive that there exists earnings management in goodwill accounting under IFRS? Finnish evidence. *Managerial Auditing Journal*, 28(3), 245–260.
- Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) (2013) Proposed Auditing Standards – The Auditor’s Report on an Audit of Financial Statements when the Auditor Expresses an Unqualified Opinion; The Auditor’s Responsibilities Regarding Other Information in Certain Documents Containing Audited Financial Statements and the Related Auditor’s Report; and Related Amendments to pcaob Standards. PCAOB Release No 2013-005. Washington, DC.
- Porter, B. (1993) An empirical study of the audit expectation-performance gap. *Accounting and Business Research*, 24(93), 49–68.
- Sirois, L.-P., Bédard, J. & Bera, P. (2014) *The Informational Value of Key Audit Matters in the Auditor’s Report: Evidence from an Eye-tracking Study*. [http://www.isarhq.org/2014\\_downloads/papers/ISAR2014\\_Sirois\\_Bedard\\_Bera.pdf](http://www.isarhq.org/2014_downloads/papers/ISAR2014_Sirois_Bedard_Bera.pdf).
- Sirois, L.-P., Bédard, J. & Bera, P. (2018) The Informational Value of Key Audit Matters in the Auditor’s Report: Evidence from an Eye-Tracking Study. *Accounting Horizons*, 32(2), 141–162.
- Vanstraelen, A., Schelleman, C., Meuwissen, R. & Hofmann, I. (2012) The audit reporting debate: seemingly intractable problems and feasible solutions. *European Accounting Review*, 21(2), 193–215.



# Tilintarkastuspalkkioita selittävät tekijät suomalaisissa pörssiyhtiöissä

*Olli Hiltunen*

2000-LUVUN ALUSSA Euroopassa ja Yhdysvalloissa tapahtuneet kirjanpitoskandaalit sekä vuosien 2007–2009 finanssikriisi ovat aiheuttaneet lisääntyvää poliittista sääntelyä tilintarkastusalalle. Sääntelyn kasvaessa tilintarkastajat ovat joutuneet vastaamaan haasteeseen ja tämä on heijastunut tilintarkastuksesta perittäviin palkkioihin. Tämän artikkelin tarkoituksena on antaa kokonaisvaltainen kuva tekijöistä, jotka vaikuttavat lakisääteisestä tilintarkastuksesta maksettaviin palkkioihin Suomessa. Artikkelin aineisto koostuu Helsingin pörssissä vuosina 2014–2016 noteeratuista pörssiyhtiöistä. Aiempien tutkimuksien pohjalta tarkasteluun on valittu tekijöiksi kohdeyhteisön koon, kompleksisuuden ja tilintarkastusriskin, johdon omistusosuuden sekä tilintarkastajan sukupuolen ja päävastuullisen tilintarkastajan ja/tai ti-

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 95–121.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>



lintarkastusyhteisön rotaation vaikutukset. Lisäksi vuoden 2015 kirjanpitolain uudistuksen vaikutusta tarkastellaan, koska tämän oletetaan vaikuttavan tilintarkastuspalkkioihin. Tutkittavista tekijöistä muodostetaan teoreettisen osion yhteydessä hypoteeseja, joiden totuusarvoa testataan empiirisessä osiossa OLS-regressioanalyysia hyödyntäen.

Regressioanalyysin perusteella kohdeyhteisön koko, kompleksisuus ja tilintarkastusriski vaikuttavat tilintarkastuksesta maksettaviin palkkioihin suomalaisissa pörssiyhtiöissä. Muiden tekijöiden osalta alkuperäiset tulokset eivät olleet tilastollisesti merkitseviä. Aiempien tutkimuksien mukaisesti erityisesti kohdeyhteisön koko on hyvin keskeinen selittävä tekijä. Herkkyysanalyysi paljastaa kuitenkin, että alkuperäisiin tuloksiin liittyy tietynlaista epävarmuutta.

## Johdanto

Tilintarkastusala on noussut kansainvälisesti keskeiseksi tutkimuskentäksi. Tutkijoiden kiinnostusta tilintarkastusalaan kohtaan ovat herättäneet 2000-luvulla tapahtuneet maailmanlaajuiset kirjanpitoskandaalit sekä vuosien 2007–2009 finanssikriisi. Näiden tapahtumien johdosta tilintarkastusalaan on kohdannut tiukentunut lainsäädäntö. Aiemmissä tutkimuksissa (Hoitash, Hoitash & Bedard 2008; Vieru & Schadewitz 2010) on havaittu muuttuvan lainsäädännön vaikuttavan tilintarkastuspalkkioihin.

Tilintarkastuspalkkioita on tutkittu kansainvälisesti varsin paljon. Simunicin (1980) pioneeritutkimuksessa tilintarkastuspalkkioita selitettiin kohdeyhteisön koolla, kompleksisuudella ja tilintarkastusriskillä. Simunicin (1980) tutkimus herätti kiinnostusta tutkia tilintarkastuspalkkioihin kytköksissä olevia tekijöitä tarkemmin. Myöhemmin onkin havaittu, että esimerkiksi johdon omistusosuus (Jensen 1986; Mitra, Hossain & Deis 2007), tilintarkastajan sukupuoli (Ittonen & Peni 2012; Hardies, Breesch & Branson 2015) sekä tilintarkastajan ja/tai tilintarkastusyhteisön rotaatio (Daugherty, Dickins, Hatfield & Higgs 2012; Sharma, Tanyi & Litt 2017) vaikuttavat myös palkkioihin. Suomessa vastaavia tutkimuksia ei ole kuitenkaan tehty yhtä laajalti, jolloin tutkimukselle on selkeä tieteellinen kontribuutioarvo.

Tämän artikkelin tavoitteena on analysoida, mitkä tekijät ovat kytköksissä tilintarkastuksesta maksettuihin palkkioihin<sup>1</sup>. Tarkasteluun on valittu tekijöitä, joiden on aiemmissa tutkimuksissa (Simunic 1980; Hay, Knechel & Wong 2006; Daugherty ym. 2012; Ittonen & Peni 2012; Naser & Hassan 2016) havaittu olevan yhteyksissä tilintarkastuspalkkioihin. Tarkasteluun on lisäksi sisällytetty vuoden 2015 kirjanpitolain (1336/1997) uudistuksen vaikutus, koska muuttuvan lainsäädännön on havaittu vai-

---

<sup>1</sup> Tilintarkastuksesta maksetuilla palkkioilla viitataan tässä artikkelissa tilintarkastuslain (1141/2015) 3 luvun 1 §:n 1 momenttiin, jossa todetaan tilintarkastuksen käsittelevän yhteisön tilikauden kirjanpidon, tilinpäätöksen, toimintakertomuksen sekä hallinnon tarkastuksen. Täten tilintarkastuspalkkiot käsittävät lakisääteisestä tilintarkastuksesta aiheutuvat kulut, eivätkä sisällä oheispalveluista, kuten veroneuvonnasta, maksettuja palkkioita.

kuttavan palkkioihin. Artikkelin tavoitteet on johdettu kahdeksi tutkimuskysymykseksi, jotka ovat:

- 1) Mitkä tekijät selittävät tilintarkastuksesta maksettujen palkkioiden määrää?
- 2) Miten uudistunut kirjanpitolaki vaikuttaa tilintarkastuksesta maksettujen palkkioiden määrään?

Tarkastelukohteeksi on valittu Helsingin pörssissä (eli Nasdaq Helsingissä) noteeratut pörssiyhtiöt, jotka ovat olleet pörssissä vuodesta 2014 lähtien<sup>2</sup>. Pörssiyhtiöistä tutkitaan niitä yhtiöitä, jotka eivät ole poistuneet pörssistä, liittyneet muiden maiden pörssiin tai toimineet rahoitus- ja vakuusaloilla<sup>3</sup> vuosien 2014–2016 aikana. Lisäksi yhtiöt, joista tarvittavat tiedot eivät ole saatavilla, rajataan pois. Suomalaisten pörssiyhtiöiden valinta perustuu erityisesti aineiston saatavuuteen sekä suomalaisia pörssiyhtiöitä koskevien tutkimusten puutteeseen. Tarkasteluväliksi on valittu vuodet 2014–2016, jolloin vuoden 2015 kirjanpitolain uudistus on keskeisesti tarkasteluvälillä. Kolmen vuoden tarkastelujakso tarjoaa laajan aineiston, jota voidaan analysoida tilastollisia menetelmiä hyväksikäyttäen.

Artikkelin loppuosa on rakennettu seuraavasti: teoreettisen viitekehyksen yhteydessä tarkastellaan tilintarkastuksen taustalla olevaa agenttiteoriaa ja aiempia tutkimuksia tilintarkastuspalkkioista sekä näiden yhteyttä tilintarkastuksessa maksettujen palkkioiden määrään. Teoreettisen viitekehyksen yhteydessä johdetaan systemaattisesti empiirisessä osiossa testattavia hypoteeseja. Empiirisessä osiossa puolestaan esitetään artikkelissa käytettyä aineistoa ja määritetään tutkimiseen käytettävät regressiomallit ja muuttujat. Tämän jälkeen esitetään ja analysoidaan tuloksia ja tehdään tuloksien pysyvyyttä tarkasteleva herkkyysanalyysi. Artikkelin päättyy yhteenvetoon ja johtopäätöksiin saaduista tuloksista.

<sup>2</sup> Rajaus johtuu aiemmista tutkimuksista koskien tilintarkastuspalkkioiden nousua pörssiin listautumisen yhteydessä (Beatty 1989; Venkataraman, Weber & Willenborg 2008).

<sup>3</sup> Rahoitus- ja vakuusaloilla toimiviin yhtiöihin kohdistuu enemmän laillista sääntelyä, joka puolestaan vaikuttaa lakisääteisestä tilintarkastuksesta maksettujen palkkioiden rakenteeseen (Simunic 1980; Cameran 2005).

## Agenttiteoria tilintarkastuksen taustalla

Tilintarkastuksen tarvetta on perusteltu agenttiteorian näkökulmasta. Teorian mukaisesti päämies ei voi olla varma agentin toimien asianmukaisuudesta johtuen informaation asymmetriasta, joten hän palkkaa tilintarkastajan varmentamaan agentin tilittämän informaation oikeellisuuden.<sup>4</sup> Tässä mielessä tilintarkastus nähdään eräänlaisena varmennuspalveluna, jossa tilintarkastajan tehtävänä on todeta agentin toimineen sovitujen sääntöjen ja normien mukaisesti (Meklin 2009, 57).

Agenttiteorian mukaisesti päämiehen ja agentin välisestä agenttisopimuksesta koituu agenttikustannuksia. Tilintarkastuksen näkökulmasta agenttikustannuksilla tarkoitetaan tilintarkastuspalkkioita. Chow (1982) on tutkimuksessaan käyttänyt agenttiteoreettista viitekehystä selittämään yhteisöjen kannusteita palkata ulkopuolinen tilintarkastaja. Tutkimuksen mukaisesti agenttisuhteeseen liittyviä ongelmia lisäävät muun muassa yhteisön koon suurentuminen, velkarahoituksen osuus suhteessa yhteisön muihin varoihin sekä yhteisön tunnuslukuihin sidotut kovenantit. Lisäksi johdon omistusosuuden on myös havaittu vaikuttavan agenttikustannuksiin (Jensen 1986).

Agenttiteorian näkökulmasta yhteisön koon suurentuminen kasvattaa agenttikustannuksia, koska potentiaaliset ristiriidat johdon ja sidosryhmien välillä lisääntyvät (Inchausti 1997). Velkarahoituksen kasvaessa yhteisöllä on suurempi kannuste palkata ulkoinen tilintarkastaja, jotta omistajat eivät poikkeaisi varojenjakosäännöksistä velkojien haitaksi (Chow 1982, 274–276). Jensen (1986, 326) on puolestaan esittänyt, että johdon omistusosuuden kasvaessa agenttikustannusten tulisi pienentyä, koska johdon ja osakkeenomistajien intressit kohtaavat. Tarkastellaan seuraavaksi tarkemmin aiempia tutkimuksia tilintarkastuspalkkioihin vaikuttavista tekijöistä.

---

<sup>4</sup> Agentti-päämies-suhteena käsitetään esimerkiksi osakkeenomistajien ja organisaation toimivan johdon välinen suhde (Meklin 2009, 57).

## Tilintarkastuspalkkioiden määräytyminen ja artikkelin hypoteesit

### Kohdeyhteisön koko, kompleksisuus ja tilintarkastusriski

Merkittävässä osassa tutkimuksia on systemaattisesti saatu osoitettua, että kohdeyhteisön koon ja sen tilintarkastuksesta maksettujen palkkioiden välillä on positiivinen yhteys (Simunic 1980; 1984; Hay ym. 2006; Naser & Hassan 2016). Tätä positiivista yhteyttä on perusteltu tarkastukseen käytettävällä työmäärällä: tarkastajien tulee suorittaa enemmän asianmukaisia testauksia, jotta he saavat tarvittavan varmuuden tilinpäätöksen oikeellisuudesta. Yhteisön koon kasvu lisää myös siihen kohdistuvaa lainsäädännöllistä sääntelyä. Lisäksi julkisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin kohdistuu erityisiä oikeusnormeja ja lisääntynyttä lainsäädännöllistä sääntelyä, mitkä kasvattavat tilintarkastuspalkkioita (Othman, Thani & Ghani 2009).

Kohdeyhteisön koolla viitataan yleisesti joko taseen loppusummaan tai liikevaihtoon. Simunic (1980, 172) on havainnut, että tilintarkastajat suosivat taseen loppusummaa yhteisön koon määrittelyssä, koska tarkastuksen keskeiset osa-alueet ovat taseella. Aiempien tutkimuksien positiivisiin yhteyksiin perustuen johdetaan ensimmäiseksi hypoteesiksi:

*H1: Kohdeyhteisön koon ja tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden välillä vallitsee positiivinen yhteys.*

Kohdeyhteisön koon mukaisesti myös kompleksisuuden ja tilintarkastuksesta maksettujen palkkioiden välillä on havaittu olevan positiivinen yhteys (Simunic 1980; Hay 2013). Kompleksisuudella käsitetään yhteisön toiminnan monimutkaisuutta, kuten sen toiminnan maantieteellistä sijoittumista eri maihin tai toimimista eri toimialoilla. Tilintarkastajan näkökulmasta kohdeyhteisön kompleksisuuden kasvaessa tarkastuksen työmäärä lisääntyy, koska tarkastus muuttuu vaikeammaksi ja riski tilin-

päätökseen sisältyvistä olennaisista virheistä tai puutteista kasvaa (Bamber, Bamber & Schoderbek 1991, 5; Hay ym. 2006, 169).

Kompleksisuutta on mitattu useissa aiemmissa tutkimuksissa tilinpäätöksen yhdisteltyjen tytäryhtiöiden lukumäärällä (Simunic 1980; Hay 2013; Naser & Hassan 2016). Tämän muuttujan valinta perustuu työmäärään: tytäryhtiöiden lukumäärän kasvaessa tarkastuksessa joudutaan tekemään enemmän tarkastustoimenpiteitä. Johdetaan toiseksi hypoteesiksi:

*H<sub>2</sub>: Kohdeyhteisön kompleksisuuden ja tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden välillä vallitsee positiivinen yhteys.*

Tilintarkastukseen liittyy aina tilintarkastusriski. KHT-yhdistys (2008, 146) on määritellyt tilintarkastusriskin riskiksi siitä, että tilintarkastaja epäonnistuu antamaan asianmukaisen lausunnon tarkastettavan yhteisön tilinpäätöksestä. Tällöin tarkastaja saattaa joutua itse vastuuseen virheestään, jos hän on menetellyt huolimattomasti tai varomattomasti. Simunicin (1980, 173–174) mukaan tarkastajat sisällyttävät riskipreemion toimeksiantoihin, jolloin tilintarkastuspalkkiot muodostuvat sekä varsinaisesta tarkastuksesta että riskipreemiosta. Simunic (1980) ja Al-Harshani (2008, 688) toteavat lisäksi, että tilintarkastajat vastaavat kasvavaan riskiin joko suurentamalla riskipreemiotaan tai lisäämällä tarkastustoimenpiteitä. Nämä molemmat vaihtoehdot puolestaan lisäävät tarkastajan työmäärää ja kasvattavat tarkastuksesta maksettavia palkkioita.

Tilintarkastusriskin mittaamiseen on käytetty useita muuttujia, kuten vaihto-omaisuus- ja myyntisaamiset-tase-eriä (Simunic 1980), velkaantuneisuuden tunnuslukuja (Simunic 1980; Hay ym. 2006) ja toiminnan tuloksellisuutta (Simunic 1980; Othman ym. 2009). Edellisiin tutkimuksiin nojaten johdetaan artikkelin kolmanneksi hypoteesiksi:

*H<sub>3</sub>: Kohdeyhteisöön liittyvän tilintarkastusriskin ja tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden välillä vallitsee positiivinen yhteys.*

## Johdon omistusosuus

Agenttiteorian näkökulmasta johdon omistusosuuden suurentuessa agenttikustannusten (tässä: tilintarkastuspalkkioiden) tulisi laskea. Jensen (1986) perusteli tätä johdon ja osakkeenomistajien intressien yhdyntymisellä: johdolla on suurempi kannuste toimia osakkeenomistajien hyväksi, mikäli heillä on osakeomistusta kohdeyhteisössä.

Mitran ym. (2007, 258–259) mukaan johdolla on olemassa kannustin toimia opportunistisesti<sup>5</sup> osakkeenomistajien kustannuksella, jos heidän omistusosuutensa yhteisössä on vähäinen. Mikäli johdon omistusosuus kasvaa, yhteisön raportoinnin voidaan olettaa olevan objektiivisempaa, jolloin tilintarkastusriski laskee ja tarkastajan työmäärä vähenee. Tämä puolestaan laskee tilintarkastuksesta maksettavia palkkioita. Johdetaan neljänneksi hypoteesiksi edellä esitettyjen tutkimusten pohjalta:

*H4: Kohdeyhteisön johdon omistusosuuden ja tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden välillä vallitsee negatiivinen yhteys.*

## Tilintarkastajan sukupuoli

Aiemmissä tutkimuksissa on saatu osoitettua, että naispuoliset tilintarkastajat perivät korkeampia tilintarkastuspalkkioita kuin miespuoliset tarkastajat (Ittonen & Peni 2012; Hardies ym. 2015). Tähän ei kuitenkaan ole mitään selkeää teoreettista selitystä. Johnsonin ja Powellin (1994) mukaan miehet suhtautuvat riskiin neutraalimmin kuin naiset. Ittonen ja Peni (2012, 15–16) ovat tähän pohjautuen esittäneet, että naispuoliset tarkastajat arvioivat tarkastustoimeksiantoihin liittyvän riskin huolellisemmin. Tästä johtuen riskin kasvaessa työmäärä lisääntyy ja tilintarkastuksesta maksettavat palkkiot kasvavat.

Hardies ym. (2015) ovat esittäneet edellisen lisäksi, että mahdolliset eroavaisuudet sukupuolten välisissä tiedoissa, taidoissa, kyvyissä ja mieltymis-

<sup>5</sup> Opportunistisella käyttäytymisellä tarkoitetaan esimerkiksi tietoista tuloksenohjausta niin, että johto saavuttaa tulospalkkionsa.

myksissä voisivat selittää naispuolisten tarkastajien korkeampia palkkioita. Tähän perustuen tiedoiltaan ja taidoiltaan kykenevämmät tilintarkastajat voivat veloittaa suurempia palkkioita, koska he suorittavat työnsä laadukkaammin. Johdetaan artikkelin viidenneksi hypoteesiksi:

*H<sub>5</sub>: Naispuolisten tilintarkastajien ja tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden välillä vallitsee positiivinen yhteys.*

## Tilintarkastajan rotaatio

Tilintarkastajan rotaatiolla tarkoitetaan joko päävastuullisen tilintarkastajan ja/tai tilintarkastusyhteisön vaihtumista. Kohdeyhteisöllä on itsellään mahdollisuus päättää, haluavatko he käyttää samaa tarkastajaa tai tarkastusyhteisöä lain salliman enimmäismääräajan, vai haluavatko he vaihtaa esimerkiksi tarkastusyhteisöä säännöllisesti. Stewartin, Kentin ja Routledgen (2016) ja Sharman ym. (2017) tutkimukset osoittivat, että sekä pakollista että vapaaehtoista rotaatiota seuraavan vuoden tilintarkastuksesta perityt palkkiot ovat korkeammat verrattuna aiempaan vuoteen. Tätä Daugherty ym. (2012) ovat perustelleet asiakaskohtaisen tiedon häviämisen avulla rotaation yhteydessä. Erityisesti isommilla ja monimutkaisemmilla yhteisöillä tämä tiedon häviäminen lisää tarkastustyötä ja täten kasvattaa tilintarkastuksesta maksettavia palkkioita.

Patel ja Prasad (2013) ovat puolestaan esittäneet yhteisöjen mahdollisuuden kilpailuttaa tilintarkastusyhteisöjä. Tähän perustuen edelliset esittävät, että tilintarkastusyhteisö antaa alennusta lakisääteisestä tilintarkastuksesta ja kompensoi tätä alennusta tarjoamalla enemmän oheispalveluita. Patelin ja Prasadin (2013) johtopäätöksenä oli, että yhteisöt ostivat enemmän oheispalveluita, kun tilintarkastusyhteisö oli tarjonnut toimeksiantoa koskevan alennuksen. Suomalaisissa pörssiyhtiöissä Big 4 -tilintarkastusyhteisöjen prosentuaalinen osuus on kuitenkin lähes 100 prosenttia. Tähän nojautuen hintakilpailutus näiden välillä saattaa olla lähinnä näen-



näistä. Perustuen valtaosaan tutkimuksista johdetaan artikkelin kuudenneksi hypoteesiksi:

*H6: Tilintarkastajan ja/tai tilintarkastusyhteisön rotaation ja tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden välillä vallitsee positiivinen yhteys.*

## Vuoden 2015 kirjanpitolain uudistus

Kirjanpitolakia uudistettiin vuonna 2015. Varsinaista uudistusta sovellettiin ensimmäisen kerran tilikausilla, jotka alkoivat 1.1.2016 tai sen jälkeen. Suomalaisia pörssiyrityksiä merkittävästi koskettava muutos oli arvostus- ja jaksotussäännöksiin kohdistuneet uudistukset. Yksi näistä uudistuksista oli rahoitusvälineiden ja sijoituskiinteistöjen arvostaminen käypään arvoon kirjapitovelvollisen näin halutessaan. Vierroksen (2016, 29–30, 38) mukaan käypään arvoon arvostettaessa tulee soveltaa IAS 39 ja 40 -standardien säännöksiä. Käypään arvoon arvostamisen yhteydessä kirjanpitolovelvolliselta vaaditaan liitetietoja käyvän arvon soveltamisesta. Toinen uudistus oli rahoitusleasingilla hankittujen hyödykkeiden merkitseminen kirjanpitoon. Rönkön ja Lampilan (2016, 42) mukaan rahoitusleasingpiirteet täyttävät sopimukset voidaan kirjata taseeseen, jolloin vuokralle antaja menettelee, kuten hyödyke olisi myyty ja vuokralle ottaja, kuten hyödyke olisi ostettu. Viimeinen pörssiyrityksiä koskeva muutos oli tuloslaskelman rakenteeseen kohdistuneet muutokset, jolloin satunnaiset erät poistuivat ja konserniavustuksen paikka tuloslaskelmassa muuttui (Haaramo, Honkamäki, Kampman, Kaskimies, Koila, Mäkikangas, Niemistö, Rekola, Rönkkö, Vierros & Yli-Rantala 2016, 13, 100).

Näiden uudistusten implementointiin voidaan olettaa sisältyvän tulokinnallisia kysymyksiä. Vierros (2016, 35) on todennut, että käypään arvoon arvostaminen tapahtuu lähtökohtaisesti markkina-arvon mukaisesti, jos sellainen on luotettavasti saatavilla. Muutoin käytetään yleisesti hyväksytyjä arvostusmalleja ja -tekniikoita. Rahoitusleasingin osalta Hon-

kamäki (2016, 40–41) on esitellyt joitakin tilanteita, joissa vuokrasopimus voitaisiin luokitella rahoitusleasingsopimukseksi, kuten tilanteet, joissa hyödykkeen omistus siirtyy vuokralle ottajalle vuokra-ajan loppuun mennessä<sup>6</sup>. Edellä esitetyissä tapauksissa tilanteet saattavat toisinaan olla tapauskohtaisia, jolloin kirjanpitovelvollisen voidaan olettaa turvautuvan tilintarkastajan ammatilliseen näkemykseen, jolloin tämä heijastuu myös tilintarkastuspalkkioihin. Lisäksi rahoitusleasingin osalta kirjaaminen taseeseen kasvattaa taseen loppusummaa (Rönkkö & Lampila 2016, 42). Tämä puolestaan lisää tilintarkastajan työmäärää. Edellisiin johtopäätelmiin nojautuen johdetaan artikkelin seitsemänneksi hypoteesiksi:

*H7: Vuoden 2015 kirjanpitolain uudistuksen ja tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden välillä vallitsee positiivinen yhteys.*

## Aineisto ja tutkimusmenetelmät

Artikkelissa käytetty aineisto koostui Helsingin pörssissä OMXH-listalla vuosina 2014–2016 noteeratuista pörssiyrityksistä. Nasdaq OMX:n tuottaman informaation mukaan OMXH-listalla oli noteerattuja yhtiöitä vuosina 2014–2016 yhteensä 380. Näistä oli listattuna vuoden 2014 lopussa 125 yhtiötä, vuoden 2015 lopussa 127 yhtiötä ja vuoden 2016 lopussa 128 yhtiötä.<sup>7</sup>

Alustavaa aineistoa muokattiin artikkelin rajausten mukaisesti. Aineistosta rajattiin pois tarkasteluperiodin aikana Helsingin tai muiden maiden pörssiin listautuneet<sup>8</sup> tai Helsingin pörssistä vuosina 2014–2016 poistuneet yhtiöt, rahoitus- ja vakuusalan yhtiöt<sup>9</sup> sekä yhtiöt, joiden pääkonttori

<sup>6</sup> Kirjoittajan selvennykset ja kattavampi lista tilanteista, joissa vuokrasopimus voitaisiin luokitella rahoitusleasingsopimukseksi: ks. Honkamäki (2016, 40–41).

<sup>7</sup> Nasdaq OMX. [http://www.nasdaqomx.com/digitalAssets/104/104532\\_nordic-surveillance-annual-report-2016.pdf](http://www.nasdaqomx.com/digitalAssets/104/104532_nordic-surveillance-annual-report-2016.pdf). 1.7.2018.

<sup>8</sup> Pörssin listautumisen yhteydessä tilintarkastuspalkkiot kasvavat, jolloin nämä väärisivät OLS-regressioanalyysin tuloksia (Venkataraman ym. 2008).

<sup>9</sup> Rahoitus- ja vakuusalan yhtiöihin kohdistuu suurempi laillinen sääntely, joka vaikuttaa tilintarkastuksessa maksettujen palkkioiden määrään (Cameran 2005).

oli muualla kuin Suomessa ja joiden tilikausi oli muu kuin kalenterivuosi. Aineiston keräämiseen hyödynnettiin pörssiyhtiöiden vuosikertomuksia ja selvityksiä hallinto- ja ohjausjärjestelmistä sekä Thomson Reuters -tietokantaa. Lisäksi aineiston keruuvaiheessa osa yhtiöistä jouduttiin rajamaan pois, koska näistä ei ollut saatavilla tarvittavia tietoja muun muassa tilintarkastuspalkkioista sekä johdon omistusosuuksista. Lopputulemana aineistoon jäi tarkasteltavaksi 261 havaintoa ( $N=261$ ).

Jotta tilintarkastuspalkkioita selittäviä tekijöitä voitaisiin tarkastella, tulee muodostaa regressiomalleja, joihin valitaan selitettävä muuttuja sekä selittävät muuttujat. Tässä artikkelissa käytettäviä regressiomalleja on yksi. Tämä on esitetty kaavassa 1. Kaava 1 käsittelee tilintarkastuspalkkioita ja sen tarkoituksena on selittää, miten valitut tekijät vaikuttavat tilintarkastuspalkkioihin. Analyysin tekemiseen hyödynnetään OLS-regressioanalyysia (Ordinary Least Squares) eli pienimmän neliösumman menetelmää. Taulukossa 1 on esitetty regressiomallissa käytetyt muuttujat ja niiden selitykset.

$$(1) \text{LNAF} = \alpha + \beta_1 \text{LNASSETS} + \beta_2 \text{SUBS} + \beta_3 \text{INVREC} + \beta_4 \text{PROFIT} \\ + \beta_5 \text{LEVERAGE} + \beta_6 \text{QUICK} + \beta_7 \text{OWNER} + \beta_8 \text{GENDER} + \\ \beta_9 \text{ROTATE} + \beta_{10} \text{FASC} + \varepsilon$$

Taulukko 1. Regressiomallien muuttujat ja selitykset

<b>Muuttuja</b>	<b>Selitys</b>
LNAF	Tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden luonnollinen logaritmi.
LNASSETS	Taseen loppusumman luonnollinen logaritmi.
SUBS	Tilinpäätökseen yhdisteltyjen tytäryhtiöiden lukumäärä.
INVREC	Vaihto-omaisuuden ja taseen lyhyt- ja pitkäaikaisen myyntisaamisten prosentuaalinen osuus taseen loppusummasta. Saadaan laskettua kaavasta $100 * (\text{vaihto-omaisuus} + \text{lyhyt- ja pitkäaikaiset myyntisaamiset}) / \text{taseen loppusumma}$ .
PROFIT	Nettotuloksen prosentuaalinen osuus taseen loppusummasta. Saadaan laskettua kaavasta $100 * \text{nettotulos} / \text{taseen loppusumma}$ .
LEVERAGE	Velkaantuneisuuden prosentuaalinen osuus taseen loppusummasta. Saadaan laskettua kaavasta $100 * (\text{pitkä- ja lyhytaikaiset rahoitusvelat}) / \text{taseen loppusumma}$ .
QUICK	Yhteisön maksuvalmiutta mittaava tunnusluku. Quick ratio -tunnusluku saadaan laskettua kaavasta $(\text{lyhytaikaiset saamiset} + \text{rahat ja pankkisäämiset} + \text{rahoitusarvopaperit}) / (\text{lyhytaikainen vieras pääoma} - \text{lyhytaikaiset saadut ennakkomaksut})$ .
OWNER	Hallituksen ja johdon sekä näiden läheisten osakeomistus.
GENDER	Dummy-muuttuja, joka saa arvon 1, kun päävastuullinen tilintarkastaja on nainen ja arvon 0 muulloin.
ROTATE	Dummy-muuttuja, joka saa arvon 1, kun päävastuullinen tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö vaihtuu ja arvon 0 muulloin.
FASC	Dummy-muuttuja, joka saa arvon 1 vuonna 2016 ja arvon 0 muulloin.

## Tulokset

### Aineistoa kuvaileva analyysi

Taulukossa 2 on esitetty artikkelissa käytettyä aineistoa. Taulukon 2 perusteella havaitaan, että teollisuustuotteet ja -palvelut -toimiala kattaa yli 40 prosenttia (41,2 %) aineiston havainnoista. Toiseksi suurinta toimialaa

edustaa teknologia (18,4 %) ja kolmantena tulee kulutustavarat lähes 15 prosentin osuudella (14,9 %). Kulutuspalvelujen (9,2 %), perusteellisuuden (8,0 %) ja terveydenhuollon (4,6 %) kaikkien havaintojen yksittäinen prosentuaalinen osuus koko aineistosta on alle 10 prosenttia. Tietoliikennepalvelut, yleishyödylliset palvelut sekä öljy ja kaasu -toimialat ovat hyvin harvakseltaan edustettuina. Kokonaisuutena aineisto kuvaa kuitenkin hyvin Helsingin pörssissä listattujen yhtiöiden toimialoja, pois lukien rahoitus- ja vakuustoimialat, jotka on rajattu pois tarkastelusta.

Taulukko 2. Aineiston toimialajakauma

Toimiala	Yhtiöiden lkm (N)	%-osuus
Kulutuspalvelut	24	9,2
Kulutustavarat	39	14,9
Perusteellisuus	21	8,0
Teknologia	48	18,4
Teollisuustuotteet ja -palvelut	108	41,2
Terveydenhuolto	12	4,6
Tietoliikennepalvelut	3	1,1
Yleishyödylliset palvelut	3	1,1
Öljy ja kaasu	3	1,1
<b>Yhteensä</b>	<b>261</b>	<b>100</b>

Taulukossa 3 on esitetty aineiston keskeisiä tunnuslukuja. Taulukon 3 perusteella tilintarkastuksesta maksetut palkkiot ovat keskimäärin 778 tuhatta euroa minimin ollessa 22 tuhatta ja maksimin 31,3 miljoonaa euroa. Tämän muuttujan osalta mediaani (253 tuhatta euroa) on keskiarvoa pienempi, jolloin jakauma on oikealle vino. Keskihajonta on myös melko suuri.

Selittävien muuttujien osalta taseen loppusumman, tilinpäätökseen yhdisteltyjen tytäryhtiöiden lukumäärän ja johdon ja näiden läheisten omistusosuuden keskiarvoiset määrät ovat koko tarkasteluperiodilla suu-

remmat kuin näiden mediaanit, jolloin kaikkien muuttujien jakaumat ovat oikealle vinoja. Näissä kaikissa myös minimien ja maksimien välinen ero on suhteellisen suuri. Muuttujien PROFIT, INVREC, LEVERAGE ja QUICK keskiarvot ovat lähellä mediaania, jolloin näiden jakaumat ovat symmetrisiä. Muuttujien minimien ja maksimien erot ovat joissakin tapauksissa erittäin suuria, kuten muuttujien PROFIT ja LEVERAGE osalta. Dummy-muuttujan GENDER keskiarvo (26,1 %) indikoi, että vuosien 2014–2016 aikana suomalaisissa pörssiyrityksissä päävastuullisena tilintarkastajana toimi nainen noin joka neljännessä yhtiössä. Rotaatio puolestaan tapahtui keskimäärin joka viidennessä yhtiössä vuosien 2014–2016 aikana. Dummy-muuttuja FASC on saanut arvon 1 vuonna 2016 ja arvon 0 muina vuosina.

Taulukko 3. Aineiston keskeiset tunnusluvut (N=261)

Muuttuja	Keskiarvo	Keski-hajonta	Minimi	Maksimi	Mediaani
AF	777 919	2 362 559	22 000	31 300 000	253 000
ASSETS*	1 752 947	4 230 539	7 848	39 200 000	287 259
SUBS	31	33,9	2	173	17
PROFIT	3,42	29,3	-245	342	4,10
INVREC	32,3	16,6	2,20	84,8	30,1
LEVERAGE	24,6	16,6	0	112	23,3
QUICK	1,12	0,97	0,09	7,13	0,90
OWNER	13,0	18,5	0	75,4	3,10
Muuttuja	Keskiarvo	Arvo "1" (kpl)	Arvo "0" (kpl)		
GENDER	26,1	68	193		
ROTATE	19,5	51	210		
FASC	33,3	87	174		

\* 1 000 €

## Korrelaatioanalyysin tulokset

Selittävien muuttujien välistä riippuvuutta toisistaan analysoidaan korrelaatioanalyysillä. Korrelaatioanalyysin tarkoituksena on varmistaa, että selittävien muuttujien välillä ei ole liian voimakasta riippuvuussuhdetta, joka voisi aiheuttaa multikollinearisuutta. Taulukossa 4 on esitetty artikkelin korrelaatioanalyysin tulokset käyttäen Pearsonin korrelaatiokertoimia. Kuten taulukosta 4 havaitaan, suurin korrelaatiokerroin on muuttujien LNASSETS ja SUBS välillä. Näiden välinen korrelaatiokerroin on 0,681. Gujarati ja Porter (2009, 338) esittävät haitallisen korrelaatiokertoimen rajan olevan 0,8. Täten multikollinearisuus ei ole ongelma, eikä se näin ollen aiheuta vääristymiä OLS-regressioanalyysin tuloksiin.

Taulukko 4. Korrelaatiomatriisi

	LNAF	LNASSETS	SUBS	INVREC	PROFIT	LEVERAGE	QUICK	OWNER	GENDER	ROTATE	FASC
FNAF	1,000										
LNASSETS	0,878**	1,000									
SUBS	0,721**	0,681**	1,000								
INVREC	-0,068	-0,197**	-0,038	1,000							
PROFIT	0,000	0,105	0,029	-0,054	1,000						
LEVERAGE	-0,015	-0,010	-0,044	-0,028	-0,378**	1,000					
QUICK	-0,100	-0,070	-0,052	-0,188	0,345**	-0,399**	1,000				
OWNER	-0,413**	-0,399**	-0,251**	0,059	-0,027	0,065	0,028	1,000			
GENDER	0,021	-0,020	0,102	-0,031	0,027	-0,047	-0,120	0,158*	1,000		
ROTATE	-0,035	-0,035	-0,051	0,020	-0,038	0,035	-0,014	0,104	-0,072	1,000	
FASC	0,013	0,008	-0,011	-0,004	-0,055	-0,010	0,009	-0,016	0,043	-0,082	1,000

Taulukossa on esitetty Pearsonin korrelaatiokerroimet. Tilastollinen merkitsevyys on merkitty seuraavasti:  
 \*\*Korrelaatio on merkitsevä tasolla 0,01 (2-suuntainen). \*Korrelaatio on merkitsevä tasolla 0,05 (2-suuntainen).



## Regressioanalyysin tulokset

Taulukossa 5 on esitetty OLS-regressioanalyysin tulokset regressiomallille, jolla pyrittiin tutkimaan hypoteesien totuusarvoa. Hypoteeseissa 1 oletettiin, että kohdeyhteisön koon ja tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden välillä on positiivinen yhteys. OLS-regressioanalyysi vahvistaa tämän olettamuksen ja yhteys on tilastollisesti merkitsevä 1 prosentin tasolla. Tähän perustuen hypoteesi 1 voidaan hyväksyä.

Taulukko 5. OLS-regressioanalyysin tulokset (N=261)

$$\text{Regressiomalli: } LNAF = A + B_1 LNASSETS + B_2 SUBS + B_3 INVREC + B_4 PROFIT + B_5 LEVERAGE + B_6 QUICK + B_7 OWNER + B_8 GENDER + B_9 ROTATE + B_{10} FASC + E$$

Selitettävä muuttuja		LNAF		
	Odotettu merkki	Kerroin	p-arvo	osa R <sup>2</sup>
Vakio		-1,113	0,186	0,007
<b>Selittävät muuttujat</b>				
LNASSETS	+	0,500	0,000**	0,159
SUBS	+	0,008	0,010*	0,026
INVREC	+	0,698	0,016*	0,023
PROFIT	-	-0,419	0,001**	0,041
LEVERAGE	-	-0,166	0,683	0,001
QUICK	-	0,011	0,848	0,000
OWNER	-	-0,594	0,062	0,014
GENDER	+	0,101	0,393	0,003
ROTATE	+	0,027	0,721	0,001
FASC	+	0,007	0,888	0,000
R <sup>2</sup>	0,819			
Korjattu R <sup>2</sup>	0,811			
F-arvo	112,8**			

\*\* Tilastollisesti merkitsevä tasolla 0,01, \* tilastollisesti merkitsevä tasolla 0,05

Artikkelin toisessa hypoteesissa käsiteltiin kohdeyhteisön kompleksisuuden ja tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden välistä positiivista yhteyttä. OLS-regressioanalyysissä käytetty muuttuja SUBS sai odotetusti positiivisen merkin. Tulos on lisäksi tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla, joskin muuttujan SUBS kerroin on hyvin pieni (0,008). Tuloksiin pohjautuen hypoteesi 2 hyväksytään.

Kolmas hypoteesi käsitteli tilintarkastusriskin vaikutusta tilintarkastuspalkkioihin. Oletuksena oli, että kohdeyhteisön tilintarkastusriskin kasvaessa sen tilintarkastuspalkkiot nousevat. Mittaamiseen hyödynnettiin neljää eri muuttujaa, jotka olivat INVREC, PROFIT, LEVERAGE ja QUICK. Muuttuja INVREC sai odotusten mukaisesti positiivisen merkin ja tulos on tilastollisesti merkitsevä 5 prosentin tasolla. Lisäksi muuttuja PROFIT sai tilastollisesti merkitsevän negatiivisen yhteyden 5 prosentin tasolla. Muuttujien LEVERAGE ja QUICK merkit olivat odotusten mukaisia, mutta nämä eivät olleet tilastollisesti merkitseviä. Hypoteesi 3 voidaan täten hyväksyä eli tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden ja kohdeyhteisön identifioitun tilintarkastusriskin välillä vallitsee positiivinen yhteys, kun muuttujina käytetään vaihto-omaisuuden ja myyntisaamisten prosentuaalista osuutta taseen loppusummasta sekä nettotuloksen prosentuaalista osuutta taseen loppusummasta.

Hypoteesit 4–6 käsittelivät johdon omistusosuuden, tilintarkastajan sukupuolen ja rotaation vaikutusta tilintarkastuksesta maksettaviin palkkioihin. Näiden jokaisen muuttujan osalta merkit ovat odotusten mukaisia. Kunkin muuttujan osalta tulos ei ole kuitenkaan tilastollisesti merkitsevä, joten tulosten pohjalta ei voida tehdä johtopäätöksiä näiden ja tilintarkastuspalkkioiden välisestä yhteydestä. Tuloksiin perustuen hypoteesit 4–6 hylätään.

Viimeisenä ja artikkelin kannalta keskeisenä selittävänä muuttujana oli vuoden 2015 kirjanpitolain uudistuksen vaikutus. Dummy-muuttuja FASC sai odotusten mukaisesti positiivisen merkin, jolloin kirjanpitolain uudistuksen vaikutus palkkioihin olisi kohottava. Tulos ei ole kuitenkaan tilastollisesti merkitsevä, jolloin kirjanpitolain uudistus ei selitä palkkiois-

sa tapahtuvaa vaihtelua. Hylätään hypoteesi 7. Tarkastellaan seuraavaksi vielä tulosten pysyvyyttä herkkyyksanalyysin avulla.

## Herkkyyksanalyysi

Herkkyyksanalyysin tarkoituksena on analysoida, miten herkkiä tulokset ovat muutoksille, kun lähtöasetelmia muutetaan. Tässä artikkelissa lähtöasetelmien muutoksilla käsitetään yksittäisten äärihavaintojen poistamista. Gujarati ja Porter (2009, 367) käyttävät termiä outlier-tapaukset, joilla tarkoitetaan yksittäisiä poikkeavia havaintoja, joiden voidaan olettaa vääristävän regressioanalyysin tuloksia.

Taulukossa 6 on esitetty OLS-regressioanalyysin tulokset, kun aineistosta on poistettu Bittium Oyj:tä, Componenta Oyj:tä ja Nokia Oyj:tä koskevat havainnot. Bittiumin ja Componentan poistamiset perustuivat siihen, että näiden nettotulosten osuus taseen loppusummasta oli 345 prosenttia vuonna 2015 (Bittium) ja -245 prosenttia vuonna 2016 (Componenta). Nokia puolestaan poistettiin siksi, että sen maksamat tilintarkastuspalkkiot olivat vuonna 2016 noin 31,3 miljoonaa euroa. Kuten taulukon 6 perusteella havaitaan, muuttuja OWNER sai negatiivisen merkin, kuten alkuperäisissä tuloksissa, mutta tällä kertaa tulos on tilastollisesti merkitsevä. Sen sijaan muuttuja PROFIT ei ole enää tilastollisesti merkitsevä, kun aineistosta poistettiin äärihavaintoja. Herkkyyksanalyysin perusteella voidaan todeta, että alkuperäiset tulokset ovat osaltaan herkkiä lähtöasetelmien muutoksille.

Taulukko 6. OLS-regressioanalyysin tulokset, kun aineistosta poistettu Bittium Oyj, Comenta Oyj ja Nokia Oyj (N=252)

$$\text{Regressiomalli: } LNAF = \alpha + \beta_1 LNASSETS + \beta_2 SUBS + \beta_3 INVREC + \beta_4 PROFIT + \beta_5 LEVERAGE + \beta_6 QUICK + \beta_7 OWNER + \beta_8 GENDER + \beta_9 ROTATE + \beta_{10} FASC + \varepsilon$$

Selitettävä muuttuja	LNAF			
	Odotettu merkki	Kerroin	p-arvo	osa R <sup>2</sup>
Vakio		-0,295	0,642	0,001
<b>Selittävät muuttujat</b>				
LNASSETS	+	0,425	0,000**	0,217
SUBS	+	0,011	0,000**	0,095
INVREC	+	0,609	0,025*	0,021
PROFIT	-	-0,468	0,153	0,009
LEVERAGE	-	-0,061	0,890	0,001
QUICK	-	0,001	0,987	0,000
OWNER	-	-0,685	0,031*	0,019
GENDER	+	0,117	0,309	0,004
ROTATE	+	0,073	0,267	0,005
FASC	+	0,027	0,565	0,001
R <sup>2</sup>		0,837		
Korjattu R <sup>2</sup>		0,830		
F-arvo		123,8**		

\*\* Tilastollisesti merkitsevä tasolla 0,01, \* tilastollisesti merkitsevä tasolla 0,05

## Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän artikkelin tavoitteena oli analysoida, mitkä tekijät ovat yhteyksissä tilintarkastuksesta maksettuihin palkkioihin. Artikkelin aineisto koostui vuosina 2014–2016 Helsingin pörssissä noteeratuista yhtiöistä. Havainnot

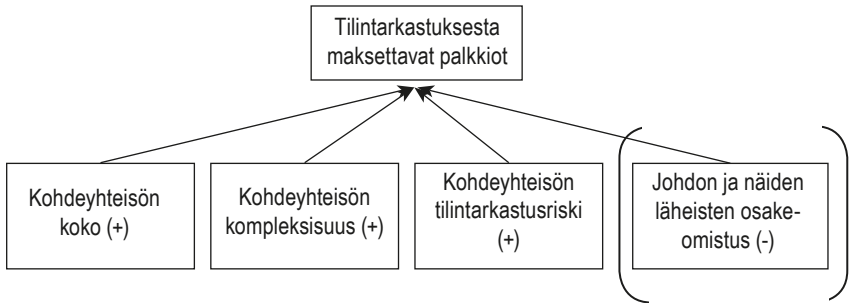
oli yhteensä 261 kappaletta. Artikkelissa tutkittiin lakisääteisestä tilintarkastuksesta maksettuja palkkioita, jolloin oheispalveluista maksetut palkkiot eivät sisältyneet aineistoon. Lisäksi tarkastelussa huomioitiin vuoden 2015 kirjanpitolain uudistuksen vaikutus tilintarkastuspalkkioihin. Artikkelin tarkoituksena oli tuottaa ajankohtaista tietoa tilintarkastuspalkkioita selittävistä tekijöistä suomalaisissa pörssiyrityksissä.

Alustavan OLS-regressioanalyysin perusteella artikkelin seitsemästä hypoteesista päädyttiin hyväksymään hypoteesit 1–3, jotka saivat tilastollisesti merkitsevän positiivisen yhteyden tilintarkastuksesta maksettavia palkkioita mittaavan muuttujan kanssa. Tämän perusteella tilintarkastuksesta maksettaviin palkkioihin suomalaisissa pörssiyrityksissä vaikuttavat yhteisökohtaiset tekijät koko, kompleksisuus ja tilintarkastusriski. Sen sijaan hypoteesit 4–7 päädyttiin hylkäämään, koska nämä eivät saaneet tilastollisesti merkitsevää yhteyttä.

Kohdeyhteisön koon ja tilintarkastuspalkkioiden välinen yhteys perustuu hyvin suuresti transaktioiden kasvuun ja julkiseen näkyvyyteen, jonka vuoksi pörssiyrityöt tuottavat enemmän informaatiota. Kompleksisuus lisää myös transaktioita ja vaikeuttaa tarkastusta. Tilintarkastusriski puolestaan altistaa tilintarkastajan riskille joutua vastuuseen virheistä, jolloin hän joutuu tekemään enemmän asianmukaisia tarkastuksia tai veloittamaan premion lisääntyvästä riskistä. Näiden jokaisen tekijän osalta yhteneväistä on se, että ne lisäävät tilintarkastajan työmäärää ja täten kohtavat tilintarkastuspalkkioita.

Artikkelin tuloksia tarkasteltiin lisäksi herkkyysanalyysin avulla. Tämä analyysi paljasti tuloksiin liittyvän tiettyä epävarmuutta. Herkkyysanalyysin perusteella johdon ja näiden läheisten osakeomistuksen yhteys tilintarkastuksesta maksettavien palkkioiden kanssa osoittautui negatiivisesti tilastollisesti merkitseväksi, kun aineistosta poistettiin Bittium Oyj:tä, Componenta Oyj:tä ja Nokia Oyj:tä koskevat havainnot. Lisäksi tilintarkastusriskiä mittaava nettotuloksen osuus taseen loppusummasta -muuttuja menetti tilastollisesti merkitsevän yhteyden tilintarkastuspalkkioiden kanssa. Kuviossa 1 on esitetty artikkelin tulokset. Johdon ja

näiden läheisten osakeomistus on sulkeissa, koska alkuperäisten tulosten mukaisesti tämä tekijä ei ollut tilastollisesti merkitsevä.



Kuvio 1. Tilintarkastuspalkkioita selittävät tekijät

Artikkelin tulosten perusteella vaikuttaisi myös siltä, että agenttiteoria, ainakin osaltaan, selittää tilintarkastuksen kysyntää ja tilintarkastuspalkkioita suomalaisissa pörssiyrityksissä. Agenttikustannuksia aiheuttavina tekijöinä tutkittiin kohdeyhteisön kokoa, velkaantuneisuutta ja johdon omistusosuutta. Agenttiteorian mukaisesti kohdeyhteisön koon kasvun oletetaan lisäävän agenttikustannuksia (tässä: tilintarkastuspalkkioita), koska potentiaaliset ristiriidat johdon ja osakkeenomistajien välillä kasvavat. Artikkelin tulokset tukivat tätä väitettä. Toinen agenttikustannuksia aiheuttava tekijä oli johdon omistusosuus. Oletuksena oli, että agenttikustannukset pienenisivät johdon omistusosuuden kasvaessa, koska tällöin johdon ja muiden osakkeenomistajien intressit kohtaavat. Herkkyysanalyysin perusteella tämä väite sai tukea. Yhteisön velkaantuneisuuden ja agenttikustannusten välillä ei havaittu olevan yhteyttä.

Kokonaisuutena artikkelin tulokset osoittavat, että kansalliset piirteet ovat sidoksissa tilintarkastuspalkkioihin. Tämän artikkelin tulokset tukevat aiempia tutkimuksia, joissa kohdeyhteisön koon, kompleksisuuden ja tilintarkastusriskin on todettu olevan yhteyksissä tilintarkastuspalkkioiden määrääntymiseen (Simunic 1980; Hay ym. 2006; Al-Harshani

2008; Hay 2013; Naser & Hassan 2016). Osaltaan tukea saa myös johdon omistusosuuden vaikutusta analysoivat tutkimukset, joissa omistusosuuden on havaittu vaikuttavan tilintarkastuksesta maksettaviin palkkioihin (Jensen 1986; Mitra ym. 2007). Toisaalta artikkelin tulokset eivät tue aiempia tutkimuksia, joissa tilintarkastajan sukupuolen (Ittonen & Peni 2012; Hardies ym. 2015) sekä rotaation (Stewart ym. 2016; Sharma ym. 2017) on havaittu olevan yhteydessä tilintarkastuspalkkioihin.

Tilintarkastajan sukupuolen vaikutus tilintarkastuspalkkioihin saattaa olla vähäisempi suomalaisissa pörssiyrityksissä, koska päävastuulliseksi tilintarkastajaksi valitaan usein hyvin kokenut tarkastaja. Tällöin usean vuoden kokemuksen voisi ajatella syrjäyttävän sukupuolen vaikutuksen. Rotaation osalta artikkelin tulokset indikoivat, että asiakaskohtaisen tiedon häviäminen kasvattaa tilintarkastuspalkkioita. Tulos ei kuitenkaan ollut tilastollisesti merkitsevä, jolloin rotaatio ei selitä palkkioissa tapahtuvaa vaihtelua. Suomalaisissa pörssiyrityksissä rotaatio tapahtuu lisäksi suhteellisen usein, jolloin hintakilpailutus ei välttämättä olekaan näennäistä. Esimerkiksi Sharman ym. (2017) tutkimuksessa rotaatiota käsiteltiin yhdysvaltalaisen pörssiyrityksien näkökulmasta. Yhdysvalloissa tilintarkastustoimeksiannon enimmäispituus on viisi vuotta, jolloin pörssiyritykset eivät välttämättä kierrätä päävastuullista tarkastajaa tai tilintarkastusyhteisöä yhtä usein kuin Suomessa. Enimmäisajan jälkeen yhtiöt ovat pakotettuja vaihtamaan tarkastajaa, jolloin hintakilpailutus ei välttämättä ole mahdollista.

Kirjanpitolain uudistuksen osalta tulokset osoittavat, että uudistus saattaisi kytkeytyä vähäisissä määrin maksettaviin tilintarkastuspalkkioihin, mutta tulos ei ollut tilastollisesti merkitsevä. Tämän tuloksen voisi osaltaan ajatella johtuvan siitä, että kirjanpitolain uudistus vaikuttaa merkittävimmin niihin yhtiöihin, joissa on esimerkiksi hankittu rahoitusleasingilla omaisuutta. Tällöin palkkiot ovat saattaneet kasvaa toisilla yhtiöillä, mutta toisiin lain uudistuksilla ei ole ollut merkittäviä vaikutuksia.

## Lähteet

- Al-Harshani, M. O. (2008) The Pricing of Audit Services: Evidence from Kuwait. *Managerial Auditing Journal*, 23:7, 685–696.
- Bamber, E. M., Bamber, L. & Schoderbek, M. P. (1993) Audit Structure and Other Determinants of Audit Report Lag: an Empirical Analysis. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 12:1, 1–23.
- Beatty, R. P. (1989) Auditor Reputation and the Pricing of Initial Public Offerings. *The Accounting Review*, 64:4, 693–709.
- Cameran, M. (2005) Audit Fees and Large Auditor Premium in the Italian Market. *International Journal of Auditing*, 9:2, 129–146.
- Chow, C. W. (1982) The Demand for External Auditing: Size, Debt and Ownership Influences. *The Accounting Review*, 57:2, 272–291.
- Daugherty, B. E., Dickins, D., Hatfield, R. C. & Higgs, J. L. (2012) An Examination of Partner Perceptions of Partner Rotation: Direct and Indirect Consequences to Audit Quality. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 31:1, 97–114.
- Gujarati, D. N. & Porter, D. C. (2009) *Basic Econometrics*. Singapore: McGraw-Hill.
- Haaramo, V., Honkamäki, T., Kampman, H., Kaskimies, K., Koila, T., Mäkikangas, L., Niemistö, A., Rekola, M., Rönkkö, J., Vierros, H. & Yli-Rantala, E. (2016) *Kirjanpitolaki: Normeista käytäntöön*. Helsinki: ST-Akatemia.
- Hardies, K., Breesch, D. & Branson, J. (2015) The Female Audit Fee Premium. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 34:4, 171–195.
- Hay, D., Knechel W. R. & Wong, N. (2006) Audit Fees: A Meta-analysis of the Effect of Supply and Demand Attributes. *Contemporary Accounting Research*, 23:1, 141–191.
- Hay, D. (2013) Further Evidence from Meta-Analysis of Audit Fee Research. *International Journal of Auditing*, 17, 162–176.
- Hoitash, R. & Hoitash, U. & Bedard, J. C. (2008) International Control Quality and Audit Pricing under the Sarbanes-Oxley Act. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 27:1, 105–126.
- Honkamäki, T. (2016) Rahoitusleasing. Teoksessa V. Haaramo, T. Honkamäki, H. Kampman, K. Kaskimies, T. Koila, L. Mäkikangas, A. Niemistö, M. Rekola, J. Rönkkö, H. Vierros & E. Yli-Rantala (toim.) *Kirjanpitolaki: Normeista käytäntöön*. Helsinki: ST-Akatemia, 39–50.



- Inchausti, A. G. (1997) The Influence of Company Characteristics and Accounting Regulation on Information Disclosed by Spanish Firms. *European Accounting Review*, 6:1, 45–68.
- Jensen, M. C. (1986) Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers. *The American Economic Review*, 76:2, 323–329.
- Johnson, J. & Powell, P. (1994) Decision Making, Risk, and Gender: Are Managers Different? *British Journal of Management*, 5, 123–138.
- KHT-yhdistys. (2008) *Tilintarkastusalan standardit ja suosittukset 2008*. Helsinki: KHT-media.
- Kirjanpitolaki 1336/1997.
- Meklin, P. (2009) Tarkastus verorahoitteisessa ja markkinarahoitteisessa toiminnassa – erojen ja yhtäläisyyksien teoreettisia perusteluja. Teoksessa J. Heiskanen, L-A. Kihn & S. Näsi (toim.) *Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen*. Tampere: Tampere University Press, 56–70.
- Mitra, S, Hossain, M. & Deis, D. R. (2007) The Empirical Relationship between Ownership Characteristics and Audit Fees. *Review of Quantitative Finance and Accounting*, 28, 257–285.
- Naser, K. & Hassan, Y. M. (2016) Factors Influencing External Audit Fees of Companies Listed on Dubai Financial Market. *International Journal of Islamic and Middle Eastern Finance and Management*, 9:3, 346–363.
- Othman, R., Thani, A. M. & Ghani, E. K. (2009) Determinants of Islamic Social Reporting Among Top Shariah-Approved Companies in Bursa Malaysia. *Research Journal of International Studies*, 12, 4–20.
- Rönkkö, J. & Lampila, J. (2016) Kirjanpitolain muutokset keventävät pienyritysten hallinnollista taakkaa. *Balanssi*, 1, 40–43.
- Sharma, D., Tanyi, P. & Litt, B. (2017) Costs of Mandatory Periodic Audit Partner Rotation: Evidence from Audit Fees and Audit Timeliness. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 36:1, 129–149.
- Simunic, D. (1980) The Pricing of Audit Services: Theory and Evidence. *Journal of Accounting Research*, 18:1, 161–190.
- Simunic, D. (1984) Auditing, Consulting, and Auditor Independence. *Journal of Accounting Research*, 22:2, 679–702.
- Stewart, J., Kent, P. & Routledge, J. (2016) The Association between Audit Partner Rotation and Audit Fees: Empirical Evidence from the Australian Market. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 35:1, 181–197.
- Tilintarkastuslaki 1141/2015.

- Venkataraman, R., Weber, J. P. & Willenborg, M. (2008) Litigation Risk, Audit Quality, and Audit Fees: Evidence from Initial Public Offerings. *The Accounting Review*, 83:5, 1315–1345.
- Vierros, H. (2016) Rahoitusvälineiden ja sijoituskiinteistöjen arvostaminen käypään arvoon. Teoksessa V. Haaramo, T. Honkamäki, H. Kampman, K. Kaskimies, T. Koila, L. Mäkikangas, A. Niemistö, M. Rekola, J. Rönkkö, H. Vierros & E. Yli-Rantala (toim.) *Kirjanpitolaki: Normeista käytäntöön*. Helsinki: ST-Akatemia, 28–39.
- Vieru, M. & Schadewitz, H. (2010) Impact of IFRS Transition on Audit and Non-audit Fees: Evidence from Small and Medium-sized Listed Companies in Finland. *The Finnish Journal of Business Economics*, 1, 11–41.



# Sisäisen tarkastuksen tuloksellisuus

## – tarkastajien itsearviointin näkökulma

*Jaakko Rönkkö*

JÄRJESTÄMÄLLÄ SISÄISEN tarkastuksen toiminnon organisaation johto voi vahventaa ohjaus- ja valvontajärjestelmäänsä asiantuntijayksiköllä, jonka keskeisin tehtävä on tuottaa organisaatiolle lisäarvoa mm. parantamalla riskienhallinta-, valvonta-, johtamis- ja hallintoprosesseja. Kuitenkin vain osa organisaatioista päättää perustaa sisäisen tarkastuksen toiminnon.

Sisäinen tarkastus pyrkii legitimoimaan asemaansa organisaation johtamisjärjestelmässä tavoittelemalla tuloksellisuutta toiminnassaan. Tämän artikkelin tavoitteena on suomalaisille sisäisille tarkastajille suunnatun kyselylomakehaastattelun keinoin peilata tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä sisäisen tarkastuksen toiminnon tuloksellisuuden edellytyksiä tarkastajien omiin käsityksiin, ja luoda näin kokonaiskuvaava siitä, millaisista osatekijöistä tuloksellinen sisäinen tarkastus rakentuu.

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 123–147.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

Tuloksellisella sisäisellä tarkastuksella voidaan ymmärtää toimintoa, joka pyrkii tuottamaan organisaatiolleen lisäarvoa mm. taloudellisuuden, tuottavuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista. Sisäisen tarkastuksen tuloksellisuutta voidaan kuitenkin lähestyä mm. organisatoristen, tarkastajien ominaisuuksiin liittyvien sekä toiminnallisten kriteerien kautta – ja löytää näin monitulkintaiselle käsitteelle uusia ulottuvuuksia. Käsitteen eri tulkintoilla voidaan toisaalta löytää myös selityksiä sille, miksi organisaatiot käyttäytyvät eri tavoin päättäessään sisäisen tarkastuksen vapaaehtoisesta käytöstä. Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että mm. sisäisen tarkastuksen sidosryhmäsuhteilla organisaation ylimpään johtoon ja operatiiviseen johtoon sekä sisäisen tarkastuksen riippumattomalla asemalla organisaatiossa on keskeinen vaikutus toiminnon tuloksellisuuteen.

## Johdanto

Tutkimuskirjallisuudessa on kattavasti osoitettu sisäisen tarkastuksen olevan keskeinen osa organisaation hyvää hallintotapaa (Carcello, Hermanson & Raghunandan 2005; Goodwin 2004; Paape, Scheffé & Snoep 2003; Sarens 2009). Sisäisten tarkastajien ammattikunnan oma kansainvälinen kattojärjestö *The Institute of Internal Auditors* määrittelee sisäisen tarkastuksen käsitteellisesti seuraavasti: ”*Sisäinen tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen*” (Sisäiset Tarkastajat ry 2017). Sisäisen tarkastuksen olemassaolon keskeiseksi legitimoijaksi on siis ammattikunnan toimesta määritelty lisäarvon tuottaminen organisaatiolle ja sen toiminnan parantaminen. Sisäisen tarkastuksen järjestämistä ei näistä toiminnon olemassaoloa puoltavista seikoista huolimatta ole säädetty suomalaisissa eturivin organisaatioissa pakolliseksi tehtäväksi riippumatta siitä, onko kyseessä esimerkiksi kuntaorganisaatio, listattu osakeyhtiö tai valtion virasto tai laitos (Kuntalaki 420/2015; Arvopaperimarkkinayhdistys 2015; Asetus valtion talousarviosta 1243/1992). Sisäisen tarkastuksen vapaaehtoinen järjestäminen tai järjestämättä jättäminen on näin ollen jätetty organisaation ylimmän johdon, kuten esimerkiksi osakeyhtiömuotoisessa toiminnassa hallituksen, vastuulle. Ylimmän johdon agendalla on luonnollisesti monia muitakin johtamis- ja valvontajärjestelmän kehittämiseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä, kuin päätös yksittäisen asiantuntijayksikön, sisäisen tarkastuksen, perustamisesta. Organisaatioiden johtamis- ja valvontajärjestelmään on alkanut kiihtyvään tahtiin syntyä toimintoja, kuten compliance-toiminto ja riskienhallintayksikkö. Näiden voidaan nähdä kilpailevan rajallisista resursseista sisäisten tarkastajien kanssa, sillä aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, että erilaiset ohjaus- ja valvontamekanismit ovat toistensa substituutteja (Rediker & Seth 1995). Valvontajärjestelmä on kokonaisuus,

jossa jokaisen toiminnon ja yksittäisen toimijan on lunastettava paikkansa. Sisäisen tarkastuksen tulokselliselle toiminnalle on täten olemassa selkeä tarve niin toiminnon omien tavoitteiden toteutumisen kuin sisäisen tarkastuksen keskeisten sidosryhmien vaatimusten näkökulmasta.

Tämän artikkelin keskeinen tutkimuskysymys on, millaisista osatekijöistä muodostuu sisäisen tarkastuksen tuloksellisuus. Ensiksi tarkastellaan sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden edellytyksiä aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa esitettyjen kriteerien pohjalta. Toiseksi, tässä artikkelissa analysoidaan näiden tutkimuskirjallisuudessa esitettyjen kriteerien pohjalta tehdyn kyselytutkimuksen tuloksia tarkastajien käsityksistä tuloksellisen sisäisen tarkastuksen edellytyksistä. Kuten edellä esitettiin, sisäisen tarkastuksen olemassaolon keskeinen legitimoija toimialasta riippumatta on lisäarvon tuottaminen organisaatiolle, jossa tarkastusyksikkö toimii. Myös julkisen sektorin organisaatioissa on jo pitkään korostunut pyrkimys tulokselliseen toimintaan (ks. esim. Lumijärvi 2009, 9). Sisäinen tarkastus kilpailee organisaation muiden yksiköiden kanssa rajallisista resursseista, joten toiminnon itsessäänkin tulee pyrkiä tulokselliseen toimintaan. Mitä sitten on tuloksellinen sisäinen tarkastus ja millaisten osatekijöiden avulla teemaa voidaan lähestyä? Tutkimuskysymys on erityisesti käytännön näkökulmasta kiehtova, mutta teemaa on käsitelty runsaasti myös tutkimuskirjallisuudessa (Arena & Azzone 2009; IIA 2010; Lenz ym. 2014; Lenz & Hahn 2015; Mihret & Yismaw 2007; Rönkkö & Lilja 2016; Soh & Martinov-Bennie 2011). Valtaosa tutkimuskirjallisuudesta käsittelee sisäisen tarkastuksen tuloksellisuutta yksityisen sektorin organisaatioiden, erityisesti osakeyhtiöiden, näkökulmasta (Arena & Azzone 2009; Lenz ym. 2014). Toisaalta tarkastustoiminnan tuottamaa lisäarvoa kuntakontekstissa on tutkittu ulkoisen tarkastuksen, tilintarkastuksen näkökulmasta (Martikainen, Meklin, Oulasvirta & Vakkuri 2002). Tässä tutkimuksessa sisäistä tarkastusta ja sen tuloksellisuutta tarkastellaan ilmiönä ja yksittäisenä toimintona osana organisaation johtamis- ja valvontajärjestelmää riippumatta organisaation toiminnan tarkoituksesta.

Kuntalain viime vuosien (365/2012, 410/2015) muutosprosessi ja suomalaisen kuntakentän laaja-alaiset toimintaympäristön muutokset tekevät tutkimusaiheesta ajankohtaisen. Kuntien toimintojen kiihtynyt yhtiöittämistähti ja konsernirakenteiden monimutkaistuminen ovat muuttaneet kuntakonsernien organisaatorakenteita ja luoneet uudenlaisia vaatimuksia johtamis- ja valvontajärjestelmälle sekä korostavat toimivan sisäisen valvonta- ja riskienhallintajärjestelmän merkitystä kunnan laadukkaassa johtamisessa (HE 24/2012 vp.). Toisaalta, listayhtiöiden hallinnointikoodin sisäistä tarkastusta koskevat suositukset ja niiden päivitykset (Arvopaperimarkkinayhdistys ry, 2015) pitävät sisäisen tarkastuksen listayhtiöiden hallinnointimallin kehittämiskeskustelun ytimessä. Tässä artikkelissa tuodaan keskusteluun uutta tietoa siitä, miten sisäisen tarkastuksen ammattikunta näkee roolinsa osana organisaation johtamis- ja valvontajärjestelmää lakisääteisen tilintarkastuksen, ylimmän johdon ja operatiivisen johdon ohella.

Artikkeli noudattelee seuraavanlaista rakennetta: johdantoa seuraa kirjallisuuskatsaus ja teoreettinen viitekehys, sen jälkeen esitetään menetelmälliset valinnat sekä keskeiset tulokset, ja lopuksi artikkelin keskeiset johtopäätökset ja yhteenveto.

## **Tuloksellisen sisäisen tarkastuksen edellytykset tutkimuskirjallisuudessa**

Tuloksellisuutta on pidetty toiminnan keskeisenä tavoitteena julkisilla varoilla toimivissa organisaatioissa jo vuosikymmenet ja käsitteen monenlaisista tulkinnoista on laaja kirjo tutkimuskirjallisuutta (ks. esim. Kanter & Brinkerhoff 1981; Kaplan & Norton 1996; Holzer & Kloby 2005). Toisaalta, voittoa tavoittelevissa yksityisen sektorin organisaatioissa toiminnan tuloksellisuusvaateet taloudellinen kannattavuus mukaan lukien voidaan nähdä organisaation toiminnan olemassaolon perustana. Esimerkiksi osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 5 §:n mukaan ”yhtiön toiminnan



tarkoitus on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jolle yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin”. Moniulotteinen tuloksellisuuden käsitteen määrittely antaa kiinnostavan lähtökohdan yhdistää sisäisen tarkastuksen toiminto organisaatioiden toiminnan tuloksellisuuden kehittämisen viitekehykseen. Aihepiiriin aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa sisäisen tarkastuksen tuloksellisuutta koskeva tutkimusaukko on tunnistettu (ks. Lenz & Hahn 2015), ja aihepiiriä koskeva kirjallisuus on lisääntymässä (ks. esim. Arena & Azzone 2009; Lenz ym. 2014; Mihret & Yismaw 2007; Soh & Martinov-Bennie 2011). Aiemmissa sisäisen tarkastuksen tuloksellisuutta koskevissa tutkimuksissa on nostettu esiin lukuisia toiminnon tuloksellisuuteen vaikuttavia osatekijöitä, jotka tässä artikkelissa kategorisoidaan seuraavien otsikoiden alle: 1) sisäisten tarkastajien ominaisuuksiin liittyvät kriteerit (ks. esim. Arena & Azzone 2009; Lenz & Hahn 2015; Mihret & Yismaw 2007; Soh & Martinov-Bennie 2011, 2) sidosryhmäsuhteisiin liittyvät kriteerit (ks. esim. Arena & Azzone 2009; Lenz ym. 2014; Mihret & Yismaw 2007; Soh & Martinov-Bennie 2011), sekä 3) toiminnalliset ja tarkastusprosessiin liittyvät kriteerit (ks. esim. Arena & Azzone 2009; Lenz & Hahn 2015; Mihret & Yismaw 2007).

## Tarkastajien ominaisuuksiin liittyvistä osatekijöistä

Sisäisten tarkastajien ominaisuuksia, osaamista ja tarkastusyksikön ominaisuuksia on tutkimuskirjallisuudessa pidetty toiminnon tuloksellisuuteen vaikuttavina tekijöinä. Tuloksellisen sisäisen tarkastuksen on selitetty liittyvän mm. tarkastajien suhteelliseen osuuteen organisaation työntekijämäärästä (Arena & Azzone 2009), yksikön rahallisiin resursseihin (IIA 2010; Lenz ym. 2014; Lenz & Hahn 2015; Soh & Martinov-Bennie 2011), alan ammattitutkintojen suorittamiseen (Arena & Azzone 2009; Sarens 2009), tarkastajien työkokemukseen (Sarens 2009) sekä tarkastajien sosiaalisiin taitoihin (Sarens 2009; Soh & Martinov-Bennie 2011). Tämän tutkimuksen taustana olevaan kyselylomakehaastatteluun on sisällytetty nämä viisi aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa esitettyä sisäisten tarkastajien ja

sisäisen tarkastuksen yksikön ominaisuuksiin liittyvää tuloksellisuuden osatekijää.

Sisäinen tarkastus on asiantuntijatoiminto, joka joutuu omalla osaamisellaan ansaitsemaan legitimitteettinsä organisaation hierarkiassa, joten on perusteltua tarkastella tarkastajien ja tarkastusyksikön ominaisuuksien yhteyttä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Yksittäisen asiantuntijatyöntekijän osaaminen ja koko tarkastusyksikön kollektiivinen osaaminen ovat perusteltuja osatekijöitä pohdittaessa monitulkintaista tuloksellisuuskäsitettä sisäisen tarkastuksen kontekstissa. Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa on osoitettu, että tarkastajien osaaminen toiminnon tuloksellisuutta tarkasteltaessa konkretisoituu mm. aktiivisuudessa suorittaa sisäisen tarkastuksen ammattitutkintoja, kuten esimerkiksi *Certified Internal Auditor* -tutkinto (Arena & Azzone 2009). Sarens (2009) nostaa omassa tutkimuksessaan ammattitutkintojen lisäksi keskeiseksi osaamisen osatekijäksi mm. tarkastajien työkokemuksen. Sisäisten tarkastajien työ organisaatiolle lisäarvoa tuottavassa asiantuntijayksikössä edellyttää kokemuseräistä ongelmanratkaisukykyä ja organisaation johtamisjärjestelmien kokonaisvaltaista hahmottamista, joten vankalla ja monipuolisella työkokemuksella on perusteltua olettaa olevan yhteys sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen.

Tutkimuksessa selvitetään myös sisäisten tarkastajien sosiaalisten taitojen yhteyttä toiminnon tuloksellisuuteen, sillä olemassa oleva tutkimustieto osoittaa sisäisen tarkastuksen tuloksellisuudella olevan yhteys tarkastajien ihmissuhdetaitoihin (ks. esim. Sarens 2009; Soh & Martinov-Bennie 2011). Tarkastustyö voidaan nähdä perusluonteeltaan ihmisen tekemänä toisen ihmisen työn jälkikäteen tapahtuvana arvosteluna, jossa sosiaalisilla taidoilla voi olla suuri merkitys esimerkiksi tehtyjen kehitysehdotuksien viemisessä käytäntöön ja tarkastuskohteiden saamisessa muuttamaan valittavia työskentelytapojaan tarkastajan esittämään suuntaan. Sisäinen tarkastus voi myös hankkia osaamista ulkopuolisilta palveluntarjoajilta tai investoida esimerkiksi ajantasaisiin työkaluihin pyrkiessään tulokselliseen toimintaan. Tämän mahdollistamiseksi johdon tarkastusyksikölle allokoii-

malla budjetilla eli yksikön käyttöön osoitetuilla rahallisilla resursseilla on perusteltua ajatella olevan merkitystä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuudelle. Tarkastusyksikön resurssien yhteys toiminnon tuloksellisuuteen on todettu lukuisissa aiemmissa sisäisen tarkastuksen tuloksellisuutta käsittelevissä tutkimuksissa (IIA 2010; Lenz ym. 2014; Lenz & Hahn 2015; Soh & Martinov-Bennie 2011).

## Sidosryhmäsuhteisiin liittyvistä osatekijöistä

Sisäisen tarkastuksen kansainvälisen ammattijärjestön IIA:n mukaan sisäisen tarkastuksen keskeinen tehtävä on tuottaa organisaatiolle lisäarvoa. Lisäarvon tuottamisen kokemus välittyy organisaatioon sen johdon kautta. Näin ollen on perusteltua tutkia tarkemmin sidosryhmäsuhteiden vaikutusta sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden edellytyksiin. Organisaation johtamisjärjestelmän toimijoina voidaan yleisesti pitää hallitusta, toimitusjohtajan johtamaa operatiivista johtoa, ulkoista tarkastajaa eli tilintarkastajaa sekä sisäistä tarkastusta. Tutkimuksessa tarkastellaan sisäisen tarkastuksen ja em. kolmen muun keskeisen johtamisjärjestelmän toimijan välisten vuorovaikutussuhteiden vaikutusta sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Sidosryhmäsuhteet hallitukseen ja tarkastusvaliokuntaan on nostettu aiemassa tutkimuskirjallisuudessa sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden edellytykseksi (ks. IIA 2010; Lenz ym. 2014; Lenz & Hahn 2015; Soh & Martinov-Bennie 2011). Hallitus ja sen tarkastusvaliokunta ovat organisaation ylin päätöksentekijä ja ne tekevät näin ollen viime kädessä päätökset myös mm. sisäisen tarkastuksen resursseista. Toimiva vuorovaikutussuhde hallitukseen ja sen tarkastusvaliokuntaan edesauttaa sitä, että sisäisen tarkastuksen keskeiset kehitysehdotukset tulevat hyvin ylimmän johdon tietoisuuteen. Suhteella on myös sisäisen tarkastuksen riippumattomuutta vahventava vaikutus, kun yksikkö ei toimi yksinomaan operatiivisen johdon alaisuudessa. Aikaisempi tutkimuskirjallisuus (ks. Arena & Azzone 2009) on esittänyt sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden kanalta merkitykselliseksi tekijäksi myös tarkastusvaliokunnan aktiivisuus-

den sisäiseen tarkastukseen liittyvissä kysymyksissä. Tämän voidaan ajatella heijastelevan tarkastusvaliokunnan kiinnostusta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan teemoihin ja samalla arvostusta sisäisen tarkastuksen tekemää työtä kohtaan. Tässäkin tutkimuksessa tarkastusvaliokunnan aktiivisuus sisäisen tarkastuksen kysymyksissä on nostettu omaksi tuloksellisuuden osatekijäksi.

Sisäisen tarkastuksen tulisi pyrkiä luomaan toimiva raportointi- ja vuorovaikutussuhde paitsi hallitukseen, myös toimivaan johtoon. Operaatiivinen johto kantaa organisaatiossa vastuun toimintojen kehittämishotokien implementoinnista käytäntöön, joten mm. hallintoprosessien kehittämisessä tukevan sisäisen tarkastuksen on tärkeää pyrkiä toimivaan vuorovaikutussuhteeseen operatiivisen johdon kanssa. Tässä tutkimuksessa kartoitetaan aikaisempaan tutkimustietoon perustuen sisäisen tarkastuksen ja operatiivisen johdon toimivan vuorovaikutussuhteen vaikutusta sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen (ks. IIA 2010; Lenz ym. 2014; Lenz & Hahn 2015) sekä johdon tarkastushavaintoihin suhtautumisen vaikutusta sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen (ks. Mihret & Yismaw 2007).

Johtoon liittyvien sidosryhmäsuhteiden ohella aikaisempi sisäisen tarkastuksen kirjallisuus esittää, että toiminnon tuloksellisuudella olisi yhteys toimivaan vuorovaikutussuhteeseen tarkastuksen kohteena olevien yksiköiden kanssa (ks. IIA 2010). Tarkastuksen kohteena olevien yksiköiden yhteistyöhaluisen ja avoimen suhtautumisen tarkastajiin voidaan olettaa sujuvoittavan tarkastajien työtä ja edesauttavan näin koko tarkastustoiminnon tuloksellisuutta. Sisäisen tarkastuksen ohella organisaation valvontajärjestelmäkokonaisuuden toinen keskeinen riippumaton toimija on ulkoinen tarkastus eli tilintarkastaja. Aikaisempaan kirjallisuuteen perustuen (ks. esim. IIA 2010; Lenz & Hahn 2015) myös sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen välisen vuorovaikutussuhteen yhteys sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen on tutkimuksen kohteena.

## Toiminnallisista osatekijöistä

Toiminnallisia ja tarkastusprosessiin liittyviä osatekijöitä on aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Arena & Azzone 2009; Lenz & Hahn 2015; Mihret & Yismaw 2007) nostettu esille tarkasteltaessa tuloksellisen sisäisen tarkastuksen edellytyksiä. Ainoastaan sisäisille tarkastajille suunnatuissa tutkimuksissa (ks. Arena & Azzone 2009; Mihret & Yismaw 2007) havaintoa voidaan pitää odotettuna, sillä sisäiset tarkastajat arvioivat tuloksellisuutta omista lähtökohdistaan eli itse tarkastusprosessista ja työskentelytavoista, jotka vaikuttavat toiminnon tuloksellisuuteen.

Aikaisempi sisäisen tarkastuksen tutkimuskirjallisuus (ks. Lenz ym. 2014) olettaa, että sisäisten tarkastajien käyttämällä riskienhallintatekniikoilla on yhteys sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Organisaation riskienhallintaprosessista on muodostunut yksi keskeisimmistä sisäisen tarkastuksen arvioinnin ja kehittämisen kohdealueista. Toisaalta, esimerkiksi Arena ja Azzone (2009) eivät tutkimuksessaan havainneet yhteyttä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden ja sisäisten tarkastajien riskienhallintaan osallistumisen välillä. Tämä tutkimus pyrkii edelleen selvittämään sisäisen tarkastuksen riskienhallintaan osallistumisen yhteyttä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen.

Aikaisempaan tutkimustietoon nojaten tutkimuksen toiminnallisiin tekijöihin on sisällytetty myös alaa sääntelevien säännösten ja hyvien käytäntöjen noudattaminen (IIA 2010; Lenz & Hahn 2015), tarkastusyksikön riippumattomuus ja tarkastajien objektiivisuus (IIARF 2011; Sarens 2009), sisäisen tarkastuksen ennakoiva toimintaote (IIARF 2011), tarkastusyksikön innovatiivisuus (IIA 2010), sekä sisäisten tarkastajien tuntemus tarkastuksen kohteena olevasta organisaatiosta tai yksiköstä (Soh & Martinov-Bennie 2011). Lakien, standardien ja alan hyvien käytäntöjen noudattaminen on aikaisemmissa tutkimuksissa nostettu sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden osatekijäksi (IIA 2010; Lenz & Hahn 2015). Sisäisen tarkastuksen ammattistandardien noudattamista voidaan toisaalta käytännön näkökulmasta pitää ammatin harjoittamisen perusedellytyksenä, jonka pohjalle sisäisen tarkastuksen tuloksellisuus rakentuu. Sama

pätee tarkastuksen riippumattomuuteen ja objektiivisuuteen, joita alan ammattistandardit velvoittavat sisäisiltä tarkastajilta. Tässä tutkimuksessa mukailaan aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta (IIARF 2011), jonka mukaan toiminnon riippumaton asema ja tarkastajien objektiivisuus on nähty sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden edellytyksinä.

Toiminnon tuloksellisuuden edellytykseksi on aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa (ks. IIARF 2011) esitetty sisäisen tarkastuksen ennakkoiva ote talousasioihin, sisäisiin kontroleihin ja riskeihin eli keskeisiin tarkastustoiminnon arvioinnin kohdealueisiin. Proaktiivisella toimintaotteella sisäinen tarkastus voi mm. pyrkiä osoittamaan organisaation päätöksentekijöille tavoittelevansa aidosti keskeistä roolia hallintoprosessien kehittäjänä ja tätä myötä lisäarvon tuottamista organisaatiolle. Sisäisestä tarkastuksesta muodostuva ensimmäinen mielikuva ei välttämättä ole uusia innovaatioita käyttöön ottava uudistumishaluinen asiantuntijajaksikko. Tutkimustieto kuitenkin osoittaa, että pyrkiessään tulokselliseen toimintaan tarkastajien tulisi nimenomaan pyrkiä innovatiivisuuteen ja uusiutumiseen esimerkiksi ottamalla käyttöön uudenlaisia tarkastusmenetelmiä (IIA 2010). Erityisesti organisaatioiden toimintaympäristöjen muutokset ja nopea teknologinen kehitys asettavat tarkastajille uudenlaisia vaatimuksia.

Viimeisenä toiminnallisena osatekijänä tähän tutkimukseen on sisällytetty tarkastajien tuntemus tarkastuksen kohteena olevasta organisaatiosta tai yksiköstä, jonka sisäistä valvontaa ja hallintoprosesseja he pyrkivät lähikohtaisesti kehittämään. Organisaatiotuntemus saattaa nousta esiin esimerkiksi tilanteissa, joissa valtaosa tarkastajien työpanoksesta hankitaan ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Tällöin tarkastajien organisaatiotuntemukselle saattaa olla luontaisia rajoitteita. Aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen nojautuen tässä tutkimuksessa pyritään kuitenkin kartoittamaan tarkastajien omia käsityksiä organisaatiotuntemuksen merkityksestä tarkastustoiminnon tuloksellisuudelle (ks. Soh & Martinov-Bennie 2011).

## Sisäisille tarkastajille kohdennettu kyselytutkimus ja tulokset

Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto muodostuu Sisäiset Tarkastajat ry:n (IIA Finland) jäsenistölle huhtikuussa 2018 kohdennetusta kyselylomakehaastattelusta. Kyselylomakkeella kartoitettiin Sisäiset Tarkastajat ry:n jäsenistön käsityksiä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen vaikuttavista osatekijöistä. Tutkimukseen valitut osatekijät perustuvat aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa esitettyihin kriteereihin. Kyselytutkimus lähetettiin sähköpostilla kaikille Sisäiset Tarkastajat ry:n jäsenille, joita oli tutkimuksen tekoheikellä runsaat 600 (Sisäiset Tarkastajat ry 2018). Vastauksia kyselyyn tuli yhteensä 95, joista yksi vastaaja otti kantaa vain viiteen väittämään. Tämän vastaajan osalta vastauksia ei huomioitu lopullisessa analyysissä. Lisäksi neljä vastaajaa jätti ottamatta kantaa yhteen väittämään. Näiden vastaajien osalta annetut vastaukset on huomioitu lopullisessa analyysissä. Näin ollen lopulliseen analyysiin huomioitiin yhteensä 94 vastaajan vastaukset. Kyselylomakkeella oli esitetty yhteensä 17 tutkimuskirjallisuudessa esiintynyttä tuloksellisuuden osatekijää, jotka luokiteltiin seuraavien otsikoiden alle: 1) sisäisten tarkastajien/sisäisen tarkastuksen yksikön ominaisuudet, 2) suhteet, sekä 3) toiminnalliset ja tarkastusprosessiin liittyvät tekijät. Ominaisuuskriteerejä lomakkeella esitettiin yhteensä 5 kappaletta, sidosryhmäsuhteisiin liittyviä tekijöitä 6 sekä toiminnallisia ja tarkastusprosessiin liittyviä tekijöitä yhteensä 6. Jokaiseen tuloksellisuuden osatekijään pyydettiin ottamaan kantaa asteikolla 1–4 seuraavasti: 1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=jokseenkin samaa mieltä, ja 4=täysin samaa mieltä. Kyselylomakehaastattelu toteutettiin verkkolomakeohjelmisto E-lomakkeella. Vastaukset annettiin täysin anonyymisti. Vastaajien taustaa tiedusteltiin ainoastaan kysymällä lomakkeen aluksi, työskenteleekö vastaaja organisaation omassa sisäisen tarkastuksen

yksikössä vai sisäisen tarkastuksen palveluja tarjoavassa yhteisössä<sup>1</sup>. Lomake on esitetty kokonaisuudessaan tämän tutkimuksen liitteenä 1.

Kyselylomaketutkimuksen yksityiskohtaiset tulokset on esitetty kuviossa 1. Kuvion 1 pylväskaaviossa on esitetty vastausten 1–4 jakauma laskevassa järjestyksessä alkaen siitä tuloksellisuuden osa-alueesta, joka sai eniten vastauksia neljä (täysin samaa mieltä). Kyselylomaketutkimuksessa eniten vastauksia neljä (täysin samaa mieltä) sai ”tarkastuksen riippumattomuus ja objektiivisuus”, jota piti tuloksellisuuteen vahvasti vaikuttavana osatekijänä 81 prosenttia kaikista vastaajista. 17 prosenttia vastaajista oli väittämästä jokseenkin samaa mieltä. Vaihtoehdot ”jokseenkin eri mieltä” ja ”täysin eri mieltä” saivat molemmat ainoastaan 1 vastaajan kannan. Näin ollen peräti 98 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että riippumattomuus ja objektiivisuus ovat tuloksellisen sisäisen tarkastuksen keskeinen elementti. Tämä ilmenee myös kuviosta 2, jossa kyselylomaketutkimuksen tulokset on esitetty palkkikaaviossa jaoteltuna samaa mieltä oleviin ja eri mieltä oleviin siten, että vastausvaihtoehdot 4 (täysin samaa mieltä) ja 3 (jokseenkin samaa mieltä) on laskettu yhteen sekä vastaavasti vaihtoehdot 2 (jokseenkin eri mieltä) ja 1 (täysin eri mieltä) on esitetty summattuna yhteen. Tulokset ovat linjassa sisäisen tarkastuksen ammattistandardien (Sisäiset Tarkastajat ry 2017) kanssa, jotka säätelevät sisäisen tarkastuksen toiminnan edellytykseksi riippumattoman aseman organisaatiossa sekä objektiivisuuden tarkastustyön toteuttamisessa. Myös aikaisempi tutkimuskirjallisuus esittää, että toiminnon riippumattomuus ja tarkastajien objektiivisuus ovat tuloksellisen sisäisen tarkastuksen keskeisiä elementtejä (ks. esim. IARF 2011; Lenz & Hahn 2015).

Toiseksi eniten vastauksia neljä saivat sisäisen tarkastuksen ja operatiivisen johdon sekä sisäisen tarkastuksen ja ylimmän johdon eli hallituksen väliseen vuorovaikutussuhteeseen liittyvät osatekijät. 79 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä siitä, että toimiva vuorovaikutus johdon kanssa

---

<sup>1</sup> Koska tutkimukseen osallistui ainoastaan 10 palveluntuottajaorganisaatiossa työskentelevää sisäistä tarkastajaa, ei vastauksia ole eroteltu palveluntuottajiin ja organisaatiossa toimiviin sisäisiin tarkastajiin.



vaikuttaa sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Operatiivisen johdon ja sisäisen tarkastuksen välisen yhteistyösuhteen toimivuus on näin ollen sisäisten tarkastajienkin näkökulmasta keskeinen tekijä siinä, miten tuloksellisenä sisäinen tarkastus organisaatiossa nähdään. Tämän tutkimuksen tulokset antavat siten tukea aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa esitetyille argumenteille, joiden mukaan suhde toimivaan johtoon määrittää keskeisesti sisäisen tarkastuksen tuloksellisuutta (ks. esim. IIA 2010; Lenz ym. 2014; Lenz & Hahn 2015; Soh & Martinov-Bennie 2011). Myös operatiivisen johdon suhtautuminen sisäisen tarkastuksen tekemisiin havaintoihin koettiin tutkimusaineiston perusteella erittäin merkityksellisenä tuloksellisuuteen vaikuttavana osatekijänä, kuten myös aikaisempi tutkimuskirjallisuus on osoittanut (ks. Mihret & Yismaw 2007). 77 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä, että johdon suhtautuminen havaintoihin vaikuttaa sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Tulos viittaa siihen, että sisäisen tarkastuksen ammattilaiset kokevat toimintonsa tuloksellisuuden liittyvän läheisesti siihen, miten organisaatio ja erityisesti sen operatiivinen johto suhtautuvat sisäisen tarkastuksen tekemisiin kehityskohteisiin tai puutteisiin ja pyrkivät huomioimaan ne toiminnassaan.

Operatiivisen johdon ja sisäisen tarkastuksen välisiin suhteisiin liittyvien osatekijöiden ohella myös ylimmän johdon eli hallituksen ja sisäisen tarkastuksen välinen vuorovaikutus koettiin hyvin merkityksellisenä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen vaikuttavana osatekijänä. Tutkimustulos on linjassa aikaisemman tutkimuskirjallisuuden kanssa (IIA 2010; Lenz ym. 2014; Lenz & Hahn 2015). 70 prosenttia kyselyyn vastanneista oli täysin samaa mieltä, että hallituksen ja sisäisen tarkastuksen välinen vuorovaikutus vaikuttaa sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen.

Kun kyselytutkimuksen vastauksia tarkastellaan karkeasti jaottelemalta vastaukset samaa mieltä oleviin (yhdistettynä vastausvaihtoehdot 3 ja 4) sekä eri mieltä oleviin (yhdistettynä vastausvaihtoehdot 1 ja 2), sisäisen tarkastuksen sidosryhmäsuhteisiin liittyvistä osatekijöistä täysin samaa mieltä tai osittain samaa mieltä oli 98 prosenttia vastaajista ”vuorovaikutus johdon kanssa” -osatekijän kohdalla, 96 prosenttia vastaajista ”johdon

suhtautuminen havaintoihin” -osatekijän kohdalla sekä 89 prosenttia vastaajista ”vuorovaikutus hallituksen kanssa” -osatekijän kohdalla (ks. kuvio 2). Yhteenvetona voidaan todeta, että sisäiset tarkastajat kokevat vuorovaikutussuhteen ylimmän johdon ja operatiivisen johdon kanssa erittäin merkityksellisenä sisäisen tarkastuksen toiminnon tuloksellisuuden kannalta. Mielenkiintoisen tuloksista tekee se, että sisäisten tarkastajien näkökulmasta toiminnon tuloksellisuuden keskeisempi osatekijä vaikuttaisi olevan toimiva vuorovaikutus operatiivisen johdon kanssa kuin vuorovaikutus hallituksen kanssa. Sisäisen tarkastuksen ammattistandardien (Sisäiset Tarkastajat ry 2017) mukaan sisäisen tarkastuksen tulee pyrkiä kahdensuuntaiseen raportointiin, jossa raportointi kohdennetaan sekä hallitukselle että operatiiviselle johdolle. Tällä pyritään takaamaan myös sisäisen tarkastuksen riippumaton asema organisaatiossa. Sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden kannalta raportointisuunnista keskeisempään rooliin vaikuttaisi tämän tutkimuksen tulosten valossa nousevan yhteydenpito operatiivisen johdon kanssa. Tulos on kiinnostava, sillä esimerkiksi sisäisen tarkastuksen ammattistandardien (Sisäiset Tarkastajat ry 2017) mukaan keskeiset päätökset sisäisen tarkastuksen järjestämisestä tekee organisaation hallitus. Voisi olettaa, että sisäinen tarkastus pyrki korostamaan asemaansa johtamis- ja valvontajärjestelmän keskeisenä toimijana panostamalla vuorovaikutukseen erityisesti ylimmän johdon eli hallituksen kanssa. Tätä taustaa vasten olisi voitu olettaa, että myös sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden kannalta vuorovaikutus hallituksen kanssa olisi korostunut. Huomionarvoista on kuitenkin se, että tässä tutkimuksessa tuloksellisuutta on tarkasteltu nimenomaan sisäisen tarkastuksen itsearviointin näkökulmasta, ja sisäisten tarkastajien arjessa vuorovaikutus operatiivisen johdon kanssa voi olla aktiivisempaa kuin yhteydenpito hallituksen kanssa.

Kaikilta osin sisäisen tarkastuksen sidosryhmäsuhteisiin liittyviä osatekijöitä ei yhdistetty vahvasti sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen, sillä peräti 50 prosenttia vastaajista oli joko täysin tai jokseenkin eri mieltä vuorovaikutuksen ulkoisen tarkastuksen kanssa liittymisestä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Vuorovaikutusta tarkastuksen kohteina olevien

yksiköiden ja sisäisen tarkastuksen välillä ei myöskään nähty vahvasti sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen vaikuttavana osatekijänä, sillä hieman yli puolet eli 57 prosenttia vastaajista oli muuttujasta täysin samaa mieltä. Tarkastusvaliokunnan aktiivisuudesta sisäisen tarkastuksen kysymyksissä toiminnon tuloksellisuuden osatekijänä oli täysin samaa mieltä 43 prosenttia vastaajista eli alle puolet tutkimukseen osallistuneista. Nämä muiden sidosryhmäsuhteisiin liittyvien osatekijöiden tulokset vahventavat omalta osaltaan käsitystä, että nimenomaan kokonaisvaltainen toimiva yhteistyö sisäisen tarkastuksen ja operatiivisen johdon sekä ylimmän johdon välillä vaikuttaisi olevan sisäisten tarkastajien näkökulmasta keskeinen tuloksellisuuteen vaikuttava tekijä.

Operatiivisen johdon ja ylimmän johdon sekä sisäisen tarkastuksen väliin suhteisiin liittyvien tekijöiden lisäksi sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen näyttäisi vahvimmin liittyvän tarkastajan sosiaaliset taidot. Sisäisen tarkastajan sosiaaliset taidot yhdisti sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen vahvimmin 69 prosenttia vastaajista. ”Sosiaaliset taidot” -osatekijästä osittain samaa mieltä oli 26 prosenttia vastaajista, joten yhteensä 95 prosenttia vastaajista piti sosiaalisia taitoja sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen vaikuttavana tekijänä. Muista sisäisten tarkastajien ominaisuuksiin liittyvistä osatekijöistä toiminnon tuloksellisuuteen vahvimmin yhdistettiin tarkastajien työkokemus, jonka osalta täysin samaa mieltä oli 62 prosenttia vastaajista ja osittain samaa mieltä 30 prosenttia vastaajista. Kokonaisuutena sisäisten tarkastajien tai tarkastusyksikön ominaisuuksiin liittyvät osatekijät eivät tämän tutkimuksen tulosten valossa nousseet keskeisimpien sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen vaikuttavien tekijöiden joukkoon. Peräti 43 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että sisäisen tarkastuksen yksikön koko vaikuttaa toiminnon tuloksellisuuteen. Yksikön rahallisten resurssien määrästä oli jokseenkin tai täysin eri mieltä yhteensä 37 prosenttia vastaajista, vastaavasti ammatitutkintojen suorittamisesta eri mieltä olevien yhteenlaskettu osuus oli 34 prosenttia.

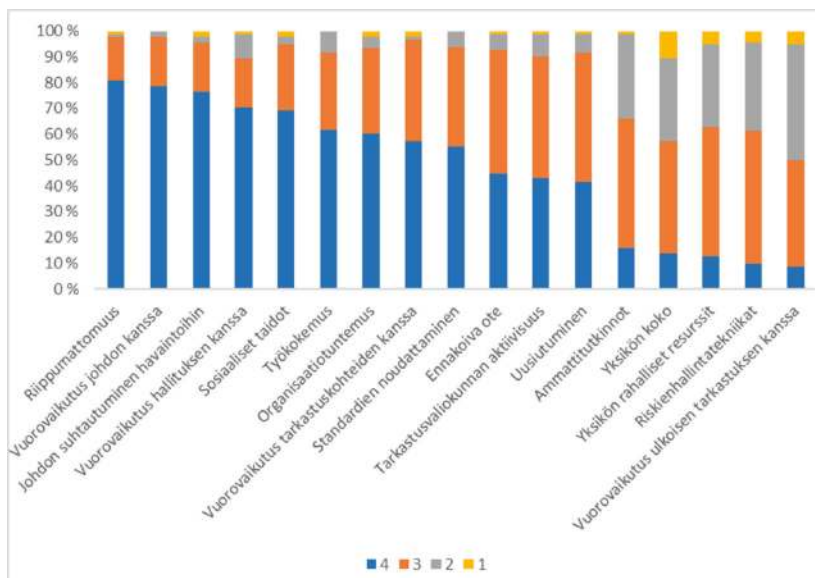
Kolmantena sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen vaikuttavien tekijöiden ryhmänä esitettiin tässä tutkimuksessa toiminnalliset ja tarkastusprosessiin liittyvät osatekijät, joista ”tarkastuksen riippumattomuus ja objektiivisuus” -osatekijä oli tutkimustulosten mukaan vahvimmin sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen yhdistetty osatekijä, kuten edellä on esitetty. Muut toiminnalliset ja tarkastusprosessiin liittyvät tekijät eivät nousseet tämän tutkimuksen tulosten perusteella vahvimmin sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen yhdistettäviin tekijöihin. ”Tarkastettavan organisaation tai yksikön tuntemus” -osatekijästä 56 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä, ja vastaavasti ”lakien, standardien ja alan hyvien käytäntöjen noudattaminen” -osatekijästä 52 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä. ”Ennakoiva ote talousasioihin, sisäisiin kontrolleihin ja riskeihin” -osatekijästä 45 prosenttia vastaajista eli alle puolet oli täysin samaa mieltä.

Nykyaikaisessa sisäisessä tarkastuksessa voisi ajatella korostuvan innovatiivisuus ja kyky uusiutua. Myös aikaisempi tutkimuskirjallisuus on todennut mm. innovatiivisten kehittämistoimenpiteiden määrän olevan keskeinen sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden edellytys (ks. IIA 2010). Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että suomalaisista sisäisen tarkastuksen ammattilaisista 41 prosenttia eli selvästi alle puolet oli täysin samaa mieltä siitä, että innovatiivisuus ja uusiutuminen vaikuttavat sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Lopuksi, ainoastaan 10 prosenttia vastaajista oli täysin samaa mieltä siitä, että sisäisen tarkastuksen osallistuminen riskienhallintaan vaikuttaa sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Tulos on merkittävä ottaen huomioon sisäisen tarkastuksen keskeiset tavoitteet, joista yksi tärkeimmistä on tuottaa organisaatiolle lisäarvoa parantamalla riskienhallintaprosesseja. Suomalaisen sisäisten tarkastajien mielipiteiden mukaan riskienhallintatekniikoiden käyttämisellä ei ole vahvaa yhteyttä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen.

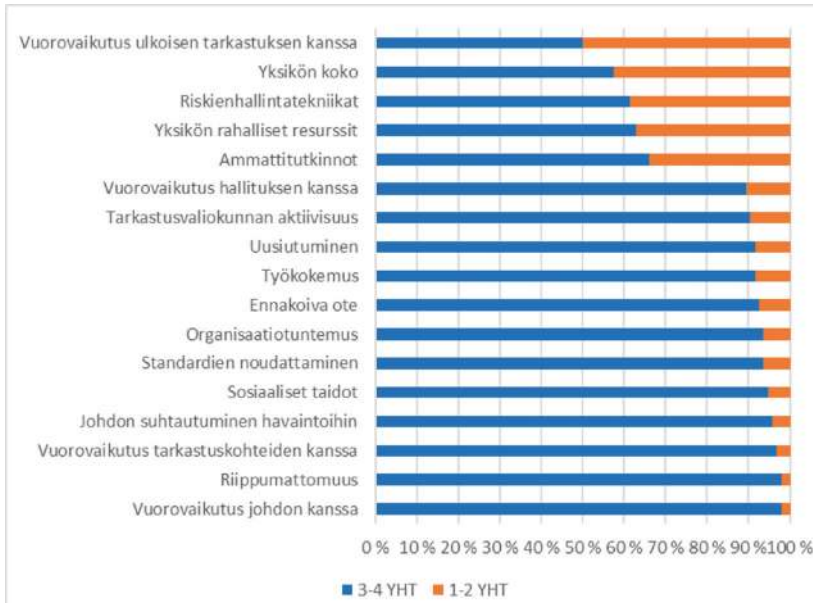
Taulukko 1. Sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen vaikuttavien osatekijöiden vastausjakauma asteikolla 1 (täysin eri mieltä), 2 (jokseenkin eri mieltä), 3 (jokseenkin samaa mieltä) ja 4 (täysin samaa mieltä).

Tuloksellisuuden osatekijä	4	3	2	1	YHT	Keskiarvo
Riippumattomuus	75	16	1	1	93	3,77
Vuorovaikutus johdon kanssa	74	18	2	0	94	3,77
Johdon suhtautuminen havaintoihin	72	18	2	2	94	3,70
Sosiaaliset taidot	65	24	3	2	94	3,62
Vuorovaikutus hallituksen kanssa	66	18	9	1	94	3,59
Työkokemus	58	28	8	0	94	3,53
Vuorovaikutus tarkastuskohteiden kanssa	54	37	1	2	93	3,52
Organisaatiotuntemus	56	31	4	2	93	3,52
Standardien noudattaminen	52	36	6	0	94	3,49
Ennakoiva ote	42	45	6	1	94	3,36
Tarkastusvaliokunnan aktiivisuus	40	44	8	1	93	3,32
Uusiutuminen	39	47	7	1	94	3,32
Ammattitunnukset	15	47	31	1	94	2,81
Yksikön rahalliset resurssit	12	47	30	5	94	2,70
Riskienhallintatekniikat	9	48	32	4	93	2,67
Yksikön koko	13	41	30	10	94	2,61
Vuorovaikutus ulkoisen tarkastuksen kanssa	8	39	42	5	94	2,53

## Sisäisen tarkastuksen tuloksellisuus



Kuvio 1. Sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen vaikuttavien osatekijöiden prosentuaalinen vastausjakauma asteikolla 1 (täysin eri mieltä), 2 (jokseenkin eri mieltä), 3 (jokseenkin samaa mieltä) ja 4 (täysin samaa mieltä).



Kuvio 2. Sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen vaikuttavien osatekijöiden prosentuaalinen vastausjakauma asteikolla 1 (täysin eri mieltä) ja 2 (jokseenkin eri mieltä) yhteenlaskettuna, sekä 3 (jokseenkin samaa mieltä) ja 4 (täysin samaa mieltä) yhteenlaskettuna.

## Johtopäätökset ja yhteenvedo

Tämän tutkimuksen tuloksista voidaan johtaa keskeisiä päätelmiä niin teoreettisesta kuin käytännön näkökulmasta. Teoreettisesta näkökulmasta tutkimus vahvistaa aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä käsityksiä siitä, millaisista osatekijöistä tuloksellisen sisäisen tarkastuksen edellytykset muodostuvat. Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden mukaan sisäisen tarkastuksen ja operatiivisen johdon sekä sisäisen tarkastuksen ja ylimmän johdon (hallituksen) väliset vuorovaikutussuhteet ovat keskeisiä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuutta määrittäviä osatekijöitä (ks. esim. IIA 2010; Lenz ym. 2014; Lenz & Hahn 2015; Mihret & Yismaw 2007;

Soh & Martinov-Bennie 2011). Tämän tutkimuksen tulokset tukevat näitä aikaisemmassa kirjallisuudessa esitettyjä havaintoja. Tulosten perusteella voidaan tulkita, että toimiakseen tuloksellisesti sisäisen tarkastuksen on kyettävä rakentamaan luottamuksellinen ja toimiva vuorovaikutussuhde keskeisistä sidosryhmistä erityisesti operatiiviseen johtoon ja hallitukseen. Yleisesti tutkimuksen tulokset herättävät ajatuksia organisaatioiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien eri toimijoiden keskinäisistä suhteista, ja erityisesti sisäisen tarkastuksen suhteista muihin hallinnointijärjestelmän toimijoihin. Organisaation hallinnointijärjestelmään voidaan asemoida seuraavat neljä toimijaa: 1) hallitus, 2) operatiivinen johto, 3) ulkoinen tarkastus, ja 4) sisäinen tarkastus (ks. esim. Arvopaperimarkkinayhdistys 2015). Tämän tutkimuksen tulosten perusteella sisäisen tarkastuksen yhteistyö vaikuttaisi ulottuvan muihin hallinnointijärjestelmän keskeisiin toimijoihin tilintarkastajaa lukuun ottamatta, sillä peräti 50 prosenttia vastaajista oli joko räysin tai jokseenkin eri mieltä sisäisen tarkastuksen ja ulkoisen tarkastuksen välisen vuorovaikutussuhteen liittymisestä sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Havainto ei tue kokonaisvaltaisen valvontajärjestelmän yhtenäisyyttä suomalaisessa kontekstissa, sillä tulokset viittaavat vähäisempään vuorovaikutukseen tilintarkastajien ja sisäisten tarkastajien kesken. Tulos on merkittävä, sillä tilintarkastajaa pidetään aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa sisäisen tarkastuksen keskeisenä asiakkaana (ks. esim. IIA 2010; Lenz & Hahn 2015), ja sisäisen tarkastuksen tuloksellisuudella on kansainvälisten tilintarkastusalan standardien (ST-Akatemia, 2017) mukaan tärkeä merkitys tilintarkastuksen suunnittelussa ja toteutuksessa<sup>2</sup>. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella vaikut-

<sup>2</sup> Kansainvälisistä tilintarkastusalan standardeista (ISA-standardit) esimerkiksi ISA 240 *Väärinkäytöksiin liittyvät tilintarkastajan velvollisuudet tilintarkastuksessa*, ISA 250 *Säästöjen ja määräysten huomioon ottaminen tilintarkastuksessa*, ISA 260 *Kommunikointi hallintoelinten kanssa*, ISA 265 *Kommunikointi sisäisen valvonnan puutteellisuuksista hallintoelimille ja toimivalle johdolle*, ISA 300 *Tilintarkastuksen suunnittelu*, ISA 315 *Olellaisen virheellisuuden riskien tunnistaminen ja arvioiminen yhteisöstä ja sen toimintaympäristöstä muodostetun käsityksen avulla*, ISA 600 *Erityisiä näkökohtia – konsernitilinpäätösten tilintarkastukset* ja ISA 610 *Sisäisten tarkastajien tekemän työn käyttäminen* sisältävät tilintarkastajaa velvoittavia vaatimuksia ja ohjeistusta, joiden mukaan tilintarkastuksessa on huomioitava sisäisen tarkastuksen tekemä työ ja arvioitava sen tehokkuutta.



taisi siltä, että sisäisten tarkastajien näkökulmasta vuorovaikutussuhde tilintarkastajaan ei kuitenkaan ole sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden keskeisimpiä osatekijöitä. Toiseksi, tutkimustulokset tukevat globaalissa kontekstissa tehtyä tutkimushavaintoa (ks. IIA RF 2011), jonka mukaan sisäisen tarkastuksen riippumaton asema organisaation sisällä sekä tarkastajien objektiivisuus työtä tehdessään ovat erittäin keskeinen toiminnon tuloksellisuutta määrittävä tekijä. Tässä tutkimuksessa riippumattomuus ja objektiivisuus nousivat tarkastajien keskuudessa kaikkein keskeisimmäksi sisäisen tarkastuksen tuloksellisuutta määrittäväksi osatekijäksi.

Kolmas tämän tutkimuksen keskeinen teoreettinen johtopäätös on tiettyjen sisäisten tarkastajien ja tarkastusyksikön ominaisuuksiin liittyvien osatekijöiden vähäisempi yhteys sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella hämmästyttävän harva sisäinen tarkastaja oli täysin samaa mieltä siitä, että tarkastusyksikön koko, yksikön käytössä olevat rahalliset resurssit tai ammattitutkintojen, kuten esimerkiksi *Certified Internal Auditor* -tutkinnon, suorittaminen vaikuttavat sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen. Tämän tutkimuksen tulokset tukevat näin ollen vain osittain aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä havaintoja, joiden mukaan tarkastusyksikön koolla (Arena & Azzone 2009), resursseilla (IIA 2010; Lenz ym. 2014; Lenz & Hahn 2015; Soh & Martinov-Bennie 2011) ja ammattitutkintojen suorittamisella (Sarens, 2009) on yhteys sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen.

Käytännön näkökulmasta tämän tutkimuksen tulosten perusteella voisi päätellä, että niukemmillaakin oikein kohdennetuilla resursseilla on mahdollista organisoida tuloksellinen sisäinen tarkastus. Havainto on merkittävä erityisesti sääntely-ympäristössä, jossa sisäisen tarkastuksen toiminto on pääasiassa säädetty vapaaehtoiseksi toiminnoksi osana organisaation johtamis- ja valvontajärjestelmää. Tutkimustulos on hyödyllinen päätöksentekijöille, jotka pohtivat sisäisen tarkastuksen järjestämistä vapaaehtoiselta pohjalta ja tekevät päätöksiä niukkojen resurssien allokoinnista eri johtamisjärjestelmän toimijoiden kesken. Tämän tutkimuksen tulokset ovat hyödyllisiä myös sisäisen tarkastuksen ammattilaisille, jotka

voivat hyödyntää tuloksia kehittäessään toimintaansa tuloksellisempaan suuntaan ja pyrkiessään näin nostamaan toimintoaan yhä keskeisemmäksi toimijaksi organisaation hallinnointijärjestelmässä.

Tutkimus antaa pohjaa jatkotutkimukselle sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuden edellytyksistä esimerkiksi laajemmalla osatekijäjoukolla. Myös tuloksellisuuteen vaikuttavien osatekijöiden analysointi sisäisen tarkastuksen palveluntarjoajien ja organisaatiossa toimivien sisäisten tarkastajien kesken on kiinnostava jatkotutkimusteema. Lisäksi, sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuskeskusteluun on mahdollista saada syvyyttä ottamalla tarkasteluun myös muiden keskeisten toiminnon sidosryhmien, kuten hallituksen, tarkastusvaliokunnan, operatiivisen johdon ja tilintarkastajan näkökulmia. Toisaalta sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen voitaisiin saada uusia näkökulmia tutkimalla organisaatioon perustetun sisäisen tarkastuksen yhteyttä organisaation taloudelliseen menestykseen. Tämänkaltaisen tutkimus voisi avata sisäisen tarkastuksen tuottamaa lisäarvoa uudesta näkökulmasta. Tällä tutkimuksella on luontaisia rajoitteita ja sen tulosten tulkintaan liittyy varauksia. Tämä tutkimus toteutettiin täysin suomalaisella kohdeaineistolla, joten kansainvälisillä aineistoilla tehtävät tutkimukset voisivat edelleen laajentaa tiedeyhteisön ymmärrystä monitulkintaisesta sisäisen tarkastuksen tuloksellisuudesta. Edelleen, tutkimuksen tulokset antavat sisäisen tarkastuksen tuloksellisuudesta vain tarkastajien omia käsityksiä peilaavan kuvan. Toisaalta, myös näihin tarkastajien antamien vastausten pohjalta muodostettuihin tutkimustuloksiin liittyy tulkinnanvaraisuutta alan nopean kehityksen ja tuloksellisuuskäsitteen erilaisten tulkintojen johdosta.

## **Kiitokset**

Tässä tutkimuksessa käytetty kyselylomakehaastatteluaineisto on osa hallintotieteiden kandidaatti Aurora Havukaisen opinnäytetyötä, joka hyväksyttiin Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa toukokuussa 2018. Kiitän häntä aineiston luovuttamisesta jatkotutkimuskäyttöön.

## Lähteet

- Arena, M. & Azzone, G. (2009) Identifying Organizational Drivers of Internal Audit Effectiveness. *International Journal of Auditing*, 13, 43–60.
- Arvopaperimarkkinayhdistys ry (2015) *Hallinnointikoodi 2015*. <https://cgfinland.fi/wp-content/uploads/sites/39/2015/10/hallinnointikoodi2015finweb1.pdf>. Viitattu 3.7.2018.
- Asetus valtion talousarviosta 1243/1992.
- Carcello, J. V., Hermanson, D. R. & Raghunandan, K. (2005) Factors Associated with US Public Companies' Investment in Internal Auditing. *Accounting Horizons*, Vol. 19, No. 2, 69–84.
- Goodwin, J. (2004) A comparison of internal audit in the private and public sectors. *Managerial Auditing Journal*, Vol. 19, No. 5, 640–650.
- Hallituksen esitys kuntalain muuttamisesta HE 24/2012 vp.
- Havukainen, A. (2018) *Sisäisen tarkastuksen tuloksellisuus – näkemyksiä organisaatioiden omilta tarkastajilta sekä palveluntuottajilta*. Tampereen yliopiston kandidaatintutkielma.
- Holzer, M. & Kloby, K. (2005) Public performance measurement. An assessment of the state-of-the-art and models for citizen participation. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54 (7), 517–532.
- Kanter, R. M. & Brinkerhoff, D. (1981) Organizational Performance: Recent Developments in Measurement. *Annual Review of Sociology*, 7, 321–349.
- Kaplan R. S. & Norton, D. P. (1996) *Translating Strategy into Action: The Balanced Scorecard*. Boston: Harvard Business Press.
- Kuntalaki 365/2012.
- Kuntalaki 420/2015.
- Lenz, R. & Hahn, U. (2015) A synthesis of empirical internal audit effectiveness literature pointing to new research opportunities. *Managerial Auditing Journal*, 30 (1), 5–33.
- Lenz, R., Sarens, G. & D'Silva, K. (2014) Probing the Discriminatory Power of Characteristics of Internal Audit Functions: Sorting the Wheat from the Chaff. *International Journal of Auditing*, 18 (2), 126–138.
- Lumijärvi, I. (2009) *Johdamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Martikainen, J.-P., Meklin, P., Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. (2002) *Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen. Kuntien näkemyksiä tilintarkastuksesta, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista*. Tampere: Tampere University Press.

- Mihret, D. G. & Yismaw, A. W. (2007) Internal audit effectiveness: an Ethiopian public sector case study. *Managerial Auditing Journal*, 22 (5), 470–484.
- Osakeyhtiölaki 624/2006.
- Paape, L., Scheffe, J. & Snoep, P. (2003) The Relationship Between the Internal Audit Function and Corporate Governance in the EU – a Survey. *International Journal of Auditing*, Vol. 7, 247–262.
- Rediker, K. & Seth, A. (1995) Boards of Directors and Substitution Effects of Alternative Governance Mechanisms. *Strategic Management Journal*, 16 (2), 85–99.
- Rönkkö, J. & Lilja, M. (2016) Tuloksellisen sisäisen tarkastuksen edellytykset kuntaorganisaatioissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 44 (2), 27–43.
- Sarens, G. (2009) Internal Auditing Research: Where are we going? Editorial. *International Journal of Auditing*, 13, 1–7.
- Sisäiset tarkastajat ry (2017) *Sisäisen tarkastuksen kansainväliset ammattistandardit*. Standardien käännös. [https://theiia.fi/wp-content/uploads/2016/12/standards\\_2017\\_fi.pdf](https://theiia.fi/wp-content/uploads/2016/12/standards_2017_fi.pdf). Viitattu 10.7.2018.
- Sisäiset tarkastajat ry (2018) <https://theiia.fi/yhdistys/>. Viitattu 29.6.2018.
- Sisäiset tarkastajat ry (2018) *Ammatillinen ohjeistus*. <https://theiia.fi/sisainen-tarkastus/ammattillinen-ohjeistus/>. Viitattu 12.7.2018.
- Soh, D.S.B. & Martinov-Bennie, N. (2011) The internal audit function: Perceptions of internal audit roles, effectiveness and evaluation. *Managerial Auditing Journal*, 26 (7), 605–622.
- ST-Akatemia (2017) *Kansainväliset tilintarkastusalan standardit*. Helsinki: ST-Akatemia Oy.
- The IIA Research Foundation (IIARF) (2011) *The IIA's Global Internal Audit Survey: A Component of the CBOK Study, Measuring Internal Auditing's Value, Report III*. Altamonte Springs, Florida: The Institute of Internal Auditors Research Foundation. <https://na.theiia.org/iiarf/Public%20Documents/2010-CBOK-Measuring-IA-Value.pdf>. Viitattu 12.7.2018.
- The Institute of Internal Auditors (IIA) (2010) *Practice Guide: Measuring Internal Audit Effectiveness and Efficiency, Recommended Guidance*. <https://na.theiia.org/standards-guidance/recommended-guidance/practice-guides/Pages/Measuring-Internal-Audit-Effectiveness-and-Efficiency-Practice-Guide.aspx>. Viitattu 12.6.2018.

## *Liite 1 Kyselylomake*

### Toimenkuva

1. Sisäinen tarkastaja organisaation omassa sisäisen tarkastuksen yksikössä
2. Palveluntarjoaja sisäisen tarkastuksen palveluja tarjoavassa yhteisössä

Mitkä seuraavista asioista mielestänne vaikuttavat sisäisen tarkastuksen tuloksellisuuteen? Vastaukset asteikolla 1–4:

- 1=Täysin eri mieltä
- 2=Jokseenkin eri mieltä
- 3=Jokseenkin samaa mieltä
- 4=Täysin samaa mieltä

### Sisäisten tarkastajien/sisäisen tarkastuksen yksikön ominaisuudet

1. Sisäisen tarkastuksen yksikön koko
2. Yksikön rahallisten resurssien määrä
3. Ammattitutkintojen (esim. CIA) suorittaminen
4. Työkokemus sisäisen tarkastuksen parissa
5. Tarkastajien sosiaaliset taidot

### Suhteet

1. Toimiva vuorovaikutus hallituksen/tarkastusvaliokunnan kanssa
2. Tarkastusvaliokunnan aktiivisuus sisäisen tarkastuksen kysymyksissä
3. Toimiva vuorovaikutus johdon kanssa
4. Johdon suhtautuminen tarkastushavaintoihin
5. Toimiva vuorovaikutus tarkastuksen kohteina olevien yksiköiden kanssa
6. Toimiva vuorovaikutus ulkoisen tilintarkastajan kanssa

### Toiminnalliset ja tarkastusprosessiin liittyvät tekijät

1. Lakien, standardien ja alan hyvien käytäntöjen noudattaminen
2. Tarkastuksen riippumattomuus ja objektiivisuus
3. Sisäisen tarkastuksen osallistuminen riskienhallintaan (riskienhallintatekniikoiden käyttäminen)
4. Ennakoiva ote talousasioihin, sisäisiin kontrolleihin ja riskeihin
5. Innovatiivisuus ja uusiutuminen (esim. uusien tarkastusmenetelmien käyttöönotto)
6. Tarkastettavan organisaation/yksikön tuntemus

# Epävarmat veropositiot tilinpäätöksessä

## – verovelan todennäköisyyden ja määrän arviointia koskevia suuntaviivoja

*Matti Urpilainen*

ARTIKKELISSA TARKASTEELLAAN epävarmoja veropositioita koskevaa sääntelyä sekä tuodaan esiin kotimaisten veroriitojen ja veroprosessin erityispiirteitä, jotka käytännössä vaikuttavat arvioinnin toteuttamiseen ja luotettavuuteen. Nämä erityispiirteet ovat huomionarvoisia sekä tilinpäätöksen että tilintarkastuksen näkökulmasta. Yritysten veroriidat ovat Suomessa olleet enenevässä määrin esillä julkisuudessa ja verotuksen sääntelymuutokset Suomessa ja muualla ovat yleisesti lisänneet tulkinnallista epävarmuutta. Verotukseen liittyvät tulkintarisikit ovat muutaman viime vuoden aikana nousseet uudella tavalla veroammattilaisten lisäksi myös yritysten yleisjohton ja tilintarkastajien tietoisuuteen. Epävarmoja veropositioita koskevia tilinpäätöskäytäntöjä voi olla syytä tarkentaa ja arvioida uudelleen myös vuoden 2019 alusta voimaan tulleen tulkintaohjeen IFRIC 23:n valossa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on FIN48-standardin osalta havaittu, että viranomais-

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 149–172.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

ten mahdollisuus hyödyntää taloudellista raportointia varten tuotettuja yksityiskohtaisia analyysejä verovalvonnassa saattaa olla ongelmallista. Artikkelin aihe on ajankohtainen sekä vero-oikeuden että tilinpäätösraportoinnin näkökulmasta.

## Johdanto

Verotus aiheuttaa yritystoiminnassa merkittävää epävarmuutta. Epävarmuus korostuu erityisesti kansainvälisessä yritystoiminnassa. Verotuksessa noudatettavan erillisyyhtiöperiaatteen mukaisesti jokaisen konserniyhtiön tulonmuodostuksen on oltava markkinaehtoista. Siirtohinnoittelu muodostaa tämän hetken yritysverotuksessa laajimman ja vaikeimmin hallittavan epävarmuustekijän.<sup>1</sup> Myös moniin yritys- ja rahoitusjärjestelyihin voi liittyä merkittävää tulkinnallista epävarmuutta.

Yritykset voivat hallita verotukseen liittyviä epävarmuustekijöitä proaktiivisesti mm. laatimalla riittävän konservatiivisia riskiarvioita ja tunnistamalla niiden pohjalta potentiaalisia veroriskejä oma-aloitteisesti ja ennen kuin ne nousevat esille viranomaisaloitteisesti verovalvonnassa, erityisesti jälkikäteen suoritettavassa verotarkastuksessa. Tämän lisäksi yritys voi pyrkiä varmistumaan oikeasta verokohtelusta hakemalla sitovan ennakkoratkaisun Verohallinnolta tai Keskusverolautakunnalta, tai pyytämällä Verohallinnolta ennakkollista keskustelua.<sup>2</sup> Siirtohinnoittelun markkinaehtoisuudesta yritys voi pyrkiä varmistumaan hakemalla kahden tai useamman valtion välistä ennakkohinnoittelusopimusta (APA).<sup>3</sup>

Verotukseen liittyvän epävarmuuden hallintaa vaikeuttaa se, että kaikkiin tulkintaongelmiin ei ole mahdollista saada varmoja vastauksia etukäteen. Kirjanpitovelvollisten yritysten osalta tuloverotuksen toimittaminen tapahtuu keskeisesti niiden tietojen pohjalta, jotka yritys itse antaa

---

<sup>1</sup> Siirtohinnoittelusta erityisesti tilinpäätösraportoinnin kannalta ks. Susan C. Brokowski & Mary Anne Gaffney: FIN 48, uncertainty, and transfer pricing: (Im)Perfect together? *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* 21(2012), 32–51. Kirjoittajien johtopäätöksenä on, että US GAAP:in epävarmoja veropositioita koskeva FIN 48 on vuoden 2008 jälkeen parantanut raportoinnin läpinäkyvyyttä. Kirjoittajien mukaan siirtohinnoittelu on ”the most uncertain of tax positions”, muun ohessa siksi että käytännön tilanteissa lopullinen tulkinta voi muodostua vasta viranomaisen ja verovelvollisen ehdottamien siirtohinnoittelumenetelmien kompromissina.

<sup>2</sup> Ks. tarkemmin Johanna Waal: *Konserniverokeskuksen uudet työkalut 1/3: Ennakkollinen keskustelu. Verotus 3/2017*, 319–327.

<sup>3</sup> Ennakkohinnoittelusopimusten tarpeellisuudesta erityisesti tilinpäätösraportoinnin kannalta ks. Christopher Capuzzi: *Transfer Pricing and FIN 48: Removing Uncertainty through the Advanced Pricing Agreement Process*. *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol 30 (Summer 2010), 721–741.



veroilmoituksessaan osana lakiin pohjautuvaa ilmoittamisvelvollisuuttaan. Verotuksen toimittamisen perusteeksi otetaan useimmissa tapauksissa yrityksen itse tekemät laintulkintaratkaisut sellaisenaan. Näin ollen ensivaiheen tulkintavastuu esimerkiksi siitä, mikä on tai ei ole Suomessa veronalaista tuloa tai vähennyskelpoista menoaa, on korostuneesti verovelvollisella itsellään. Oma-aloitteisten verojen, kuten arvonlisäveron osalta tämä asetelma on vieläkin selkeämpi. Verohallinto voi palata asiaan verotarkastuksessa tai muun verovalvonnan yhteydessä ja oikaista virheellisesti toimitettua ja virheelliseen laintulkintaan perustuvaa verotusta verovelvollisen vahingoksi jälkikäteen.

Lähes kaikenlaisessa yritystoiminnassa syntyy tilanteita, joissa yrityksen ja Verohallinnon välille voi syntyä näkemysero oikeasta verokohtelusta. Näkemysero voi koskea kuluvaan tilikautta tai edeltäviä tilikausia, ja näkemysero voi olla piilevä tai se voi olla aktualisoitunut esimerkiksi verotarkastuksen johdosta.

Kirjanpidon ja tilinpäätösraportoinnin kannalta voidaan puhua ns. epävarmoista veropositioista. Yrityksen tilinpäätösraportoinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä ei ole sillä, onko epävarman veroposition olemassaolo havaittu esimerkiksi verotarkastuksessa tai onko se muuten Verohallinnon toimesta riitautettu. Yrityksellä saattaa olla kirjanpitosääntelyn nojalla velvollisuus tehdä epävarmasta veropositioista pakollinen varaus tai ilmoittaa siitä tilinpäätöksen liitetiedoissa. Kysymys on olennaisuusarvioinnista ja todennäköisyysarvioinnista: onko erä olennainen ja onko todennäköistä, että yritykselle epäedullinen tulkinta jää pysyväksi mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta. Julkisesti noteerattujen yhtiöiden osalta asialla on liittynyt myös arvopaperimarkkinalain mukaiseen tiedottamisvelvollisuuteen.<sup>4</sup>

Tässä artikkelissa tarkastellaan epävarmoja veropositioita koskevaa sääntelyä sekä tuodaan esiin suuntaviivoja, joiden mukaisesti veroposi-

---

<sup>4</sup> Sääntelyn taustalla on EU:n markkinoiden väärinkäyttöasetus 596/2014. Sisäpiirintiedon määritelmä on asetuksen 7 artiklassa ja julkistamisvelvollisuus on määritelty 17 artiklassa.

tioiden määrää ja suuruutta on käytännön tilanteissa arvioitava.<sup>5</sup> Tähän liittyen artikkelissa nostetaan esiin seikkoja, joilla voi olla merkitystä epävarmoja veropositioita koskevan arvioinnin ja tilinpäätösraportoinnin kannalta sekä arvioitaessa mihin suuntaan tätä koskevat käytännöt ovat kehittymässä. Artikkelin aihe on ajankohtainen.

Yritysten veroriidat ovat Suomessa olleet enenevässä määrin esillä julkisuudessa, jolloin verotuksen tulkintariskit ja niiden taloudellinen mitakaava on tullut laajalti tietoon ja huomion kohteeksi yritysten johdossa ja tilintarkastuksessa. Tämä yhdessä tilintarkastusalan valvonnan terävöitymisen kanssa saattaa antaa aiheen arvioida uudelleen epävarmojen veropositioiden raportointia koskevia käytäntöjä. Epävarmojen veropositioiden yksityiskohtainen ja aikaisessa vaiheessa tapahtuva raportointi parantaa yrityksen tilinpäätösinformaation laatua, mutta raportointia varten tuotettujen yksityiskohtaisten analyysien hyödyntäminen verovalvonnassa muodostaa omat ongelmansa. Vuoden 2019 alusta tuli voimaan epävarmoja veropositioita koskeva, aiempaa yksityiskohtaisempi tulkintaohje IFRIC 23. Vaikka sillä on välitöntä merkitystä vain IFRS-tilinpäätöksen laativille yrityksille, siinä kuvattua arviointitapaa on mahdollista hyödyntää myös muiden yritysten raportoinnissa.

## Vastaiset menot ja menetykset sekä pakollinen varaus – KPL 5:14

KPL 5:14 §:n mukaan tulolaskelmassa on vähennettävä velvoitteista vastaisuudessa aiheutuvat menot ja menetykset, jos:

- 1) ne kohdistuvat päättyneeseen tai aikaisempaan tilikauteen;
- 2) niiden toteutumista on tilinpäätöstä laadittaessa pidettävä varmana tai todennäköisenä;
- 3) niitä vastaava tulo ei ole varma eikä todennäköinen; sekä

<sup>5</sup> Tarkastelu on normatiivista/käsitteellistä ja tapahtuu erityisesti verotuksen ja verolainsäädännön erityispiirteiden näkökulmasta. Artikkelissa ei käsitellä aihepiiriin liittyviä vastuukysymyksiä eikä myöskään tilinpäätöksen laatimiseen liittyviä kirjaus- tai raportointitekniisiä kysymyksiä.

- 4) ne perustuvat lakiin tai kirjanpitovelvollisen sitoumukseen sivullista kohtaan.

Jos menon tai menetyksen täsmällinen määrä ja toteutumisajankohta tiedetään, se merkitään KPL 5:14 §:n mukaan taseessa vieraan pääoman erään tai siirtovelkoihin. Muussa tapauksessa se merkitään pakolliseksi varaukseksi. Menot ja menetykset sekä pakolliset varaukset merkitään tuloslaskelmaan ja taseeseen niiden todennäköiseen määrään.<sup>6</sup> Suomen kirjanpitolaissa ei ole epävarmojen veropositoiden arvioimista ja kirjaamista koskevia erityissäännöksiä, joten arviointi ja kirjaukset on käytännössä tehtävä KPL 5:14 §:n yleissäännöksen pohjalta.<sup>7</sup>

Tarkastelua rajoittaa erän suuruuden osalta yleisenä kirjanpito-oikeudellisena periaatteena olennaisuuden periaate: velvollisuus kirjata verotukseen liittyvät vastaiset menot tai menetykset tuloslaskelmaan ja taseeseen KPL 5:14 §:n nojalla koskee vain olennaisia eriä. Ajallisesti tarkastelu rajautuu enintään niihin avoimiin verokausiin tai verovuosiin, joita Verohallinto voi lain mukaan vielä oikaista verovelvollisen vahingoksi.<sup>8</sup> Oikaisun määräaikojen umpeuduttua verotuksen mahdolliset virheet jäävät kyseisten verokausien tai verovuosien osalta lopullisiksi, jolloin niillä ei voi olla enää merkitystä myöskään KPL 5:14 §:n kannalta. Toisaalta jos epävarma veropositio liittyy tulkintaan tai käytäntöön, jota yrityksessä on noudatet-

<sup>6</sup> Vastaisen menetyksen liioitteleminen olisi hyvän kirjanpitotavan vastaista, ja toisaalta tilinpäätösperiaatteet edellyttävät, että erä arvostetaan riittävän suureksi varovaisuutta noudattaen. Ks. Jarmo Leppiniemi & Timo Kaisanlahti: Pienyhtiön tilinpäätös – Säännökset ja hallituksen vastuu. Alma Talent 2018, 482.

<sup>7</sup> Tasekaavan kohtaan ”Verovaraukset” merkitään esimerkiksi verotarkastuskertomuksessa riitautettu verovaatimus. Liian pienistä veroennakoista johtuva lisävero esitetään siirtovelkana. Ks. Jarmo Leppiniemi & Timo Kaisanlahti: Pien- ja mikroyrityksen tilinpäätös, Talentum Pro 2016, 229–230. Siirtovelkoihin ja pakollisiin varauksiin merkityt olennaiset erät on ilmoitettava myös liitetietona. Mikroyhtiöt jäävät tämän velvollisuuden ulkopuolelle, pienyhtiöiltä sitä vaaditaan, jos liitetieto on olennainen oikean ja riittävän kuvan kannalta. Leppiniemi & Kaisanlahti 2018, 481–482.

<sup>8</sup> Tilanteesta ja verolajista riippuen verotusta voidaan oikaista verovelvollisen vahingoksi kolmen, neljän tai kuuden vuoden kuluessa verovuoden päättymisestä (koskee tuloverorusta) tai sen kalenterivuoden päättymisestä, jolle oikaisun kohteena oleva verokausi kuuluu (koskee oma-aloitteisia veroja).

tu ja noudatetaan samalla tavalla vuodesta toiseen, ajan kulumisen myötä epävarma veropositio tulee koskemaan jatkuvasti uusia tilikausia.

Jos kyseessä on yrityksen puolella tapahtunut ilmeinen ja selvä virhe, joka on johtanut liian alhaisiin veroihin, osakeyhtiön toimielinten (toimitusjohtaja/hallitus) huolellisuusveloitteen<sup>9</sup> mukaista saattaa olla se, että yritys vaatii Verohallinnolta oma-aloitteisesti verotuksen oikaisemista, jolloin veronkorotus- ja korkoseuraamukset jäävät vähäisemmiksi kuin tilanteessa, jossa virhe oikaistaan viranomaisaloitteisesti.<sup>10</sup> Tällöin toimimisvelvollisuus perustuu siis osakeyhtiölain säännöksiin. Myös tällainen erä voi tulla käsiteltäväksi tilinpäätöksessä KPL 5:14 §:n mukaisesti.

Oman ryhmänsä muodostavat tilanteet, joissa Verohallinnon antaman ohjauksen tai päätöksen perusteella tai muita verovelvollisia koskevan joko julkaistun tai julkaisemattoman oikeuskäytännön perusteella yrityksellä on syytä olettaa, että sen omaksuma laintulkinta saattaa olla virheellinen. Jos yritys ei tällöin hae muutosta Verohallinnon päätökseen tai pyri selvittämään asiaa ennakkoratkaisua hakemalla, se voidaan myöhemmin huomioida yrityksen vahingoksi veronkorotusta määrättäessä.

Verotukseen liittyvä epävarmuus konkretisoituu viimeistään silloin, kun Verohallinto määrää veron maksettavaksi. Mikäli yritys pitää Verohallinnon päätöstä virheellisenä ja sen kumoutumista todennäköisenä, yritys voi harkintansa mukaan maksaa riidanalaisen veron, vaikka hakeekin verotuspäätökseen muutosta. Veron maksamista ei pidetä indikaationa siitä, että yritys pitäisi verotuspäätöstä perusteltuna. Mikäli veroa ei makseta ja siihen haetaan muutosta, verolle voidaan hakea täytäntöönpanokieltoa. Mikäli täytäntöönpanokielto on määrätty rajoitettuna eli ehdoin, että

<sup>9</sup> Osakeyhtiölain mukaisesta huolellisuusveloitteesta ja vastuuperusteista ks. yleisesti Antti Hannula & Matti Kari & Tia Mäki: Osakeyhtiön hallituksen ja johdon vastuu, Talentum 2014, 97–113.

<sup>10</sup> Verovuodesta 2018 sovellettavissa veronkorotussäännöksissä nämä tilanteet on huomioitu siten, että verovelvollisen korjatessa oma-aloitteisesti puutteen ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta määrätään tavanomaista alempi, puolen prosentin veronkorotus. Kysymys ei ole lievennyksestä, koska verovuoteen 2017 sovellettavien veronkorotussäännösten nojalla veronkorotusta ei tällaisissa tilanteissa ole välttämättä lainkaan määrätty.

omaisuutta saadaan ulosmitata mutta ei myydä, Verohallinto voi täytännönpanokiellosta huolimatta kuitata riidanalaista verosaatavaa yritykselle tulevia veronpalautuksia vastaan. Esimerkiksi ulkomaankauppaa käyvä yritys, jolle tulee alv-palautuksia voi joutua tätä kautta maksamaan riidanalaisen veron kokonaan tai osittain jo muutoksenhakuprosessin kuluessa. Tällä voi olla merkitystä myös tilinpäätösraportoinnin kannalta.

KPL 5:14 §:n käytännön soveltamistilanteista nousee esiin erityisesti kaksi ongelmaa. Ei ole lainkaan tavatonta, että epävarma veropositio ei ole yrityksen tiedossa, vaan se nousee esiin viranomaisaloitteisesti vasta verotarkastuksessa. Useimmissa tilanteissa epävarmoja veropositioita ei voida myöskään tunnistaa tilinpäätösaineiston perusteella. Esimerkkinä voidaan mainita se, onko yritys noudattanut VML 31 §:n mukaista markkinaehtoperiaatetta muiden konserniyhtiöiden kanssa tekemissään liiketoimissa. Liiketoimien markkinaehtoisuutta koskevan arvioinnin perusteet sisältyvät yrityksen itsensä laatimaan siirtohinnoitteludokumentaatioon, jolla ei ole suoraa liityntää kirjanpitoon ja jonka sisältö ei sellaisenaan ole tilintarkastuksen kohteena. Toisaalta yksittäisten liiketoimien vero-oikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellistä voi olla se, perustuuko liiketoimi verotuksen kannalta hyväksyttäviin syihin. Tätäkään ei ole yleensä mahdollista arvioida pelkän tilinpäätösinformaation perusteella, eikä riskejä ole mahdollista tunnistaa ilman perusteellisia verolainsäädännön näkökulmasta tehtäviä analyysyjä.

Näistä käytännöllisistä vaikeuksista huolimatta on todettava, että KPL 5:14 §:ssä arviointia ei ole sidottu veron määräämiseen tai muuhunkaan viranomaisaloitteiseen toimeen. Näin ollen vastaisuudessa aiheutuvana menona tai menetyksenä voi jo säännöksen sanamuodonkin mukaan tulla arvioitavaksi periaatteessa mikä tahansa olennaisuuskynnyksen ylittävä epävarma veropositio missä tahansa verolajissa, ja riippumatta onko epävarmuus Verohallinnon toimenpiteiden myötä jo konkretisoitunut vai ei.

Kirjanpitolautakunta ei ole antanut kohdennettua ohjeistusta siitä, miten olennaisuuskynnystä pitäisi verovelkojen osalta arvioida, tai miten ja millaisista olettamista käsin epävarmat veropositiot pitäisi tunnistaa ja nii-

den toteutumisen todennäköisyyttä arvioida.<sup>11</sup> Tarkkaa empiiristä tutkimustietoa epävarmojen veropositioiden kirjaamisesta KPL 5:14 §:n nojalla ei tietääkseni ole olemassa. Yleinen käsitys lienee se, että kirjaamiskynnys on melko korkealla varsinkin sellaisten erien osalta, joiden epävarmuus ei ole vielä realisoitunut viranomaisaloitteisella verovalvonta- tai maksuunpanotoimella. KPL 5:14 §:n tulkinta voi kuitenkin nousta jatkossa yhä useammin esille: veropohjaa suojaavat ja veron kiertämistä estävät BEPS-sääntelymuutokset sekä rahallisesti mittavien veroriitojen arkipäiväistyminen ovat muutaman viime vuoden aikana nostaneet verotukseen liittyvät tulkin-  
tariskit uudella tavalla veroammattilaisten lisäksi yritysten yleisjohdon ja tilintarkastajien tietoisuuteen.

## Epävarmoja veropositioita koskeva tulkintaohje IFRIC 23

IAS 12 -standardin nojalla yritysten täytyy huomioida IFRS-tilinpäätöksessään tilikauden verojen lisäksi myös laskennalliset verovelat ja verosaamiset.<sup>12</sup> Laskennallisiin veroihin voi kuulua epävarmoja eriä, mutta nekin on tietysin edellytyksin otettava huomioon laskennallisia veroja raportoitaessa. Tämä johtuu siitä, että tieto tilikaudelle tai tuleville tilikausille todennäköisesti kohdistuvasta, mutta vielä maksuunpanemattomasta verosta voi olla olennainen yrityksen taloudellisen aseman hahmottamiseksi. Tältä kannalta olisi liian sattumanvaraista, jos erän huomioiminen taloudellisessa raportoinnissa riippuisi siitä, onko veroviranomainen tehnyt asiasta virallisen päätöksen vai ei.

Epävarmojen veropositioiden käsittelystä IAS 12 -standardin mukaisesti on annettu toukokuussa 2017 tulkintaohje IFRIC 23, jota sovelletaan

<sup>11</sup> Todennäköisyysarvioinnin osalta lähtökohta on sinänsä selvä, ks. KILA 1879/2011, jonka mukaan ”jos todennäköisyys menetyksen toteutumiselle on suurempi kuin toteutumatta jäämiselle, tehdään pakollinen varaus”.

<sup>12</sup> Standardin sisällöstä ks. Jari Ahonen & Olli Salmi: Verolaskentastandardiin IAS 12 ehdotetut muutokset, Verotus 5/2009, 538–549.

1.1.2019 tai sen jälkeen alkaviin tilikausiin. Tulkintaohjeen mukaisen raportointivelvollisuuden kohteena voivat olla myös sitä aiempina tilikausina muodostuneet epävarmat veropositiot.

Sitovuudeltaan IFRIC 23 rinnastuu IAS-standardeihin, eli kyseessä ei ole suositus. IFRIC 23 sisältää suuntaviivat sen arvioimiseksi, tarkastellaanko epävarmoja veropositioita yhdessä vai erikseen, millaisiin oletuksiin veroviranomaisen tiedoista arviointi on perustettava, minkä määräisenä epävarma veropositio kirjataan sekä miten tosiseikkojen ja olosuhteiden muutos on otettava huomioon. On syytä huomata, että IFRIC 23 ei ohjeista sitä, miten ja missä laajuudessa yritysten pitäisi etsiä verotukseen liittyviä piileviä tulkintariskejä, vaan tulkintaohjeen näkökulmana on yrityksen tiedossa olevien seikkojen arviointi.

IFRIC 23:n mukaan epävarmalla veropositiolla tarkoitetaan sitä, että on epävarmaa, pitääkö veroviranomainen yrityksen tuloveroilmoituksessaan valitsemaa tulkintaa tai verokohtelua oikeana. Esimerkkeinä mainitaan yrityksen päätös olla antamatta lainkaan veroilmoitusta tai jättää tietty tuloerä ilmoittamatta veroilmoituksella. Kysymys on todennäköisyysarviointista. IFRIC 23 käyttää ilmaisua ”probable” mainitsematta arvioinnille muuta prosentuaalista tai sanallista todennäköisyyskynnystä. Veropositiota on tämän mukaisesti pidettävä epävarmana, jos veroviranomainen hyväksyy sen alle 50 prosentin todennäköisyydellä. Kuten jäljempänä esitetään, todennäköisyysarviointiin vaikuttavat käytännössä monenlaiset seikat, joiden keskinäiset vaikutussuhteet ovat varsin vaikeasti kvantifioitavissa. Todennäköisyyskynnys voidaan kyllä ilmaista matemaattisen tarkasti, mutta rajatapauksissa arviointi on käytännössä tehtävä huomattavasti väljemmältä pohjalta. Toisaalta on selvää, että jos veroviranomainen varmasti tai varmuutta lähenevällä todennäköisyydellä ei hyväksy veropositiota, ei tulkintaongelmia tältä osin ole.

Tulkintaohjeen mukaan epävarmoja veropositioita on arvioitava joko toisistaan erillisinä tai yhtenä kokonaisuutena riippuen siitä, mikä lähestymistapa kuvaa parhaiten veropositioon liittyvän epävarmuuden ratkaisemista. Jos voidaan esimerkiksi ennakoida, että verotarkastuk-

*Epävarmat veropositiot tilinpäätöksessä: verovelan todennäköisyyden ja määrän arviointia koskevia suuntaviivoja*

nessa veroviranomainen tarkastelee arvioinnin kohteena olevia veropositioita toisistaan erillisinä, niitä tulisi arvioida toisistaan erillisinä myös IFRIC 23:n mukaisessa arvioinnissa.

IFRIC 23:n mukaan arviointi on tehtävä sillä oletuksella, että veroviranomainen tulee tarkastelemaan kaikkia verotuksellisia eriä, joiden tarkasteluun viranomaisella on toimivalta ja että veroviranomaisella on tällöin käytettävissään täydelliset tiedot. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yrityksen on arvioitava tilannetta parhaan yrityksellä olevan tiedon perusteella ja että esimerkiksi verovalvonnan käytännön toteuttamiseen ja toteutumiseen liittyvillä sattumanvaraisuuksilla ei tulisi olla merkitystä todennäköisyсарviointissa.

IFRIC 23 antaa epävarman veroposition kirjaamiseen kaksi vaihtoehtoa. Epävarma veropositio voidaan kirjata joko todennäköisimmän yksittäisen toteutumisvaihtoehdon mukaisena tai laskemalla yhteen eri toteutumisvaihtoehtojen todennäköisyydellä painotetut määrät. Tältä osin ohjeissa on huomioitu se, että tulkintaongelmasta riippuen epävarmat veropositiot voivat käytännössä olla joko-tai -tyyppisiä tai sitten asia voidaan ratkaista useammallakin eri tavalla. Jos verokohtelun epävarmuus koskee yhtäläisesti tilikaudelta kirjattavaa ja sen jälkeen maksettavaa veroa, arvioinnissa ja kirjauksissa on tulkintaohjeen mukaan sovellettava johdonmukaisesti samanlaisia perusteita.

Arvioinnin perusteena olleissa tosiseikoissa tai olosuhteissa tapahtuneet muutokset sekä uudet arviointiin vaikuttavat tiedot on otettava IFRIC 23:n mukaan huomioon. Asiaa on arvioitava uudelleen ja jo kertaalleen tehtyä arviointia on myöhemmin muutettava, mikäli siihen on aihetta. Tulkintaohjeen liitteessä A annetaan olosuhtemuutoksista seuraavat esimerkit:

- 1) veroviranomaisen toimenpiteet, joista ilmenee, että veroviranomainen on joko hyväksynyt tai ei ole hyväksynyt puheena olevaa verokohtelua joko kyseisen yhtiön tai jonkun muun verovelvollisen verotuksessa;
- 2) muutokset sovellettavissa verosäännöksissä;



- 3) verotuksen oikaisuajan päätyminen, jonka jälkeen veroviranomainen ei voi enää puuttua yrityksen veroilmoituksella ilmoittamaan verokohteluun kyseisen erän osalta.

IFRIC 23:ssa todetaan, että yrityksen on epävarmojen veropositioiden osalta ratkaistava, raportoidaanko arvioinnin taustaoletukset liitetietoina. Vastaavasti jos arvioinnissa päädytään siihen, että veroviranomainen todennäköisesti hyväksyy yrityksen valitseman verokohtelun, yrityksen on tulkintaohjeen mukaan ratkaistava, raportoidaanko verokohtelun epävarmuus tästä huolimatta IAS 12 -standardin 88 kohdan mukaisesti liitetietona.

IFRIC 23:lla on välitöntä merkitystä vain niissä yrityksissä, jotka laativat IFRS-tilinpäätöksen. Toisaalta kirjanpitolautakunta on todennut, että kansainvälisistä tilinpäätösstandardeista ”voidaan löytää johtoa hyvän kirjanpitotavan muotoutumiselle erityisesti tilanteissa, joissa tulkinnalle ei ole suoranaista perustaa kansallisessa kirjanpitosäännöstössä”.<sup>13</sup> IFRIC 23:ssa kuvataan epävarmoja veropositioita koskevan arvioinnin puitteet ja vaiheet. Tulkintaohjeesta ilmenevä perusidea on sinänsä samanlainen kuin KPL 5:14 §:ssä: realisoitumatonkin verovelka on yritykselle taloudellinen rasite, joka voi olennaisesti vaikuttaa yrityksen taloudelliseen asemaan ja siitä tilinpäätöksestä syntyvän kuvan oikeellisuuteen. Tässä mielessä IFRIC 23 sopii jossain määrin malliksi myös KPL 5:14 §:n mukaiseen arviointiin. Olennaista on tällöin se, että epävarmojen veropositioiden olemassaoloa olisi arvioitava erikseen jokaisen tilinpäätöksen yhteydessä ja yrityksellä sillä hetkellä olevan parhaan tiedon valossa. Sinänsä on tietenkin todettava, että KPL 5:14 §:n sääntely-ympäristö on erilainen: realisoitumattomien erien arvostaminen tilinpäätöshetken käypiin arvoihin ei ole kirjanpitolaissa yhtä vahva pääsääntö kuin IFRS-normistossa.

IFRIC 23 voi sitä koskevien tulkinta- ja tilinpäätöskäytäntöjen vakiinnuttua aiheuttaa Suomessa samansuuntaista keskustelua kuin US GAAP

<sup>13</sup> Ks. esim. Kirjanpitolautakunnan yleisohje perustajaurakoinnin käsittelystä tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa, 17.1.2006.

-standardien epävarmoja veropositioita koskeva FIN 48 Yhdysvalloissa. Epävarmojen veropositioiden läpinäkyvyys tilinpäätöksessä yhdistettynä eriä koskevan arvioinnin ja päätöksenteon dokumentointiin herättää kysymyksen siitä, missä määrin yrityksen tilinpäätösraportointia varten tuottamaa informaatiota voidaan hyödyntää myös muussa tarkoituksessa, erityisesti verovalvonnassa.<sup>14</sup> Kysymys on sekä yritysten oikeusturvasta, että tilinpäätösraportoinnin laadusta. Mikäli yritykset katsovat parhaan arvion mukaisen raportoinnin aiheuttavan ongelmia verotuksessa, saattaa tämä vähentää niiden halukkuutta raportoida epävarmoja veropositioita parhaan arvionsa mukaisesti. Yhdysvaltojen veroviranomainen IRS on linjannut ohjekirjeessään, että normaalitilanteissa se eräiltä osin rajoittaa FIN 48 -dokumentointia koskevia tietopyyntöjään.<sup>15</sup> Toisaalta Yhdysvalloissa yrityksille on säädetty velvollisuus raportoida epävarmat veropositiot suoraan veroviranomaiselle. Yhdysvalloissa tämä menettely tunnetaan nimellä Schedule UTP.<sup>16</sup>

## Veroriidan lopputulosta koskevan todennäköisyysarvioinnin erityispiirteitä

Epävarmojen veropositioiden raportointia koskevat kirjanpito-oikeudelliset normit ja tulkintaohjeet eivät tarjoa vastausta siihen, milloin yrityksen tunnistaman epävarman veroposition toteutumista voidaan pitää todennäköisenä. Arviointi edellyttää vero-oikeudellista asiantuntemusta sekä veroprosessin erityispiirteiden ymmärtämistä, ja arvioinnissa korostuu tilannekohtaisuus. Arvioinnissa ei näin ajatellen ole varsinaisesti kysymys

<sup>14</sup> Ks. FIN 48 -standardin osalta Steve L. Gill & Damon M. Fleming & G.E. Whittenburg: Uncertain Tax Positions: Reconciling the Existing Guidance. *Journal of Legal Tax Research*, Volume 7 (2009), 121–132.

<sup>15</sup> Tästä käytetään nimitystä policy of restraint. Ks. <https://www.irs.gov/businesses/corporations/fin-48-and-tax-accrual-workpaper-taw-policy-update-lmsb-commissioner-memorandum-dated-may-10-2007>

<sup>16</sup> Ks. <https://www.irs.gov/businesses/corporations/uncertain-tax-positions-schedule-utp>.

kansainvälisten tilinpäätösstandardien tai muun kirjanpitolain soveltamisesta, vaan leimallisesti vero-oikeudellisesta arvioinnista kirjanpitosääntelyn asettamisissa puitteissa.

Arviointia joudutaan tekemään periaatteessa samalla tavalla silloin, kun tulkintariski ei vielä ole konkretisoitunut, ja silloin kun se on jo konkretisoitunut Verohallinnon toimenpiteiden kuten meneillään olevan verotarkastuksen tai veron maksuunpanon johdosta. Kummassakin tilanteessa on olennaisesti kysymys sen arvioimisesta, menestykö vai häviääkö yritykselle edullinen kanta. Tämä ratkaistaan viime kädessä vasta muutoksenhaussa. Tätä kautta arviointi on yleensä perustettava samoihin oikeuslähteisiin, jotka ohjaavat verolainsäädännön tulkintaa ja tosiseikkojen arviointia muutoksenhakua käsittelevissä tuomioistuimissa. Ensimmäisenä lähtökohtana on yleensä sen arvioiminen, mitä asian arvioimisen kannalta relevanttia KHO:n julkaistua oikeuskäytäntöä on olemassa.<sup>17</sup>

Siinä missä jo realisoituneiden tulkintariskien osalta arvioitavaksi tulee korostuneesti muutoksenhakuprosessin lopputulos, piilevien tulkintariskien arviointi on aloitettava siitä, onko todennäköistä, että Verohallinto tulisi viranomaisaloitteisesti puuttumaan asiaan, jos sillä olisi käytettävissään täydelliset tiedot asiaan liittyvistä tosiseikoista ja olosuhteista. Piilevien tulkintariskien tilanteissa voi olla epävarmaa, miten Verohallinto tulkitsee asian arvioinnin kannalta relevantteja säännöksiä ja tosiseikkoja ja katsooko Verohallinto ylipäänsä, että yritys on maksanut liian vähän veroja. Aina ei ole varmuudella tiedossa, millaisen tilannekuvan Verohallinto kustakin tapauksesta muodostaa ja mitä normeja se pitää relevantteina. Tätä vaikeutta ei ole niissä tilanteissa, joissa asia on konkretisoitu esimerkiksi verotarkastuksella, koska tällöin Verohallinnon tulkinta normeista ja tosiseikoista ilmenee verotarkastuskertomuksesta ja arviointi voidaan tehdä tältä pohjalta.

<sup>17</sup> Valtiontuen takaisinperintää koskevassa asiassa Kirjanpitolautakunta lausui, että ”arvio menetyksen toteutumisen todennäköisyydestä tulee perustaa kirjanpitovelvollisen parhaaseen näkemykseen, jossa pitää huomioida muun muassa aikaisempia vastaavanlaisia takaisinperintävaatimuksia koskeva oikeuskäytäntö”. KILA 1879/2011.

Verokohteluun liittyvä epävarmuus voi painottaa joko laintulkintaan tai tosiseikkojen arviointiin. Esimerkiksi arvonlisäverotuksessa voi tulla esiin asioita, jotka ovat selkeästi joko-tai-tyyppisiä laintulkintakysymyksiä. Näissä tilanteissa tosiseikoista ei synny merkittäviä näkemuseroja, mutta se, tulkitaanko arvonlisäverolainsäädäntöä yrityksen kannalta edullisella vai epäedullisella tavalla saattaa puolestaan olla varsin monimutkaisesti sidoksissa siihen, miten arvonlisäverolain tulkintaa ohjaavaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tulkitaan ja sovelletaan kyseisessä yksittäistapauksessa. Näissä tilanteissa painottuu ns. tekninen laintulkinta, jonka lopputulos määräytyy enemmän voimassa olevasta oikeustilasta kuin asianosaisena olevan yrityksen erityisolosuhteista käsin. On tosin todettava, että tämä ei välttämättä mitenkään helpota lopputuloksen ennustamista – lähes aina voidaan muodostaa lähes yhtä perusteltu optimistinen ja pessimistinen skenaario, ja kysymys on siitä, kumpi niistä toteutuu. Se puolestaan saattaa selvitä vasta KHO:n äänin 3–2 tekemällä ratkaisulla.

Huomattavasti tyypillisempää yritysten nykyisissä veroriidoissa on se, että oikean laintulkinnan ohella myös tosiseikat ovat monimutkaisia ja riidanalaisia. Epävarmuutta aiheuttaa siitä, miten Verohallinto ja tuomioistuimet tulevat asiassa esitettyä näyttöä arvioimaan, sekä miten tehokkaasti yritys pystyy tuomaan kirjallisessa prosessissa esille oman käsityksensä asian ratkaisemisen kannalta olennaisista tosiseikoista.<sup>18</sup> Tosiseikkojen monimutkaisuus ja niitä koskevan kirjallisen aineiston laajuus vaikeuttaa jo sellaisenaan muutoksenhaun lopputuloksen arviointia, koska jutun vahvuuksien ja heikkouksien ymmärtäminen voi viedä aikaa ja edellyttää syvällistä perehtymistä.

Piilevien tulkintariskien osalta vaikeutena on se, että aineistoa, jonka nojalla todennäköisyysarviointi pitäisi tehdä, ei välttämättä ole missään valmiina saatavilla. Viranomaisaloitteisesti realisoitujen tulkintariskien

---

<sup>18</sup> Suullisten käsittelyjen järjestäminen veroasioissa on poikkeuksellista, vaikka verojuttujen luonne on muuttunut näytön arvioinnin osalta entistä haastavammaksi, ks. Ossi Haapaniemi & Mika Ohtonen & Merja Raunio: Suullisten käsittelyjen tarpeellisuudesta erityisesti siirtohinnoittelua ja veronkiertoa koskevissa riidoissa. *Defensor Legis* 4/2018, 468–480.

osalta tilanne on helpompi, koska arvioinnin pohjaksi voidaan ottaa verotarkastuskertomus, mutta todennäköisyysarviointi voi joka tapauksessa edellyttää perehtymistä käytännössä kaikkeen asian käsittelyn aikana siihen mennessä kertyneeseen laajaan aineistoon.

Verotuksen muutoksenhakuasteet ovat Verotuksen oikaisulautakunta, alueellinen hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Siitä seikasta, että yritys on päättänyt hakea muutosta verotuspäätökseen, ei voida päätellä muutoksenhaun menestymisen todennäköisyyttä. Pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei voida tehdä myöskään siitä, että yritys on hävinnyt juttunsa ensiasteen muutoksenhaussa Verotuksen oikaisulautakunnassa. On tosin mahdollista, että jo Verotuksen oikaisulautakunnan päätös perusteluineen antaa aiheen muuttaa aiemmin tehtyä todennäköisyysarviointia. Huolellisesti ja asiantuntevasti hoidetuissa muutoksenhakuprosesseissa Verotuksen oikaisulautakunnan tai tuomioistuimen antamien ratkaisujen ei kuitenkaan pitäisi aiheuttaa yritykselle dramaattisia yllätyksiä sen paremmin laintulkinnan kuin näytön arvioinninkaan osalta.

Asian käsittelyvaiheella voi olla merkitystä muutoksenhaun menestymisen todennäköisyyttä arvioitaessa erityisesti KHO:n valituslupakynnyksen myötä. Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellyttää valituslupaa. Jos yritys on saanut kielteisen hallinto-oikeuden ratkaisun, on puhtaan tilastollisesti tarkasteltuna todennäköistä, että hallinto-oikeuden ratkaisu jää lainvoimaiseksi.<sup>19</sup> KHO ei perustele valituslupaharkintaansa eikä sen ratkaisemista asioista käy ilmi, millä laissa mainituista perusteista<sup>20</sup> valituslupa on myönnetty. Yleisesti kuitenkin katsotaan, että valituslupa on helpointa saada asiassa, joka on prejudikaattiluonteinen, eli asiassa

<sup>19</sup> Veroasioissa myönnettyjen valituslupien määrää voidaan arvioida KHO:n vuosikertomuksissa esitettyjen tietojen perusteella. Määrissä on asiar ryhmä- ja vuosikohtaista vaihtelua. Tuloveroasioissa valituslupa myönnetään vuosittain noin 20 prosentissa jutuista.

<sup>20</sup> Hallintolainkäyttölain (586/1996) 13 §:n mukaan valitusluvan myöntämisen perusteet ovat 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

johon sisältyvällä laintulkintakysymyksellä on yleisempää merkitystä ja josta ei vielä ole olemassa vakiintunutta KHO:n oikeuskäytäntöä. Lisäksi prejudikaattiluonteisuuteen kuuluu se, että näytön arviointi ei ole hallitsevassa asemassa. On lopultakin varsin sattumanvaraista, onko yrityksen jutulla valituslupaa puoltavia hyvän prejudikaatin ominaisuuksia vai ei.

Verotuksen muutoksenhakuprosessit kestävät yleensä useita vuosia, ja tänä aikana saatetaan julkaista arvioinnin kannalta uutta relevanttia KHO:n oikeuskäytäntöä. Jos KHO antaa ratkaisun täsmälleen samanlaiseen laintulkintakysymykseen tosiseikoiltaan samankaltaisessa tilanteessa, on tällä tietenkin aivan olennainen merkitys yrityksen oman muutoksenhaun menestymisnäkymien kannalta joko yrityksen eduksi tai vahingoksi. Arvioinnin lähtökohdaksi on tällöin otettava se, että samanlaiset asiat ratkaistaan samalla tavalla, ja että myös Verohallinto toimii ensi asteen verotustyössä KHO:n prejudikaatissa linjaamalla tavalla. Vastaavasti KHO:n julkaistu prejudikaatti saattaa joko konkretisoida tai poistaa piilevän tulkintariskin, joka kohdistuu yrityksen aiempiin verovuosiin tai verokausiin. Samaa aihepiiriä tai edes samaa laintulkintakysymystä koskevat KHO:n prejudikaatit eivät kuitenkaan aina tuo ratkaisevaa selvyyttä siihen, miten yrityksen jo realisoituneita tai piileviä tulkintariskejä pitäisi arvioida. Tämä korostuu erityisesti siirtohinnoittelun ja yleislauseketyypistien normien osalta, jossa ratkaistavan tapauksen tosiseikkojen ja yksittäistapauksellisten olosuhteiden arviointi on yleensä keskeisessä asemassa. Tällöin jää enemmän tai vähemmän tulkinnanvaraiseksi, mihin tapauksiin KHO:n prejudikaatti tarjoaa oikeusohjeen ja mihin ei.

Myös viranomaiskäytäntöjen ajankohtaiset muutokset voivat vaikuttaa todennäköisyysarvioinnin lähtökohtiin. Suomessa Verohallinto on etsinyt uusia ja entistä tehokkaampia toimintatapoja verovalvonnan toteuttamiseksi ja verolainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi. Uudet toimintatavat tähtäävät entistä reaaliaikaisempaan verotuksen toimittamiseen sekä riskianalyysille perustuvaan valikointiin.<sup>21</sup> Ennakollisissa keskus-

<sup>21</sup> Vielä vuonna 2014 tulevia ja nyt jo pitkälti toteutuneita kehityskaaria kuvaa Verohallinnon silloinen pääjohtaja Pekka Ruuhonen, Verovalvonta tulevaisuudessa, Tilisanomat

teluissa voidaan Verohallinnon tai verovelvollisen aloitteesta käydä kohdennetusti läpi tulkinnallista epävarmuutta aiheuttavia asioita. Uusissa toimintamalleissa verovalvonta on luonteeltaan eteenpäin katsovaa Verohallinnon ja verovelvollisten keskinäistä kommunikaatiota ja keskinäisen luottamuksen rakentamista.

Käytettävissä on myös rajat ylittävä ennakoiva keskustelu, (*Cross-Border Dialogue*)<sup>22</sup> jossa Verohallinto täsmentää oman tulkintakannanottonsa yhteistyössä muiden maiden veroviranomaisten kanssa. Näissä tilanteissa Suomen Verohallinnon tulkintaan vaikuttaa toisen valtion viranomaisen näkemys, mikä saattaa siis vaikuttaa etukäteisarvioon siitä, millaiset veropositiot Suomen Verohallinto tulee todennäköisesti hyväksymään. Vielä selvemmin tämä koskee siirtohinnoittelun ennakkohinnoittelusopimuksia (*APA, Advance Pricing Agreements*)<sup>23</sup>. APA-menettelyssä kahden tai useamman valtion toimivaltaiset viranomaiset neuvottelevat sitovan APA-sopimuksen, jossa otetaan viranomaisia sitovasti kantaa konsernin sisäisten liiketoimien markkinaehtoisuuteen. APA-sopimus voi koskea ns. juoksevien liiketoimien hinnoittelua tai yksittäistä transaktiota kuten liiketoiminnan tai aineettomien oikeuksien siirtoa maasta toiseen. Suomessa Verohallinto ja verovelvolliset eivät voi sopia veronmaksuvelvollisuudesta, joten yllä mainituissa menettelyissä on kysymys lainmukaisen verotuksen toimittamisesta. On kuitenkin selvää, että eri maiden viranomaisten väliset neuvottelut ja näkemysten yhteensovittaminen tuovat Verohallinnon toimintaan uudenlaista sisältöä, joka muuttaa verotuksen strategista pe-

---

18.3.2014. Ruuhoson mukaan Verohallinnon tavoite on organisoida kaikki toimintansa siten, että toiminnan vaikuttavuus olisi mahdollisimman suuri. Tämän mukaisesti pienten veroriskien valvonta suoritetaan nopeasti ja resurssija vapautetaan suurten veroriskien valvontaan. Verohallinnon strategisia linjauksia on esitelty ja arvioitu Valtionhallinnon tarkastusviraston tulokellisuustarkastuskertomuksessa 1/2017, Verohallinnon rakenteelliset muutokset.

<sup>22</sup> Menettelyä on kuvattu Verohallinnon nettisivuilla: [https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/konserniverokeskuksessa\\_hoidetaan\\_suome/pre-emptive-discussion-and-cross-border-dialogue/](https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/konserniverokeskuksessa_hoidetaan_suome/pre-emptive-discussion-and-cross-border-dialogue/)

<sup>23</sup> Menettelyä on kuvattu Verohallinnon nettisivuilla: [https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/siirtohinnoittelu/menettelytavat\\_siirtohinnoitteluasioissa/siirtohinnoittelun\\_ennakkosopimus\\_ap/](https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/siirtohinnoittelu/menettelytavat_siirtohinnoitteluasioissa/siirtohinnoittelun_ennakkosopimus_ap/)

likentää ja riskiarvioita. Kun esimerkiksi IFRIC 23 -tulkintaohjeessa asetetaan epävarmaa veropositiota koskevan arvioinnin taustaotetuksiksi se, että viranomaisella on asiasta täydelliset tiedot, tämä pitää sisällään myös tietoisuuden siitä, että esimerkiksi Suomen Verohallinto voi joutua perustelevaan näkemyksiään muiden maiden veroviranomaisille, ja vastaavasti että muiden maiden veroviranomaiset saattavat puolustaa tulkintaa, joka on erilainen kuin se mihin Suomen Verohallinto ensi katsomalta päätyisi.

## Verovelan todennäköisen määrän arvioinnissa huomioitavia seikkoja

Omana kysymyksenään joudutaan arvioimaan sitä, mikä on yritykselle aiheutuvan haitallisen veroseuraamuksen määrä siinä tapauksessa, että tulkintariski toteutuu ja jää muutoksenhaun jälkeenkin lopulliseksi. Arviointi on haasteellisinta niissä tilanteissa, joissa on kysymys ns. piilevästä tulkintariskistä, josta ei ole olemassa viranomaisen kannanottoja. Tässäkin epävarmuuden arkkityyppinä voidaan pitää siirtohinnoittelun markkinaehtoisuutta koskevia tilanteita, joissa yrityksen voi olla käytännössä mahdotonta rekonstruoida luotettavasti etukäteen niitä johtopäätöksiä ja lopputuloksia, joihin viranomaisen asiaa selvittäessään tulisi.<sup>24</sup>

Niissä tilanteissa, joissa Verohallinto on jo tehnyt maksuunpanopäätöksen ja määrännyt verolle eräpäivän, verot ovat suoraan ulosottokelpoisia ilman erillistä tuomioistuimen päätöstä. Tällöinkin veron lopullinen määrä voi selvitä vasta vuosien kuluttua, kun muutoksenhaku on käyty loppuun. Mikäli yritys ei muutoksenhaussa vaadi Verohallinnon päätösten täydellistä kumoamista, vaan maksuunpannun määrän alentamista (tai

<sup>24</sup> Esim. KHO 2018:173, jossa Verohallinto teki vuonna 2013 siirtohinnoitteluoikaisut verovuosien 2006–2008 tuloon kokonaan eri siirtohinnoittelumenetelmän nojalla kuin mitä verovelvollinen oli näinä vuosina soveltanut. KHO kumosi toimitetun verotuksen vuonna 2018 annetulla päätöksellä. Ks. tarkemmin ratkaisusta Merja Raunio & Matti Urpilainen: Landmark Ruling on the Tax Administration’s Duty to Respect the Taxpayers’ Choices, *International Transfer Pricing Journal*, Vol 26, No 2 (February 2018).



esittää siitä toissijaisen vaatimuksen), veroriidan kohteena oleva euromäärä riippuu tältä osin myös yrityksen omista valinnoista.

Kassavaikutusten ja veronmaksun jaksottumisen osalta on huomioitava, että maksuunpannulle verolle voi muutoksenhaun yhteydessä hakea täytäntöönpanokieltoa.<sup>25</sup> Täytäntöönpanokiellon johdosta veroa ei tarvitse maksaa ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, mutta korkoseuraamukset juoksevat täytäntöönpanokiellosta huolimatta. Kuten edellä on jo todettu, Verohallinnolla on kuitenkin täytäntöönpanokiellosta huolimatta mahdollisuus kuitata riidanalaista verovelkaa esimerkiksi siten, että ulkomaankauppaa käyvälle yritykselle säännönmukaisesti kertyvät alv-palautukset käytetään riidanalaisen veron suoritukseksi.<sup>26</sup> Lisäksi jälkikäteen maksettavaksi määrättyjen verojen lopulliset kassavaikutukset riippuvat tuloverotusta koskevissa asioissa siitä, onko yrityksellä käyttämättömiä tappioita aiemmilta verovuosilta.

Tilanteissa, joihin liittyy Suomen solmimien verosopimusten vastaista kaksinkertaista verotusta, Suomeen maksettavien verojen määrää ei välttämättä ratkaista kotimaisessa muutoksenhakuprosessissa, vaan osapuolena olevien valtioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä käytävissä neuvotteluissa. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa ulkomainen lähdevaltio luokittelee suorituksen rojaltiksi ja kantaa siitä lähdeveron, mutta jossa Verohallinto pitää suoritusta liiketulona ja jättää hyvittämättä verosopimuksen vastaisesti kannetun lähdeveron. Toinen esimerkki on tilanne, jossa Verohallinto tekee lisäyksen Suomessa asuvan yhtiön tuloon VML 31 §:n mukaisena siirtohinnoitteluoikaisuna sillä perusteella, että etuyhteystransaktioissa on poikettu markkinaehtoperiaatteesta. Kak-

<sup>25</sup> Lain sanamuodon mukaan täytäntöönpanokielto on myönnettävä, ellei muutoksenhaku ole ”ilmeisen aiheeton”. Käytännössä kynnyksellä täytäntöönpanokiellon määräämiselle on alhaalla. Ks. tarkemmin Timo Rabinä & Matti Myrsky & Janne Myllymäki: Verotusmenettelyn perusteet. Alma Talent 2017, 366–369.

<sup>26</sup> Tämä tulkinta ilmenee Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisusta 7.5.2015, t. 15/0257/1 sekä 1.11.2019 voimaan tulevan Veronkantalain (11/2018) 25 §:n 1 momentin 2 kohdan sanamuodosta, jonka mukaan veronpalautusta ei käytetä ”ilman verovelvollisen pyyntöä sellaisen velan tai sen osan suoritukseksi, jonka täytäntöönpano on kokonaan kielletty tai keskeytetty”.

sinkertaisen verotuksen poistamiseksi etuyhteysliiketoimen ulkomaisen osapuolen tuloa olisi vastaavasti alennettava. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että ulkomaisen etuyhteysosapuolen vähennyskelpoisina menoina huomioidaan palvelumaksut, joita Suomessa asuvan emoyhtiön olisi Verohallinnon käsityksen mukaan tullut periä. Yrityksillä on mahdollisuus jättää kotimaiset oikeussuojakeinot käyttämättä ja saattaa asia pelkästään kansainväliseen menettelyyn, mikäli yritykset katsovat sen oman parhaan etunsa mukaiseksi – siis myös tilanteissa, joissa kansainvälinen kaksinkertainen verotus johtuu Suomen Verohallinnon toimenpiteistä, kuten täällä tehdystä siirtohinnoitteluoikaisusta.

Kaksinkertaisen verotuksen poistamista käsitellään verosopimusvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisessä keskinäisessä sopimusmenettelyssä, eli MAP-menettelyssä (*mutual agreement procedure*). Suomen toimivaltaisena viranomaisena MAP-menettelyissä toimii Verohallinto. Yrityksen kotimaisessa muutoksenhakujärjestelmässä, viime kädessä KHO:sta saama lainvoimainen ratkaisu ei suoraan määritä kansainvälisten MAP-neuvottelujen lopputulosta. Suomen Verohallinto ei ole MAP-neuvotteluissa sidottu KHO:n ratkaisuun.<sup>27</sup> Jos Suomen verosopimusikumppani pitää Suomen Verohallinnon tekemää siirtohinnoitteluoikaisua perusteltuna, sen tulisi tehdä kyseisessä valtiossa asuvan toisen konserniyhtiön verotukseen vasta-oikaisu, joka poistaa Suomessa tehdystä ensioikaisusta johtuvan kaksinkertaisen verotuksen. On kuitenkin myös mahdollista, että MAP-neuvottelut päättyvät siihen, että kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi Suomi luopuu verovaateistaan joko kokonaan tai osittain. Toimivaltaisten viranomaisten väliset MAP-neuvottelut onnistuvat, jos kaksinkertainen verotus poistetaan tavalla tai toisella. Muun ohessa verokantaeroista, käytettävissä olevista verotustappioista, korkotekijöistä ja muista vastaavista seikoista riippuu, miten maksettavien verojen määrä konsernitasolla muuttuu.

MAP-hakemus on yleensä syytä laittaa vireille jo kansallisen muutoksenhakuprosessin kuluessa, koska hakemus on pääsääntöisesti tehtävä kol-

<sup>27</sup> Ks. tarkemmin Merja Raunio & Jukka Karjalainen, Siirtohinnoittelu. Alma Talent 2018, 384–385.

men vuoden kuluessa siitä, kun verovelvollinen sai tiedon verosopimuksen vastaiseen kaksinkertaiseen verotukseen johtavasta viranomaistoimesta. Verosopimusten hengen mukaista on se, että toimivaltaiset viranomaiset pyrkivät vilpittömästi saavuttamaan MAP-neuvotteluissa yhteisymmärryksen siitä, miten kaksinkertainen verotus on tapauskohtaisesti poistettava, mutta eri valtioiden toimintatavat ja neuvotteluresurssit vaihtelevat.

MAP-menettelyjä on pyritty tehostamaan EU-direktiivin ja OECD:n monenkeskisen verosopimuksen kautta siten, että eri maiden viranomaisilla on yhä useammassa tilanteissa velvollisuus päästä määräajassa ratkaisuun kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta, tai asia etenee ratkaistavaksi arbitraatiomenettelyssä, jossa kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta päättää kummankin maan veroviranomaisista riippumaton asiantuntija-paneeli. Suomessa on parhaillaan implementoitavana kansainvälisten veroriitojen ratkaisemista koskeva EU-direktiivi.<sup>28</sup> Laki kansainvälisten veroriitojen ratkaisumenettelyistä tulee voimaan 1.7.2019.

## Lopuksi

Verotuksen ajankohtaiset sääntelymuutokset Suomessa ja muualla ovat lisänneet tulkinnallista epävarmuutta. Yritysten ja veroviranomaisten välille voi syntyä näkemuseroja, joissa on kysymys olennaisista rahamääristä ja rahallisesti mittavat verotuksen riitaprosessit ovat toisinaan olleet esillä myös julkisuudessa. On varsin odotettavaa, että verotukseen liittyvän epävarmuuden lisääntyminen heijastuu ajan myötä muun ohessa myös kotimaiseen tilinpäätösraportointiin ja vakiintuneisiin tilinpäätöskäytäntöihin. Tämä muuttaa osaltaan myös verotuksen ja tilintarkastuksen välistä suhdetta.

---

<sup>28</sup> Ks. hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälisten veroriitojen ratkaisumenettelystä, verotusmenettelystä annetun lain 89 §:n 3–5 momentin kumoamisesta ja rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain 22 §:n muuttamisesta, HE 308/2018 vp.

*Epävarmat veropositiot tilinpäätöksessä: verovelan todennäköisyyden ja määrän arviointia koskevia suuntaviivoja*

Vuoden 2019 alusta voimaan tullut IFRIC 23 asettaa pääpiirteittaiset suuntaviivat sille, miten epävarmojen veropositioiden arvioinnin tulisi tapahtua, kun tavoitteena on periaatteessa täydellisen läpinäkyvä ja kaikkeen saatavilla olevaan tietoon perustuva arviointi. Konkreettisesti soveltamistilanteessa epävarmojen veropositioiden arviointi saattaa olla huomattavan monimutkainen päätöksentekoprosessi, jossa on verolainsäädännön ja tapauskohtaisen tosiseikaston ohella osattava huomioida myös verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun liittyviä seikkoja sekä yritysten saatavilla olevat kansainväliset menettelyt. Edellä on käyty läpi tähän arviointiin vaikuttavia tekijöitä. Sen sijaan konkreettinen päätöksenteko siitä, kirjataan-ko epävarma veropositio vai ei, on niin tapauskohtaista, että yleisesti päteviä sääntöjä on vaikea esittää. Mitä laajemmin yritykset dokumentoivat arvioinnin pohjana olevia havaintoja ja johtopäätöksiä, sitä tärkeämpää on jatkossa ottaa kantaa myös siihen, missä määrin näitä aineistoja on perusteltua hyödyntää yritysten vahingoksi eräänlaisena verovalvonnan tiekartana esimerkiksi verotarkastusten yhteydessä. IFRIC 23 tai verotusmenettelyä koskeva lainsäädäntö eivät tarjoa suoria vastauksia tähän kysymykseen.

## Lähteet

- Ahonen, J. & Salmi, O. (2009) Verolaskentastandardiin IAS 12 ehdotetut muutokset. *Verotus* 5/2009, 538–549.
- Brokowski, S. C. & Gaffney, M.A. (2012) FIN 48, uncertainty, and transfer pricing: (Im)Perfect together? *Journal of International Accounting, Auditing and Taxation* 21.
- Capuzzi, C. (2010) Transfer Pricing and FIN 48: Removing Uncertainty through the Advanced Pricing Agreement Process. *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol 30 (Summer), 721–741.
- Gill, S. L., Fleming, D.M. & Whittenburg, G.E. (2009) Uncertain Tax Positions: Reconciling the Existing Guidance. *Journal of Legal Tax Research*, Volume 7, 121–132.
- Haapaniemi, O., Ohtonen, M. & Raunio, M. (2018) Suullisten käsittelyjen tarpeellisuudesta erityisesti siirtohinnoittelua ja veronkiertoa koskevissa riidoissa. *Defensor Legis* 4, 468–480.
- Hannula, A., Kari, M. & Mäki, T. (2014) *Osakeyhtiön hallituksen ja johdon vastuu*. Helsinki: Talentum.
- Leppiniemi, J. & Kaisanlahti, T. (2018) *Pienyhtiön tilinpäätös – Säännökset ja hallituksen vastuu*. Helsinki: Alma Talent.
- Raunio, M. & Urpilainen, M. (2018) Landmark Ruling on the Tax Administration's Duty to Respect the Taxpayers' Choices. *International Transfer Pricing Journal*, Vol 26, No 2 (February).
- Raunio, M. & Karjalainen, J. (2018) *Siirtohinnoittelu*. Helsinki: Alma Talent.
- Ruuhonen, P. (2014) Verovalvonta tulevaisuudessa. *Tilisanomat* 18.3.2014.
- Räbinä, T., Myrsky, M. & Myllymäki, J. (2017) *Verotusmenettelyn perusteet*. Helsinki: Alma Talent.

# Näkemyksiä XBRL:n käyttöönoton vaikutuksista yksityisten yritysten vieraan pääoman kustannukseen ja saatavuuteen

*Anni Lehtinen, Hannu Ojala & Esko Penttinen*

TÄMÄ TUTKIMUS tarkastelee XBRL:n (eXtensible Business Reporting Language) käyttöönoton vaikutuksia yritysten vieraan pääoman kustannukseen ja saatavuuteen. XBRL on rakenteisen taloustiedon esityskieli, joka mahdollistaa koneluettavuuden ja talouden tietovirtojen uudelleenkäytettävyyden. XBRL on otettu käyttöön maailmalla laajasti mm. tilinpäätösraportointiin, veroraportointiin sekä tilastointiin. Aiemman kirjallisuuden mukaan XBRL:n käytöllä odotetaan olevan vaikutuksia talouden informaatiovirtojen läpinäkyvyyteen, informaation laatuun, yritysten raportoiman tiedon uudelleenkäytettävyyteen

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 173–198.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

ja liiketoiminnan analyysiin. Oletettavasti tästä johtuen eräät pankit ovat alkaneet antaa alennuksia pääoman kustannuksesta, jos yrityksen tietovirrat pankeille perustuvat XBRL-dataan. Tässä tutkimuksessa kartoitetaan asiantuntijoiden näkemyksiä XBRL-muotoisen tilinpäätösinformaation vaikutuksista vieraan pääoman saatavuuteen ja kustannuksiin. Asiantuntijat arvioivat, että XBRL helpottaa pienten yritysten rahoituksen saatavuutta ja laskee rahoituksen kustannuksia kasvavan käsittelyn nopeuden, parantuvan tiedon laadun ja uudelleenkäytettävyyden avulla. Edellä mainitut vaikutukset ovat omiaan kohdentamaan rahoituksen oikea-aikaisemmin elinkelpoisille yrityksille.

## Johdanto

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaisia mahdollisia vaikutuksia rakenteisen talousinformaation käytöllä on yritysten rahoituksen saatavuuteen ja kustannukseen. Rakenteisen talousinformaation kansainvälisenä esityskielenä toimii XBRL (eXtensible Business Reporting Language). Se tarjoaa merkittäviä taloudellisia hyötyjä talousinformaation raportoinnissa ja analysoinnissa (Eierle, Ojala & Penttinen 2014). XBRL on lyönyt itsensä läpi kansainvälisenä taloudellisen raportoinnin esityskielenä (Hodge 2004). Suomessa yksityisten yritysten tilinpäätösraportoinnin pohjaksi on kehitetty XBRL:n sisältöksonomia, josta käytetään nimeä Raportointikoodisto (Ojala, Penttinen, Collis & Virtanen 2018). Raportointikoodistoa ylläpitää Valtiovarainministeriön Valtiokonttori. Suomessa verohallinto ja Patentti- ja rekisterihallitus suunnittelevat edellä mainittuun sisältöksonomiaan perustuvaa rakenteisen taloustiedon käyttöönottoa tilinpäätös- ja veroilmoitusinformaation osalta (Lepistö, Ojala & Urpilainen 2018). XBRL on otettu tai ollaan ottamassa käyttöön useissa EU-maissa listaamattomien yhtiöiden vapaaehtoiseen tai pakolliseen raportointiin verohallinnolle ja julkisiin rekistereihin.

Aiemmassa kirjallisuudessa rakenteisella XBRL-muotoisella tilinpäätösinformaatiolla on havaittu olevan yhteys listautuneiden yritysten alhaisempiin pääomakustannuksiin (Pinsker & Li 2008). Yksityisten yritysten suuren määrän ja kansantaloudellisen merkityksen vuoksi (Ojala, Collis, Kinnunen, Niemi & Troberg 2016) käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastellaan yksityisten yritysten rakenteisen tilinpäätösinformaation käytön yhteyttä vieraan pääoman saatavuuteen ja kustannuksiin. Rahoituksen saatavuus on hyvin merkityksellinen pienemmille yksityisille yrityksille, koska pienillä ja iältään nuorilla yrityksillä on korkea konkurssiriski (Altman, Drozdowska, Laitinen & Suvas 2017). Kokonaistaloudellisesti mahdollisimman läpinäkyvän tilinpäätösinformaation avulla tehostetaan pääoman allokoitumista yrityksille, joilla on korkeimmat tulevaisuuden näkymien nettonykyarvot (Scott 2015). Pienten ja keskisuurten yhtiöiden rahoituksen saatavuuden näkökulmasta Berger ja Udell (2006) ovat ke-



hittäneet käsitteellisen viitekehyksen, joka perustuu luototusperusteisiin. Tässä tutkimuksessa sitä tullaan hyödyntämään arvioitaessa empiiristen tulosten pohjalta XBRL:n vaikutuksia yritysten vieraan pääoman kustannukseen ja saatavuuteen. Asetamme seuraavan tutkimuskysymyksen: *Mil-laisia vaikutuksia XBRL:n käyttöönotolla on yksityisten yritysten pankkilainojen kustannuksiin ja saatavuuteen?* Tutkimuksen aineistonkeruu tapahtuu laadullisin menetelmin haastattelemalla kymmentä XBRL:n käyttöönottoon ja/tai pankkitoimialaan perehtynyttä asiantuntijaa. Tutkimuksen tuloksena muodostetaan viitekehys, jossa vedetään yhteen asiantuntijoiden näkemykset yhtäältä XBRL:n vaikutuksista taloustiedon nopeuteen ja virheettömään tiedonsiirtoon ja toisaalta niiden vaikutuksiin yritysten rahoituksen saatavuuteen ja kustannuksiin.

## XBRL – Taustaa

Taloustiedon muuttaminen ei-rakenteisesta muodosta (kuten paperi tai PDF) rakenteiseen muotoon vaatii tietosisällön tietoelementtien ja niiden välisten suhteiden tarkan määrittämisen. XBRL tarjoaa kansainvälisesti hyväksytyyn yhtenäisen tavan näille määrittämiselle. Näin XBRL mahdollistaa taloudellisten tietojen uudelleen käytön sekä parantaa tietojen saatavuutta, yhteentoimivuutta ja tehokkuutta. Nämä XBRL-muotoiseen taloudelliseen informaatioon liittyvät ominaispiirteet mahdollistavat merkittäviä ajan- ja kustannussäästöjä taloustiedon käsittelyssä (Pinsker & Li 2008). XBRL on lisenssimaksuisista vapaa rakenteisen tiedon esityskieli, jota ylläpitää voittoa tavoittelematon organisaatio, XBRL International. Konsortio hallinnoi ja kehittää XBRL-teknologiaa vastaamaan paremmin nykyisen liiketoiminnan raportoinnin tarpeisiin (Eierle ym. 2014). Voittoa tavoittelematon konsortio ja sen työryhmät kehittävät XBRL:n teknisiä ominaisuuksia, kun taas kunkin maan kirjanpito- ja teknologia-asiantuntijat kehittävät maakohtaisia taksonomioita. Tämä maakohtaisten taksonomioiden tarve

*Näkemyksiä XBRL:n käyttöönoton vaikutuksista yksityisten yritysten vieraan pääoman kustannukseen ja saatavuuteen*

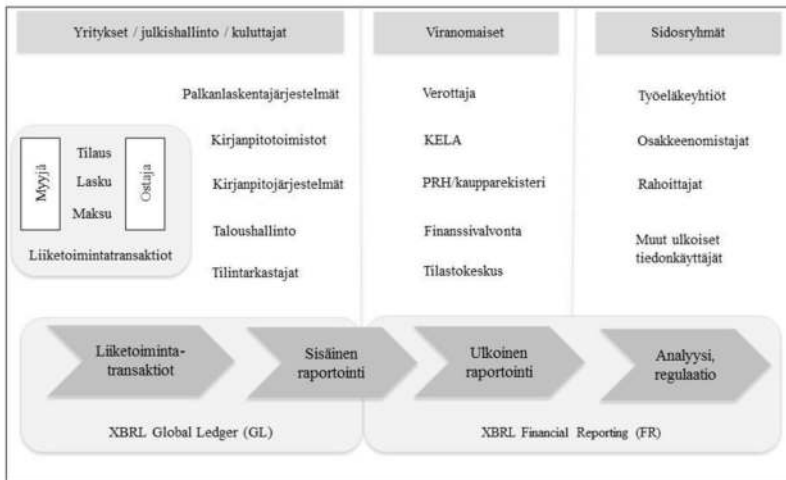
johtuu siitä, että kirjanpitosäännöt vaihtelevat maittain, joten XBRL on lokalisoitava kuhunkin maahan erikseen (Eierle ym. 2014).

XBRL on yksi useista XML- (eXtensible Markup Language) kielistä, ja sitä käytetään yhä useammin tavallisena taloustiedon viestintätapana organisaatioiden välillä (Eierle ym. 2014). XBRL:n ensimmäinen laaja käyttöönotto tapahtui, kun Yhdysvaltojen pörssilistautuneet yritykset velvoitettiin raportoimaan vuosikertomuksensa XBRL-muodossa vuonna 2009 (Debreceeny, Farewell, Piechocki, Felden, Gräning & d’Eri 2011). Yhtenä syynä Yhdysvalloissa tapahtuvan XBRL:n käytölle on esitetty, että paperi- ja PDF-pohjainen tilinpäätösraportointi ei olisi tarpeeksi tehokas Sarbanes-Oxley-säännösten astuttua voimaan (Pinsker & Wheeler 2009). Euroopassa on tapahtumassa samanlainen muutos pörssilistautuneiden yhtiöiden osalta, kun ne velvoitetaan raportoimaan päälaskelmansa rakenteisen tiedon muodossa vuodesta 2020. Rakenteisen tiedon muotoa edellytetään myös liitetietojen osalta vuonna 2023. Saksassa kaikki yhtiöt velvoitettiin raportoimaan veroilmoituksensa verohallinnolle vuodesta 2011 alkaen XBRL-teknologiaa käyttäen (XBRL Saksa 2018). Isossa-Britanniassa kaikki yhtiöt velvoitettiin käyttämään rakenteista tietoa raportoinnissaan verohallinnolle vuonna 2011 (Alkhatib, Collis & Ojala 2017). Alankomaissa yritykset voivat toimittaa vero-, tilinpäätös- ja tilastoraportointiin tarkoitetut tiedot rakenteisessa muodossa (Middleton & Kull 2017).

Vuonna 2020 alkavan listayhtiöiden tilinpäätösraportoinnin lisäksi Suomessa Patentti- ja rekisterihallitus aloittaa (yhteistyössä verohallinnon kanssa) rakenteisen tilinpäätöstiedon vastaanottamisen pk-yrityksiltä vapaaehtoisuuteen perustuen vuonna 2019. Pk-yritysten raportointi pohjautuu Raportointikoodistoon. Keskeistä raportointikoodistossa on, että kaikkien tilinpäätösinformaation vastaanottajien keskeiset tiedontarpeet on sisällytetty yhteen yhtenäiseen sisältötaxonomiaan. Ojala ym. (2018) kuvaavat, kuinka Suomessa raportointikoodisto kehitettiin Real-Time Economy -ohjelman avulla perustuen laajaan konsortioon, jossa keskeisiä toimijoita olivat verohallinto, taloushallintoliitto, Tieto Oyj, Suomen pankki, Kuntaliitto, Patentti- ja rekisterihallitus, Asiakastieto ja Finanssi-

alan keskusliitto. Sisältötaksonomia muodostettiin palvelemaan kaikkien tilinpäätösraporttien vastaanottajien tiedontarpeita. Suomessa XBRL-raportointia kehitetään myös kuntien tilinpäätösraportointiin.

Kuvio 1 esittää talouden arvoketjun, siinä toimivat osapuolet sekä käytettävät tietojärjestelmät. Liiketoiminnan transaktiodokumentit (kuten tilaukset, laskut ja maksut) tallennetaan tyypillisesti erilaisiin taloushallinnon tietojärjestelmiin, joista ajetaan erilaisia raportteja lähetettäväksi viranomaisille. Osa viranomaisista jakaa tätä tietoa eteenpäin sidosryhmille, ns. tietoaineiston loppukäyttäjille. Tilinpäätöstietojen osalta PRH:n kaupparekisteri jakaa tilinpäätöstietoja analyysitahoille, jotka jatkojalostavat aineistoa ja myyvät sitä palveluna eteenpäin rahoittajille ja sijoittajille. Kuviossa 1 esitettyä talouden arvoketjua ja siihen liittyvää päätöksentekoa on tutkittu viime aikoina mm. kirjanpidon ulkoistuspäätösten (Asatiani, Penttinen & Kumar 2019), verkkolaskuoperaattorin valinnan (Penttinen, Halme, Lyytinen & Myllynen 2018), ohjelmistorobottien valintaongelman (Penttinen, Kasslin & Asatiani 2018) sekä tilitoimiston hallintomal-



Kuvio 1. Talouden arvoketju ja XBRL

lin osalta (Asatiani & Penttinen 2019). Tutkijat ovat myös kartoittaneet ohjelmistorobottien roolia talouden arvoketjun tehostajana (Asatiani & Penttinen 2016).

XBRL:n kaksi yhteennivoutunutta toimintoa – raportointi (FR, Financial Reporting) ja transaktiodata (GL, Global Ledger) – mahdollistavat talouden arvoketjun tehostamisen tilinpäätöstietojen osalta. XBRL-raportointi (FR) mahdollistaa eri osapuolten välillä välitettävän tiedon muuttamisen koneluettavaan muotoon, kun taas XBRL-transaktiodata (GL) mahdollistaa tietojärjestelmissä tallennettavan transaktioaineiston esittämisen XBRL-muodossa.

## **XBRL:n vaikutukset yritysten talousinformaatioon**

Pankkitoiminnan prosessit muuttuvat kohti parempaa asiakastiedon saatavuutta ja tehokkaampaa tiedon prosessointia (Petersen & Rajan 2002). Aiemman kirjallisuuden mukaan XBRL:n odotetaan parantavan talouden informaatiovirtojen läpinäkyvyyttä, informaation laatua, yritysten raportoidun tiedon uudelleenkäytettävyyttä ja liiketoiminnan analyysiä (Liu, Luo & Wang 2017). Pankkitoimiala on aktivoitunut rakenteisen tiedon käytön osalta. Esimerkiksi Alankomaissa pääkonttoriaan pitävä suuri pankkikonserni ING on ottanut käyttöön hinnanalennukset niille pienille ja keskisuurille yritysasiakkailleen, jotka toimittavat heille talousinformaationsa rakenteisessa muodossa, korvaten aiemmin käytetyn paperi- tai PDF-muotoisen talousinformaation (Nitchman 2014). Tällaiset alennukset viittaavat pankkien omiin liiketoiminnallisiin hyötyihin rakenteisen taloustiedon käytön osalta. Kilpailuilla markkinoilla tuotannon tehostumiseen liittyvät hyödyt siirtyisivät myös pankkien asiakkaille. Yhdysvaltojen XBRL-raportointikokemuksista tiedetään, että rakenteinen tieto mahdollistaa pankeille helpommat taloudellisten tietojen poiminnat, tiedonhaut ja tunnuslukujen laskemisen (Debreceny, Farewell, Piechocki, Felden & Gräning 2010; Minnis 2011; Yoon ym. 2011).

XBRL:n käyttöönoton oletetaan johtavan listautuneiden yritysten alhaisempiin pääomakustannuksiin (Pinsker & Li 2008). Tämän tutkimuksen kirjoittajilla ei ole tiedossa aikaisempaa kirjallisuutta koskien yksityisten yritysten saamia hyötyjä XBRL-raportoinnista pankkilainojen kustannusten tai saatavuuden osalta. Koska pankit ovat yksityisten yritysten tilinpäätöksen tärkeimpiä ulkopuolisia käyttäjiä (Kaya 2016), yksityisten yritysten tilinpäätösten raportointi rakenteisessa muodossa on omiaan vaikuttamaan nimenomaisesti tilinpäätösinformaation tehokkaampaan käyttöön lainapäätöksiin liittyen.

XBRL-tekniikan odotetaan parantavan yritystietojen avoimuutta, tehostavan raportointiprosessia, parantavan taloustietojen laatua ja helpottavan yritysten taloudellisen informaation saatavuutta ja analysointia (Liu, Luo & Wang 2017). Standardointi parantaa taloudellisen tiedon raportointiin liittyvän informaation käyttökelpoisuutta ja helppoutta parantamalla vertailukelpoisuutta ja johdonmukaisuutta tietojenkeruuketjussa. XBRL mahdollistaa lähettävän ja vastaanottavan järjestelmän välisen koneellisuuden (Vasarhelyi, Chan & Krahel 2012).

XBRL:n käyttöönoton eurooppalaisissa yrityksissä oletetaan kasvattavan merkittävästi markkinoiden likviditeettiä ja siten vähentävän informaation epäsymmetriaa (Liu, Luo & Wang 2017). XBRL parantaa sijoittajien mahdollisuuksia kerätä ja analysoida tietoja yritysten taloudellisesta asemasta ja siten parantaa vakautta pääomamarkkinoilla. On myös esitetty, että XBRL parantaa taloudellisten tietojen laatua lisäämättä tiedon määrää (Yoon, Zo & Ciganek 2011).

Yhdysvaltojen markkinavalvojan, SEC:n mukaan XBRL auttaa erityisesti piensijoittajia, kun heidän pääsynsä yritysten tietoihin paranee XBRL avulla. Tällä oletetaan olevan positiivinen vaikutus epätasaisesti jakaantuneen informaation aiheuttamiin ongelmiin (Blankespoor 2014). Jos sijoituspäätöstä tehtäessä tilinpäätösinformaatio on keskeisessä roolissa, XBRL:sta saatavat hyödyt ovat ilmeisiä (Liu, Luo & Wang 2017).

Yksityisten yritysten rahoitukseen liittyvässä tutkimuksessa laajasti viitatus tutkijat Berger ja Udell esittivät vuonna 2006 käsitteellisen viite-

kehysten pienten ja keskisuurten yritysten rahoituksesta (Berger & Udell 2006). Viitekehyksessä esitetään lainanantoperusteet, joita pankit käyttävät lainoituspäättöksiä tehdessään ja kuvataan, kuinka pankit ratkaisevat jokaisen perusteen osalta tiedon läpinäkymättömyyteen liittyvät ongelmat. Lainanantoperusteet he jakavat tuloslaskelmaan perustuvaan luototukseen, pienten yritysten luottoluokitukseen perustuvaan luototukseen, taseeseen perustuvaan luototukseen, faktoring luototukseen, pysyviin vastaaviin liittyvään luototukseen, leasing luototukseen, asiakassuhteeseen liittyvään luototukseen, ja myyntisaamisluototukseen. Aikaisemmassa kirjallisuudessa (esim. Liu, Luo & Wang 2017) tunnistetut XBRL:n tuomat hyödyt taloustiedon käsittelyyn luovat mielenkiintoisen uuden näkökulman Bergerin ja Udellin viitekehukseen. Käsittelemme näitä näkökulmia tutkimuspaperimme loppupuolella.

## Menetelmä

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tuoda esiin asiantuntijoiden näkemyksiä rakenteisen taloustiedon käytön vaikutuksista yksityisten yritysten pankkirahoituksen kustannukseen ja saatavuuteen. Laadulliset menetelmät ovat sopivimpia, kun tutkimuksen tavoitteet vaativat syvällistä näkemystä ilmiöstä (Flick 2007).

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoidulla haastattelumenetelmällä eli teemahaastatteluina. Teemahaastattelu sopii käsillä olevassa tutkimuksessa empiirisen tiedon keruumenetelmäksi, sillä valitut haastateltavat omaavat runsaasti kokemusta, joka mahdollistaa syvällisen näkemyksen muodostamisen koskien XBRL:n käyttöönoton vaikutuksia yksityisten yritysten vieraan pääoman kustannukseen ja saatavuuteen. Lisäksi tutkimuksessamme lähdemme liikkeelle lähtökohdasta, että kaikkia haastateltavan kokemuksia, ajatuksia, uskomuksia, ja tunteita halutaan sisällyttää tutkimusaineistoomme. Teemahaastattelun valinta mahdollistaa myös sen, että se ei sido haastateltavaa tiettyyn ”leiriin” eikä ota kantaa siihen

kuinka syvälle haastatteluissa mennään. (Ks. Hirsjärvi & Hurme 2008.) Etukäteen valitut teemat perustuivat siihen, mitä XBRL:n käyttöönoton vaikutuksesta rahoituksen kustannuksiin ja saatavuuteen tiedettiin aieman kirjallisuuden perusteella. Haastatteluteemat löytyvät liitteestä A. Haastatteluissa haastateltavaa kannustettiin kertomaan konkreettisia esimerkkejä erilaisista tekijöistä ja tilanteista sekä niiden vaikutuksista, jotka liittyvät XBRL:n käyttöönoton vaikutuksiin rahoituksen kustannuksiin ja saatavuuteen. Tällöin haastateltaville esitettiin myös heidän vastauksiinsa perustuvia syventäviä jatkokysymyksiä sekä tuotiin esiin haastattelukysymyksiin liittyviä aiempia keskeisiä tutkimustuloksia.

Haastatteluja tehtiin kymmenen kappaletta. *Ensimmäinen haastateltava* ("hollantilainen XBRL-asiantuntija") on kokenut XBRL:n asiantuntija Hollannista. Hän on Hollannissa toteutetun XBRL-raportoinnin kansainvälisten asioiden neuvonantaja. Hän on osallistunut useisiin julkisiin ja yksityisiin XBRL-ohjelmiin ja työryhmiin. Hän on myös työskennellyt kolmessa suuressa tilintarkastusyhteisössä. *Toinen haastateltava* ("XBRL-tutkija Isosta-Britanniasta") on tutkinut väitöskirjatyössään ja sitä seuranneissa tutkimuksissa XBRL-käyttöönottoa Isossa-Britanniassa. Hän työskentelee nykyisin laskentatoimen apulaisprofessorina. *Kolmas haastateltavista* ("luottotietoyhtiön johtaja") on suuren yritysten luottotietoja analysoivan yhtiön palvelujohtaja. Luottotietoyhtiö on luonut kattavan yritystietokannan, joka sisältää ajantasaiset tiedot suomalaisyrityksistä ja niiden päätöksentekijöistä. Tiedot kerätään tietokantaan useista julkisista ja yksityisistä lähteistä. Yhtiön tavoitteena on auttaa suomalaisia yrityksiä tehostamaan päätöksentekoprosessejaan ja asiakasresurssienhallintaa automatisoiduilla yritys- ja luottotietoratkaisuilla. *Neljäs haastateltava* on suomalainen XBRL-asiantuntija ("suomalainen XBRL-asiantuntija"), joka on ollut keskeisessä roolissa, kun Suomessa käytössä oleva XBRL-taksonomia on kehitetty. *Vuides haastateltava* on suuren pohjoismaisen pankin johtotehtävissä toimiva henkilö ("suomalainen pankinjohtaja"). Kyseinen pankki on suuri rahoituspalvelukonserni ja yksi Euroopan suurimmista pankeista. Pankinjohtajalla on pitkä työhistoria pankkitoiminnan parissa, josta kymmenen

vuotta luotto-osastolla. Nykyisin hän johtaa luottojen myöntämistä yksityisille ja pienille yritysasiakkaille. *Kuudes haastateltava* on Taloushallintoliiton hallituksen jäsen (”Taloushallintoliiton hallituksen jäsen”). Hän on työskennellyt aktiivisesti talouden informaatiovirtojen automatisoinnin alueella koko 2010-luvun ajan. *Seitsemäs haastateltava* työskentelee suuressa hollantilaisessa pankissa taksonomiapäällikkönä (”hollantilaisen pankin taksonomiapäällikkö”). Hän vastaa kansainvälisellä tasolla pankinsa asiakkailta saatavan tiedon sisältövaatimuksista. Hänen aiemmat työpaikkansa ovat olleet pankkitoimialalla muissa hollantilaisissa suurissa pankeissa, joissa hänen tehtäväalueensa on ollut saman tyyppinen. *Kahdeksas haastateltava* (”entinen pankinjohtaja ja tutkija”) on työskennellyt kolmenkymmenen vuoden ajan suurissa pankeissa ja pörssilistautuneissa yhtiöissä johtotehtävissä. *Yhdeksäs haastateltava* (”luottoluokitusyhtiön hallituksen jäsen”) työskentelee pörssilistautuneen luottoluokitusyhtiön hallituksen jäsenenä ja on aiemmin toiminut suuren pankin johtotehtävissä. *Kymmenes haastateltava* toimii rahoituksen professorina (”rahoituksen professori”).

Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Tästä käytännöstä poikkesi yksi haastattelu, jossa vastaukset saatiin haastateltavalta sähköpostitse. Litteroidut vastaukset koodattiin numeroin ja osin myös väreillä analyttistä vaihetta varten. Vastaukset luokiteltiin teemojen alle siten, että jokaiselle kysymykselle annettiin teoreettisen viitekehyksen mukaista tutkittavaa kohdetta ilmaiseva koodi avaintekijöittäin. Hierarkisoimalla litteroiduista vastauksista saatiin koottua myös koodatut kysymyskohtaiset syventävät vastaukset omiksi tiedostoiksi, jolloin osittain pitkienkin vastausten analysoinnissa oli mahdollista keskittyä oleelliseen tietoon, vastausten samankaltaisuuteen, niiden ryhmittelyyn, esiintyneisiin erityis- ja ominaispiirteisiin sekä niihin seikkoihin, jotka oli syytä nostaa esiin tutkimuksessa XBRL:n käyttöönottoon liittyvää tutkimusta tukevana merkittävänä tai uutena tietona. Näin menetellen pystyttiin muodostamaan eri vastauksista järjestyksellisiä kokonaisuuksia, analysoimaan aineistoa objektiivisesti sekä tekemään luotettavia johtopäätöksiä.



## Tulokset

Esittelemme seuraavaksi haastattelujen tulokset jaettuna neljään luokkaan: virheetön tiedonsiirto, tiedonsiirron nopeus, rahoituksen saatavuus ja rahoituksen kustannukset.

### Virheetön tiedonsiirto

Monet haastatelluista toivat esiin, kuinka rakenteisen taloustiedon käyttäminen tilinpäätösraportoinnissa poistaa virheitä vertikaalisessa raportointiketjussa, jossa yritys toimittaa taloudellista tietoa pankeille tai muille vastaanottajille. Suomalainen XBRL-asiantuntija kertoi XBRL:n kaavamääritelmistä, jotka voivat johtaa taloustiedon laadun parantamiseen:

*XBRL tarjoaa kaavamääritelmiä (engl. formula linkbase), joita voidaan lisätä taksonomiaan. Näin voidaan määrittää tarkistuslaskelmia, jotka tarkistavat raportin loogisuuden. Esimerkiksi, että numerot on laskettu oikein yhteen ja taseen puoliskot täsmäävät. (suomalainen XBRL-asiantuntija)*

Suomalainen XBRL-asiantuntija näkee myös mahdollisuuden tarttua virheisiin jo taloustietoa lähetettäessä:

*Sähköisessä muodossa olevat tiedot eivät sinänsä takaa parempaa tietojen laatua, mutta tietojen tarkistus helpottuu. Manuaalinen tarkistus on tietenkin aikaa vievää ja on mahdollista, että kaikkia virheitä ei huomata. Virheitä esiintyy myös tietojen digitalisoinnissa, ja tämä vie myös aikaa, kun taas sähköisessä muodossa olevat tiedot voidaan tarkistaa automaattisesti. Siksi voimme havaita virheet tai puutteet paljon nopeammin. Useimmiten lähettäjä ei halua ilmoittaa vääriä tietoja, mutta virheitä tapahtuu. (suomalainen XBRL-asiantuntija)*

Hollantilainen XBRL-asiantuntija havainnollisti XBRL-datan käyttöä pankeissa siten, että rakenteinen taloustieto poistaa pankin sisällä tapahtuvas-

*Näkemyksiä XBRL:n käyttöönoton vaikutuksista yksityisten yritysten vieraan pääoman kustannukseen ja saatavuuteen*

sa tiedon käsittelyssä tapahtuvat virheet. Sen vuoksi XBRL:n myötä tilanne paranee rahoitusta hakevan yrityksen näkökulmasta.

*Jos pankkivirkailija kirjoittaa tiedot uudelleen saamastaan PDF:stä, hänen täytyy täyttää lomake. ... XBRL-muotoisesta tiedosta saat useimmissa tapauksissa enemmän tietoa, saat yksityiskoh-  
taisempia tietoja, saat paremmin määritellyt tiedot, et tee virheitä  
pankissa, joten luultavasti olosuhteet ovat parempia yrityksille  
joka tapauksessa. (hollantilainen XBRL-asiantuntija)*

Taloushallintoliiton hallituksen jäsen kuvaili tiedonsiirron virheettömyydestä syntyviä hyötyjä seuraavan esimerkin avulla.

*Jos otat tänään yrityksen tilinpäätöksen osat ja vertaat niitä toisiinsa, esitys voi olla erilainen. Tämän lisäksi kaikki liitteet voidaan kerätä ja raportoida eri tavoin, koska paperille ei ole olemassa standardia. Mutta nyt, kun XBRL-muoto pakottaa tekemään taloustiedon tiettyyn yhtenäiseen muotoon, voit odottaa liitetiedosten löytämistä tietyistä paikasta. (Taloushallintoliiton hallituksen jäsen)*

Haastatellut toivat myös esiin, että mahdolliset virheet, jotka ovat syntyneet ennen tietojen toimittamista yrityksestä tiedon vastaanottajille eivät luonnollisestikaan korjaannu XBRL-raportointiprosessin aikana. Haastatellut asiantuntijat kuitenkin näkivät uusia mahdollisuuksia seurata sellaisia (tiedon lähteellä syntyneitä) virheitä paremmin kombinaatiotarkastusten ja laajempaan yritysjoukkoon tapahtuvien vertailujen avulla. Entinen pankinjohtaja ja tutkija totesi, että

*XBRL tehostaa taloustiedon käsittelyprosessia, mutta ei poista tiedon lähteellä tehtyjä virheitä. (entinen pankinjohtaja ja tutkija)*

## Tiedonsiirron nopeus

XBRL-tutkija Isosta-Britanniasta korosti XBRL-muotoisen talousinformaation etuna, että talousinformaatio voidaan lähettää samalla kerralla rakenteisessa muodossa usealle taholle: kaupparekisteriin, verohallintoon ja pankkiin. Kerralla eri tahoille toimitettava talousinformaatio nopeuttaa vastaanottajan mahdollisuutta ottaa tieto käyttöön.

*Tärkeintä on, että XBRL:n tiedot on jäsennelty ja standardoitu. XBRL-muodossa laadittu talousinformaatio voidaan toimittaa samalla kerralla useille eri taholle. (XBRL-tutkija Isosta-Britanniasta)*

Taloushallintoliiton hallituksen jäsen nosti esiin XBRL-muotoisen taloustiedon oikea-aikaisuuden ja mahdollisuuden käyttää sitä vertailutietona.

*XBRL-data on heti käyttökelpoinen ja vertailukelpoinen. Se mahdollistaa paljon täsmällisemmän ja yksityiskobtaisemman tiedon hyödyntämisen. Se on tärkein asia. (Taloushallintoliiton hallituksen jäsen)*

Suomalainen pankinjohtaja kuvaili rakenteisen taloustiedon käyttöä suuren pankin sisäisenä prosessimuutoksena, joka poistaa yritysten taloudellisiin raportteihin liittyvää manuaalista työtä.

*XBRL-arkistointi poistaa manuaalisen työn tekemistä. Vaikka on olemassa robottien avulla toimivia palveluja, ne eivät poista kaikkea manuaalista työtä. (suomalainen pankinjohtaja)*

## Rahoituksen saatavuus

Haastateltavat kokivat, että XBRL:n käyttöönotolla voisi olla merkittäviä vaikutuksia pienten yritysten luotonsaantiin. Suomalainen XBRL-asiantuntija mainitsi, että XBRL:n käyttö voisi tehdä pienistä yrityksistä houkuttelevampia asiakkaita pankeille.

*Näkemyksiä XBRL:n käyttöönoton vaikutuksista yksityisten yritysten vieraan pääoman kustannukseen ja saatavuuteen*

*Olen ymmärtänyt, että pienyrityksillä on vaikeuksia saada lainaa ehkä siksi, että asiakassuhde on pankille niin pieni ja että heidän on tehtävä paljon manuaalista työtä saadakseen luottotiedot rahoitukseen. Jos näitä pankin kustannuksia pystyttäisiin alentamaan, olisi pankeille ehkä kannattavampaa ottaa nämä pienet yritykset asiakkaiksi. (suomalainen XBRL-asiantuntija)*

Taloushallintoliiton hallituksen jäsen kokee, että XBRL mahdollistaisi pankin luototusprosessin automatisoinnin, mikä taas tekisi luotonannon pienille yrityksille houkuttelevammaksi.

*Yksi syy siihen, miksi pankit ovat kiinnostuneita strukturoiduista tiedoista ja XBRL:sta on se, että pienyritysten luototus on nykyään liian kallista pankeille. Tämä johtaa siihen, että pieni yritys ei saa rahoitusta pankilta, vaikka se olisi hyvä asiakas. Strukturoidut taloustiedot ja XBRL mahdollistaisivat pankille luottopäätösten automatisoinnin sekä seurannan. Tämä mahdollistaisi näiden pienempien yritysten lainojen saamisen pankeilta. (Taloushallintoliiton hallituksen jäsen)*

Myös luottoluokitusyhtiön hallituksen jäsen visioi luototusprosessin automatisointia siten, että verottajan keräämiä reaaliaikaisia tietoja voitaisiin käyttää osana yrityskohtaisen riskin arviointia. Tässä olisi kaksi päälinjaa. Toisessa verottajan reaaliaikaisena keräämät alv-tiedot aggregoitaisiin toimialoittain ja toimitettaisiin rahoituslaitosten käyttöön, jolloin rahoittajien näkemys toimialojen riskitasosta päivittyisi. Toisessa yksittäiset yritykset valtuuttaisivat pankkinsa – tai niiden puolesta tietoja keräävän tahon, esimerkiksi Asiakastiedon – saamaan verottajalta reaaliaikaista tietoa myyntinsä kehityksestä, joka olisi omiaan päivittämään rahoituslaitoksen näkemystä yrityksen riskisyyden muutoksista. Kolmas automatisointimahdollisuus liittyisi reaaliaikaisen tilauskannan päivittämiseen yrityksiltä rahoittajille. Edellisten avulla luottoluokitusyhtiön hallituksen jäsen näkee mahdollisuuden pyrkiä automatisoimaan yrityskohtaisen riskikomponentin päivittymistä lainojen korkoihin.

Rahoituksen professori kuvaili rahoituksen saatavuuden näkökulmaa siten, että pankin kannalta keskeisintä on kyetä tunnistamaan mahdollisen asiakkaan kyky maksaa lainansa takaisin.

*Pankkitoiminnan ydin on se, kuinka hyvin pystyt luokittelemaan asiakkaiden riskisyyden. Tämä on binäärimaailma. Asiakas joko maksaa lainansa takaisin tai ei maksa. Lähtökohtaisesti katsellaan numeroihin, mutta niihin lisätään asioita, jotka ovat asiakaskohtaisia, tilannekohtaisia tai jotain muuta. Asiakastiedon maksuhäiriötiedot ovat ennakoivia, kertovat siitä, että asiakkaalla ei menekään niin hyvin kuin mitä asiakkaan tilinpäätökset ehkä kertovat. (rahoituksen professori)*

Suomalainen XBRL-asiantuntija painottaa XBRL-muotoisen taloustiedon yksityiskohtaisuutta, joka voisi vaikuttaa myönteisiin luottopäätöksiin.

*Pankit yleensä haluavat yrityksen taloudelliset tiedot luotonpäättösprosessiinsa. XBRL tarjoaa mahdollisuuden saada parempi-laatuista taloustietoa nopeammin ja reaaliaikaisemmin, jolloin pankki tietää kirjanpidon sisällön huomattavasti yksityiskohtaisemmalla tasolla kuin mitä tilinpäätös antaa. Uskon, että tämä laajempi taloustieto johtaa myönteisiin luottopäätöksiin useammin verrattuna tilanteisiin, joissa tietoja ei ole saatavilla. (suomalainen XBRL-asiantuntija)*

## Rahoituksen kustannukset

Haastateltavat kokivat, että XBRL:n käyttöönotto vähentää manuaalisen työn määrää luottohakemusten käsittelyssä, mikä taas osaltaan laskee rahoitukseen liittyviä kustannuksia. Luottotietoyhtiön johtaja muistuttaa luottohakemusten käsittelyyn sitoutuneista kustannuksista.

*Käytämme tilinpäätöstietoja luottopäättösprosessissamme ja 95 prosenttia käyttämistämme tilinpäätöksistä tulee PRH:n kaup-*

*Näkemyksiä XBRL:n käyttöönoton vaikutuksista yksityisten yritysten vieraan pääoman kustannukseen ja saatavuuteen*

*parekisteristä ja ne ovat PDF-muodossa. Meillä on alihankkija, joka digitalisoi nämä PDF:t ja noin 80 prosenttia tuloslaskelmista ja taseista voidaan digitalisoida. Loput 20 prosenttia käsitellään manuaalisesti, koska ne eivät ole suomen kielellä, tilinpäätöksissä on virheitä tai ne eivät ole optisesti luettavissa. (luottotietoyhtiön johtaja)*

Hollantilaisen pankin taksonomiapäällikkö arvioi PDF-muotoisten tilinpäätösten käsittelyn kustannuksia luotonantoprosessissa.

*Se kustannus oli noin 250 euroa, jos toimihenkilö otti PDF-muodossa saadut taloustiedot järjestelmään. Nuo tiedot piti validoida, koska ihmiset tekevät virheitä. Niinpä kustannus oli noin 250 euroa yritystä kohden, kun taloustiedot piti kirjoittaa manuaalisesti järjestelmään. Tähän asti pankit eivät ole koskaan erikseen veloittaneet yrityksiä maksamaan siitä. XBRL:n käyttöönotto on todella hyvä idea. On luonnollisesti investoitava järjestelmiin sekä taksonomian rakentamiseen ja ylläpitoon. Mutta heti kun tieto alkaa virrata, satoja tuhansia asiakirjoja vuodessa kulkee tällä tavoin. Se on todella hyvä asia. (hollantilaisen pankin taksonomiapäällikkö)*

Hollantilainen pankki, ING, aloitti vuonna 2015 edullisempien lainojen tarjoamisen yrityksille, jotka toimittavat XBRL-versiot tilinpäätöksestään hollantilaisen XBRL-alustan kautta. Hollantilaisen pankin tuotepäällikkö kommentoi, että pankit saavat mahdollisen edun, kun pankit saavat XBRL-muodossa olevat tiedot. Rahoituksen professori huomautti, että ING-pankin päätös voi perustua signalointivaikutukseen.

*Tämä nyt on vähän arvailua, mutta ehkä XBRL-muotoisen tilinpäätöksen lähettäminen voi signaloida huolellisempaa tilinpäätösraportointia ja sitä kautta parempilaatuista informaatiota. (rahoituksen professori)*

Entinen pankinjohtaja ja nykyinen tutkija toi esiin Asiakastieto Oyj:n tärkeyttä roolia pankkien tilinpäätöstietojen toimitusketjussa. Hän kertoi,

että suomalaiset pankit olivat alun perin perustaneet Asiakastiedon, jotta se aggregoisi yksityisten yritysten tilinpäätöstiedot ja toimittaisi ne pankeille. Tämän järjestelyn tarkoituksena oli tuoda synergiaetuja pankkitoimialalle verrattuna tilanteeseen, jossa jokainen pankki järjestäisi erikseen oman tilinpäätöstietojen keruun. Rahoituslaitokset omistivat alussa Asiakastiedon yhdessä, mutta myöhemmin sen omistusrakenne on muuttunut. Haastattelun mielestä Asiakastiedon rooli tietoaaineiston kerääjänä ja tietojen toimittajana pankeille tuskin tulisi muuttumaan ainakaan lähivuosina, sillä prosessi toimii ja saattaa olla pankeille kustannustehokkain. Hän korosti myös toimialatiedon merkitystä, omistajarakennetta ja luottoluokitusta. Kaikki edellä mainitut tiedot pankkien on mahdollista saada pankkien yhteisen pienyritystietoa kokoavan data-aggregaattorin välittämänä.

*On tärkeää muistaa, että pankkien lainottamiseen liittyvä prosessi ei ole rikki vaan täysin toimiva. Tuskin pankeilla on suurta tarvetta muuttaa prosessia tältä osin. (entinen pankinjohtaja ja nykyinen tutkija)*

Entinen pankinjohtaja ja nykyinen tutkija avasi haastattelussa pankkien luotonatointiin liittyvää prosessia laajemmin kuin pelkkään tilinpäätösinformaation keruuseen liittyen. Hänen mukaansa rakenteinen tieto parantaa tilinpäätöstietojen toimittamiseen liittyvää prosessia, mutta asiakassuhteen vaikutukseen pankkien luotonantopäätöksissä hän ei arvioinut rakenteisen tiedon vaikuttavan. Sama koski hänen mielestään pankkien hakukkuutta säilyttää itsellään tilinpäätösanalysoinnin osaaminen, joka voi muodostaa jopa kilpailuedun pankeille.

*Pankit saavat yritysten tilinpäätöstiedot Asiakastiedolta. Sen lisäksi luottopäätökseen vaikuttaa moni muukin asia, kuten asiakassuhde, toimialaan liittyvät tiedot ja omistajarakenne. Pankit tuskin luopuvat asiakasanalyysiosaamisestaan, sillä se on pankkien kilpailutekijä. (entinen pankinjohtaja ja nykyinen tutkija)*

Rahoituksen professori nosti esiin yritysکوhtaisten riskien lisäksi muitakin tekijöitä, jotka vaikuttavat lainojen hinnoitteluun.

*Koko peruspankkitoiminnan ydin on se, että pystyy arvioimaan, kenelle luottoja myönnetään, jotta saa rahat yritykseltä joskus takaisinkin. Ja niille, joille luottoa voidaan myöntää, mietitään riskiä vastaava korko. Pankeilla on sisäisiä reittausjärjestelmiä, joilla ne arvioivat kohdeyritysten riskisyyttä. Jos puhutaan preemioista, peruslähtökohhta on tietenkin, että riskisempien asiakkaiden pitää maksaa enemmän. Sitten lainan hinnassa huomioidaan se, onko jotain muuta asiakkuutta. Asia, joka sotkee preemioita, on vakuudet. Lainan juniori- tai senioriteetti vaikuttaa. Lisäksi huomioidaan muut kulut, jotka pankki veloittaa. Sillä on vaikutusta kanssa, kuinka paljon se syö pankin pääomaa. Niistä elementeistä lainan kustannus muodostuu. (rahoituksen professori)*

Rahoituksen professori esitti hänkin visioita tulevaisuudesta, joissa nousi esiin reaaliaikaisempi taloustieto.

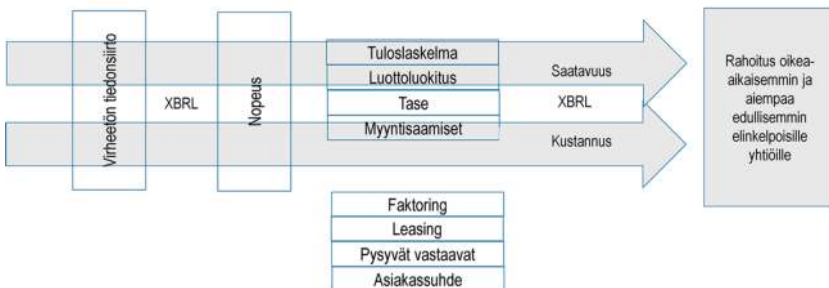
*Usein ajatellaan, että laina on bulkkituote ja sinänsä raha on bulkkituote maailmassa. Kuitenkin pankille laina on vain yksi osa asiakassuhdetta. Jos taas jollakin muulla tavalla lainataan rahaa ilman pankkikonttoreita, jonkin teknisen platformin avulla. Ollaan kustannustehokkaita. Esim. peer-to-peer lending. Se on olisi erilainen business-malli. Peer-to-peer lainoituksessa ei ole muuta kuin talousluvut. Value proposal on aivan erilainen kuin pankeilla. Silloin ollaan auki 24 tuntia vuorokaudessa, saadaan koko ajan data-pisteitä. Talousinformaatio on keskeisessä osassa ja päätöksiä tehdään objektiivisesti, eikä rakastuta asiakkaisiin ja ehkä jomain päivänä järjestelmät osaavat lukea jo yrittäjien mikroilmeistä, puhuvatko totta. Jos itselläni olisi asiakasportifolio, jossa kaikki asiakkaat toimittaisivat reaaliaikaista tietoa kuukausittain, olisin itse valmis lainaamaan rahaa pienemmällä riskipremiolla. (rahoituksen professori)*



## Keskustelu ja johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin rakenteisen tilinpäätöstiedon mahdollisia vaikutuksia yksityisten yritysten pankkilainojen saatavuuteen ja kustannuksiin asiantuntijahaastatteluiden avulla. Edelliset asiat ovat tärkeitä varsinkin pienille yrityksille, sillä rahoituksen saatavuus on varsinkin aloittavien yritysten keskeinen ongelma, ja johtaa suureen määrään likviditeettikonkurseja. Koska tilinpäätösraportoinnin keskeisimpänä tehtävänä tavoitteena voi pitää rahoituksen kohdistumista yhtiöille, jotka pystyvät synnyttämään korkeimmat nettonykyarvot tulevaisuuden projekteissaan, on mielekästä pyrkiä analysoimaan, voisiko rakenteisella talousinformaatiolla olla vaikutusta yksityisten yritysten rahoituksen saatavuuteen ja kustannukseen.

Asiantuntijahaastatteluissa rakenteinen tilinpäätöstieto sidottiin maailmalla laajalti käyttöönotettuun XBRL-esityskieleen. Haastatteluissa nousi esiin rakenteisen taloustiedon virheetön tiedonsiirto ja tiedonsiirron nopeus tekijöinä, joilla on ilmeisiä vaikutuksia yritysten rahoituksen saatavuuteen ja kustannuksiin. Keskustelemme seuraavaksi asiantuntijahaastatteluiden tulokset nojautumalla laajasti viitattuun Bergerin ja Udellin (2006) luototusperusteiden tutkimukseen.



Kuvio 2. Empiiriset havainnot sijoitettuna Bergerin ja Udellin (2006) luototusperusteiden käsitteelliseen viitekehykseen

Kuviossa 2 esitetyn mukaisesti haastatteluissa nousee esiin kaksi rakenteisen tilinpäätösinformaation ominaisuutta, jotka ovat omiaan vaikuttamaan luototuspäätöksiin niiden perusteiden osalta. Nämä kaksi rakenteisen tilinpäätösinformaation ominaisuutta ovat virheetön tiedonsiirto ja kasvava tiedonsiirron nopeus. Ne voivat liittyä yksittäisen yrityksen tai kokonaisen toimialan tilinpäätösinformaatioon. Niillä on ilmeisiä vaikutuksia tuloslaskelman, luottoluokituksen, taseen ja myyntisaamisten käyttämiseen luotonannon perusteena. Kyseiset lainanantoperusteet perustuvat rikastettuun tilinpäätösinformaatioon.

Sen sijaan haastatteluissa ei noussut esiin näkemyksiä siitä, että omistuksen siirtoon (factoring- ja leasing-rahoitus), vakuuden antamiseen (pysyviin vastaaviin liittyvä luototusperuste) tai asiakassuhteeseen liittyvät lainanantoperusteet olisivat vaikutusalttiita rakenteisen tiedon käyttöönoton vuoksi. Siitä on pääteltävissä, että edellisiin rahoitusmuotoihin liittyvät rakenteista tilinpäätösinformaatiota koskevia hyötyjä ei vielä ymmärretä tai ne ovat vähäisiä. Asiakassuhteeseen liittyvä luotonantoperuste liittyy siihen, että lainapäätöksen tekevä pankinjohtaja tuntee yrittäjän ja uskoo hänen halukkuuteensa ja kyvykkyyteensä hoitaa huolellisesti velanmaksuvelvoitteensa. Haastatteluissa tätä rahoitusperustetta kuvattiin perusteena, johon rakenteisella tilinpäätöstiedolla ei olisi vaikutusta.

Tätä tutkimusta voi pitää tieteellisen keskustelun avauksena rakenteisen talousinformaation vaikutuksille yksityisille yrityksille kohdistuvan lainanannon perusteita arvioitaessa. Rakenteisen tiedon käyttö yksityisten yritysten talousinformaation siirrossa yrityksiltä rahoituslaitoksille on vasta alkuvaiheessa ja siksi siihen liittyvää prosessia ymmärretään vielä puutteellisesti. Siksi syvällistä lisätutkimusta tarvitaan rakenteisen tiedon käytön yhteydestä kaikkiin lainanantoperusteisiin.

Tutkimuksella on seuraavat rajoitteet. Tutkimuksen taustalla toimivaksi ohjaavaksi viitekehikseksi valittiin Bergerin ja Udellin (2006) kehittämä käsitteellinen viitekehys, joka perustuu luototusperusteisiin. Vaikka Berger ja Udell ovat vakiintuneita ja paljon viitattuja tutkijoita PK-yritysten rahoituksen alueella, on mahdollista, että kyseisen viitekehiksen valinta rajaa

tarkastellun alueen käsittelyä. Tosin tähän liittyvää huolta vähentää oleellisesti se, että aineiston keruussa haastatelluille asiantuntijoille esitettiin kysymyksiä Bergerin ja Udellin (2006) viitekehystä laajemmin, jotta myös muut haastateltujen näkökulmat saatiin kerättyä. Toinen mahdollinen rajoite liittyy siihen, että Suomessa yritykset eivät vielä toimita rahoituslaitoksille tietoja rakenteellisessa muodossa. Siksi on mahdollista, että haastatellut eivät osaisi hahmottaa rakenteelliseen talousinformaatioon liittyviä seikkoja. Tämän rajoitteen luomia ongelmia poistaa se, että haastatelluiksi valittiin kaksi asiantuntijaa Hollannista, jossa rakenteellista tietomuotoa käytetään yritysten ja pankkien välillä. Kolmas mahdollinen rajoite on, että PK-yritysten rahoituksen saatavuuteen ja kustannukseen liittyy paljon muitakin tekijöitä kuin taloudellisen tiedon muoto. Siksi voi olla vaikeaa eristää rakenteellisen taloustiedon vaikutusta rahoituksen saatavuuteen ja kustannukseen. Tämän rajoitteen luomaa mahdollista ongelmaa pyrittiin poistamaan haastattelutilanteissa esittämällä sekä rahoituspäätöksiin että rakenteelliseen tietoon liittyviä kysymyksiä. Neljäs rajoite liittyy laadullisen tutkimusmenetelmän yleiseen ongelmaan, joka koskee haastateltavien rajallista määrää. Haastatteluissa havaittiin vastausten saturoitumista rakenteellisen tiedon yhteyksistä PK-yritysten rahoituksen kustannukseen ja saatavuuteen liittyen. Tämä tutkimus ei kuitenkaan tähtää yleistykseen vaan nostaa esiin asiantuntijoiden näkökulmia, jotka palvelevat täsmällisempiä tutkimuskysymyksiä tulevaisuuden tutkimuksissa.

## Lähteet

- Alkhatib, E., Ojala, H. & Collis, J. (2019) Determinants of the voluntary adoption of digital reporting by small private companies to Companies House: Evidence from the UK. *International Journal of Accounting Information Systems*, 34, 100421
- Altman, E. I., Drozdowska, M., Laitinen, E. & Suvas, A. (2017) Financial Distress Prediction in an International Context: A Review and Empirical Analysis of Altman's Z-Score Model. *Journal of International Financial Management & Accounting*, 28(2), 131–171.
- Asatiani, A. & Penttinen, E. (2016) Turning Robotic Process Automation into Commercial Success – Case OpusCapita. *Journal of Information Technology Teaching Cases*, 6(2), 67–74.
- Asatiani, A. & Penttinen, E. (2019) Constructing continuities in virtual work environments: A multiple case study of two firms with differing degrees of virtuality. *Information Systems Journal*, 29(2), 484–513.
- Asatiani, A., Penttinen, E. & Kumar, A. (2019) Uncovering the Nature of the Relationship Between Outsourcing Motivations and the Degree of Outsourcing – An Empirical Study on Finnish SMEs. *Journal of Information Technology*, 34(1), 39–58.
- Berger, A. & Udell, G. (2006) A more complete conceptual framework for SMEfinance. *Journal of Banking & Finance*, 30(11), 2945–2966.
- Blankespoor, E. (2014) Initial Evidence On the Market Impact of the XBRL Mandate. *Review of Accounting Studies* 19(4), 1468–1503.
- Debreceny, R., Farewell, S., Piechocki, M., Felden, C. & Gräning, A. (2010) Does it add up? Early evidence on the data quality of XBRL filings to the SEC. *Journal of Accounting and Public Policy*, 29(3), 296–306.
- Debreceny, R., Farewell, S., Piechocki, M., Felden, C., Gräning, A. & d'Eri, A. (2011) Flex or Break? Extensions in XBRL Disclosures to the SEC. *Accounting Horizons*, 25(4), 631–657.
- Eierle, B., Ojala, H. & Penttinen, E. (2014) XBRL to enhance external financial reporting: Should we implement or not? Case Company X. *Journal of Accounting Education*, 32(2), 160–170.
- Flick, U. (2018) *An Introduction to qualitative research*. 6<sup>th</sup> ed. Sage publishing.
- Ghuri, P. & Gronhaug, K. (2010) *Research Methods in Business Studies: A Practical Guide*. 4<sup>th</sup> ed. FT-Pearson.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008) *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus, Helsinki University Press.

- Hodge, F. (2004) Does search-facilitating technology improve the transparency of financial reporting? *Accounting review*, 79(3), 687–703.
- Kaya, D. (2016) The benefits of structured data across the information supply chain: Initial evidence on XBRL adoption and loan contracting of private firms. *Journal of Accounting and Public Policy*, 35(4) 417–436.
- Lepistö, V., Ojala, H. & Urpilainen, M. (2018) Tilintarkastuksen ja tilitoimistotyön merkitys pienosakeyhtiöiden verovalvonnassa. *Verotus*, 5, 561–571.
- Lester, W.F. (2007) XBRL: The New Language of Corporate Financial Reporting. *Business Communication Quarterly*, 70(2), 226–231.
- Liu, C., Luo, X. & Wang, F.L. (2017) An empirical investigation on the impact of XBRL adoption on information asymmetry: Evidence from Europe. *Decision Support Systems*, 93(Supplement C), 42–50.
- Middleton, M. & Kull, J. (2017) *Standard Business Reporting: Open Data to Cut Compliance Costs*, PwC.
- Minnis, M. (2011) The value of financial statement verification in debt financing: Evidence from private U.S. firms. *Journal of Accounting Research*, 49(2), 457–506.
- Nitchman, D. (2014) *Cheaper Loans for xbrl Filers in the Netherlands* [Homepage of XBRL International], [Online]. Available: <https://www.xbrl.org/news/cheaper-loans-for-xbrl-filers/> [2017, 9/26].
- Ojala, H., Collis, J., Kinnunen, J., Niemi, L. & Troberg, P. (2016) The Demand for Voluntary Audit in Micro-Companies: Evidence from Finland. *International Journal of Auditing*, 20(3), 267–77.
- Ojala, H., Penttinen, E., Collis, J. & Virtanen, T. (2018) Design principles for Standard Business Reporting (SBR) taxonomy development: Evidence from Finland. *Nordic Journal of Business*, 67(1), 4–26.
- Penttinen, E., Halme, M., Lyytinen, K. & Myllynen, N. (2018) What Influences Choice of Business-to-Business Connectivity Platforms? *International Journal of Electronic Commerce*, 22(4), 479–509.
- Penttinen, E., Kasslin, H. & Asatiani, A. (2018) *How to Choose between Robotic Process Automation and Back-end system Automation?* European Conference on Information Systems 2018.
- Petersen, M. A. & Rajan, R. (2002) Does distance still matter? the information revolution in small business lending. *Journal of Finance*, 57(6), 2533–2570.
- Pinsker, R. & Wheeler, P. (2009) Nonprofessional investors' perceptions of the efficiency and effectiveness of XBRL-enabled financial statement analysis and of firms providing XBRL-formatted information. *International Journal of Disclosure and Governance*, 6(3), 241–261.

*Näkemyksiä XBRL:n käyttöönoton vaikutuksista yksityisten yritysten vieraan  
pääoman kustannukseen ja saatavuuteen*

- Pinsker, R. & Li, S. (2008) Costs and Benefits of Xbrl Adoption: Early Evidence. *Communications of the ACM*, 51(3), 47–50.
- Scott, W. R. (2015) *Financial Accounting Theory*. 7<sup>th</sup> ed. Toronto, on: Pearson Canada.
- Vasarhelyi, M.A., Chan, D. & Krahel, J. P. (2012) Consequences of XBRL standardization on financial statement data. *The Journal of Information Systems*, 26(1), 155–167.
- XBRL International (2017) *An Introduction to XBRL*. Available: <https://www.xbrl.org/the-standard/what/an-introduction-to-xbrl/> [2017, 4/17].
- XBRL Saksa (2018) *German E-bilanz*. <https://www.xbrl.org/the-standard/why/who-else-uses-xbrl/>. Accessed December 18, 2018.
- Yoon, H., Zo, H. & Ciganek, A.P. (2011) Does XBRL adoption reduce information asymmetry? *Journal of Business Research*, 64(2), 157–163.

*Liite A. Haastatteluteemat*

1. Miten kuvailisitte eroja taloustietojen laadussa, kun taloudelliset tiedot ovat XBRL-muodossa verrattuna siihen, milloin ne eivät ole?
2. Koetteko, että XBRL-muoto vähentää taloudellisten tietojen epäsymmetriaa? Onko teillä esimerkkejä tilanteista, joissa se vähentäisi sitä?
3. Mitä etuja koette XBRL-muotoisen raportoinnin tuovan rahoitustietoa vastaanottavalle luottajalle?
4. Voisitko kuvata XBRL-raportoinnin vaikutuksia pääomalainojen luottoprosesseihin?
5. Voisitko kuvata XBRL-raportoinnin vaikutuksia pääomalainojen luottotuksen päätöksentekoon?
6. Mitä vaikutuksia XBRL:n käytöllä voisi olla rahoitusallalla? Onko teillä mielipiteitä siitä, suuntautuvatko mahdolliset XBRL-raportoinnista saatavat hyödyt suuremmille vai pienille yrityksille?
7. Onko teillä näkemyksiä XBRL:n vaikutuksista velkarahoitukseen?

## **II**

### **Julkisen sektorin tarkastus, arviointi ja valvonta**





# Tarkastuslautakunta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioijana

*Asko Uoti*

TÄMÄN TARKASTELUN tarkoituksena on tutkia kuntalain (410/2015) tarkastuslautakunnalle asettaman kunnan toiminnan arviointitehtävän lainmukaista sisältöä ja riittävää laajuutta, kun tarkastelu rajataan koskemaan kunnan tehtäviä toteuttavia yksityisoikeudellisia toimintamuotoja. Kysymys on yksityisoikeudellisten toimintamuotojen tuloksellisen ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen arvioinnin tutkimuksellisesta tarkastelusta. Tällöin päähuomio kohdennetaan yhtäältä julkisia hankintoja koskevien ostopalvelusopimusten, ja niiden myötä myös itse ulkoistamisen, arviointitehtävän tarkasteluun ja toisaalta kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arviointitehtävän tarkasteluun. Kirjoitus perustaa oikeudelliset peruslähtökohtansa kunnan edun ja kun-

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 201–245.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

takonsernin kokonaisedun toteuttamisvelvollisuuteen, samalla kun yksityisoikeudellisten toimintamuotojen avulla toteutettavien kunnan tehtävien normatiivisina lähtökohtina ovat kuntaa koskevan lainsäädännön ja kuntastrategian asettamat toimintavelvoitteet. Tarkastelun tuloksena voidaan havaita erityisesti tarkastuslautakunnan arviointitehtävän ja sitä konkretisoivan tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen sekä lainsäädännöllistä että itsehallinnollista – kunnasta itsestä lähtevää – kehittämistarvetta.

## Kunnan toiminnan ja sen arvioinnin oikeudellisista lähtökohdista

Julkisyhteisön toiminta liittyy aina tavalla tai toisella julkisten (hallinto) tehtävien hoitoon. Tämä on erityisen tärkeää muistaa, kun kysymys on sellaisen julkisrahoitteisen toiminnan tarkastelusta, jossa palveluntuottajan, oikeussubjektin, oikeusasema määräytyy yksityisoikeudelliselta pohjalta. Julkisyhteisön näkökulmasta kysymys on näissäkin tilanteissa julkisten ja siten lähtökohtaisesti lakisäateisten tehtävien toteuttamisesta, joihin kytkeytyy keskeisesti julkisen intressin ja julkisen vallan käyttämisen näkökulma.<sup>1</sup>

Tarkasteltaessa voimassa olevan oikeuden mukaan kunnallista toimintaa avainasemassa on käsitteen *kunnan toiminta* määrittely kuntalain (10.4.2015/410) 6.1 §:ssä. Kuntalain mukaan kunnan toiminta on ennen muuta kunnan ja kuntakonsernin toimintaa. Tämän lisäksi kunnan toiminta käsittää ”osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan”. Edellä mainitun laaja-alaisen määrittelyn myötä kunnan kaikkinaisiin tehtäviin kytkeytyvä kunnan toiminnan julkisoikeudellinen sääntely, ohjaus ja valvonta ulottaa otteensa nykyisellään kattavasti koko kunnalliseen toimintaan riippumatta siitä onko se organisoitu julkisoikeudelliselta vai yksityisoikeudelliselta pohjalta. Kuntalain 2.1 §:n mukaan kuntalakia tulee soveltaa lähtökohtaisesti aina kaikkeen mikä koskee kunnan hallinnon ja talouden järjestämistä sekä edellä mainitussa kuntalain 6 §:ssä tarkoitettua kunnan toimintaa.

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 268/2014 vp) avataan tätä kuntalaissa nykyisin olevaa uutta käsitettä ”kunnan toiminta”. Esityksessä todetaan ensiksikin, että käsitteen lähtökohtana on juridinen, kirjanpito- ja osakeyhtiölainsäädännössä tarkoitettu kuntakonserni-käsite. Se sisältää kunnan oman organisaation, mukaan lukien liikelaitokset, ja yhteisöt, joissa kunnalla on määräysvalta (kunnan tytäryhteisöt). Kuntakonser-

<sup>1</sup> Ks. julkishallinnon tehtävistä ja niiden toteuttamisesta esim. Mäenpää 2017, 34–38.

niin kuuluvat myös kuntayhtymät ja yhteisöt, joissa kunnan tytäryhteisöt käyttävät määräysvaltaa. Toiseksi hallituksen esityksen, ja sittemmin KuntaL 6.1 §:n, mukaan kunnan toiminta -käsitteeseen luetaan mukaan kunnan osallistuminen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muu omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuva toiminta. Käsitteen alaan luettaisiin siten mukaan mm. ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella sekä erilaiset yhteistoimintaorganisaatiot, joissa kunnalla ei ole yksinään määrävää asemaa. Kolmanneksi kunnan toiminta -käsite sisältää myös sellaisen sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan, jonka avulla kunta on hankkinut mm. ostopalveluja ja sopinut esimerkiksi verkostoista ja kumppanuuksista, joiden avulla kunta voi toteuttaa tehtäviään. Tällaisessa tilanteessa kunnan toiminta ja sen ohjaus perustuvat ennen muuta kuntapalvelujen hankkimisesta vastaavien kunnan toimielinten toimivaltakäsitteiden tarkasteluun. Toimielinten tulee siis voida huolehtia siitä, että kunnan tavoitteet toteutetaan mm. kuntalaisten kannalta tarkoituksenmukaisin sopimusehdoin.<sup>2</sup>

Voidaan katsoa pitkälti edellä esitetyn valossa, että voimassa olevaan uuteen kuntalakiin on omaksuttu ”laaja näkökulma kunnan toimintaan”<sup>3</sup>. Tämä merkitsee kuntaa, ja luonnollisesti siis myös kunnan toimintaa, koskevan oikeusajattelun kannalta sitä, että muun muassa kunnan johtamista, hankintatointa ja omistajaohjausta, kuten myös osallistumista ja vaikuttamista – mitä hallituksen esitys myös nostaa esille – koskevien tekojen tulee palvella mahdollisimman hyvin kunnan toimintaa kokonaisuutena. Kaiken tähän liittyvän ohjauksen ja luonnollisesti myös arvioinnin ja valvonnan tulee edesauttaa kuntakonsernin kokonaisedun (KuntaL 47.1 §) ja kunnan edun (39 §) toteutumista. Tällaisesta viitekehyksestä tämä artikkeli määrittää *lainopilliset lähtökohdat ydinkunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen tarkastelulle kunnan tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan kontekstissa*. Kunnan tehtävien hoitamista sekä siinä onnistumisen arviointia ja valvontaa tarkastellaan ennen muuta kuntalain

<sup>2</sup> HE 268/2014 vp, 137–138.

<sup>3</sup> HE 268/2014 vp, 138; ks. myös Harjula & Prättälä 2015, 155–159.

mahdollistamien ohjaus- ja johtamisvälineiden kautta. Tällöin kunnan keskeisten toimielinten tehtävät ja niiden väliset toimivaltasuhteet kunnan tarkoituksen toteuttamisessa ovat niitä taustalähtökohtia, joihin artikkeli ja sen tarkastelut kiinnittyvät.

Aluksi lähdetään liikkeelle kuntahierarkian huipulta eli valtuuston asemasta. Kuntalain 14.1 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan ylintä päätösvaltaa. Päättyessään kunnille nykyisin pakollisesta kuntastrategiasta (KuntaL 37 §) valtuuston asettaa nimenomaisesti kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Kunnallisen palvelutoiminnan näkökulmasta tätä toimivaltaa voidaan pitää merkittävänä, sillä kuntastrategiapykälän 1 momentin mukaan *kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon* muun muassa kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetty palvelutavoitteet, omistajapolitiikka sekä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Kunnallisten palvelujen järjestämisen kannalta uusimuotoisten kuntastrategioiden merkitys korostuu jatkossa siksi, että niiden sisältämä palvelustrateginen tavoitteenasetanta on saanut erityistä huomiota EU:n hankintadirektiivien implementoinnin yhteydessä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi todetaan uuden hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (29.12.2016/1397) 2 §:n, otsikko: Lain tavoitteet, yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä, että kunnan hankintatoimen organisointia ja hankintojen toteuttamista koskevassa ohjauksessa tulee tukeutua kuntastrategian mukaisiin linjauksiin koskien muun muassa palvelujen järjestämistä ja tuottamista, palvelutavoitteita ja omistajapolitiikkaa. Hankintojen suunnittelua koskevassa toteutuksessa tulee hallituksen esityksen mukaan huomioida nimenomaan ”(kunta)strategian sisältämiä näkökohtia, kuten palvelujen laatu ja vaikuttavuus, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, omistajaohjaus, alueen elinvoiman kehittäminen ja palvelumarkkinoiden kehittäminen”.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> HE 108/2016 vp, 71.

Hankintalain 2.2 §:n mukaisella laatu-ulottuvuutta korostavalla ostopalveluhankintatoiminnalla tulisi lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pyrkiä kiinnittämään riittävästi huomiota siihen, että hankinnan lopputulos vastaa kunnallisen hankintayksikön ja hankinnan käyttäjien tarpeita ja tavoitteita muun lainsäädännön vaatimukset huomioon ottaen.<sup>5</sup> Hankintojen suunnittelulla, ja toki myös itse hankinnoilla, on suuri merkitys ajatellen kuntastrategian hankintastrategisen tavoitteenasettelun toteutumista. Erityisesti siltä osin kuin kunnallisia tehtäviä toteutetaan ja organisoidaan yhtiömuotoisesti, edellä lausutut palveluhankintoja koskevat laatu- ja muut, viime kädessä toiminnalliset, vaatimukset koskevat myös kunnallisen yhtiömuotoisen toiminnan järjestämistä sekä itse toiminnan seurannan ja arvioinnin toteuttamista.<sup>6</sup> Tätä painottaa myös kuntastrategian omistajapolitiikan (KuntaL 37.1 § kohta 4) määrittelytehtävä (erityisesti palvelujen yhtiöperustaista tuottamista koskevilta osin) ja omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta päättäminen valtuuston toimesta (KuntaL 14 § kohta 4).

Kunnan toiminnan ohjaamisen ja valvonnan kannalta aiemmin mainittu kuntastrategiapykälän 2 momentti on merkittävä: se velvoittaa määrittelemään kuntastrategiassa myös strategian toteutumisen arvioinnin ja seurannan. Vaikka kuntalaki ei määrää sitä, millä tavoin kuntastrategian seuranta ja arviointi tulee toteuttaa, se kuitenkin velvoittaa yksiselitteisesti valtuuston järjestämään strategian seurannan ja valvonnan. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi kuntastrategian seurannan ja arvioinnin luontevana toteutuksena pidetään näiden toimien liittämistä osaksi kunnan talousarvio- ja tilinpäätösprosesseja. Koska kuntalain esitöissä kuntastrategian toteutumisen seurannasta ja arvioinnista ei lausuta enempää, voidaan katsoa, että siitä päättäminen jää lähtökohtaisesti kunnallisen itsehallinnon asiaksi, kunhan tällöin vain kunnan edun (mm. KuntaL 39 §) ja kuntakon-

<sup>5</sup> Ks. tässä mielessä erityisesti hankintalain 12 luku palvelun käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisen velvoitteista.

<sup>6</sup> Harjula & Prättälä 2015, 328.

sernin kokonaisedun (KuntaL 47.1 §)<sup>7</sup> toteutuminen tulevat turvatuiksi ja mahdollisimman hyvin edistetyiksi.

Kun ajatellaan kunnan toimintaa ja erityisesti siihen sisältyvän palvelutuotannon tarkastelua kokonaisuutena, avainasemaan nousevat myös kuntastrategiaa yksityiskohtaisemmat kuntapalvelujen ohjausvälineet. Tällöin kuitenkin ne ohjaukselliset keinot mitä kuntapäättäjillä – sekä luottamushenkilöillä toimieliminen että myös luottamushenkilöiden tukena olevilla johtavilla viranhaltijoilla – on käytettävissään suhteessa kunnallisen palvelutuotannon eri muotoihin eriytyvät. Selkeyden vuoksi tässä artikkelissa erotetaan kolme palvelutuotannon päätyyppiä: ydinkunnan harjoittama palvelutuotanto, kunnan ulkoistama palvelutuotanto ja kunnan yhtiömuotoinen palvelutuotanto. Lisäksi voidaan erottaa hallinto-oikeudellisessa mielessä kevennetty ydinkunnan palvelutuotantomuoto, kuntapalvelujen tuottaminen kunnallisessa liikelaitosmuodossa.

Tarkasteltaessa lähemmin kunnallisia palvelutuotantomuotoja voidaan havaita, että niiden ohjaukseen, ja siten julkisoikeudellisessa mielessä näiden toteuttamiseen, liittyy kuntaorganisaation puitteissa varsin erilaisia poliittisen/toiminnallisen ja hallinnollisen ohjaamisen muotoja. Ohjausmuotojen<sup>8</sup> sisällössä ja myös oikeudellisessa perustassa on huomattavia eroavaisuuksia – käytännössä mahdollisuuksia ja rajoitteita.

Kuntapäättäjiä julkisoikeudellisessa mielessä lähimpänä oleva palvelutoiminnan organisointimuoto on ydinkunta- eli viranomaistoimintaperustainen kuntapalvelutuotanto. Tätä Suomessa yleisintä palvelutuotantomuotoa toteuttaa kunnallinen henkilöstö. Sen mukaiseen toimintaan voidaan vaikuttaa kunnallisen poliittisen prosessi puitteissa kaikkein suurimmin. Toiminnan tavoitteenasetannan ja sen toteutumisen seuranta ja muu arviointi on lähtökohtaisesti kaikkein yksinkertaisinta ja

<sup>7</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2015, 375.

<sup>8</sup> Mäenpää 2017, 37, 239.



pelkistetyintä verrattuna kunnan ulkoistamaan ostopalvelu toimintaan ja kuntayhtiöperustaisen palvelutuotantoon.<sup>9</sup>

Kun tarkastelun kohteena on ulkoistettu kunnallinen palvelutuotanto, itse päätösprosessit, niiden ohjaaminen ja valvonta sekä monimutkaistuvat että tavallaan myös oikeudellistuvat. Tämä johtuu palveluntuotantoprosesseihin kytkeytyvistä lukuista yksityiskohdista ja erityisesti siitä, että palvelutuotanto ei ole tässä palveluntuotantovaihtoehdossa enää vain kunnan 'sisäinen asia'. Tällöin itse palveluntuottaja on keskiössä palvelujen tuottamista koskevine oikeuksineen ja velvollisuuksineen ja niihin kytkeytyvine oikeudellisine kysymyksineen. Tällaisia palvelutuotannon sisältöön vaikuttavia tekijöitä ovat mm. julkisten hankintojen ohjaamiseen liittyvät lainsäädännölliset puitteet, hankintasopimustematiikka ja sopimusohjaukselliset kysymykset, tuottaja–palvelun käyttäjä -asetelmaan liittyvä problematiikka ja ostopalvelujen valvontaan liittyvät oikeudelliset kysymykset.<sup>10</sup>

Kunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon kytkeytyvä yksityisoikeudellinen sääntelyvaikutus on huomattavassa roolissa myös kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon kontekstissa. Uuden kuntalain myötä yhtiömuotoisen kunnallisen palvelutuotannon tarkastelua voidaan toteuttaa kuitenkin nykyisin kuntanäkökulmasta katsottuna varsin kattavasti. Tähän tarjoaa aiempaa enemmän julkisoikeudellisiin oikeussääntöihin kiinnittyviä mahdollisuuksia uuden kuntalain kuntakonserniin, ja sen puitteissa yksityisoikeudellisiin yhteisöihin kuten kuntayhtiöihin, kohdentuva ohjaus- ja valvontasääntely (erit. 46–48 §:t).

Kun tarkastelun kohteena on kunnan toiminnan ja erityisesti sen järjestämisvelvollisuuden alaan kuuluvan palvelutuotannon arviointi, on perusteltua lähteä liikkeelle arvioinnin käsitteen ja sen oikeudellisten ulottuvuuksien selvittämisestä. Oikeusjärjestykseen kiinnittyvistä lähtökohdista katsottuna arvioinnin ja arviointitoiminnan kehityshistorian voidaan nähdä palautuvan käsitteen *valvonta* yhteyteen. Valvonnan käsite

<sup>9</sup> Kulla 2018, 7–12, 27–34.

<sup>10</sup> Ks. esim. Määttä & Voutilainen 2017, 45, 216–217, 436–439, 447–449.

on kuitenkin melko vaikeasti täsmennettävissä eikä sille ole annettavissa oikeudellisessa mielessä täysin yksiselitteistä merkityssisältöä.<sup>11</sup> Valvonta liittyy lähtökohtaisesti aina relaatioihin, joiden puitteissa valvontasuhteet ovat hierarkkisia. Valvontasuhteisiin kytkeytyy paitsi organisaationäkökulmaa, niin myös toimivaltaa ja tehtävien jakoa koskevia kysymyksiä. Tällöin johtamisen ja valvonnan muodostamaa kokonaisuutta voidaan kutsua – yleishallinto-oikeudellisessa mielessä – ohjaukseksi.<sup>12</sup>

Oikeudellisessa mielessä ohjaus on käsitteellisiltä lähtökohdiltaan (yleisluonteista) hallinnollista päätöksentekoa<sup>13</sup>, joka on perinteisesti liittynyt pohjoismaisessa oikeudellis-hallinnollisessa traditiossa julkistalouden suunnitteluun, hallinnolliseen normintaan ja valtionapujärjestelmään. Kaarlo Tuorin mukaan nimenomaan ohjauskompetenssi implikoi myös tiettyä valvontatoimivaltaa.<sup>14</sup> Itse valvonnan oikeudellisen sisällön ja oikeusvaltiollisen merkityksen kannalta *tulosohjaus- ja tuloksellisuusajattelu* on muuttanut valvonnan juridista asemaa ja merkitystä julkisen vallan tehtävien toteutuksessa. Kyse on nykyisin aiempaa hienosyisemmästä *toiminnan onnistuneisuuden tarkastelusta*. Tämän vuoksi myöskään julkisyhteisöllisen toiminnan tarkastelua ei ole mahdollista toteuttaa enää yksinomaan perinteisen laillisuusvalvonnan keinoin. Tarvitaan kokonaisvaltaista valvontaan kytkeytyvää näkökulmaa, joka sisältää myös palvelutoiminnassa aikaansaadun laadun tarkastelun. Uusissa julkisen vallan tehtävien toteuttamista koskevien palvelutehtävien onnistuneisuuden tarkasteluissa keskiöön ovat nousemassa tehtävien tosiasialliset sisällöt eli kyse on siitä, mitä ”putken päästä valmistuu, kun hallinto on tehnyt tehtävänsä”.<sup>15</sup> Kysymykseen tulevat mm. tuotettujen palvelujen laadun aikaansaamiseen kohdentuvien resurssien käytön tarkastelut. Voidaankin sanoa, että kyse on jatkossa yhä enemmän kunnalliseen tehtävienhoitoon koh-

<sup>11</sup> Ks. valvonnan ulottuvuuksista esim. Kulla 2018, 369–370.

<sup>12</sup> Ks. tästä aihepiiristä Tuori 1983, 369–370; ks. myös Mäenpää 2017, 238–239.

<sup>13</sup> Ks. tästä tematiikasta Kulla 2018, 283–284.

<sup>14</sup> Tuori 1983, 410.

<sup>15</sup> Virtanen 2007, 18.

dentuvien perinteisten sanktioperustaisten valvontatehtävien täydentymisestä erityyppisillä kvantitatiivisilla ja kvalitatiivisilla arviointitehtävillä, joiden fokus on harjoitetun toiminnan onnistuneisuuden selvittämisessä.

Tutkimuskirjallisuudessa julkisyhteisöllisen toiminnan arvioinnin käsitteestä on esitetty runsaasti erilaisia määritelmiä ja luokituksia. Suuri yksimielisyyttä vallitsee kuitenkin siitä, että olennaista arvioinnissa ja sen käsitteessä on käytännössä lähes aina arvioinnin ytimen vahva yhteys *arvottamiseen* eli sen osoittamiseen, onko jokin asia tai asiantila hyvin vai huonosti, arvokas vai arvoton tai hyödyllinen tai hyödytön, parempi tai huonompi kuin jokin toinen asia tai asiantila<sup>16</sup>.

Pentti Meklinin<sup>17</sup> mukaan arvioinnin, ja samalla siis arvottamisen, perustaksi tarvitaan kriteereitä, joihin vertaamalla voidaan tehdä arvottavia päätelmiä tarkastelukohteen tilasta, sen hyvyydestä tai huonoudesta. Tässä mielessä arviointi voi olla tavoite- tai standardivertailua, poikittaisvertailua ja pitkittäisvertailua. Kunnan ja kuntakonsernin toiminnan tarkastelun välineenä arviointi on kuitenkin selkeimmillään silloin, kun arviointi, käytännössä tilivelvollisuusarviointi, on lähellä perinteisen valvontatoiminnan jäsenyyttä. Sen sijaan, kun kysymys on niin sanotusta toiminnan yleiseen kehittämiseen liittyvästä arvioinnista, mikä sinänsä on myös hyvin tärkeää, arvioinnin oikeusvaikutukset ovat huomattavasti vaikeammin hahmotettavissa.<sup>18</sup>

Suomessa kunnan tarkastuslautakunnan keskeisiin tehtäviin kuuluva kunnan ja kuntakonsernin toiminnan arviointi kytkeytyy lähtökohdiltaan varsin yksiselitteisesti kunnallisen toiminnan tavoitteiden asettamisen sisältöihin ja siihen liittyvään problematiikkaan.<sup>19</sup> Tavoitteiden asettamisongelmat heijastuvat tällöin luonnollisesti myös arviointiin. Voidaan sanoa, että tavoitteiden muoto ja sisältö määrittävät paljolti sitä, paljonko tarkastuslautakunnalle jää tilaa ”omalle arvottamiselle”.

<sup>16</sup> Ks. esim. Vedung 1997, 2–3.

<sup>17</sup> Meklin 2001, 111.

<sup>18</sup> Oulasvirta 2007, 109–111.

<sup>19</sup> Ks. tästä Myllymäki 2007, 322–324, 329.

Kunnallisen toiminnan puitteissa kunnallisen palvelutoiminnan ja sen toteutumisen arviointi kytkeytyy nimenomaan ydinkunnan toiminnan keskeisten ohjausvälineiden/-dokumenttien ympärille. Näitä ovat edellä tarkastellun kuntastrategian lisäksi kunnan talousarvio ja -suunnitelma, tilinpäätös- ja konsernitilinpäätös sekä toimintakertomus eli sisällöllisessä mielessä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. (Ks. KuntaL 13 luku, Kunnan talous.) Luonnollisesti nämä ohjausvälineet ja niiden antaman informaation hyödyntäminen mahdollistavat osaltaan myös kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioinnin.

## **Tarkastuslautakunnan asema ja tehtävät kunnan ja kuntakonsernin toiminnan arvioinnissa**

Kunnan tarkastuslautakuntaan sovelletaan lautakuntia koskevia säännöksiä, jollei toisin ole säädetty. Sillä on tästä huolimatta myös eräänlainen erityisasema muiden lautakuntien joukossa. Koska tarkastuslautakunta ei tuota varsinaisesti kuntalaisille suunnattuja palveluja, sitä ei pidetä siksi aina tavanomaisena kunnallisena lautakuntana. Tätä erityisasematulkintaa perustelee osaltaan myös se tosiasia, jonka mukaan tarkastuslautakunta keskittyy kunnanhallituksen ja sen alaisen ns. toteuttavan hallintokoneiston toiminnallisten suoritusten arviointiin.

Kuntalain mukaisessa johtamisjärjestelmässä tarkastuslautakunnan asemaa leimaava keskeinen piirre on puolestaan juuri se, että tarkastuslautakunnan asema ja toiminta rakentuvat nimenomaisesti riippumattomiksi kunnanhallituksesta. Näin on ennen muuta siksi, että tarkastuslautakunnan tehtävien ja toiminnan keskiössä, ja sitä myöden lautakunnan arviointitoiminnan kohteena, on valtuuston kunnalle ja kuntakonsernille asettamien tavoitteiden toteutuminen. Tavoitteiden konkreettinen toteut-

tamivastuu on kuntalaisia puolestaan säädetty kunnanhallitukselle ja sen alaiselle hallintokoneistolle.<sup>20</sup>

Kunnanhallituksen ja/tai valtuuston taholta voi kuitenkin esiintyä vähintäänkin lieviä vaikuttamisyrityksiä tarkastuslautakunnan asemaan liittyen. Näin on tapahtunut mm. Lahdessa, kun kaupungin valtuustotoimikunnan toimivaltaan kuuluvaksi kaavailtiin kaupunginhallituksessa hallintosääntömuutoksin uutta tehtävämuotoilua ”seurata, valvoa ja koordinoida tarkastuslautakunnan toimintaa suhteessa kaupunginvaltuustoon”. Tämä olisi ollut yksiselitteisesti kaupungin tarkastuslautakunnan toimivalta- ja tehtäväpiirin kannalta kuntalain sääntelyn vastaista ja siten laitonta. Myös kaupunginhallituksen kokouksessa muutetun valtuustotoimikunnan tehtäviä koskevan päätösesityksen muotoilu ”koordinoida kaupunginvaltuuston puolesta tarkastustoimintaa, sen resurssija ja yleistä kehittämistä yhteistyössä tarkastuslautakunnan ja tarkastustoimen kanssa” muodostui epätarkkana yhä melko ongelmalliseksi, vaikka sen valtuustotoimikunnalle antama tehtävämääritys ja toimivalta eivät enää olleetkaan suoranaisesti tarkastuslautakunnan tehtäviä ja toimivaltaa vähentäviä. Myös tämänkaltainen valtuustotoimikunnan tehtävien ja toimivallan määrittely olisi omiaan vaarantamaan kaupungin tarkastuslautakunnan tehtävienhoidon puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Toisin sanoen, jos kunnan tarkastuslautakunta ei ole yksiselitteisen riippumaton asemansa osalta kunnanhallituksesta, se ei voi luotettavasti arvioida, miten hallitus on suoriutunut sille asetetuista tehtävistä.<sup>21</sup>

Tarkastuslautakunnan lakisääteisyys (muista kunnallisista lautakunnista poiketen), suora valtuuston alainen asema ja edellä tarkasteltu riippumattomuus korostavat tarkastuslautakunnan toimintapoliittista liikkumatilaa ja vastuuta. Tällaiseen toimielinasemaan perustuen tarkastuslautakunnalla on mahdollisuus lisätä koko kunnallisen valvontajärjestelmän arvostusta ja sen uskottavuutta. Tarkastuslautakunta ei ole päivänpolitiikan tekemis-

<sup>20</sup> Harjula & Prättälä 2015, 796–801.

<sup>21</sup> Ks. Lahden kaupunki, valtuuston kokous 10.12.2018, § 141.

tä varten vaan kysymys on ennen muuta yhdestä merkittävästä kunnallisesta instituutiosta, jonka toimesta tulee arvioida, miten poliittisten päättäjien, viime kädessä kunnallisten toimielinten, toiminnan tuloksena tärkeät kunnallisen toiminnan keskeiset suuntaviivat ja tavoitteet toteutuvat. Tässä mielessä tarkastuslautakunnan toiminta on parhaimmillaan, kun se on riittävän pitkäjänteistä ja laaja-alaista eli nähdään niin sanotusti ”metsä puilta” sekä jatkuvaa ts. paljolti valtuustokausista ja niiden poliittisista suhdanteista riippumatonta.<sup>22</sup> Näin voidaan katsoa myös parhaiten toteutuvan kunnan edun ja kuntakonsernin kokonaisedun. Tarkastuslautakunta on siten itse asiassa avainasemassa sen suhteen miten hyvin ja omaehtoisesti kunnallinen itsehallinto kussakin kunnassa toteutuu.

Tarkastuslautakunnan tehtävistä säädetään kuntalain tarkastuslautakuntaa ja sen tehtävien nimenomaista sääntelyä koskevan pykälän puitteissa. Kuntalain 121 §:n (”Tarkastuslautakunta”) 2 momentin mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on:

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

<sup>22</sup> Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Ollila & Oulasvirta 2011, 25–26.

Tarkastuslautakunnan tehtävät, ja tämän artikkelin tarkastelun kannalta erityisesti kuntalain 121.2 §:n 2 kohdan arviointitehtävän laajuus, jättävät kunnalle ja konkreettisesti itse kunnan tarkastuslautakunnalle laajahkon liikkumatilan määritellä lautakunnan arviointitehtävän alaa ja sisältöä. Tätä tulkintaa korostaa myös edellä tarkastellun tarkastuslautakuntapykälän 2 momentin 6 kohta, joka antaa tarkastuslautakunnalle itselleen laajan harkintavallan valmistella kunnanhallitukselle esityksiä tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi. Tätä laajaa tarkastuslautakunnan oikeutta ja mahdollisuutta määritellä kunnanhallituksen kannanotoista riippumatta tehtäväkenttäänsä rajoittaa kunnanhallituksen taholta vain hallintosäännön ja talousarvioesityksen yhteensovittamiseen liittyvä *perusteltu syy*. Säännöksen suoran tulkinnan ja myös sen lainvalmisteluaineistoperustaisen tulkinnan mukaisesti tällainen rajoittamissyy voisi olla luonteeltaan lähinnä tekninen. Kyseisellä sääntelyllä lainsäätäjä on selvästikin halunnut turvata sekä tarkastuslautakunnalle kuuluvat intressit hallintonsa ja taloutensa järjestämisessä että kunnanhallitukselle kuntayhteisön sisällä kuuluvat yleiset intressit kunnan hallinnosta ja taloudesta vastaavana toimielimenä.<sup>23</sup>

Tarkastuslautakunnan arviointitehtävän suurehkoa liikkumatilaa ja siten samalla erityistä itsehallinnollista merkitystä korostaa myös tarkastuslautakunnan ja sen tehtävien keskeinen asema nimenomaisesti kuntalain 14 luvun<sup>24</sup> puitteissa. Itseasiassa koko kyseistä kuntalain osa-aluetta koskeva sääntely rakentuu juuri tarkastuslautakuntaa koskevan sääntelyn (121 §) ympärille: laaja ja periaatteellisesti merkittävä tarkastuslautakuntapykälä on koko luvun ensimmäinen ja siten hyvin keskeinen sääntelykokonaisuus kunnan hallintoa ja tarkastusta koskevassa säännöskokonaisuudessa. Kaikissa muissa 14 luvun pykälissä tarkastus- ja arviointitehtäviä niin tilintarkastuksen kuin tarkastuslautakunnan toiminnankin osalta tarkastellaan juuri suhteessa tarkastuslautakuntaan. Esimerkiksi kuntalain 123.2 §:n mukaan tilintarkastajan tulee noudattaa valtuuston ja *tarkastuslautakun-*

<sup>23</sup> Harjula & Prättälä 2015, 799.

<sup>24</sup> Nimikkeeltään ”Hallinnon ja talouden tarkastus”.

nan antamia ohjeita, jolleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan kanssa. Myös kuntalain 124.1 § antaa tarkastuslautakunnalle varsin laajat oikeudet saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, joita se pitää tarpeellisina arviointitehtävän hoitamiseksi. Tarpeellisuusarvioinnin tässä kohden toteuttaa siis itse tarkastuslautakunta eikä esimerkiksi tilintarkastaja tai muu oikeussubjekti.

Voidaan sanoa, että kuntaa ja kuntakonsernia koskevien toiminnan ja talouden tavoitteiden arviointi sekä sen arviointi onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla on pitkälti kunnasta itsestään ja varsinkin sen tarkastuslautakunnan omista linjauksista kiinni. Nimenomaan tarkastuslautakunnan toimivallan laajuus on merkittävässä määrin juuri lautakunnan omissa käsissä. Toki tämän toimivallan tosiasialliseen laajuuteen ja käyttöön vaikuttaa hyvin todennäköisesti myös se, ovatko tarkastuslautakunnan jäsenet valtuutettuja, muita luottamushenkilöitä vai 'vain' kunnan asukkaita/jäseniä. Mikäli tarkastuslautakunnan jäsenet ovat lautakunnan puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa lukuun ottamatta (kuten kuntalaki edellyttää) muita kuin valtuuston ja kunnan muiden toimielinten, pl. kunnanhallitus, luottamushenkilöitä, voi intressinäkökulmasta nähdä, että tarkastuslautakunnan toiminnan luonne muodostuu todennäköisesti enemmän ulkopuoliseksi suhteessa kunnan toiminnan tuloksellisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja valtuuston asettamien tavoitteiden tarkasteluun kuin mitä tällainen tarkastelu tulee olemaan, kun koko tarkastuslautakunta koostuu yksinomaan valtuutetuista ja kunnan muista luottamushenkilöistä. Viimeksi mainitussa tapauksessa kysymys on siis siitä, että tarkastuslautakunnan jäsenet arvioivat osaltaan myös omaa toimintaansa valtuutettuina ja/tai lautakuntien jäseninä. Yhtä kaikki tämä tarkastuslautakunnan jäsenyyttä määrittävä kuntalain (75 §) sääntely ja tarkastuslautakunnan itsensä itselleen ottama toimivalta ja sen käytön ala vaikuttavat siihen millaiseksi tarkastuslautakunnan arviointitehtävien luonne – ennen muuta niiden sisältö ja laajuus – muodostuu.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Ks. myös Harjula & Prättälä 2015, 518–520.



Tarkastuslautakunnan asemaa ja tehtäväkenttää on 2000-luvulla tarkasteltu muutamissa tieteellisissä (mm. tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelman opinnäytetöissä) ja käytännöllisissä (mm. Suomen Kuntaliiton yleiskirje- ja ohjeluonteiset tarkastelut<sup>26</sup>) teksteissä. Näiden tarkastelujen puitteissa tarkastuslautakunnan asemasta ja tehtävistä on muodostunut melko moniulotteinen kokonaiskuva, vaikka yhä vieläkin tämä tematiikka vaatii selvitys- ja tutkimustyötä. Erityisesti oikeudellisille tarkasteluille on tarvetta. Niinpä esimerkiksi 2010-luvun alkupuolella esitetyt käsitykset tarkastuslautakunnan tehtävien suppeasta ja laajasta tulkinnasta kaipaavat päivittämistä, varsinkin kun otetaan huomioon se säädännäisestäikin muuttunut toimintaympäristö missä konstellaatiossa uuden kuntalain tarkoittama ”kunnan toiminta” nykyisin tapahtuu. Tästä laajentuneesta kunnan toiminta -käsitteen muutoksesta johtuen jo pelkästään tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan kohdennus yhdessä pakollisen kuntastrategian julkisesti ja yksityisesti tuotettuun palvelutoimintaan kohdistuvan tarkastelun kanssa muodostaa sellaisen kunnallisen toiminnallisen kokonaisuuden, joka väistämättä siirtää kunnan (palvelu) toiminnan arvioinnin painopistettä laaja-alaisempaan ja julkinen-yksityisen-akselilla myös aiempaa enemmän yksityisen (esim. ostopalvelutoiminnan ja yhtiöitetyn toiminnan) toiminnan tarkastelun suuntaan. Tällöin on välttämätöntä, jotta mm. kuntastrategian toteutumisen seuranta varsinkin kunnan toimintakertomusinformaation kautta tulisi asianmukaisen tarkastelun kohteeksi, arvioida myös kunnallisen päätöksenteon sisältöjä muun muassa vaihtoehtoisten toimintatapojen ja -skenaarioiden näkökulmasta. Tarkastuslautakunnan tehtävien painopisteen onkin nyttemmin välttämätöntä siirtyä lisää niin sanotun laajan tulkinnan suuntaan, kun

---

<sup>26</sup> Ks. mm. Suomen Kuntaliiton yleiskirje 21.10.1996. Kuntaliitto, yleiskirje 46/1996: Tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat; Suomen Kuntaliiton yleiskirje 31.10.2000. Kuntaliitto, yleiskirje 31/80/2000: Suositus valtuustotason arvioinnista; Suomen Kuntaliiton yleiskirje 26.10.2006. Kuntaliitto, yleiskirje 17/80/2006: Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille; Suomen Kuntaliiton yleiskirje 8.6.2011. Kuntaliitto, yleiskirje 8/80/2011: Suositus vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa; Suomen Kuntaliiton yleiskirje 12.1.2017. Kuntaliitto, yleiskirje 4/2017: Valtuustokauden 2013–2017 työskentelyn arviointi.

kyse on tarkastuslautakunnan (tarkoituksenmukaisista) tehtävistä uuden kuntalain puitteissa.<sup>27</sup> Yksiselitteinen normatiivinen ja erityisesti lakiperustainen sääntely on toki edelleen melko niukkaa.

Vanhan kuntalain (365/1995) ollessa kokonaisuudessaan voimassa vielä vuoden 2015 huhtikuun loppuun asti, oli myös tarkastuslautakunnan arviointitehtävä säädännäisesti suppeampaa (”ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet”) kuin mikä on tilanne nykyisen tarkastuslautakuntapykälän osalta. Toisaalta myös muu kuin itse konkreettinen tarkastuslautakuntapykälän mukainen, ’vain pakollinen’, sääntely edellyttää kunnan toiminnan ohjaukselta, valvonnalta ja muulta tarkastelulta aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja laadukkaampaa soveltamista. Osaltaan kysymys on myös kunnan oman päätös- ja vaikuttamisvallan määrittelystä uudistuvassa kunnallisessa (ja mahdollisesti maakunnallisessa) toimintaympäristössä. Koska nyt voimassa olevan tarkastuslautakunnan tehtävnmäärittäyssääntelyn mukaan tarkastuslautakunnan pitää arvioida onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla, tämän voi perustellusti katsoa edellyttävän muutakin kuin vain jälkikäteistä ja passiivista tapahtuneen toiminnan ’tai toimimattomuuden’ raportointia. Moderneissa johtamisopeissa ja –järjestelmissä proaktiivinen johtaminen edellyttää väistämättä aina enemmän tai vähemmän kehittyneitä inhimillisten ja taloudellisten voimavarojen käytön tarkastelua ja arviointia. Niinpä myös tarkastuslautakunnan suorittaman arviointityön tulee olla jatkossa aiempaa kehittämisorientoituneempaa. Kuntakentässä tämä koskee luonnollisesti ennen muuta julkisten palvelujen kehitystyötä, jossa keskeisellä ja välttämättömällä sijalla on palvelujen riittävä saatavuus sekä lainmukainen ja julkisyhteisönäkökulmasta tarkoituksenmukainen palvelujen sisältö ja laatu.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Ks. tästä tematiikasta Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Ollila & Oulasvirta 2011, 30–35.

<sup>28</sup> Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Ollila & Oulasvirta 2011, 110–111.

Vaihtoehtoiset palvelujen tuottamistavat kytkevät kunnallisen arviointityön yhä kiinteämmin erilaisten käytettävissä olevien toiminnallisten ja taloudellisten resurssien yhteyteen. Näin on erityisesti siksi, että palvelujen tuottamisella on jatkuvasti yhä suurempi merkitys julkisten tehtävien ja kuntalaisten (palvelu)oikeuksien toteuttamisessa. Itse asiassa arvioinnin merkitys niin toiminnallisesti kuin oikeudellisestikin on kasvanut, ja edelleen kasvaa, kunnallisessa päätöksenteossa. Tällöin erityisesti eri tavoin kuten julkisesti tai yksityisesti tuotettujen palvelujen yhdenvertaisen tarkastelun toteuttaminen nousee avainasemaan niin palveluorganisaatioiden toiminnan kuin kuntalaisten palveluoikeuksien saavuttamisen vertailun ja arvioinnin näkökulmista.

Kuvattu kunnallisen arviointitoiminnan muutos ei ole kuitenkaan erityisen selvästi näkyvissä esimerkiksi Suomen Kuntaliitto kunnille tuottamassa kunnan taloutta sekä tarkastusta ja valvontaa koskevassa ohjeistuksessa ja informoinnissa. Esimerkiksi uuden kuntalain myötä Kuntaliiton sivuille päivitetystä dokumentista Kunnan tarkastuslautakunnan tehtävät pitäydytään sängen yleisluonteisessa ja melko suppeassa kunnan tarkastuslautakunnan tehtävien tarkastelussa. Tässä tarkastelussa sen enempää kuntakonsernin toiminnan arviointi kuin kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen tarkasteluakaan eivät juuri nouse esille. Ylipäätänsä arvioinnin kohteilla, mitä tulee esimerkiksi kunnan palvelutoiminnan erilaisten organisointimuotojen tarkasteluun, on kyseisessä dokumentissa huomattavan vähäinen (lähes olematon) näkyvyys ja sitä kautta luonnollisesti myös vähäinen merkitys. Arvioinnin sisältöä tarkastellaan erikseen mutta lähtökohtaisesti vain kaikenlaista kunnallista (palvelu)toimintaa koskien. Tältä osin dokumentin merkittävimpanä kirjauksena voi pitää seuraavia asiakohtia:

Talousarviossa asetettujen tavoitteiden lisäksi tarkastuslautakunta voi harkitsemassaan laajuudessa arvioida esimerkiksi kuntastrategiassa asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä sitä toteuttavatko talousarviossa asetetut tavoitteet kuntastrategiaa. Kuntastrategia tulee pakolliseksi asiakirjaksi vuonna 2017.

Tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi tarkastuslautakunta voi arvioida myös kunnan toiminnan, toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuslautakunnan ei tule kuitenkaan puuttua operatiiviseen toimintaan ja päivän politiikkaan. Tuloksellisuus on kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva yläkäsite, joka sisältää taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden sekä panosten, tuotantoprosessin ja tuotosten osalta myös laadun. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnilla tarkoitetaan yleensä arviointia, jossa ei ole ennakolta asetettua tai sitovaa päätöstä, vaan asioiden tilaa arvioidaan arvioijan itsensä asettaman kriteerin perusteella. Toimintaa voidaan tällöin arvioida esim. lainsäädännön perusteella. Kriteerit ja arviointimenetelmät on syytä tuoda arviointikertomuksessa ilmi.<sup>29</sup>

Edellä lausuttua kunnan ja kuntakonsernin arviointitehtävän sisältöä kuvaavaa Suomen Kuntaliiton ohjeistusta tukee myös kuntalain kommentaariteoksessa esitetyt näkemykset kunnan ja kuntakonsernin toiminnan arvioinnista. Tosin Harjula ja Prättälä korostavat Kuntaliiton ohjeistusta voimakkaammin arvioinnin kohdistamisen tärkeyttä erityisesti niiden tavoitteiden osalta, jotka valtuusto on asettanut tytäryhteisöille (esim. kuntayhtiöille) kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa sekä konserniohjeessa.<sup>30</sup> Sen sijaan ostopalveluina (ulkoistettuna) hoidetut kunnan tehtävät ja niiden toteutumisen arviointi ei saa yleistä julkisten hallinto- ja palvelutehtävien tavoitteiden toteutumisen arviointinäkökulmaa laajempaa huomiota kuntalain kommentaariteoksessa. Kysymys on tällöin nimenomaisesti kuntalain tarkastuslautakuntapykälän kunnan ja kuntakonsernin toimintaa ja taloutta koskevan tarkastuslautakunnan arviointitehtävän tulkinna.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Harjula & Prättälä 2015, 801.

<sup>31</sup> Ks. Harjula & Prättälä 2015, 779–801.

## Arviointitoiminnan rakentuminen kunnan ulkoistetun ja yhtiötetyn palvelutuotannon osalta

### Kunnan ulkoistetun palvelutuotannon arviointi

Lähtökohtaisesti kunnan ulkoistetun palvelutuotannon toteutuksen ja samalla arvioinnin apuvälineitä ovat pääosin jo esillä olleet ydinkuntaan kohdistuvan palvelutuotannon ohjausvälineet: kuntastrategia, talousarvio ja -suunnitelma, tilinpäätös ja konsernitilinpäätös sekä toimintakertomus eli selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä kattavan ja syvällisen arviointi-informaation saamiseksi ulkoistetusta palvelutuotannosta. Näin on erityisesti siksi, että ulkoistettua palvelutuotantoa harjoitetaan yksityisoikeudellisesti järjestetyn yhteisön kuten yhtiön toimesta. Niinpä riittävän informaation saaminen tällaisen palvelutuotannon sisällöstä ja toiminnan tuloksellisuudesta edellyttää runsaasti tietoa tällaisen palvelutoiminnan hankinnasta, sopimus- ja hallintosopimus oikeudellisesta sisällöstä sekä seuranta-, valvonta- ja reklamaatio-oikeutta koskevista oikeudellisista kysymyksistä. Näiden tietojen saatavuuteen kunnallinen hankintatoimi voi vaikuttaa huomattavasti palvelutoiminnan ulkoistamisen yhteydessä. Vasta tällaisen ulkoistettua toimintaa ja sen tuloksellisuutta kuten vaikuttavuutta kuvaavan informaation tarkastelun ja kunnan hankintatoimen toiminnan arvioinnin avulla kunnassa voidaan lähtökohtaisesti varmistua toteutetun toiminnan lainmukaisuudesta ja paljolti myös sen tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta kuten kuntalaki (410/2015) 121.2 §:ssä edellyttää. Kyse on niin ikään yhdenvertaisuuden tarkastelusta suhteessa ydinkunnan puitteissa toteutettuun palvelutuotantoon nähden. Tätä käsitystä ja vaatimusta palvelutoiminnan tarkastelemiseksi ja arvioimiseksi tukee sosiaali- ja terveydenhuollossa yksiselitteisesti keskeinen ja pitkään voimassa ollut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) kunnallista palvelutoimintaa koskeva sisältö- ja tasosäännös (4.3 §). Sen mukaan

kunnan tai kuntayhtymän on hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta ”varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta”.

Edellä esitetty normatiivinen palvelutasovaatimus on luonnollisesti perusteltua ulottaa kaikkeen kunnalliseen palvelutoimintaan missä on kyse kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen hyödyntämisestä osana kunnallista palvelurakennetta ja sen toimintaa. Ulkoistetun palvelutuotannon osalta tällainen varmistuminen yksityisten palveluntuottajien tuottamien palvelujen tasosta suhteessa kunnan itsensä toteuttamaan palvelutuotantoon nähden on sängen vaativa tehtävä ja sen toteuttaminen edellyttää monipuolista ja luotettavaa informaatiota sekä kunnan omasta että kunnan ulkopuolisesta palvelutuotannosta kunnallisten tehtävien hoitamisen kontekstissa. Tämä puolestaan vaatii vankkaa asiantuntemusta niin tiedon tuottamisen kuin sen arvioimisenkin näkökulmasta. Ulkoistamisessa on kuitenkin isona riskinä se, että ulkoistava organisaatio ei osaa arvioida oikein ulkoistettavien palvelujen toiminnallisen hyödyntämisen osaamistarvetta. Voidaan siis sanoa, että palveluhankinnassa osaamisresurssit ovat sekä hankintaprosessin uhka että mahdollisuus, ja että osaamisen tilan arviointi on yksi keskeinen kunnan ulkoistetun palvelutuotannon arvioinnin avaintekijä.<sup>32</sup>

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan hyvä ja asianmukainen rakentuminen kunnan ulkoistetun palvelutuotannon osalta edellyttää laaja-alaista ulkoistamisen kohteena olevaa palvelutoimintaa koskevaa jäsentynyttä tietoa palvelutuotannon sisällöltä edellytettävistä laki- ja kuntaperustaisista vaatimuksista. Kunnassa ulkoistamisen peruslähtökohtana tulee aina olla ulkoistettavan toiminnan strategisen kytköksen selvittäminen ja sen noudattaminen. Kysymys on kunnallisen palvelutoiminnan tavoitteita ja perustehtävää tukevien – ennen muuta lainsäädäntöön perustuvien – ydintoimintojen määrittelystä ja niitä koskevan ymmärryksen saavuttamisesta, jotta kuntapäätäjät ja heitä viime kädessä edustava hankintayksikkö voi ylipäätään toteuttaa tuloksekkaan palvelutoiminnan

<sup>32</sup> Power, Desouza & Bonifazi 2006, 21, 25.

ulkoistamisen. Tässä kohden kriittinen lähtökohtakysymys on kunnan oman palvelutoiminnan tunteminen, ennen muuta sen riittävän yksityiskohtainen tunteminen, jotta voidaan arvioida sitä, vastaako kunnallinen palveluvarustus, ja kuinka hyvin, niihin vaatimuksiin ja tavoitteisiin, joita kunnassa on asetettu kuntalaisten tarpeita palvelevalle palvelutuotannolle kuntastrategiassa ja muussa kunnallisessa päätöksenteossa. Legitiimin ja laadukkaan kuntapalvelujen ulkoistamisen voidaan katsoa edellyttävän aina lähtökohtaisesti sen tarkastelua, miten hyvin nykyhetken palvelutuotanto vastaa kuntastrategian ja kuntapalveluja koskevan toimintapolitiikan mukaisia sisältöjä ja linjauksia. Jos tällaisen tarkastelun jälkeen palvelutoiminnan ulkoistamiselle jää tilaa, niin voidaan katsoa, että edellytykset jonkin kuntapalvelun tai joidenkin kuntapalvelujen ulkoistamiselle ovat ainakin periaatteessa olemassa. Tämä on luonnollisesti tärkeä kysymys sekä itse ulkoistamisprosessin toteutuksessa että myös ulkoistamisen tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden arvioinnin kannalta.<sup>33</sup>

Toisaalta tavoitteellinen, kunnan etua ja kuntakonsernin kokonaista palveleva, ulkoistaminen edellyttää kuntaorganisaation määrätietoista sitoutumista ja osallistumista palvelutoiminnan kehittämiseen. Luonnollisesti tällöin välttämätön osa tätä kehitystyötä on kunnallisen palvelutoiminnan *arvioinnin kehittäminen*. Voidaan sanoa, että ulkoistaminen on omaa erityistä huomiotaan vaativa kokonaisuus, joka edellyttää tuloksetkaasti toteutuakseen mm. asiantuntemusta, henkilö- ja muita resursseja sekä kunnan ja sen hankintatoimen määrätietoista ja rationaalista toimintaa. Koska ulkoistaminen edellyttää yhtä aikaa oikeaa ja realistista näkemystä sekä kunnan toiminnan nykytilasta, tavoitelluista toimintamalleista että niistä toimenpiteistä, joita tavoitteisiin pääseminen edellyttää, sen toteuttamisen tulee olla pitkäjänteistä toimintaa, jonka kehittämisessä myös ulkoistamisprosessien jatkuva arviointitoiminta ja sen myötä säännöllinen feedback takaisin kuntapalvelujen ulkoistamistoimintaan muodostaa ko-

<sup>33</sup> Power, Desouza & Bonifazi 2006, 20–21; ks. myös Fredriksson, Hyvärinen, Mattila & Wass 2009, 121.

konaisuuden, jonka pohjalta ulkoistamisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan tarkastella.

Kunnissa palvelutuotannon ulkoistamisen irrallisuus kuntastrategiaan perustuvasta hankintastrategiasta on huomattava riski kuntapalvelujen järjestämiselle asetettujen tavoitteiden legitimiä toteutumista ajatellen. Jos kuntalain edellyttämän kuntastrategian mukaiset kunnan tehtäviä koskevat toimintalaieissa säädetyt palvelutavoitteet on konkretisoitu hankintastrategiassa epätarkasti ja mm. ulkoistettavien kuntapalvelujen laatusovaatimusmääräykset jäävät epäselviksi, kunnallinen hankintayksikkö on ongelmissa, joihin luonnollisesti kuntapalvelujen ulkoistamisen arvioinnissa tulee puuttua. Kaiken kaikkiaan tähän liittyy useita asiakokonaisuuksia, jotka ovat kriittisiä tekijöitä kunnan palveluja koskevan toimintapolitiikan kannalta ja joihin ulkoistusprosessien arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota. Tällaiset ulkoistushankkeiden riittämätöntä valmistelua ilmentävät tekijät voivat näkyä mm. puutteina ulkoistettavien toimintojen määrittelyn ja rajauksen kannalta, palveluntarjoajan ja ulkoistavan kuntaorganisaation yhteisten rajapintojen määrittelyssä sekä ulkoistamisen toiminnallisiin riskeihin varautumisessa.<sup>34</sup>

Luonnollisesti myös hankintalain ohjaamissa kunnallisten ostopalvelujen kilpailutuksissa asetetut kunnallisten palveluhankintojen valinta- ja vertailukriteerit tuovat kuntapalvelujen ulkoistuksiin omat kunnan etua vaarantavat haasteensa. Tällöin ongelmana voi olla paitsi hankintakriteeristön lainvastaisuus niin myös sen epätarkoituksenmukaisuus ja tällaisten toteutusten kautta ilmenevät kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuusongelmat. Tämä johtaa lopulta siihen, että joudutaan sekä etukäteisesti että jälkikäteisesti arvioimaan hankintakriteeristön asianmukaisuutta ja kehittämistarpeita.<sup>35</sup>

Koska kuntapalvelujen kuntastrategian mukainen hankinta ei voi oikeastaan koskaan päättyä palvelun tuottamisen äkilliseen siirtoon ulkopuoliselle palveluntarjoajalle, niin kuntapalvelujen ulkoistamisen toteut-

<sup>34</sup> Ks. tästä Power, Desouza & Bonifazi 2006, 26–27.

<sup>35</sup> Lehikoinen & Töyrylä 2013, 41–42.



tamisessa kuin toteutuksen arvioimisessakin tulee kiinnittää jatkuvasti huomiota myös niihin vaikutuksiin, joita palvelutuotannon elinkaariin liittyy. Tällöin kunnallisen palvelutuotannon ulkoistaminen on kokonaisvaltaisemman tarkastelun tarpeessa kuin mitä vain kliininen palvelujen tuotteistaminen, palveluhankinnan tarjouspyynnön laatiminen tai kilpailutuksen valintakriteerien asettaminen edellyttävät.<sup>36</sup> Vaikka esimerkiksi kuntapalvelujen palvelumuotoilu tai palvelujen tuotteistus antaa niin ulkoistajalle, palveluntarjoajalle kuin kuntalaisellekin palvelujen käyttäjänä ja tarvitsijana mielenkiintoista tietoa palvelun sisällöstä, se ei kuitenkaan kerro vielä kovinkaan paljoa tuotteistetun palvelun laaja-alaisista vaikutuksista ja esimerkiksi siihen mahdollisesti liittyvistä dysfunktioista. Kun tämä pidetään mielessä, niin myös tuotteistettujen kuntapalvelujen arviointitiedon rajat ja rajallisuus voivat palvella palvelutuotannon kokonaisvaltaista arviointia sängen hyvin.<sup>37</sup>

Nimenomaan kunnallisen palvelutuotannon ulkoistamiseen ja perinteiseen ostopalvelusopimustematiikkaan liittyvistä kysymyksistä tärkeimmät koskevat ulkoistetun palvelutoiminnan osalta palvelujen tuotteistamista – tai palvelumuotoilua – ja sen myötä eri palveluntuottajien tuotosten syrjimätöntä vertailua, palvelujen ulkoistamiseen kuuluvan hankintaprosessin riittävää kunta- ja asiakaslähtöisyyttä, asiakaslähtöisyyden edellytyksiä ja turvaamista hankintaprosessissa, sekä sopimusohjauksen mahdollisuuksien riittävän hyödyntämisen ja sopimusvalvonnan/-arvioinnin tarkastelua. Kunnan ja sen toiminnan arvioinnin näkökulmasta kyse on siten myös hallintosopimustematiikan hallinnasta ja sen täysimääräisestä hyödyntämisestä, jotta kunnan ja sitä myöden kuntalaisten etu toteutuisi mahdollisimman täysimääräisesti.

<sup>36</sup> Ks. tästä Fredriksson, Hyvärinen, Mattila & Wass 2009, 130.

<sup>37</sup> Ks. tästä teemasta Kallio, Martikainen, Meklin, Rajala & Tammi 2006, 28, 34–35.

## Kunnan yhtiötetyn palvelutuotannon arviointi

Se mitä edellisessä alaluvussa todettiin kunnan ulkoistetun palvelutuotannon tarkastuslautakuntalähtöisen arvioinnin oikeusperustasta, pätee lähtökohtaisesti myös kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon tarkasteluun. Tosin sanoen kysymys on siitä, missä puitteissa kunnan toiminnan ja sen arvioinnin oikeudelliset puitteet määräytyvät, ratkaisee myös kuntayhtiöperustaisen palvelutuotannon tarkastelun osalta ne keinot, joiden avulla kunnan tarkastuslautakunta voi toteuttaa tehtävänsä kunnallisen palvelutuotannon arvioinnin osalta.

Uuden kuntalain (410/2015) myötä kunnallisten osakeyhtiöiden (”kuntayhtiöiden”<sup>38</sup>) oikeudellinen asema kuntakonsernin sisällä on selkiytynyt. Tämä on merkinnyt, mikä on erityisen tärkeää, ennen muuta kuntayhtiöitä koskevan ohjauksen, valvonnan ja arvioinnin oikeudellisen aseman parantumista. Ennen uuden kuntalain kuntayhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisesti säänneltyjä yhteisöjä sekä itse koko kuntakonsernia koskevien sääntelypuutteiden korjaamistoimia vallitsi huomattavaa epäselvyyttä kuntien toiminnan osalta juuri em. yhteisöjen oikeudelliseen asemaan liittyen. Tämä epäselvyys koski ennen muuta niitä ohjauskeinoja ja niiden laajuutta, mitä kunnilla oli käytössään suhteessa esimerkiksi juuri osakeyhtiöperustaiseen kunnan toimintaan nähden. Tässä tilanteessa kuntaomistajan asettamat tavoitteet ja näkemykset (esim. kunnan palvelustrategiassa) eivät välittyneet riittävällä tavalla yhtiöiden ja muiden kuntaperustaisten yhteisöjen toimintaan ja kuilu omistajakuntien ja näiden omistamien yhteisöjen välillä uhkasi paisua.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Lähtökohtaisesti käsitteellä kuntayhtiö tarkoitetaan sellaista osakeyhtiötä, jossa yhdellä tai useammalla kunnalla tai kuntayhtymällä on välittömästi tai välillisesti määräysvalta. Tällaisesta omistajanäkökulmasta on olemassa erilaisia kuntayhtiöitä: 1) yhden kunnan tai kuntayhtymän kokonaan omistama osakeyhtiö, 2) useiden kuntien tai kuntayhtymien yhdessä omistama osakeyhtiö tai 3) kuntaomistajan/omistajien ja muun toimijan yhdessä omistama osakeyhtiö. Ks. Ruohonen, Vahtera & Penttilä 2017, 2. Tässä artikkelissa kuntayhtiöllä tarkoitetaan yksittäisen kunnan (kuntaomistajan) kuntapalvelujen järjestämisen organisointi-/tuottamismuotoa.

<sup>39</sup> Ks. HE 268/2014, 71–72.

Uudessa kuntalaissa on pyritty tarkastelemaan koko kuntakonsernia yhtäältä julkisoikeudellisen sääntelyn kohteena ja toisaalta vahvistamaan kunnan toiminnan (ks. käsite KuntaL 6.2 §) oikeudellisia mahdollisuuksia myös suhteessa yksityisoikeudellisesti järjestettyihin kuntakonserniin toiminnallisiin osa-alueisiin nähden. Voidaan varsin selvästi havaita, että uuden kuntalain 7 luku (Kunnan johtaminen ja kunnanhallitus) pyrkii järjestämään kaikenlaista – niin julkisoikeudellisesti kuin yksityisoikeudellisestikin järjestettyä – kunnallista toimintaa koskevaa päätöksentekoa ja johtamista hyvin kattavasti. Tämä säädännäinen kunnallista johtamisjärjestelmää koskeva kehitys on mahdollistanut myös kunnallisen omistajapolitiikan (ks. KuntaL 37.1 §, kohta 4) selkiytymisen ja terävöitymisen, sillä sen toteutumisen välineeksi nostettiin nyt kuntaomistajan kannalta merkittävä omistajaohjaussäännös (KuntaL 46 §). Tämän säännöksen täysimääräinen hyödyntäminen mahdollistaa nykyisin laaja-alaisen ja tehokkaan omistajaohjauksen toteuttamisen. Se onkin välttämätöntä, sillä kuntapalvelujen järjestämisen tarkoituksenmukainen organisointi kuntayhtiömuotoon edellyttää kunnan edun ja kuntakonsernin kokonaisedun (KuntaL 47.1 §) toteutumiselta tehokkaita ja vaikuttavia välineitä, joilla nämä tavoitteet voidaan saavuttaa. Kysymys on samalla kunnallisen itsehallinnon toimintamahdollisuuksien ja -keinojen turvaamisesta suhteessa yksityisoikeudellisesti järjestettyyn kunnalliseen palvelutoimintaan nähden.

Kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arvioinnin näkökulmasta katsottuna juuri kuntalaissa mainitut omistajaohjauksen toimenpiteet (ks. KuntaL 46.2 §), jotka ”voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön” ovat lähtökohtaisesti juuri niitä toimenpiteitä, joiden onnistuneisuutta (tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta) yhtiömuotoisen kunnallisen palvelutuotannon toteutuksen osalta tulee tarkastella ja arvioida kuntaomistajan puolesta ja lukuun. Tällaista kunnallisen palvelu- ja muun toiminnan arviointia voimassa oleva kunta-

laki on edellyttänyt tarkastuslautakunnan toiminnalta 1.5.2015 lähtien. Kuntalain 121.2 §:n 2 kohdan mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on ”arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.” Luonnollisesti myös kunnan ulkoistetun palvelutuotannon arvioinnin tarkastelun yhteydessä esille nostetut palvelutuotannon saatavuutta, sisältöä ja laatua koskevat substanssikysymykset kuuluvat niin ikään kuntayhtiöperustaisen palvelutuotannon tuotosten arvioinnin piiriin. Tällöin myös yhtiömuotoisesti tuotetuilta kuntapalveluilta tulee edellyttää samaa tasoa kuin jos kunta olisi itse tuottanut kyseiset palvelut.

Jo hallituksen esityksessä kuntalaiksi todettiin omistajaohjauksen sääntelytarpeen käsittelyn yhteydessä myös kunnalliseen toimintaan (ml. palvelutoiminta) liittyen, että uudessa kuntalaissa on tarpeen ottaa huomioon nimenomaan kunnan toiminta kokonaisuutena. Tällöin on luonnollista, että kuntaomisteisissa yhtiöissä omistajaohjauksen tavoitteet poikkeavat, ja niiden tuleekin poiketa, puhtaasti liiketaloudellisin perustein muotoutuneiden yhtiöiden ja muiden yhteisöjen ohjaustavoitteista. Tällaiset kuntalakiesityksen yleisperusteluissa esiin nostetut aiemman omistajaohjaustilanteen ongelmat voidaan kääntää nimenomaan sellaisiksi asioiksi ja tavoitteiksi, joiden osoittamalle perustalle kuntayhtiöpohjaisen toiminnan ja nimenomaan näiden yhtiöiden palvelutuotannon arviointi tulisi normatiivisessa mielessä kiinnittää. Kuntalakiesityksessä esiin nostettuja kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arviointikriteerejä ovat yhtiömuotoisen toiminnan kuntastrategiassa määritellyn tavoitteidenmukaisuuden arviointi, näiden tavoitteiden pohjalta kehitettävissä olevien mittarien suuntaisen toiminnan arviointi ja kuntayhtiömuotoisen palvelutoiminnan seurauksena syntyvien kokonaisvaikutusten arviointi.<sup>40</sup>

Siinä missä kunnan ulkoistetun palvelutuotannon arviointi on yhteydessä julkisia hankintoja koskevaan sääntelyyn ja kuntalain peruslähtökohtiin kunnan toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta, kunnan yhtiömuotoi-

<sup>40</sup> Ks. HE 268/2014, 71.

sen palvelutuotannon arvioinnin normatiiviset kiinnekohdat kytkeytyvät yhtäältä tämän kuntapalvelujen organisointimuodon osakeyhtiölakiperustaisiin lähtökohtiin ja itse kuntalain kuntakonsernia ja yksityisoikeudellista yhteisömuotoa koskevaan ohjaukselliseen ja valvonnalliseen sääntelyyn. Voidaan sanoa, että tällaisen sääntelyn muodostama kehikko on se ydin, johon pohjautuen kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arviointitoiminta voidaan juridisesti kiinnittää. Tämä johtuu paljolti siitä, että tarkastuslautakunnan arviointitoimintaa ei ole juridisesti yksityiskohtaisesti säännelty. Keskeinen arviointisäännös on KuntaL:n 121.2 §:ssä, sen 2 kohdassa oleva tarkastuslautakunnan tehtäväsäännös, joka velvoittaa lautakunnan arvioimaan kaikkea kunnallista toimintaa yhtäältä siitä lähtökohdasta, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja toisaalta, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Normatiivisessa mielessä ja tarkastuslautakunnan toimivallan ja sen tehtävävelvoitteiden näkökulmasta katsottuna erityistä lakiin perustuvaa tai sen valtuuttamaa kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arviointirakennetta ei ole. Tosin kunnan (erityisesti kunnanhallituksen) velvollisuus ”valvoa kunnan etua” (KuntaL 39 §, kohta 3) ja kunnan omistajaohjauksen toteuttamiseen liitetty velvollisuus huolehtia siitä, että ”kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus” antavat ne normatiiviset puitteet, joista kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon arviointitoiminta tulee toteuttaa.

Edellä mainituista lähtökohdista tarkasteltuna kunnan yhtiömuotoiseen palvelutuotantoon kohdistuva omistajaohjaus ja sen onnistuneisuus on siten normatiivisesti perusteltu yhtiömuotoisen palvelutuotannon arvioinnin kohde, sillä uusi kuntalaki nimenomaisesti sääntelee omistajaohjausta ja sen toteuttamista (KuntaL 46 §). Näin ollen myös omistajaohjaukseen säädännäisesti liitetyt toimenpiteet ja niiden toteutuksen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan perustellusti arvioida. Sama asiantila koskee kunnan tytäryhteisöjen toiminnan järjestämisen arviointia ja kunnan konserniohjauksessa annettavien ”tarpeellisten mää-

räysten” asianmukaisuuden ja riittävyyden arviointia suhteessa konserniin kuuluvien yhteisöjen toiminnan kuntakonsernin kokonaisetua palveleviin tavoitteisiin nähden (KuntaL 47 §).

Koska myös kunnan konsernijohdosta, sen kokoonpanosta ja tehtävistä kuntakonsernin omistajaohjauksessa ja -valvonnassa säädetään kuntalain 48 §:ssä, on perusteltua arvioida myös konsernijohdosta ja sen toimintaa (toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta) suhteessa kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon toteutumiseen kuntakonsernissa. Tässä mielessä keskeinen säännös kuntalaissa on kunnan toimintakertomusta koskeva säännös. Sen (KuntaL 115.1 §:n) mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on annettava myös tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Myös muun muassa arvio ”todennäköisesti tulevasta kehityksestä” sekä keskeisistä johtopäätöksistä on esitettävä. Kun tähän lisätään vielä työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeistuksen mukaiset tarkennukset toimintakertomustietoihin – kuten tiedot tytäryhteisöjen toiminnan kehittymisestä sekä niiden toimintaan liittyvistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä – piirtyy kokonaiskuva siitä informaatiosta, mitä kunnan toimintakertomukseen<sup>41</sup> tulee nykyisin sisällyttää kunnan tytäryhteisöjen, käytännössä paljolti juuri kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon, toiminnasta. Tällainen tietopohja kunnan vastuulla olevasta toiminnasta muodostaa luonnollisesti muutoinkin tärkeän osan siitä informaatiovirrasta, jonka perustalle tulisi kaiken eri tavoin organisoidun kunnallisen palvelutoiminnan laadukkaan arvioinnin rakentua.

Käytännössä toimintakertomusyhteys kunnan ja erityisesti kuntakonsernin<sup>42</sup> tasokkaan valvonnan ja arvioinnin toteuttamisen suhteen on ol-

<sup>41</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö, kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 15–44.

<sup>42</sup> ”Kun konsernin olennaisia tapahtumia koskevat tiedot otetaan kunnan toimintakertomukseen, ei konsernista laadita erillistä toimintakertomusta.” Työ- ja elinkeinoministeriö, kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017, 32.

lut kuitenkin heikko tai vähintäänkin puutteellinen. Kyseiseen asiantilaan kiinnitettiin huomiota mm. uuden kuntalain esitöissä erityisesti konsernitilinpäätöksen laadinnan ongelmien tarkasteluun viitaten. Tällöin todettiin, että kuntayhtiöiltä ja muilta kunnan varsinaisen budjettitalouden ulkopuolisilta yhteisöiltä ei ole saatu riittävän ajoissa ja yksilöidysti tietoja asianmukaisen tilinpäätöksen laatimista varten. Uuden kuntalain säätämisen myötä em. ongelmien on katsottu poistuvan tai ainakin helpottuvan tehokkaamman omistajaohjauksen ja laadukkaampien kunnan konserniohjeiden toteuttamisen keinoin.<sup>43</sup> Voidaankin todeta, että nykyinen sääntelytila myös kunnan yhtiömuotoisen palvelutuotannon oikeudellisen aseman osalta mahdollistaa aikaisempaa kokonaisvaltaisemman ja perusteellisemmän yhtiömuotoisen palvelutoiminnan ohjauksen ja siten myös kyseisen toiminnan arvioinnin.

## **Kunnan arviointikertomus tarkastuslautakunnan arviointitehtävän toteuttajana**

Kuten jo aiemmin todettiin, kunnan tarkastuslautakunnan arviointitoiminnalla ei ole erikseen säänneltyä konkreettista toimintasisältöä eikä siten toiminnan toteutumista tehostavia velvoitteita ja niihin kiinnittyviä sanktioita. Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta on pitkälti kunnan itsensä ja vieläpä itse tarkastuslautakunnan määriteltävissä. Ohjenuorana voidaan ja luonnollisesti myös tulee pitää sitä, että tarkastuslautakunnan toiminnan tuloksena kunnan etu ja kuntakonsernin kokonaisuus toteutuvat mahdollisimman hyvin. Muunlaista tulkintaa voi tuskin edes pitää mahdollisena.

Lainsäätäjä ei ole kuitenkaan katsonut tarpeelliseksi jäsentää edes uuden kuntalain myötä lakisääteisen arviointikertomuksen yksityiskohtaisesti, ja lähtökohtaisesti siten pakollista, sisältöä. Kuntalaissa tyydytään tässä mielessä vain toteamaan, että ”(T)arkastuslautakunta laatii arviointisuun-

---

<sup>43</sup> HE 268/2014 vp, 83.

nitelman ja antaa valtuustolle kultakin vuodelta arviointikertomuksen, jossa esitetään arvioinnin tulokset. Arviointikertomus käsitellään valtuustossa tilinpäätöksen yhteydessä. Lautakunta voi antaa valtuustolle mui- takin tarpeellisia pitämiään selvityksiä arvioinnin tuloksista.” (KuntaL 121.4 §).

Koska kuntalaissa ei varsinaisesti ole sääntelyä kunnallista toimintaa koskevan arviointitoiminnan sisällöstä, sen laajuudesta ja yksityiskohtaisista tavoitteista, tarkastuslautakunnan toimivalta kunnallisen toiminnan arvioinnin ja itse arviointikertomuksen laadinnan suhteen on lähtökohdiltaan laaja. Tämä lainsäädännöllinen asiantila on luonnollisesti kunnallisen itsehallinnon merkitystä korostava, vaikkakin myös jäsenytyneempi lähestymistapa voisi tuottaa itsehallinnollisessa mielessä perusteltua, systemaattista ja laadukasta, arviointitietoa kunnan toiminnan onnistuneisuudesta ja erityisesti – mikä tässä yhteydessä on tärkeää – erityyppisen palvelutuotannon tuloksellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta on oikeusohjeiden vähydestä huolimatta joka tapauksessa hyvin keskeisessä asemassa mitä tulee kunnan etua ja kuntakonsernin kokonaisuutena palvelevan arviointikertomuksen laadintaan. Oikeudellisesti perusteltuja lähtökohtia kunnan ulkoistaman palvelutuotannon arvioinnin osalta voidaan maamme kunnissa kehittää yhtäältä kunta- ja hankintastrategiaan pohjautuen ja toisaalta hankintäsääntelyn kunnan etua palvelevien mahdollisuuksien toteutumisen arvioinnin kautta. Vastaavasti kuntayhtiöperustaisen palvelutuotannon onnistuneisuutta ja tuloksellisuuspotentiaalin toteutumista voidaan arvioida edellisessä luvussa käsitellyn kuntakonsernijohtamisen, -ohjauksen ja -valvonnan toteutumisen tarkastelun näkökulmista. Vuoden 2015 kuntalaki mahdollistaa erityyppisen arviointiorientaation varsin hyvin, sillä nykyisin tarkastuslautakunta ei ole sidottu yksinomaan arviointikertomusinformaation laatimiseen ja välittämiseen. Jo ”(e)nnen arviointikertomuksen valmistumista tarkastuslautakunta voi raportoida tilikauden aikana val-



tuustolle myös muista merkittävistä arviointihavainnoista, kun tarkastuslautakunta katsoo esimerkiksi asian kiireellisyyden tätä vaativan”.<sup>44</sup>

Jos ja kun halutaan selvärajaisempaa kuvaa siitä, mitä kuntapalveluja koskevalta arviointitoiminnalta ja erityisesti siihen perustuvalta arviointikertomukselta tulisi edellyttää, niin havaitaan, että hyödynnettävissä oleva asianmukainen aineisto on sangen vähäistä. Kaksi merkittävää julkaisua tässä yhteydessä voidaan kuitenkin nostaa esille. Melko seikkaperäinen ja systemaattinen kokonaisuus myös kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioinnin kannalta on ensinnäkin entisen tilintarkastusyhteisö Oy Auditor Ab:n kustantama ja tilintarkastuksen ja arvioinnin asiantuntijoiden kirjoittama teos *Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää*<sup>45</sup>. Toinen, suppeampi mutta tällä hetkellä viimeisin, kunnan tarkastuslautakunnan arviointitehtäviä käsittelevä julkaisu on Suomen Kuntaliiton toimesta vuonna 2018 laadittu ohjekirjanen *Kehittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioijana*. Vaikka Suomessa on tilintarkastus- ja arviointitoimintaan liittyen mm. Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) tilintarkastusvalvonnassa toimiva tilintarkastuslautakunta<sup>46</sup> ja työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) yhteydessä toimivan kirjanpitolaikunnan kuntajaosto<sup>47</sup>, erityistä kuntien tarkastuslautakuntien toimintaa viranomaisasemassa ohjaavaa ja ohjeistavaa toimielintä maassamme ei ole.

Siitä huolimatta, että tilintarkastusyhteisö Auditorin kustantama julkaisu on laadittu ennen uuden kuntalain voimaantuloa, se tarjoaa kuitenkin eväitä myös voimassa olevan kuntalain mukaisen (pakollisen) arviointikertomuksen laadintaan. Julkaisun 7 luvussa käsitellään nimenomaisesti arviointikertomuksen laatimista kuntakonsernin näkökulmasta. Tämän tarkastelun perusteella julkaisussa todetaan kuntakonsernin arvioinnin perusteiden osalta lähtökohtaisesti, ja sinänsä hyvin huomionarvoisesti,

<sup>44</sup> Vilkkonen 2017, 196.

<sup>45</sup> Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyhärju, Ollila & Oulasvirta 2011.

<sup>46</sup> Ks. <https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta.html>.

<sup>47</sup> Kuntalaki (410/2015) 112 §; ks. myös <https://tem.fi/kirjanpitolaikunta>.

mm. seuraavaa: ”Erityistä huomiota tarkastuslautakunnan tulee kiinnittää kunnan omistajapoliittisten linjausten määrittelyyn ja perusteisiin sekä niiden toteutumiseen ja valvontaan konsernijohdon suorittamassa konserniohjauksessa. Konserniohjauksessa tarkastuslautakunnan arviointi kohdistuu siihen, onko kuntakonsernille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen valvonta ollut riittävää.” ja edelleen ”(T)arkastuslautakunnalla tulee olla tytäryhteisöjä ja konsernikokonaisuutta koskevan arvioinnin pohjana talousarviossa asetetut strategiset, toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä taloudellisen aseman kehittymistä kuvaavat tunnusluvut ja mittarit, joilla tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuutta ja talouden tilaa kuntakonsernissa arvioidaan.”<sup>48</sup>

Tässä tarkastuslautakunnan arviointitoiminnan laadukkuuden kehittämiseen tähänneessä julkaisussa tarkastellaan erikseen myös sitä, miten kunnan tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa tulisi määritellä arvioinnin painopisteet ja ylipäätään toteuttaa laadukasta arviointianalyysiä. Tältä osin julkaisussa todetaan, että ”(T)arkastuslautakunnan kannattaa arviointi- ja työsuunnitelmansa sekä tilikauden aikana esille nousseiden kriittisten asioiden perusteella syventyä arviointikertomuksessaan muita tytäryhteisöjä tarkemmin jonkin tytäryhteisön toiminnan ja tuloksellisuuden arviointiin sekä omistajaohjauksen onnistumiseen kyseisessä yhtiössä. Painopisteiden valinnassa tulisi ottaa huomioon omistajapoliittiset linjaukset ja kuntastrategia. Tämä liittyy edellä käsiteltyyn suunnitelmallisuuteen, sillä muutoin riskinä on, että arviointikertomus jää tytäryhteisöjen arvioinnin osalta liian yleisluontoiseksi tai että sen laajuus paisuu liian suureksi varsinkin suuressa kuntakonsernissa.”<sup>49</sup> Voidaan sanoa, että Ainasvuoren ym. tilintarkastuksen ja arvioinnin asiantuntijoiden keskeiset linjaukset kunnan tarkastuslautakunnan varsinaisen kuntaorganisaation ulkopuoliseen toimintaan, ml. yhtiömuotoiseen palvelutoimintaan,

<sup>48</sup> Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Oltila & Oulasvirta 2011, 93.

<sup>49</sup> Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Oltila & Oulasvirta 2011, 96.

liittyen<sup>50</sup> antavat niukahkon mutta sinänsä tarpeellisen selvityksen siitä sisällöstä, mitä tulisi olla luettavissa jokaisen kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioinnin osalta kuntien tarkastuslautakuntien arviointikertomuksista.

Koska Suomen Kuntaliitolla on keskeinen (ns. puolivirallinen) asema kuntien toiminnan ohjeistajana, merkittävä normatiivista luonnetta omaava kunnan toiminnan tarkastuslautakuntaperustaisen arvioinnin ohjeellinen ohjausväline on Kuntaliiton toimesta vuonna 2018 laadittu ohjekirjanen Kehittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioijana<sup>51</sup>. Julkaisu tosin ei varsinaisesti erittele kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen toteuttamista ja sen onnistuneisuutta. Se antaa kuitenkin ”uusia yleisiä ohjeita” hyvän arviointikertomuksen laadintaan. Näiden ohjeiden mukaan arviointi tulisi kohdistaa kunnallisen toiminnan tuloksellisuuden kannalta keskeisten tavoitteiden ja toimintojen tarkasteluun. Julkaisun mukaan hyvällä arviointisuunnittelulla voidaan osaltaan varmistaa tarkastuslautakunnan resurssien käytämisen taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus, ja valita siten kaikkein tarkoituksenmukaisimmat arviointimenetelmät ja arvioinnin toteuttamisen toimintatavat. Tämä voi tapahtua käytettävissä olevien resurssien ja arviointikohteiden luonteen pohjalta. Arviointimenetelminä ja aineistoina voidaan käyttää muun muassa seuraavia:

1. Haastattelut, kuulemiset, tutustumiskäynnit
2. Mittarit ja indikaattorit (esim. strategia- ja tavoitemittarit ja hyvinvointikertomuksessa seurattavat indikaattorit, muut kunnan ja kuntakonsernin taloutta ja toimintaa kuvaavat indikaattorit)
3. Sisäisen tarkastuksen ja tilintarkastuksen raportit
4. Muiden suorittamat tarkastukset ja arvioinnit (esim. auditoinnit ja itsearviointit)

<sup>50</sup> Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, Kenni, Kiviaho, Mäntyharju, Ollila & Oulasvirta 2011, 86–101.

<sup>51</sup> Ks. Korento, Mehtonen & Salenius 2018.

5. Asiakkaiden, sidosryhmien ja henkilöstön antamien palautteiden yhteenvedot.<sup>52</sup>

Kun tarkastellaan kunnan ulkopuolisia palvelutoimintamuotoja erityisesti tarkastuslautakunnan arviointikertomuksen puitteissa, havaitaan, että kysymys voi olla tässä yhteydessä paitsi toteutetun palvelutoiminnan tuoksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastelusta (KuntaL 12.1.2 § kohta 2), niin myös valtuuston talousarviossa kunnalle ja kuntakonsernille asettamien (sitovien) tavoitteiden toteutumisen arvioinnista. Lisäksi valtuusto voi asettaa kunnassa myös sellaisia kunnallisen toiminnan ja talouden tavoitteita, jota eivät suoranaisesti liity talousarvioon ja talousarvioprosessiin. Nämäkin ovat kuitenkin merkityksellisiä, sillä valtuusto on voinut hyväksyä tällaisia tavoitteita esimerkiksi erilaisissa suunnitelmissa kuten kunnan hyvinvointisuunnitelmassa tai yhdenvertaisuussuunnitelmassa. Tällöin arviointikertomuksessa on perusteltua arvioida suunnitelmissa asetettujen tavoitteiden yhteyttä kuntastrategiassa asetettuihin (palvelu) tavoitteisiin nähden.<sup>53</sup> Arvioinnin peruslähtökohtana tulee kuitenkin aina olla arvioitavan toiminnan tapauskohtaisesti vaihtelevan luonteen huomiointi ja toimintaan kiinnittyvien tavoitteiden sitovuuspunninta.

Erityisesti kuntakonsernille asetettujen tavoitteiden toteutumisen arvioinnin osalta tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa tulee esittää selkeästi arviointikysymykset ja -menetelmät, rajaukset, havainnot, johtopäätökset ja myös suositukset tarkastuslautakunnan tavoitteiden toteutumisen arvioinneista. Erikseen, lähinnä arviointikertomuksen esitysteknisestä näkökulmasta, voidaan korostaa sitä, että arviointikertomuksessa tulee esittää aina valtuuston tavoite ja sitä kuvaava mittari sekä tarkastuslautakunnan arvio tavoitteen toteutumisesta perusteluineen, mikäli tavoite poikkeaa *toimintakertomuksessa* annetusta selvityksestä.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Korento, Mehtonen & Salenius 2018, 11.

<sup>53</sup> Korento, Mehtonen & Salenius 2018, 12–13.

<sup>54</sup> Korento, Mehtonen & Salenius 2018, 18.

Huomionarvoista kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen toteutumisen valvonnan ja arvioinnin kannalta on myös se, että tarkastuslautakunta voi Kuntal. 121.4121.4 §:n perusteella, ja kuntakonsernin kokonaisedun toteutumista ajatellen sen pitääkin, antaa tarvittaessa valtuustolle muitakin tarpeellisia selvityksiä kuin vain arviointikertomuksen. Tästä näkökulmasta huomattavat ja osittain erittäin vakavat puutteet vanhus-ten ympärivuorokautisessa palveluasumisessa (hoivakodit), jotka nousivat massiivisesti julkisuuteen alkuvuodesta 2019, olisi pitänyt lähtökohtaisesti havaita ja raportoida myös ja nimenomaan kuntien tarkastuslautakuntien kunnan ulkopuolisiin palvelutoimintamuotoihin kohdistuvan valvonta- ja arviointitoiminnan tuloksena<sup>55</sup>. Nyt ikäihmisten palveluasumista koskevat varsin laajamittaiset epäkohdat tulivat vain vähäisessä määrin esille kunnallisen tarkastuslautakuntatoiminnan tuloksena, vaikka yleisenä/julkisena tietona on jo pitkään ollut, että pelkästään alan suurimman yksityisen palveluntuottajan toiminnasta on tehty yksinomaan vuosina 2016–2018 peräti 16 langettavaa aluehallintovirastojen (AVI) valvontaratkaisua, joista ilmenee vakavia, usein pitkäaikaisia puutteita ja laiminlyöntejä kuntien ostopalveluina hankkimien asumispalvelujen sisällössä ja laadussa sekä ikäihmisten kohtelussa<sup>56</sup>. Kun vastaavanlaiset palvelujen lainmukaisuuden ja riittävän tason (STVOL 4.3 §) toteuttamista koskevat ongelmat ovat olleet jo kauan tiedossa ja todennettuja myös kahden muun suuren valtakunnallisen hoivaketjun ympärivuorokautisessa asumispalvelutuotannossa<sup>57</sup>, voi perustellusti kysyä, miksi kunnallisen arviointi- ja tarkastustoiminnan rooli on jäänyt jopa vakavien palvelulaiminlyöntien yhteydessä ja niiden korjaamiseen vaikuttamisessa niin vähäiseksi?

Kuntalain arviointi- ja tarkastusluku (luku 14) alleviivaa arviointitoiminnan tärkeyttä nimenomaan kunnallisen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden varmistajana. Erityisesti tästä syystä ei ole kuntapalvelujen arviointi- ja valvontajärjestelmän edun mukaista eikä mil-

<sup>55</sup> Ks. esim. Talouselämä 2.2.2019.

<sup>56</sup> Yle Uutiset 29.1.2019a.

<sup>57</sup> Yle Uutiset 26.1.2019 ja Yle Uutiset 29.1.2019b.

lään tavoin hyväksyttävää, että jo vuosia jatkuneisiin lukuisiin ja osittain hyvin vakaviin hoivapalveluongelmiin puututaan vasta kun julkisuuteen nousseet hoidon laiminlyönnit suorastaan pakottavat kunnan viranomaiset keskeyttämään hoiva-asiakkaiden sijoittamisen pahimpien epäkohtien kohteena oleviin hoivapalveluyhtiöiden hoivakoteihin<sup>58</sup>.

Kun tarkastellaan konkreettisesti kunnallisen tarkastuksen ja erityisesti tarkastuslautakuntien arviointitoiminnan tosiasiallista toteutusta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen osalta, havaitaan siis varsin helposti toiminnan niukka ja vaatimaton taso. Kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arviointitoiminnan sisällön tarkastelua varten keskitytään seuraavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon laajoihin kokonaisulkoistuksiin ja sote-palveluyhtiöittämiseen. Koska kysymys tässä yhteydessä on nimenomaan yhteiskunnallisesti hyvin merkittävästä kunnallisen palvelutuotannon ulkoistamisesta ja yhtiöittämisestä, on tärkeää havaita, miten kuntien tarkastuslautakuntien arviointitoiminnan kohteina ja erityisesti tarkastuslautakuntien arviointikertomusten arviointitoimien ja -havaintojen kirjaamiskäytännöissä tällainen palvelutoiminta näyttäytyy. Lähtökohtaisesti voi perustellusti olettaa, että näin keskeisen lakisääteisen yhteiskunnallisen tehtävän mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoiminnan tuloksekas ja tarkoituksenmukainen toteutuminen saa runsasta ja merkityksellistä huomiota kuntien arviointikertomuksissa.

Tämän artikkelin puitteissa oikeudellisen tarkastelun apuna ja kunnan ulkopuolisen palvelutoiminnan (sote) arviointikäytännötarkastelun konkreettisena lähtökohtana toimi kattava vuoden 2018 puolivälin kokonaisulkoistus- ja yhtiöittämistilanteeseen Suomessa perustunut sote-palvelujen ajankohtaiskatsaus, jonka Lääkärilehden työryhmä toteutti tutkija Piitu Parmanteen materiaaleihin perustuen keväät–kesällä 2018.<sup>59</sup> Tämän tilannekuvan perusteella selvitin sitten vuosien 2015–2017 sote-palvelujen laaja-alaisten ulkoistusten ja yhtiöittämisten toteutusta

---

<sup>58</sup> Yle Uutiset 26.1.2019.

asianomaisten sote-kuntien tarkastuslautakuntien<sup>60</sup> arviointitoiminnassa. Kuva kuntien ulkopuolisen palvelutoiminnan tarkastelusta kuntien arviointikertomuksissa osoittautui yllättävän niukaksi, sillä suurimmassa osassa tarkastelukuntien arviointikertomuksia ulkoistettua tai yhtiötettyä palvelutoimintaa ei arvioitu lainkaan tai tyydyttiin lähinnä vain toteamaan ulkoistamisen tai yhtiöittämisen tapahtuneen. Ydinkunnan ulkopuolella tuotetun palvelutoiminnan tarkastelemattomuutta kunnan tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa saatettiin perustella jopa sillä, että kyseiset palvelut on ulkoistettu/yhtiötetty! Perusteellista, lähinnä julkisen vallan (kunnan) sote-palvelutehtävien kokonaisuuteen luotaavaa, kunnan ulkopuolisen palvelutoiminnan arviointia kertomuksissa ei esiintynyt lainkaan, vaikka ydinkunnan tuottamien sote-palvelujen arvioinnin yhteydessä näin useimmiten tapahtuu. Joissain arviointikertomuksissa viitattiin palveluyrityksen itsensä laatimaan palauteyhteenvetoon tai muuhun vastaavaan palveludokumentaatioon, jonka objektiivisuus herättää luonnollisesti kysymyksiä.

Käytännöt kuntien ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioinnin osalta näyttävät edellä esitetyn valossa sangen ongelmallisilta: kuntien tarkastuslautakuntien arviointikertomuksissa tällaisen palvelutoiminnan arviointi on lähes poikkeuksetta silmiinpistävästi niukkaa (korkeintaan muutama lause arviointikertomusta kohden) sekä informaatio- ja käyttöarvoltaan huonoa tai korkeintaan välttävää. Tällaista ”arviointia” ei voi myöskään pitää edes nykyisen, kaiken lisäksi melko yleispiirteisen, arviointisääntelyn ja -ohjeistuksen edellyttämällä tasolla.

---

<sup>60</sup> Tarkastuslautakuntatarkasteluun tulivat mukaan seuraavien kuntien arviointikertomukset (kunnat erva- eli erityisvastuualueittain): HYKS-erva: Pyhtää ja Sysmä; KYS-erva: Rantasalmi, Rääkkylä, Sulkava ja Tohmajärvi; OYS-erva: Keminmaa, Kärsämäki, Siikalatva, Lumijoki, Posio ja Puolanka; TAYS-erva: Alavus, Jämsä, Juupajoki, Kihniö, Kuhmoinen, Kuortane, Mänttä-Vilppula, Parkano, Ruovesi, Soini, Virrat ja Ähtäri; TYKS (ei tarkastelukuntia).

## Tarkastuslautakunnan arvioinnin ja arviointikertomuksen kehittäminen

De lege ferenda -näkökulmasta edellä esitetty herättää varsin paljon kunnallisen tarkastuslautakuntainstituution kehittämisajatuksia ja -tarpeita. Tässä artikkelissa case study -tyyppisen tarkastelun kohteena olleet laaja-alaisten sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisulkoistukset ja osin myös tällaista toimintaa koskevat yhtiöittämisratkaisut kertovat varsin koruttomalla tavalla siitä, että lähtökohtaisesti pienissä ja keskikokoisissa kunnissa – eli pääosin kunnissa, jotka ovat päätyneet sote-palvelujensa laajaan ulkoistamiseen tai yhtiöittämiseen – tarkastuslautakunnat eivät ole juuri kiinnittäneet huomiota tällaisen palvelutoiminnan tavoitteiden toteutumisen, tuloksellisuuden ja ratkaisujen tarkoituksenmukaisuuden monipuoliseen arvioimiseen. Tällaista asiantilaa ei luonnollisestikaan voi pitää tyydyttävänä.

Vertailevassa mielessä yleisluonteisen arviointitarkastelun kohteeksi on syytä ottaa lyhyesti vielä kuuden suurimman maamme kaupunkikunnan (Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku) tarkastuslautakunnan arviointikertomukset kolmelta vuodelta (vuosien 2015–2017 kertomukset). Näiden kertomusten keskeinen, yleistettävissä oleva havainto on se, että niissä kiinnitetään pieniä ja keskikokoisia kuntia enemmän huomiota ulkoistetun kunnallisen sote-palvelutoiminnan arviointiin. Tosin kyseisten kaupunkien arviointitoiminta ei ole em. mielessä erityisen laajaa, systemaattista ja kattavaa. Näin on siitakin huolimatta, että kyse on kuitenkin kunnan ja kuntalaisten oikeuksien kannalta keskeisistä palvelutuotannon osa-alueista. Vain satunnaiset, otantaan perustuvat palveluyhtiö- ja ulkoistustapaustarkastelut arviointikertomuksissa eivät ole riittävä ja legitimi tapa valvoa ja arvioida kunnallisten sote-tehtävien ja -palvelujen julkisrahoitteisen palvelutuotannon tuloksia.



Voidaan todeta, että nykyisellään tarkastuslautakuntien arviointitoimintaan liittyy varsin suuri ”tarkasteluvaje”. Kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arviointi kuntien tarkastuslautakuntien arviointikertomuksissa on huomattavasti vähäisempää, yleisluontoisempaa ja epäsystemaattisempaa kuin ydinkunnan palvelutuotannon parissa toteutettujen kuntapalvelujen tarkastelu ja arviointi. On valitettavaa, kuten yleisten sote-, vanhustenhuollon hoiva- ja asumispalvelujen ulkoistamisiin ja yhtiöittämisiin liittyyvät varsin laajamittaiset ongelmat kertovat, että Suomen kuntien tarkastuslautakuntien palvelu(järjestelmä)arviointit eivät vaikuta olevan tällä hetkellä kaikilta osin ajan tasalla. Toki parannettavaa vaikuttaisi olevan arviointikertomusten mukaan myös kuntien omien ydinkuntarakenteidensa puitteissa tuottamien palvelujen arvioinnissa, mutta tämä asiantila ei ollut nyt tarkemman tarkastelun kohteena. Hyvinvointioikeudelliset palveluongelmat ja -puutteet ovat kansalaisten ja kuntalaisten kannalta kuitenkin aina hyvin relevantteja oikeusongelmia, joiden poistaminen tai ainakin olennainen vähentäminen on mitä suuremmassa määrin viime kädessä julkisen vallan, Suomessa lähtökohtaisesti kuntien ja valtion, tehtävä.

Kun pohditaan sitä, miten tällaisesta tarkastuslautakuntatoiminnan epätydyttävästä tilasta suhteessa yksityisoikeudelliselta pohjalta tuotettuja kuntapalveluja koskevaan arviointitoimintaan nähden päästäisiin parempaan tilanteeseen, tulee eittämättä mieleen lainsäädännön kehittäminen suhteessa tarkastuslautakunnan toimintavelvoitteisiin. Erityisesti arviointikertomuksen vaikuttavuuden ja ylipäätään arviointitoiminnan reagoitakyvyn ja -nopeuden elementtejä olisi nähdäkseni syytä selvästi vahvistaa. Voitaisiin esimerkiksi ajatella kuntastrategian sisältöalueiden lakitasoista sääntelyä mukailleen niin, että myös kunnan arviointikertomuksen sisältöä säänneltäisiin lakiperustaisesti vähintäänkin niiden asiakokonaisuuksien osalta, joita arviointikertomuksessa olisi välttämätöntä ja perusteltua aina käsitellä.<sup>61</sup> Nyt tällaista tarkastuslautakunnan yleis-

<sup>61</sup> Huomaa tässä yhteydessä erityisesti JHT-tilintarkastuksen varsin tarkka tehtävämäärittys kuntalaissa (123 §).

luonteista tehtävämääritystä tarkempaa, arviointitoiminnan toteuttamista osa-alueisiinsa erittelevää sääntelyä ei ole. Jos esimerkiksi ulkoistetun ja yhtiötetyn kunnallisen palvelutuotannon osalta tällaisia velvoitteita olisi, kuntien arviointikertomukset tarjoaisivat myös kuntapäätäjille ja kuntalaisille nykyistä enemmän käyttökelpoista informaatiota sekä itse ydinkunnan palvelutoiminnan että ulkoistettavan palvelutoiminnan kehittämiseksi.

Edellä kuvattu kuntapalveluarvioinnin puutostila on huolestuttava. Se etäännyttää kuntalaisia poliittisesta päätöksenteosta ja saattaa kunnallisen monituottajaperustaisen palvelutuotantojärjestelmän legitimitetin kyseenalaiseksi. Siksi erityisesti kunnallisen palvelutuotannon ulkoistamisen osalta sen oikeudellista ohjausta tulisi kokonaisuudessaan vahvistaa sekä säädännäisesti (lakitasoisesti) että myös hallintosääntöohjausta kehittämällä niin, että käytettävissä olevat palvelutuotannon ohjauskeinot voisivat nykyistä paremmin ottaa huomioon kunnallisen palvelutuotantokentän kaikki toimijat, niin julkis- kuin yksityisoikeudellisesti orientoituneet. Näin myös ulkoistamisprosessin johtamista ja kunnan toimintaa tässä yhteydessä ylipäättään olisi mahdollista kehittää nykyistä läpinäkyvämpään ja kuntalaismyönteisempään suuntaan.<sup>62</sup> Kunnan yhtiömuotoisen toiminnan osalta puolestaan pitäisi harkita vakavasti, Ruotsin esimerkin suuntaisesti, kuntayhtiömuodon eriyttämistä oikeudelliselta asemaltaan ja toimintavelvoitteiltaan nykyistä julkisoikeudellisempaan suuntaan. Tällöin voitaisiin turvata aiempaa paremmin myös yhtiömuotoisessa palvelutoiminnassa kunnan ja kuntalaisten edun toteutumisen kannalta tärkeitä tavoitteita ja intressejä kuten julkisuusperiaatteen ja tiedottamisvelvollisuuden nykyistä laajempi soveltaminen sekä tärkeiden (hallinto) menettelyllisten oikeuksien kuten palveluasiakkaiden kuulemisen rajoitettu toteuttaminen. Yksi harkitsemisen arvoinen kunnallisia osakeyhtiöitä koskeva kehittämisen muoto voisi myös olla säätää kuntayhtiöistä osana kuntalakia kunnallisten liikelaitosten tapaan (ks. KuntaL 9 luku Kunnallinen liikelaitos).

<sup>62</sup> Ks. tästä esim. Komulainen 2010, 297, 486–490.

## Lopuksi

Tämänhetkinen oikeustila kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen toiminnan arvioinnin osalta ei ole tyydyttävä. Tarvitaan selvästi myös velvoittavia oikeusohjeita (suositusluonteisten lisäksi), jotta kunnan etu ja kuntakonsernin kokonaisuus voisivat toteutua myös ulkoistetun ja yhtiötetyn kunnallisen palvelutoiminnan arvioinnin ja valvonnan tuloksena. Teoreettisperustaisesti tarkasteltuna kyse on kunnan toimintaan kohdistuvan tarkoituksenmukaisuusarvioinnin ja -tarkastuksen<sup>63</sup> organisoinnista laillisuustarkastuksen (tilintarkastus) ohteen. Toimiva ja luotettava tarkoituksenmukaisuusarviointi on myös mitä parhainta paikallisista olosuhteista ja itsehallinnollisista tarpeista määrittävää toimintaa, jolle on edellä esitetyn valossa perustellut tarpeensa nykyisten ja mahdollisesti myös tulevien sote-itsehallintoyhdyskuntien kentässä, sillä palveluasiakkaiden, kuntalaisten ja kansalaisten oikeudet ja niiden tuloksekas huomioon ottaminen eivät ole mihinkään katoamassa.

---

<sup>63</sup> Ks. Myllymäki 2007, 323.

## Lähteet

*Artikkelit, kirjallisuus ja virallislähteet*

- Ainasvuori, M., Ainasvuori, O., Hurmola-Remmi, H., Kenni, M., Kiviaho, M., Mäntyharju, K., Ollila, E. & Oulasvirta, L. (2011) *Tarkastuslautakunta osana kunnan valvonta- ja arviointijärjestelmää*. Helsinki: Oy Auditor Ab.
- Fredriksson, S., Hyvärinen, O., Mattila, M. & Wass, H. (2009) *Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä*. Kunnallissalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 14. Helsinki: Pole-Kuntatieto Oy.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015) *Kuntalaki – Tausta ja tulkinta*. 9. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. (2006) *Kaupungit tilaajina ja tuottajina. Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankeista*. Tampere: Tampereen yliopisto, Kunnallistutkimuksia.
- Komulainen, M. (2010) *Ulkoistaminen kunnassa*. Tampereen yliopisto, Acta-väitöskirja. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Korento, S., Mehtonen, M. & Salenius, M. (2018) *Kehittyvä tarkastuslautakunta tavoitteiden toteutumisen ja tuloksellisuuden arvioijana*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kulla, H. (2018) *Hallintomenettelyn perusteet*. 10. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.
- Lahden kaupunki 10.12.2018 (<http://www.mediaserver.fi/live/lahti>). *Valtuuston kokouksen pöytäkirja*.
- Lehikoinen, R. & Töyrylä, I. (2013) *Ulkoistamisen käsikirja*. Helsinki: Talentum.
- Lääkärilehti (2018) Sote-kartta muuttuu ilman lakiakin. Työryhmä T. Keränen, P. Parmanne, M. Pihlava, U. Toikkanen, H. Vierula & H. Väyrynen. *Lääkärilehti* 23/2018, vsk 73, 1464–1469.
- Meklin, P. (2001) Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa A. Myllymäki & J. Vakkuri (toim.) *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Vammala: Tampere University Press, 91–117.

- Myllymäki, A. (2007) *Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta*. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.
- Mäenpää, O. (2017) *Yleinen hallinto-oikeus*. 1. painos. Helsinki: Alma Talent.
- Määttä, K. & Voutilainen, T. (2017) *Julkisten hankintojen sääntely*. 1. painos. Tallinna: Kauppakamari.
- Oulasvirta, L. (2007) *Palvelun laadun arviointi moniportaaisessa julkisessa organisaatiossa*. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1239. Tampere: Tampere University Press.
- Power, M., Desouza, K. & Bonifazi, C. (2006) *The Outsourcing Handbook. How to Implement a Successful Outsourcing Process*. London, Philadelphia: Kogan Page.
- Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2017) *Kuntayhtiö*. Helsinki: Alma Talent.
- Suomen Kuntaliiton yleiskirje 21.10.1996. *Kuntaliitto, yleiskirje 46/1996: Tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat*.
- Suomen Kuntaliiton yleiskirje 31.10.2000. *Kuntaliitto, yleiskirje 31/80/2000: Suositus valtuustotason arvioinnista*.
- Suomen Kuntaliiton yleiskirje 26.10.2006. *Kuntaliitto, yleiskirje 17/80/2006: Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille*.
- Suomen Kuntaliiton yleiskirje 8.6.2011. *Kuntaliitto, yleiskirje 8/80/2011: Suositus vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisissa päätöksenteossa*.
- Suomen Kuntaliiton yleiskirje 12.1.2017. *Kuntaliitto, yleiskirje 4/2017: Valtuustokauden 2103–2017 työskentelyn arviointi*.
- Talouselämä 2.2.2019. *Välttävän palvelun hoivayhtiöt pysyvät pystyssä, vaikka niiden pitäisi kuolla pois*.
- Tarkastuslautakunta 2016, 2017 ja 2018. *Tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2015, 2016 ja 2017*. Alavus, Jämsä, Juupajoki, Keminmaa, Kihniö, Kärsämäki, Kuhmoinen, Kuortane, Lumijoki, Mänttä-Vilppula, Parkano, Posio, Puolanka, Pyhtää, Rantasalmi, Ruovesi, Rääkkylä, Siikalatva, Soini, Sulkava, Sysmä, Tohmajärvi, Virrat, Ähtäri. (Luettu 5.3.2019 mennessä kuntien internet-sivuilta tai (sähkö)postitse saaduista tiedostoista.)
- Tarkastuslautakunta 2016, 2017 ja 2018. *Tarkastuslautakunnan arviointikertomus vuodelta 2015, 2016 ja 2017*. Espoo, Helsinki, Oulu, Tampere, Turku, Vantaa. (Luettu 8.3.2019 mennessä kaupunkien internet-sivuilta.)
- Tuori, K. (1983) *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta: julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 2 Positiivisoikeudelliset tarkastelut*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

*Tarkastuslautakunta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioijana*

- Työ- ja elinkeinoministeriö, kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2017. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. 4. tarkastettu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Vedung, E. (1997) *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vilko, A. (2017) Tarkastuslautakunnan toiminnan tarkoitus ja periaatteet. Teoksessa O. Häyrinen & A. Rynänen (toim.) *Luottamushenkilön käsikirja 2017*. Tallinna: UNIPress, 184–207.
- Virtanen, P. (2007) *Arviointi – Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. 1. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Yle Uutiset 26.1.2019 (<https://yle.fi/uutiset/3-10615846>). *Asiakasturvallisuus on vaarantunut useissa Esperi Caren hoivakodeissa – monet kaupungit keskeyttäneet asukkaiden sijoittamisen vakavien ongelmien vuoksi*.
- Yle Uutiset 29.1.2019a (<https://yle.fi/uutiset/3-10618334>). *Ylen selvitys: Hoivajätti Attendolla ongelmia ympäri Suomen – hoivakodeissa aliravittuja, ulkoilua harvoin ja likaisissa vaipoissa nukkumaan*.
- Yle Uutiset 29.1.2019b (<https://yle.fi/uutiset/3-10619529>). *Ylen selvitys: Vanhusten ravitsemus oli retuperällä Mehiläisen hoivakodissa – letkuruokinnassa ollut asiakas ei saanut ravintoa 18 tuntiin*.

*Säädökset*

Kuntalaki (17.3.1995/365)

Kuntalaki (10.4.2015/410, Kuntal)

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (29.12.2016/1397, Hankintal)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (3.8.1992/733, STVOL)



# Kuntien riskienhallinnan tilaa selittävät tekijät

*Lasse Oulasvirta*

ARTIKKELI PERUSTUU kuntiin ja kuntayhtymiin tehtyyn kyselytutkimukseen, jolla kartoitettiin riskienhallinnan tilaa kunnissa vuoden vaihteessa 2012–2013 sekä uudelleen alkuvuonna 2017. Tutkimus on luonteeltaan eksploratiivinen kuvaus, koska näin kattavaa riskienhallinnan kartoitusta ei ole aiemmin tehty kuntasektorilla. Tutkimus on myös ajankohdainen, koska kuntalain riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa koskevia säännöksiä on lisätty vuonna 2012 perusteluilla, joissa viitataan kuntien riskienhallinnan puutteellisuuteen. Tulokset osoittavat, että kuntien riskienhallinnan käytännöissä on edelleen puutteita, jos käytäntöjä verrataan riskienhallinnan normatiivisiin malleihin kuten COSO-ERM-malliin. Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja muun ympäristön kiristyessä, kun samanaikaisesti toimitaan yhä enemmän julkisen ja yksityisen rajapinnassa mm. ulkoistamisen ja ostopalvelujen kautta, riskienhallinnan avulla saavutettavissa olevat hyödyt ovat yhä ilmeisempiä.

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 247–261.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>



## Johdanto

Riskienhallinnan ydinajatus on yrityssektorilla se, että riskeihin varautetaan etukäteen ja että yritys voi kaikissa olosuhteissa kyetä jatkamaan toimintaansa. Yrityksen riskienhallintaa pidettiin aiemmin kapeana erityisosaamisen alueena, joka perustui lähinnä vakuutuspujaukseen, vakuutusten hankkimiseen (Suominen 2005, 155). Sittemmin on riskienhallinnan sisältö kehittynyt merkittävästi. Riskienhallinnan sanastossa Enterprise Risk Management (ERM) nähdään kokonaisvaltaisena toimintona ja osana yrityksen hyvää johtamis- ja hallintokäytäntöä (Frigo & Anderson 2011; Hoyt & Liebenberg 2011). Yrityksen tulisi tehdä huolellinen riskikartoitus ja luoda riskiprofiili sekä kohdistaa riskienhallinta kokonaisvaltaisesti toimintoihin.

Myös kuntien riskeihin varautuminen painottui aiemmin vakuutuspolitiikan harjoittamiseen, tyypillisesti vahinkovakuuttamiseen (omaisuuden vakuuttaminen, palovakuuttaminen jne.) (Enberg 2002). Päinvastoin kuin yrityksissä liikeriskien hallinta ei ole ollut eikä ole tänäänkään kuntien toiminnan ydinalueella. Toisaalta kuntien monitoimialaisuus, poliittis-hallinnollinen organisaatio ja tehtävien lakisääteisyys tuovat omat erityispiirteensä kuntasektorin riskienhallintaan.

Vasta viime vuosikymmenien aikana on suuntaus ollut edistää kunnissa riskeihin varautumista holistisella riskienhallinnalla ja aiempaa systemaattisemmin. Tähän on osaltaan vaikuttanut paitsi keinovalikoimien lisääntyminen myös kuntien tehtävien ja ympäristön monimutkaistuminen. Esimerkiksi tietoturvallisuus ja tietoriskit ja toisaalta sijoitustoiminnan riskit ovat nousseet esille (ks. Kuntaliitto 2016).

Tämän artikkelin tarkoitus ei ole porautua riskienhallinnan yksityiskohtiin eikä eri riskienhallintakeinojen keinojen tarkempaan sisältöön, vaan juuri tähän *riskienhallinnan muutokseen ja erityisesti siihen, missä määrin kunnissa on siirrytty normatiivisen ammatti- ja konsulttikirjallisuuden peräänkuuluttamaan kokonaisvaltaiseen ja systemaattiseen riskienhallintaan*. Tässä normatiivisessa kirjallisuudessa yksi malli ylitse muiden on niin sanottu COSO ERM kokonaisvaltainen riskienhallintamalli, joka

syntyi viime vuosituhaten loppupuolella yrityssektorilla ja jota on luonnehdittu yleisorganisatoriseksi (COSO 2017). Sitä on promovoitu myös julkissektorille.

## Riskienhallinnan tila kunnissa tutkimusten valossa

Vuoden 2014 alusta voimaan tulleet säännökset edellyttivät kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnassa entistä kokonaisvaltaisempaa otetta ja parempaa kypsyystasoa. Kuntien riskienhallinnan nykytilaa tutkittiin (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2013; Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014) juuri ennen kuntalain muutosta, joka sääteli valtuustoille velvoitteet päättää riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan periaatteista. Mainitun tutkimuksen empiiriset analyysit perustuvat Kuntien riskienhallintakyselyyn, joka toteutettiin 10/2012–2/2013 yhteistyössä Kuntaliiton, Tampereen yliopiston ja Oy Audiapro Ab:n (nykyisin BDO Auditor Oy) kanssa. Kysely lähetettiin kaikkiin Manner-Suomen kuntiin ja sairaanhoitopiireihin sekä koulutuskuntayhtymiin. Kysely osoitettiin kaupunkien, kuntien ja kuntayhtymien ylimmille johtajille, mutta myös muille johtaville viranhaltijoille annettiin vastausmahdollisuus (esim. riskienhallintapäällikkö, hallintopäällikkö, talousjohtaja, sisäisen tarkastuksen päällikkö). Kysely sisälsi riskienhallintaa koskevia väittämiä liittyen mm. riskienhallintaa koskevien asiakirjojen olemassaoloon, riskienhallinnan kokonaisvaltaisuuden toteutumiseen, riskienhallinnan jalkauttamiseen sekä riskienhallinnan seurantaan ja tuloksellisuuteen. Väittämät olivat muodossa: ”Arvioi väittämän toteutumista asteikolla 1–5 (1 = erittäin huono .... 5 = erittäin hyvä tai EOS = en osaa sanoa)”. Vastauksista summamuuttujia muodostamalla voitiin arvioida vastaajien organisaatioiden riskienhallinnan systemaattisuutta ja kokonaisvaltaisuutta.

Kuntien ja kuntayhtymisen vastausten keskiarvot olivat suhteellisen matalia. Keskiarvot, jotka kuvastivat riskienhallinnan kokonaisvaltaisuutta ja riskienhallinnan jalkauttamista, olivat tyypillisesti välillä 3–3,5. Täl-

Taulukko 1. Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus, keskiarvotarkastelu (asteikko 1–5) (Oulasvirta, Paananen, Kiviahio &amp; Sandström 2014, taulukko 2)

	1. strategiset riskit	2. lait ja sään- nökset	3. operatiiviset riskit	4. rahoituksen ja talouden riskit	5. riskit eri organisaatio- tasoilla	6. ulkoistetut palvelut	7. järjestelmällinen viitekehikko riski- enhallinnassa
Kunnat n, kpl	3.14 106	3.66 109	3.69 108	3.68 109	3.52 108	2.94 105	1.73 90
Koulutuskuntayhtymät n, kpl	3.71 17	4.00 17	3.76 17	3.88 17	3.65 17	3.19 16	2.76 17
Sairaanhoidopiirit n, kpl	3.22 9	3.78 9	3.78 9	3.78 9	3.67 9	3.67 9	3.22 9
Muut <sup>1)</sup> n, kpl	4.00 4	4.00 5	3.60 5	4.20 5	3.20 5	2.50 4	1.20 5
Kaikki yht. n, kpl	3.24 138	3.72 138	3.70 141	3.72 139	3.52 138	2.99 121	1.96 138

<sup>1)</sup> Muut-nivi koostuu viidestä kuntayhtymästä, jotka eivät oleet varsinaisia koulutus- tai sairaalakuntayhtymiä.

Taulukon muuttujakuvaukset (asteikko: 1 = erittäin huono... 5 = erittäin hyvä).

1. strategiset riskit = riskienhallinta kattaa strategiset riskit (mm. strategisia tavoitteita uhkaavat riskit)
2. lait ja säännökset = riskienhallinta kattaa lakien ja säännösten noudattamiseen liittyvät riskit
3. operatiiviset riskit = riskienhallinta kattaa toiminnan operatiiviset riskit (mm. operatiivisia tavoitteita uhkaavat riskit)
4. rahoitus ja talous = riskienhallinta kattaa rahoituksen ja talouden muut olennaiset riskit (mm. rahoitukseen ja talouteen liittyviä tavoitteita uhkaavat riskit)
5. organisaatiotasot = riskienhallinta kattaa eri organisaatiotasot (esim. vastualueet ja tulosityksiköt)
6. ulkoistetut palvelut = riskienhallinta kattaa ulkoistetut palvelut (mm. sopimusriskit)
7. järj. viitekehikko = riskienhallinta perustuu järjestelmälliseen viitekehikkoon (esim. ISO 31000, COSO ERM)

laisen tuloksen (asteikolla 1–5) voi tulkita tarkoittavan sitä, että kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnan puitteet eivät olleet kyselyn ajankohtana kokonaisvaltaisen riskienhallintaprosessin eri osa-alueet systemaattisesti käsittäviä. Tuloksien valossa voidaan myös todeta, että tilanne ei vastaa riskienhallintakirjallisuudessa esiintyvää järjestelmällistä toimintamallia kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta. Kyselyn tulosten mukaan riskienhallintaprosessi ei useinkaan perustunut kyselyajankohtana järjestelmälliseen viitekehykseen kuten esimerkiksi tunnettuun COSO ERM -malliin. Juuri tämä kysymys sai kaikkein alhaisimman vastausten keskiarvon kaikilla vastaajaryhmillä (Oulasvirta ym. 2014).

## Riskienhallinnan kypsyystason arviointi

Kyselyn tulokset osoittivat, että koulutuskuntayhtymien ja sairaalakuntayhtymien riskienhallinta on keskimäärin jonkin verran kehittyneempää kuin peruskunnissa. Niissä riskienhallinta kattaa laaja-alaisemmin eri riskilajit, ja riskienhallinnan prosessin eri vaiheet toteutuvat peruskuntia jonkin verran kattavammin. Tätä tulosta voi selittää se, että koulutuskuntayhtymien rahoitus perustuu niille asetettuihin tavoitteisiin ja suoriutumiseen, jolloin niihin liittyvät riskit vaikuttavat välittömästi kuntayhtymien talouteen. Rahoitukseen, suoriutumiseen sekä ulkopuolisiin arviointeihin perustuvalla tilivelvollisuudella lienee myönteinen vaikutus riskienhallintaan.

Sairaalakuntayhtymien kohdalla tuloksia voi selittää mm. se, että ne ovat kooltaan monia vastanneita peruskuntia suurempia, jolloin niillä on mahdollisuuksia paremmin osoittaa resursseja riskienhallintaan. Toisaalta sairaalakuntayhtymien toimintaan liittyvät riskit voivat olla seurauksiltaan varsin konkreettisia ja vakavia, esimerkiksi potilasturvallisuuden ja ihmishenkien vaarantumisia, minkä vuoksi niissä on keskitytty juuri

näihin liittyvien riskien ennaltaehkäisyyn ja hallintaan. (Oulasvirta ym. 2014.)

Paapen ja Speklen luokittelulla (2012, 542) kypsyytasoja voidaan erottaa viisi.

1. Riskienhallinta on pääasiassa tapauskohtaista, ei suunnitelmaa kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta
2. Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä (esim. työsuojelu ja rahoitusriskit); kokonaisvaltainen riskienhallinta (ERM) harkinnassa
3. Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä ja suunnitellaan ERM:ä
4. Rahoituksen, operaatioiden ja normien noudattamisen riskejä tunnistetaan, arvioidaan ja kontrolloidaan; ERM-systeemiä ollaan panemassa toimeen
5. Rahoituksen, operaatioiden ja normien noudattamisen riskejä tunnistetaan, arvioidaan ja kontrolloidaan; ERM-systeemi on jo integroitu (strategiseen) suunnittelu- ja seurantasykliin

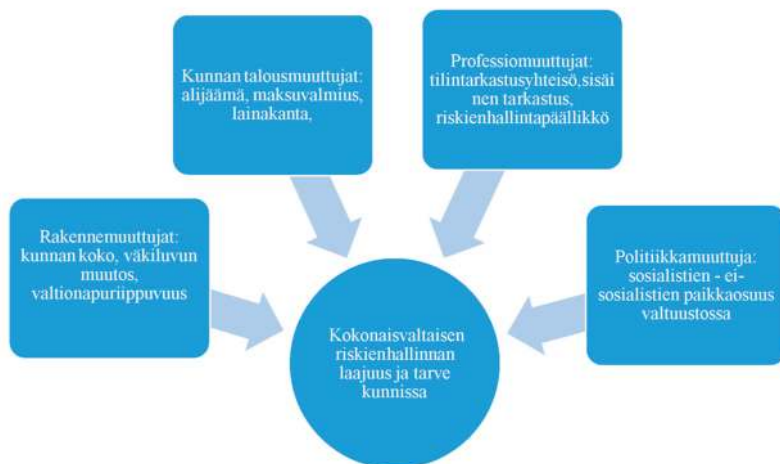
Edellä mainittua Paapen ja Speklen (2012) luokittelua soveltaen monissa kunnissa ja kuntayhtymissä oltiin kyselyajankohtana kehitysportaikun ensimmäisellä tai toisella askelmalla (luokittelun kohdat 1. ja 2.). Joissakin kunnissa ja kuntayhtymissä oli edetty luokittelun askelmalle 3. (Oulasvirta ym. 2014.)

Edellä mainitun tutkimusraportin kirjoittajat esittivät lopuksi, että koska kuntien koossa, taloudessa, toimintatavoissa ja ympäristötekijöissä sekä niihin liittyvistä riskeissä on eroja, myös riskienhallintaa pitää sovittaa kunkin kunnan olosuhteisiin ja tarpeisiin. Tämänkaltainen argumentointi viittaa kontingenssiajattelun relevanttiuteen. Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus voidaan toteuttaa eri tavoin, esimerkiksi pienissä kunnissa riskienhallinnan prosessien ja muodollisuuksien aste voi olla vähäisempi kuin suurissa kunnissa. Luonnollisesti riskienhallinnan toteuttamisessa tarvitaan myös kustannusten ja hyötyjen samanaikaista punnintaa.

## Kuntien riskienhallintakyselyn jatkoanalyysi

Edellä kerrotulla aineistolla Oulavirta ja Anttiroiko tekivät jatkoanalyysiä (2017) regressioanalyysin avulla. Tutkijoiden kiinnostuksen kohteena oli juuri kunnan koon ja muiden tekijöiden yhteys kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymiseen kunnissa. Tässä jatkotutkimuksessa olivat mukana vain kunnat, eivät siis kuntayhtymät.

Regressioanalyysiä varten muodostettiin hypoteeseja seuraavan mallin perusteella (Oulavirta & Anttiroiko 2017, kuvio 1).



Kuvio 1. Malli kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymisestä kunnissa

Tätä mallia siis testattiin regressioanalyysillä. Regressioanalyysissä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymistä selitettiin kokotekijän lisäksi kunnan talouden tilaa kuvaavilla muuttujilla, sisäisen tarkastuksen funktion esiintymisellä ja riskienhallintapäällikkötyyppisen viran esiintymisellä kunnissa. Regressioanalyysin tuloksia kuvaa seuraava taulukko.

Taulukko 2 Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuutta kuvaava summamuuttuja (Oulasvirta &amp; Anttiroiko 2017, taulukko 4)

Variables	Malli 1		UnStd		Collinearity		Malli 2		UnStd		Collinearity	
	Std. Beta	B	Sig.	B	Tolerance	VIF	Std. Beta	B	Sig.	Tolerance	VIF	
(Constant)		3.747	.000					4.334	.000			
Big Four tiintarkasuyhteisö (dummy)							-.108	-.161	.361	.667	1.499	
Sisäisen tarkastuksen funktio (dummy)							-.179	-.250	.205	.473	2.115	
Riskienhallintapäällikkö (dummy)							.018	.053	.885	.566	1.766	
Kertynyt ali-ylijäämä	.208	9.892E-5	.088		.640	1.564	.154	7.368E-5	.241	.543	1.843	
Maksuvalmiuspäivät	-.228	-.003	.050		.705	1.418	-.147	-.002	.240	.603	1.658	
Lainakanta	<b>-.245</b>	<b>.000</b>	<b>.014</b>		<b>.997</b>	<b>1.024</b>	<b>-.239</b>	<b>.000</b>	<b>.018</b>	<b>.938</b>	<b>1.066</b>	
Henkilöstömäärä	-.040	-9.908E-6	.695		.892	1.121	-.022	-5.427E-6	.884	.409	2.442	
Politiikkamuuttujat							-.033	-.002	.757	.823	1.215	
Väkiluvun muutos							-.125	.107	.261	.755	1.325	
Valtionapujen osuus (%) tuloista							-.203	-.010	.161	.449	2.229	
Model F-value	2.815						1.885					
Model significance	.029						.058					
Adjusted R <sup>2</sup>	.068						.082					
N	101						100					

Vain malli 1 oli kokonaisuudessaan tilastollisesti merkitsevä (taulukossa Model significance 0,029). Testatun mallin (Adjusted R<sup>2</sup> oli 0,068) muuttujilla pystyttiin kuitenkin selittämään vain vähän kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymistä kunnissa. Tämä on sinänsä merkittävä tulos, koska se implikoi sitä, että muut kuin rakenteelliset ja poliittiset seikat selittävät kokonaisvaltaisen ERM-tyyppisen riskienhallinnan esiintymistä kunnissa. Muut kuntakohtaiset erityispiirteet selittävät, miksi jokin tietty kunta on omaksunut ERM-tyyppisen riskienhallinnan.

Malli 1 oli redusoitu sisältämään kaksi tärkeimmäksi osoittautunutta selittävää muuttujaa eli kunnan koon ja talouden tilaa kuvaavat muuttujat. Malli 2 sisälsi kaikki mallin muuttujat kontrollimuuttujineen. Niistä Big Four -muuttuja eli kuuluiko kunnan tarkastusyhtiö niin kutsuttuihin kansainvälisiin Big Four -yhtiöihin vai ei, sekä sisäinen tarkastuksen funktion olemassaolo (kyllä tai ei) saivat negatiivisen regressiokertoimen. Nämä kertoimet olivat kuitenkin tilastollisesti ei-merkitseviä. Big Four -muuttujan osalta tulos oli odotettu. Näin koska Suomessa on kansainväliseen Big Four -yhtiöiden määritelmään kuulumaton BDO Auditor, joka on nimenomaan kuntasektorin tilintarkastukseen keskittynyt yhtiö päinvastoin kuin Suomessa toimivat Big Four -yhtiöt. Näillä viime mainituilla ei siis ole etukäteen oletettuna positiivisempaa vaikutusta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymiseen kuin ensin mainitulla kuntasektorin tilintarkastusmarkkinoita johtavalla yhtiöllä.

Sisäisen tarkastuksen muuttujan ei-merkitsevyys oli vastoin oletusta, jonka mukaan sisäinen tarkastus johtaa tehokkaaseen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan suosittamiseen kunnissa ja sitä kautta edelleen positiivisesti sen esiintymiseen kunnissa.

Korrelaatiotarkastelussa kuntakoolla (asukasluvulla mitattu) oli jonkin verran yhteyttä olettamusten mukaisesti eli siten suuremmissa kunnissa esiintyi jonkun verran enemmän kokonaisvaltaista riskienhallintaa kuin muissa pienemmissä kunnissa. Mutta kun edettiin regressioanalyysiin ja mallin muiden muuttujien lisäämiseen tarkastelussa, kunnan koon vaikutus olikin tilastollisesti ei-merkitsevä.



Taloudellisista tekijöistä korkea velkaantuneisuus selitti jonkin verran kokonaisvaltaisen riskienhallinnan muita vähäisempää esiintymistä. Kun riskienhallinnan kattavuuden sijaan selitettävänä summamuuttujana oli riskienhallinnan toimeenpanon vahvuus eli ”jalkautuminen” organisaatiossa, tilastollisesti merkitseväksi tuli myös kunnan alijäämän kertyminen.

Kunnan taloudellisilla rajoitteilla on merkitystä uusien järjestelmien rakentamisessa, jotka ovat vapaaehtoisia ja aiheuttavat uusia kustannuksia. Tulos oli näin ollen odotettu ja antoi vahvistusta asetetuille hypoteeseille. Kokonaisvaltaisen ja systemaattisen riskienhallinnan rakentaminen konsultoinnin avulla ja henkilöstövoimavaroja osoittaen onnistuu helpommin kunnilta, joiden taloustilanne on hyvä.

Taulukko 3. Mallissa testattujen muuttujien selityskyky (selitettävänä tekijöinä paitsi edellä tarkasteltu riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus myös sen toimeenpanon vahvuus)

ERM esiintyminen Selityskyky	Rakenteelliset muuttujat	Kunnan taloudelliset rajoitteet	Kontrollimuuttujat
Ei lainkaan	koko, väestönmuutos, riippuvuus valtionavuiista		Sisäinen tarkastus, riskienhallintapäällikkö, valtuuston poliittiset voima-suhteet
Heikko		velkaantuneisuus, alijäämä	
Vahva			

Yksi mahdollinen selitys ERM-tyyppisen mallin harvinaisuudelle on se, että ihanteellisessa muodossaan malli on kunnille epärealistinen (ks. Power 2009, 850–851) tai ainakin se on työläs malli toteuttaa niillä resursseilla, jotka kunnissa on varattavissa riskienhallintaan. Tämä viimeksi mainittu

seikka on tekijä, jolla on yhteys testaamamme mallin tilastollisesti merkitseväksi osoittautuneeseen kunnan talousrajoitemuuttuun.

Ja edelleen, kunnan päätöksentekijät saattavat olla tyytyväisiä siilomalliin ja siihen, että riskienhallintaa kohdistetaan valikoiden riskeihin, jotka ovat operationalisoitavissa ja kohtuullisessa määrin hallittavissa omin toimin (ks. Micheli et al. 2012). Tämä lähestymistapa tulkitaan riittäväksi ympäristön epävarmuuksiin ja riskeihin. Monet kaikkein vakavimmista riskeistä ovat kunnan omien riskienhallintatoimenpiteiden ulottumattomissa, ja siksi niihin ei uhrata resursseja.

Tulokset osoittivat, etteivät kunnanvaltuuston poliittiset voimasuhteet selittäneet riskienhallinnan esiintymistä ERM-tyyppisesti. Oletamus oli, että vasemmistolaisesti painottuminen olisi vähentänyt businessmaailman lanseeraaman ERM-mallin suosiota. Rakenteellisten ja poliittisten tekijöiden sijasta selityspohjaa voidaan etsiä myös kuntainstituution erityispiirteistä. Kunnat ovat monitoimialaisia palvelujen järjestäjiä ja sen lisäksi poliittis-hallinnollisia organisaatioita. Sekä hallinnon eri sektoreilla tai yleisjohdossa toimivilla ja toisaalta eri poliittisilla ryhmillä voi olla erilaisia näkökulmia ja käsityksiä kunnan riskinottopolitiikasta ja riskienhallinnasta. Nämä seikat voivat heikentää koko organisaation kattavan, kaikki siiloutuneet hallinnot läpileikkaavan ja kaikille mieluisen kokonaisvaltaisen ja formaalin riskienhallintasysteemin mahdollisuuksia (Schiller & Prpich 2014).

Hallinnon siilomentaliteettia voi vahvistaa julkisjohtajien rooli muutosjohtajina, mikä on ratkaisevan tärkeä tekijä innovaatioiden leviämisessä ja omaksumisessa (Moon & Norris 2005; Damanpour & Schneider 2009; Carassus, Favoreu & Gardey 2014). COSON mukaan organisaatiokulttuurissa johdon johtamistyyli riskienhallinnan suhteen on olennainen tekijä (COSO 2004, 27–28). Ylimmän johdon ja hallituksen riskitietoisuus ja asenteet riskienhallinnan suhteen ovat tärkeitä laadullisia tekijöitä. Ulkoa tuleva paine ei tuota tulosta, jos ylin johto ei ole vastaanottavainen kyseiselle riskienhallintamallille. Eräät tutkimukset ovat osoittaneet, että myös keskijohdolla voi olla huomattava vaikutusvalta riskienhallinnan toimeen-

panoon (Crawford & Stein 2005). Tämä suomalaisella aineistolla tehty tutkimus osoittaa, että riskienhallintapäällikön viran harvinaisuus ja toisaalta riskienhallinnan matala profiili johtamisfunktioiden joukossa osaltaan vaikuttavat COSO ERM -tyyppisen riskienhallintamallin suhteelliseen harvinaisuuteen.

## Johtopäätökset

Koska kuntiin liittyvät rakenteelliset tekijät selittivät huonosti kokonaisvaltaisen riskienhallinnan esiintymistä kunnissa, on ilmeistä, että erilaiset kuntakohtaiset spesifit tekijät, joita ei ole tilastotietoina olemassa, selittävät COSO ERM -tyyppisen riskienhallintajärjestelmän diffuusiota kuntakentällä. Nämä tekijät liittyvät paitsi kuntainstituution erityispiirteisiin, ehkä myös enemmän sattumanvaraisiin seikkoihin, kuten siihen, onko kuntaan kohdistunut riskienhallinnan neuvonantoa tai koulutusta ja onko kunnan johtoa tehokkaasti konsultoitu asiassa tavalla, joka on saanut johdon halukkaaksi lähtemään rakentamaan kokonaisvaltaista riskienhallintajärjestelmää (vrt. Leino, Steiner & Wahlroos 2005, 135–136).

Toiseksi, kuntien ympäristön riskitekijät ja institutionaaliset erityispiirteet, joihin traditionaalisesti kuuluu hallinnon siiloutuminen, eivät toisaalta muodosta kunnan poliitikoille tai viranhaltijoille voimakasta kannustinta vapaaehtoisesti rakentaa kokonaisvaltaista ja muodollista COSO ERM -tyyppistä riskienhallintajärjestelmää. Kolmanneksi, COSO ERM -tyyppinen malli on kehitetty yritys sektorille, eikä se siten lähtökohtaisesti ole herkkä julkisyhteisöjen tarpeille ja realiteeteille (Baker 2008). Tämä lähtökohta saattaa heikentää mallin vetovoimaa kunnissa. Ja viimeiseksi, kuntajohto saattaa tehdä mielessään jonkinlaisen kustannushyöty-punninnan, jossa varsinkin heikossa taloudellisessa tilanteessa olevissa kunnissa kokonaisvaltaisen järjestelmän pystyttäminen ja ylläpito mahdollisine konsulttikustannuksineen voi näyttäytyä epäselviksi koettuja hyötyjä suuremmiksi.

Tässä artikkelissa siteeratut tutkimukset perustuivat strukturoituun kyselyyn, joten niillä on omat rajoituksensa. Tarvitsemme seuraavaksi syvemmälle meneviä kuntakohtaisia tutkimuksia ja toisaalta sellaisten uusien riskienhallintamallien testaamista, jotka huomioivat aiempaa paremmin kuntien erityispiirteet. Syvempi tutkimus edellyttää tapaustutkimuksen ja laadullisen tutkimusotteen soveltamista, esimerkiksi siten kuin on toteutettu Woodsin (2009) tutkimuksessa.

## Lähteet

- Carassus, D., Favoreu, C. & Gardey, D. (2014) Factors that Determine or Influence Managerial Innovation in Public Contexts: The Case of Local Performance Management. *Public Organization Review*, 14 (2), 245–266.
- COSO (2004) *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.
- Crawford, M. & Stein, W. (2005) ‘Second Order’ Change in UK Local Government: The Case of Risk Management. *International Journal of Public Sector Management*, 18 (5), 414–423.
- Damanpour, F. & Schneider, M. (2009) Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (3), 495–522.
- Enberg, M (2002) *Kuntien riskienhallinta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Frigo, M. L. & Anderson, R.J. (2011) Strategic Risk Management: A Foundation for Improving Enterprise Risk Management and Governance. *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, 81–88.
- Hoyt, R. E. & Liebenberg, A. P. (2011) The Value of Enterprise Risk Management. *The Journal of Risk and Insurance*, Vol. 78, No. 4, 795–822.
- Kuntaliitto (2016) *Kunnan ja kuntayhtymän varallisuuden hoito, sijoitustoiminta ja niiden perusteista päättäminen*. Helsinki.
- Kiviaho, M., Oulasvirta, L. & Paananen, M. (2013) *Riskienhallinta murroksessa Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012*. Suomen Kuntaliitto, ebook, [http://shop.kuntaliitto.fi/product\\_details.php?p=2937](http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=2937).
- Leino, M., Steiner, M.-L. & Wahlroos, J. (2005) Corporate Governance ja riskienhallinta. Teoksessa H. Kuusela & R. Ollikainen (toim.) *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere: Tampere University Press.
- Micheli, P., Schoeman, M., Baxter, D. & Goffin, K. (2012) New Business Models for Public-Sector Innovation: Successful Technological Innovation for Government. *Research-Technology Management*, 55 (5), 51–57.
- Moon, M. J. & Norris, D. F. (2005) Does Managerial Orientation Matter? The Adoption of Reinventing Government and E-Government at the Municipal Level. *Information Systems Journal*, 15, 43–60.
- Oulasvirta, L., Paananen, M., Kiviaho, M. & Sandström, J. (2014) Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2014, 253–264.

*Kuntien riskienhallinnan tilaa selittävät tekijät*

- Oulasvirta, L. & Anttiroiko, A.-V. (2017) Adoption of comprehensive risk management in local government. *Local Government Studies* 43(3), 1–24.
- Paape, L. & Speklé, R. F. (2012) The Adoption and Design of Enterprise Risk Management Practices: An Empirical Study. *European Accounting Review*, vol. 21, No 3, 533–564.
- Power, M. (2009) The Risk Management of Nothing. *Accounting, Organizations and Society*, 34, 849–855.
- Schiller, F. & Prpich, G. (2014) Learning to Organise Risk Management in Organisations: What Future for Enterprise Risk Management? *Journal of Risk Research*, 17 (8), 999–1017.
- Suominen, A. (2005) Kokonaisvaltainen riskienhallinta yrityksen suojajärjestelmänä. Teoksessa H. Kuusela & R. Ollikainen (toim.) *Riskit ja riskienhallinta*. Tampere: Tampere University Press.
- Woods, M. (2009) A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. *Management Accounting Research*, Vol. 20, 69–81.



# Kuntayhtiöiden omistajaohjauksen arviointia – kokemuksia ja havaintoja Helsingistä

*Minna Tiili*

KUNNAN TARKASTUSLAUTAKUNNAN tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Arviointitehtävänsä mukaisesti Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta on arvioinut kuntayhtiöiden omistajaohjauksen tarkoituksenmukaisuutta. Vuonna 2016 toteutimme Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjauksen arvioinnin, ja vuonna 2017 Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjauksen arvioinnin.

Helenin ja Sataman arvioinnissa havaitsimme, että kaupunki ei ole määritellyt näiden yhtiöiden omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta. Yhtiöjärjestyksen perusteella niiden toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille. Tosiasiallisesti kaupunki asettaa näille markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille myös muunlaisia, energiantuo-

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 263–282.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>



tantoon ja kaupunkirakenteeseen liittyviä tavoitteita, jotka etenkin Helenin osalta ovat olleet ristiriidassa voitontuottamistavoitteen kanssa.

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n osalta omistajaohjauksessa ei ollut havaittavissa ristiriitaisia tavoitteen asetteluja. Arvioinnin keskeisin havainto liittyi yhteisöjäävyyden problematiikkaan. Hekan hallituksen puheenjohtajana toimii apulaispormestari, joka asemansa puolesta kuuluu konsernijohtoon. Tarkastuslautakunnan arvioinnin johtopäätöksenä oli, että omistajaohjauksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestari ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa.

## Johdanto

Kunnan tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla (Kuntalaki 410/2015, 121 §:n 2 momentin 2 kohta). Tätä kuntalain mukaista arviointitehtävää Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta toteuttaa arvioimalla vuosittain noin 15 erillistä aihetta. Viime vuosina tarkastuslautakunta on kiinnittänyt erityistä huomiota omistajaohjauksen arviointiin (Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomukset 2016 ja 2017). Vuonna 2016 tarkastuslautakunta arvioi Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjausta ja vuonna 2017 Helsingin kaupungin asunnot Oy:n eli Hekan omistajaohjausta. Nämä arvioinnit ovat olleet luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnit. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnilla tarkoitetaan yleensä arviointia, jossa asioiden tilaa arvioidaan arvioijan itsensä asettaman kriteerin perusteella (Kuntaliitto 2017).

Tämän artikkelin tavoitteena on ensinnäkin kuvata, millaisilla kysymyksenasetteluilla omistajaohjauksen arviointia on Helsingissä toteutettu, ja toiseksi kuvata näiden arviointien tuloksia kiinnittäen huomiota niihin havaintoihin, joilla on merkitystä koko kuntakentässä.

## Arviointiasetelman kuvaus

Helsingissä tarkastuslautakuntaa avustaa tarkastusvirasto, jossa työskentelee 15 tilintarkastuksen ja arvioinnin ammattilaista. Tarkastusvirasto on kehittänyt arviointityötä jo usean vuoden ajan siten, että tarkastuslautakunnalle valmisteltavissa arvioinneissa asetetaan aina pääkysymys, osakysymyksiä ja niille arviointikriteerit. Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan arviointikertomusten 2016 ja 2017 arvioinnit omistajaohjauksesta perustuivat samankaltaiseen arviointiasetelmaan, jossa pääkysymykseksi asetettiin, onko yhtiön omistajaohjausta toteutettu tarkoituksenmukaisel-

la tavalla.<sup>1</sup> Arvioinnissa katsottiin, että omistajaohjaus on tarkoituksenmukaista silloin, kun omistajaohjauksen menettelyt ovat ohjeiden mukaisia, omistajan tahto on selkeä ja yhtiö toimii omistajan tahdon mukaisesti, kuitenkin huomioiden sen, ettei omistajan tahto saa olla ristiriidassa osakeyhtiölain huolellisuusvelvoitteen kanssa (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016, 40; 2017, 37). Markkinaehtoisesti toimivien Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n arvioinnissa tarkoituksenmukaisuudelle asetettiin vielä yksi kriteeri, nimittäin, että kaupungin toimet eivät saa aiheuttaa yhtiölle kilpailuetua tai haittaa (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016, 40). 1.6.2017 alkaen astui voimaan kuntalain muutos, joka poisti niin sanotun yhteisöjäävin poikkeuksen. Hekan omistajaohjauksen arviointi toteutettiin syksyllä 2017 ja keväällä 2018, joten kyseisessä arvioinnissa tarkasteltiin myös tämän jäljempänä kuvattavan muutoksen vaikutusta omistajaohjauksen menettelyihin.

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjauksen arvioinnissa pääasiallisen aineiston muodostivat asiakirjojen lisäksi tarkastuslautakunnan jaoston yhtiöihin tekemät arviointikäynnit ja tarkastusviraston valmistelijoiden toteuttamat haastattelut. Haastattelujen kohteena olivat sekä omistajan edustajat, eli konsernijaoston puheenjohtaja, kaupunginjohtaja ja kolme kaupunginkanslian edustajaa, että yhtiöiden edustajista hallituksen puheenjohtajat. Haastattelutietoja täydennettiin sähköpostiedusteiluun. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 5.)

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjauksen arvioinnissa haastateltiin Hekan hallituksen jäseniä ja Hekan toimitusjohtajaa sekä kaupunginkanslian konserniohjauksen päällikköä. Haastatteluaineiston lisäksi arviointi perustui kirjalliseen aineistoon. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 4.) Kummassakin arvioinnissa asiakirja- ja haastatteluaineistoa analysoitiin sisällönanalyysin keinoin hakien vastausta arviointikysymyksiin ennalta asetettujen kriteerien perusteella.

---

<sup>1</sup> Pääkysymys jaettiin osakysymyksiin ja osakysymyksille asetettiin kriteerit. Osakysymykset ja kriteerit ilmenevät arviointimuistioista, jotka ovat saatavilla sivustolla arviointikertomus.fi: Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 4 ja tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 4. Suorat linkit on esitetty lähdeluettelossa.

## Arvioinnin tulokset

### Omistajaohjaus oli pääosin tarkoituksenmukaista

Kumpanakin vuonna omistajaohjauksen arviointi päättyi siihen lopputulemaan, että omistajaohjaus on ollut pääosin tarkoituksenmukaista. Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjauksen tarkastuslautakunta totesi olleen tarkoituksenmukaista, mutta apulaispormestarin kaksoisrooli yhtiön hallituksen puheenjohtajana ja konsernijohtajan edustajana voi olla yksittäisissä tilanteissa haasteellinen (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017, 40). Tätä teemaa käsitellään jäljempänä.

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjauksen arvioinnissa tarkastuslautakunnan arvio oli, että omistajaohjausta on pääosin toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Syy muotoiluun ”pääosin” liittyi neljään havaintoon, joihin liittyen tarkastuslautakunta antoi suositukset. (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016, 43). Tässä artikkelissa käsitellään havainnoista merkittävintä, eli sitä, ettei yhtiöiden omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta ollut määritelty. Yleisemmällä tasolla havainto liittyy yhtiöjärjestyksen laatimistapaan sekä keskusteluun kuntakonsernin kokonaisedusta.

### Helenin ja Sataman omistamisen tarkoitusta ei ollut kirjattu

Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta ei ollut arviointiajankohtana olemassa kirjallisesti (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016, 40). Keskeisissä omistajastrategisissa asiakirjoissa ei esitetty selkeitä julkilausuttuja perusteita tai tavoitteita omistamiselle. Liikelaitosaikana<sup>2</sup> määritelty omistajapolitiikan tavoitteet olivat vanhentuneet, eikä niistäkään välittynyt kuvaa omistamisen tarkoituksesta, vaan tavoitteena olivat ”kilpailukykyiset palvelut”. (Tarkastusviraston arviointi-

<sup>2</sup> Helen Oy oli vuoden 2014 loppuun asti Helsingin Energia liikelaitos, ja Helsingin Satama Oy oli Helsingin Satama liikelaitos.

muistio 2016, 16–17, 22.) Kaupunginkanslia on jo useamman vuoden ajan valmistellut tytäryhteisökohtaisten omistajastrategioiden päivittämistä, mikä koskee koko kaupunkikonsernia. Lokakuussa 2019 tilanne oli edelleen se, että omistajastrategioiden päivitystä valmisteltiin. Kaupungilta puuttuu siis yhä kirjallinen määritelmä siitä, miksi Helsingin kaupunki omistaa Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n, eli mikä on omistamisen tarkoitus. Yhtiöjärjestyksissä toki määritellään yhtiöiden toimialat, mutta toimiala ei vastaa kysymykseen siitä, miksi kaupunki omistaa yhtiön.

Kun omistamisen tarkoitusta ja tavoitetta tiedusteltiin haastatteluissa, haastateltavien näkemys ei ollut yhteneväinen. Kyse ei kuitenkaan ollut siitä, että näkemykset olisivat olleet ristiriitaisia, vaan siitä, että asiaa tarkasteltiin useista eri näkökulmista tai todettiin, ettei asiasta ole olemassa kirjauksia. Toisaalta omistaminen on ollut tavoitteellista, eli strategiaohjelmassa esitettyjä toimenpiteitä on viety talousarvion sitoviksi tavoitteiksi: Sataman osalta selkeänä kaupungin strategian toimenpiteenä on ollut Länsiterminaalin rakentaminen, ja tämä tavoite toistuu talousarvioissa sitovana tavoitteena eri vaiheissaan. Helenin osalta kaupungin strategiassa painotettiin päästöjen vähentämistä ja tuotantorakenteen muuttamista, ja siitä johdettuna sitovana tavoitteena on ollut kehitysohjelman valmistelu ja toteutus. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 22.)

Helsingin kaupungin asunnot Oy:n (Heka) omistamisen tarkoitus voidaan päätellä vuodelta 2011 peräisin olevista omistajapoliittisista linjauksista. Kaupunki omistaa vuokraloyhtiön sen vuoksi, että kaupunkilaisille voidaan tarjota asuntoja, joissa vuokra on kilpailukykyinen ja asukkaat ovat tyytyväisiä. Lisäksi tavoitteena on säilyttää kiinteistöjen arvo. Yhtiöjärjestyksen mukaan vuokraustoiminnalla ei tavoitella voittoa. Hekan omistamisen strateginen tarkoitus ja tavoite on sinänsä itsestäänselvyys: tarjota kohtuuhintaista asumista. Kirjallisiin dokumentteihin ei ole kuitenkaan kuvattu sitä tavoitteiden moninaisuutta, jota haastateltavat kuvasivat. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 5–6.)

Arviointihaastattelujen perusteella Hekan omistamisen tarkoitus ja tavoite voidaan monipuolisemmin kuvata seuraavasti (Tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 7):

1. Asuntopolitiikka: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pystyy tarjoamaan kohtuuhintaista asumista.
2. Sosiaalipolitiikka/segregaation ehkäisy: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pystyy vaikuttamaan asuinalueiden välisen eriytymisen hillitsemiseen.
3. Elinkeinopolitiikka: Omistamalla vuokra-asuntoja kaupunki pysyy omalta osaltaan vaikuttamaan siihen, että elinkeinoelämän tarvitsemille työntekijöille on tarjolla asuntoja.
4. Neljänneksi voidaan nostaa esiin Hekan taloudellinen merkitys. Edellä mainitun kolmen tavoitteen toteuttamisen seurauksena syntyvä neljäs tavoite on omistuksen arvon säilyttäminen.

Hekan yhtiöjärjestykseen on kirjattu, että yhtiön tavoitteena ei ole tuottaa voittoa. Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n yhtiöjärjestyksissä ei ole kirjausta toiminnan tarkoituksesta, jolloin osakeyhtiölaista seuraa, että yhtiön tarkoituksena on voiton tuottaminen. Osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 5 §:n mukaisesti ”yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin”, ja 13 luvun 9 §:n mukaan, ”jos yhtiöllä on kokonaan tai osittain muu tarkoitus kuin voiton tuottaminen osakkeenomistajille, yhtiöjärjestykseen on otettava tätä koskeva määräys”.

Helen Oy ja Helsingin Satama Oy ovat markkinaehtoisesti toimivia yhtiöitä, joiden tavoitteena on tuottaa voittoa. Kaupunki asettaa niille kuitenkin myös muita tavoitteita, jotka voivat olla ristiriidassa voitontavoittelun kanssa. Tämä tuli esiin erityisesti Helen Oy:n osalta, kun Helenin kehitysohjelmaa valmisteltiin kaupunginvaltuuston päätettäväksi vuonna 2015. Valtuusto oli asettanut kehitysohjelman valmistelulle energiapolitiisiin tavoitteisiin perustuvat reunaehdot, jotka eivät olleet yhtiön edun mukaisia. Alun perin valtuusto odotti Heleniltä ehdotusta siitä, rakenne-

taanko Vuosaaren uusi biopolttoainetta hyödyntävä voimalaitos vai toteutetaanko Hanasaaren ja Salmisaaren voimalaitoksilla muutosinvestoinnit biopolttoaineen osuuden kasvattamiseksi. Näiden vaihtoehtojen rinnalle Helen kehitti kolmannen vaihtoehdon, jossa omistajan tahto toteutuu, mutta yhtiön talous kärsii vähiten. Vaihtoehto 3 on erilliseen lämmöntuotantoon perustuva hajautettu ratkaisu, jossa Hanasaaren voimalaitos korvataan biolämpökeskuksilla ja mahdollisesti muulla uusiutuvalla tuotannolla. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 33–36.) Helenin hallitus lausui 17.6.2015:

Kaikki kolme vaihtoehtoa ovat Helenin kannalta taloudellisesti kannattamattomia, minkä vuoksi puhtaasti liiketaloudellisista syistä Helenin hallitus ei esitä minkään vaihtoehdon toteuttamista... Mikäli kaupunki yhtiön omistajana päättää ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tai maankäytöllisistä syistä toteuttaa jonkin tarkastelluista vaihtoehdoista, Helenin hallitus pitää parhaana ratkaisuna vaihtoehtoa 3, koska se rasittaisi yhtiön taloutta vähiten. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 35<sup>3</sup>).

Helenin hallituksen lausumasta voidaan siis selvästi lukea, että kaupunki on ohjannut yhtiötä ilmastopolitiikan ja maankäyttötavoitteiden näkökulmasta. Tämä kävi ilmi myös arviointihaastatteluista.

Yhtiöjärjestykseen ei kuitenkaan sisälly muuta yhtiön omistamisen tarkoitusta kuin voiton tuottaminen, ja kun osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaisesti ”yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua”, voitaisiin liiketaloudellisesti kannattamattomia ratkaisuja pitää yhtiön edun vastaisina. Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (HE 268/2014 vp, 174) todetaan, että ”Yhtiön edun mukaan toimiminen sisältää luonnollisesti toimimisen yhtiön toimialan ja tarkoituksen mukaisesti. Näin ollen kunnan yhtiölle asettamien toimintaperiaatteiden, toiminta-ajatuksen ja tavoitteiden ilmaiseminen jo yhtiön perustamisasiakirjoissa ja yhtiöjärjestyksessä on perusteltua myös yhtiön johdon vastaisen toiminnan ja osa-

keyhtiöoikeudellisen vastuun kannalta”.<sup>4</sup> Tarkastuslautakunta totesikin arviointikertomuksessaan 2016 (s. 43), että ”Kaupunki voisi omistajana muuttaa yhtiöjärjestystä sellaiseksi, että se huomioisi yhtiöiden merkityksen kaupungille laajemminkin. Tämä turvaisi sekä omistajan näkökulman että helpottaisi hallitusammattilaisten tilannetta heidän toimiessaan osakeyhtiölain mukaisesti yhtiön edun turvaajina.” Tarkastuslautakunnan esittämä ajatus on linjassa kaupungin konserniohjeen kanssa, jonka mukaan ”Omistajapolitiikkaan ja strategiaan liittyvien tavoitteiden edistämiseksi tytäryhteisöjen yhtiöjärjestyksiin, sääntöihin tai vastaaviin voidaan ottaa tavoitteisiin liittyviä määräyksiä siltä osin kuin se on kaupunkikonsernin kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaista” (Helsingin kaupungin konserniohje 17.5.2017, 4–5).

Ruohosen ym. (2017, 133) mukaan kuntayhtiöiden yhtiöjärjestyksissä yhtiön tarkoitukseksi on vain harvoissa tilanteissa määritelty muu kuin voiton tuottaminen. Penttilä ym. (2015, 77) tuovat esiin, että tyypillisesti kuntayhtiön yhtiöjärjestyksessä ei ole määrätty yhtiön toiminnan tarkoituksesta, jolloin toiminnan tarkoitukseksi tulee osakeyhtiölain mukaisesti voiton tuottaminen. Kuntayhtiössä tilanne saattaa kuitenkin olla se, että voitontavoittelutarkoitusta ei ole tarkoituksella asetettu, vaan tarkoitus on jäänyt määrittelemättä. Meklin (2018, 7) on todennut, että yhtenä syynä siihen, ettei yhtiöjärjestyksissä ole määritelty osakeyhtiön tarkoitusta, voi olla kuntayhtiöiden yhtiöjärjestysmalli. Siinä ei korosteta yhtiön tarkoituksen määrittelyn merkitystä (Kunnan omistaman osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen perusmalli 2016). Penttilän ym. (2015, 77) näkemyksen mukaan kuntien omistajaohjauksen vahvistamisen ensimmäisenä askeleena voitaisiin pitää yhtiöiden toiminnan tarkoituksen määrittelemistä omistajakunnan kokonaisedun kannalta.

---

<sup>4</sup> Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n perustamisasiakirjoissa ei käsitelty kaupungin yhtiölle asettamia tavoitteita eikä omistamisen tarkoitusta. Helen Oy:n osalta kuitenkin mainittiin kehitysohjelman tuleva päivitys: ”yhtiöittäminen pyritään tekemään tavalla, joka turvaa yhtiön investointikyvyn riippumatta siitä, minkälainen valtuuston päätös kehitysohjelmasta on”. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 20.)



Helsingissä kaupunginhallituksen konsernijaosto päätti vuonna 2018 malliyhtiöjärjestyksistä, joihin sisältyy kirjauksia, joilla ohjataan yhtiötä kaupungin tavoitteiden mukaisesti. Malliyhtiöjärjestys sisältää seuraavat lausekkeet konserniohjauksesta:

Yhtiö noudattaa toiminnassaan kulloinkin voimassa olevaa Helsingin kaupungin konserniohjetta sekä Helsingin kaupungin yhtiölle antamaa konserniohjausta. Lisäksi yhtiö ottaa toiminnassaan huomioon Helsingin kaupunkistrategian yhtiötä ja sen toimintaa koskevat osat, kaupungin talousarviossa yhtiölle mahdollisesti asetetut sitovat ja muut tavoitteet sekä kaupungin yksittäistapauksessa määrittelemän kaupunkikonsernin kokonaisedun. (Kaupunginhallituksen konsernijaosto 5.3.2018 § 22 liitteeseen.)

Uusissa malliyhtiöjärjestyksissä on myös ympäristötavoitteisiin liittyvä kirjaus: ”Yhtiö toimii ympäristöasioissa vastuullisesti ja kestäväen kehityksen periaatteiden mukaisesti. Yhtiö pyrkii toiminnassaan tehokkaaseen ja ympäristöä säästävään energiankäyttöön.” Markkinaehtoisesti toimivissa yhtiöissä lause jatkuu: ”liiketaloudellisesti kestäväällä tavalla”. (Kaupunginhallituksen konsernijaosto 5.3.2018 § 22 liitteeseen ja 14.5.2018 § 51 liitteeseen.)

## Kuntakonsernin kokonaisuus vaikuttaa omistajaohjaukseen

Edellä kuvattu Helenin kehitysohjelman valmistelu kytkeytyy myös keskusteluun kuntakonsernin kokonaisedusta. Meklin (2018) on pyrkinyt jäsentämään, mistä kuntakonsernin kokonaisedusta on kyse. Kuntalain (410/2015) 47 §:n 1 momentin mukaan ”omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus”. Kuitenkin jo hallituksen esityksessä kunta-laiksi (HE 268/2014 vp, 174) todetaan, että ”kuntakonsernin kokonaisedun määrittäminen ei ole välttämättä aina yksiselitteistä tai yksinkertaista kun-

nallisen päätöksenteon moniulotteisuuden vuoksi”. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että tavoitteena tulee olla kunnan vahva omistajuus, ja että kunnan toimintaa tulee pyrkiä ohjaamaan kokonaisuutena. Tähän liittyen hallituksen esityksessä pidetään olennaisena, että valtuusto kuntastrategiaa ja siihen liittyvää omistajapolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa selkeästi määrittää ne pitkän aikavälin tavoitteet, joita kunnalla on omistuksiinsa liittyen.

Edellä selostetussa Helenin kehitysohjelman valmistelussa kaupunki omistajana painotti kuntakonsernin kokonaisuutta. Kehitysohjelmasta päättäessään kaupunginvaltuusto päätti sulkea Hanasaaren voimalan vuoden 2024 loppuun mennessä. Yhtiön näkökulmasta voimalan teknistä käyttöikää olisi vuonna 2015 ollut jäljellä vielä yli 20 vuotta. Yhtiön näkökulmasta liiketaloudellisesti epäoptimaalinen ratkaisu oli kaupungin kokonaisedun mukainen ratkaisu, koska kaupunki tarvitsi Hanasaaren voimalan alueen Kruunusilltojen toteuttamista varten. Kehitysohjelmasta päättämisen yhteydessä ei siis ollut kyse pelkästään energiapolitiikasta, vaan myös kaupunkitilan käytöstä. Kaupunki oli nimittänyt työryhmän pohtimaan Helen Oy:n Hanasaaren voimalaitosvaihtoehtojen vaikutuksia kaupunkikonsernin kannalta. Raportti valmistui lokakuussa 2015, ja siinä ehdotusta perusteltiin muun muassa näin:

Selvitetyistä Helen Oy:n kehittämisohjelman vaihtoehtoista vaihtoehto 3 on kaupunkirakenteen, Kruunusillat-hankkeen, ympäristövaikutusten, riskien, kaupungin kokonaistalouden ja imagon kannalta paras ratkaisu, kun lähtökohtana ovat kaupunginvaltuuston aiemmin tekemät, Helenin kehitysohjelman tavoitteisiin ja Laajasalon joukkoliikenteen raideratkaisun jatkovalmisteluun liittyvät päätökset. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 35; 38.)

Vastaavasti myös Helsingin Satama Oy:n omistajaohjauksessa on mukana kaupunkikonsernin kokonaisedun näkökulma, koska Sataman omistamiseen liittyy strategisia merkityksiä. Näitä arviointihaastattelussa esiin tuo-

tuja merkityksiä olivat: Tavara- ja matkustajaliikenteen toimivuudella on suuri elinkeinopoliittinen merkitys Helsingin seudulle ja myös laajemmin valtiolle; Matkustajasatamien alueet ovat niin arvokkaita, että kaupungilla täytyy olla mahdollisuus kehittää niitä oman omistuksen kautta; Sataman siirto Vuosaareen ja maa-alueiden uusi käyttö olisi ollut vaikeampaa, jos kaupunki ei olisi omistanut aluetta; Länsiterminaalin rakentamisella on suuri strateginen merkitys esimerkiksi matkailulle; Satama on myös viennin ja tuonnin näkökulmasta niin tärkeä, että kaupunki haluaa omistaa satamayhtiön. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2016, 21–22.)

## Esteellisyysääntelyn tiukentuminen on haaste

Hallituksen jäsenten esteellisyyttä koskeva sääntely muuttui 1.6.2017 alkaen. Edellisen kuntalain (365/1995) 52.4 §:n mukaan yhteisön tai säätiön hallituksen tai muun lain tarkoittaman toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana toimiva luottamushenkilö, viranhaltija ja työntekijä on voinut osallistua kuntakonserniin kuuluvaa yhteisöä ja säätiötä sekä kuntayhtymää ja liikelaitosta koskevien asioiden käsittelyyn, paitsi jos kunnan ja edellä mainitun tahon edut ovat olleet ristiriidassa keskenään (niin sanottu yhteisöjäävin poikkeus). Uuden kuntalain mukaan yhteisöjäävin poikkeus ei enää 1.6.2017 alkaen koske kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä. Kuntalain esitoissa yhteisöjäävin poikkeuksen poistamista tytäryhteisöjen hallituksen jäseniltä perusteltiin seuraavasti: ”Muutoksella selkeytetään omistajaohjausta ja valvontaa siten, että henkilö ei voisi valvoa tai ohjata yhteisöä tai säätiötä, jonka toiminnasta henkilö vastaa” ja ”Muutoksen tarkoituksena on ehkäistä ongelmalliseksi todettua mahdollisuutta käytännössä vastata oman toimintansa valvonnasta” (HE 268/2014 vp, 103).

Kuntayhtiö-kirjassa Ruohonen ym. (2017, 66) ovat pohtineet tämän kaksoisroolin hyötyjä ja haittoja päätyen siihen, että kunnanhallituksen tai konsernijaoston jäsenen osallistumisesta kuntayhtiön hallitukseen ei ole pidettävä ongelmallisena, vaan jäsenyyteen liittyvät edut voidaan tässä tapauksessa nähdä haittoja suurempina konserni-intressin edistämiseen

liittyvillä perusteilla. Ruohonen ym. kuitenkin tunnistavat kaksoisroolin mahdolliset ongelmat:

Yhtäältä tällaisen kaksoisroolin olemassaoloa voidaan kritisoida, koska siinä voidaan nähdä olevan kysymys omavalvonnasta, jossa henkilö itse on kunnan toimielimen jäsenenä ohjaamassa ja valvomassa omaa toimintaansa siitä huolimatta, että yhtiötä koskevien päätösten osalta henkilö on esteellinen osallistumaan yhtiötä koskevien asioiden käsittelyyn kunnan toimielimessä. Toisaalta on omistajaohjauksen kannalta tärkeää, että kuntayhtiön hallituksessa on henkilöitä, joilla on käsitys siitä, mitä omistajakunta haluaa ja millaisia yleisiä intressejä omistajakunnalla on. (Ruohonen ym. 2017, 66.)

Kaksoisrooleihin liittyy lisäksi maineriskejä kaupungin näkökulmasta. Tampereella Kotilinnasäätiön ja kaupungin välinen maanvuokrasopimus johti rikostutkintaan. Asiaa tutkinut sisäinen tarkastus esitti yhtenä suosituksena, että ”Konsernijohdon omistajaohjauksen ja konsernivalvonnan puolueettomuuden turvaamiseksi tytäryhteisöjen johtoon kuuluvien henkilöiden ei tulisi kuulua konsernijohtoon ja valvonnasta vastaaviin toimielimiin” (Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen raportti 12/2017).

Sääntelyn muuttuminen ei siis tarkoita sitä, etteikö luottamushenkilö tai johtava viranhaltija voisi toimia kuntayhtiön hallituksen jäsenenä. Kyse on siitä, että sääntelyn muuttumisen myötä esteellisyys voi syntyä yksittäisten asioiden käsittelyn yhteydessä automaattisesti asianomaisaseman vuoksi. Asioiden käsittely kattaa asian vireillepanon, valmistelun, päätöksenteon ja täytäntöönpanon. Helsingin kaupungin oikeuspalvelujen laatimassa muistiossa todetaan:

Uudistuneen sääntelyn mukaan myös kuntakonserniin kuuluvan yhteisön tai säätiön hallituksen jäsen tai muu lain tarkoittama henkilö on esteellinen aina silloin, kun kunnan toimielimessä käsitellään kyseisen yhteisön tai säätiön asioita. Sääntelyn muutos tarkoittaa, että henkilö on esteellinen jo pelkästään sillä muodollisella perusteella, että yhtiö on asianosainen, jolloin kä-

siteltävän asian laadulla tai intressiristiriidalla ei ole merkitystä esteellisyyden arvioinnissa. Esteellisyys syntyy myös silloin, kun asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa lainkohdassa tarkoitettulle yhtiölle, vaikka se ei olisi asianosainen. (Helsingin kaupungin oikeuspalvelut, muistio 26.2.2018.)

Esteellisyyssperusteista säädetään hallintolain (434/2003) 28 §:ssä ja kuntalain 97 §:ssä. Asianosaisasema puolestaan määritellään hallintolain 11 §:ssä: Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 16; Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017, 18.)

Helsingissä Hekan, eli Helsingin kaupungin asunnot Oy:n hallituksen puheenjohtajana toimii kaupunkiympäristön toimialan apulaispormestari. Hän on siten myös kaupunginhallituksen jäsen ja kaupunkiympäristölautakunnan puheenjohtaja. Apulaispormestari on hallintosäännön mukaan osa konsernijohtoa, ja hänen tehtäviinsä kuuluu ”antaa toimialallaan toimiohjeita kaupunkia eri yhteisöissä ja säätiöissä edustavalle kaupungin kannan ottamiseksi käsiteltäviin asioihin silloin kun kyseessä ei ole taloudellisesti merkittävä tai periaatteellisesti laajakantoinen asia” ja ”vastaa toimialallaan osaltaan kaupungin edun valvomisesta niissä yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kaupungilla on määräysvalta” (Helsingin kaupungin hallintosääntö, 9 luku 2 §). Osakeyhtiölaki edellyttää, että hallituksen puheenjohtaja toimii lain 8 §:n mukaan eli ”Yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua”. Kyseessä on siis kaksoisrooli, jossa apulaispormestari toisaalta valvoo kaupungin etua, vaikka toisaalta osakeyhtiölain lojaliteetti- ja huolellisuusveloitteen mukaan hänen on edistettävä yhtiön etua. Käytännössä ongelmia ei ole ollut, koska yhtiön ja kaupungin edut ovat olleet yhteneväiset (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017, 39). Toisaalta, toimiessaan tytäryhtiön hallituksen puheenjohtajana apulaispormestari menettää käytännössä mahdollisuutensa antaa yhtiölle konserniohjeen mukaisia toimiohjeita kaksoisroolista aiheutuvan esteellisyyden vuoksi. Kaupunginkanslian kanta arviointiajankohtana oli, että mahdollisten toimiohjeiden antaminen hoidetaan sijaisuusmenettelyjen

mukaisesti, ja kaupungin ennakkokannan hankkiminen tehdään aina erillisen prosessin kautta. (Tarkastusviraston arviointimuistio 2017, 18.)

Tarkastuslautakunta totesi arviointikertomuksessaan (2017, 40), että juridista estettä kaksoisroolille ei ole, mutta jatkoi seuraavasti:

Käytännössä esteellisyyssääntelyn tiukentuminen on johtanut siihen, että kaksoisrooli voi hankaloittaa luottamustehtävän hoitamista. Hekan kaltaisessa ympäri kaupunkia maantieteellisesti sijoittuvassa yhtiössä on se erityispiirre, että kaupunginhallituksen tai kaupunkiympäristölautakunnan päätöksenteossa Heka voi olla melko usein asianosainen<sup>5</sup>, tai asian ratkaisusta voi olla erityistä hyötyä tai vahinkoa yhtiölle, vaikka se ei olisi asianosainen. Näiden tilanteiden ennalta havaitseminen on tärkeää, jottei apulaispormestari osallistu päätöksentekoon esteellisenä. Toisaalta, jos esteellisyystilanteita tulee kovin usein, saattaa luottamushenkilötehtävän hoitamisen kannalta tulla harkittavaksi hallituksen jäsenyydestä luopuminen. Tässä tapauksessa apulaispormestari voisi antaa yhtiölle omistajaohjausta konsernijohdon edustajana. (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017, 40.)

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta totesi vuoden 2017 arviointikertomuksessaan, että omistajaohjauksen selkeyden kannalta olisi parempi, että konsernijohtoon kuuluvat kaupunginhallituksen tai sen konsernijaoston jäsenet, pormestaristo ja viranhaltijat eivät toimisi tytäryhteisöjen johdossa. Kaupunginhallitus oli tästä eri mieltä antaessaan tarkastuslautakunnalle lausunnon vuoden 2017 arviointikertomuksesta 14.5.2018. Kaupunginhallitus painotti launnossaan konserni-intressin edistämistä:

Kaupungin vahvan ja aktiivisen omistajaohjauksen kannalta on tärkeää, että tytäryhtiöiden hallituksissa on henkilöitä, joilla on hyvä käsitys siitä, mitä kaupunki omistajana haluaa ja millaisia yleisiä intressejä kaupungilla on. Emokaupungin konsernijohdon jäsen edistää tytäryhteisössä emokaupungin ja sitä kautta koko kaupunkikonsernin etua. Konserni-intressin edistämiseen

liittyvät perusteet puoltavat sitä, että konsernijohtoon kuuluvan henkilön osallistumista kaupungin tytäryhtiön hallitukseen ei ole pidettävä periaatteellisesti ja kategorisesti ongelmallisena (Kaupunginhallitus 14.5.2018 § 337).

Helsingissä on noussut haasteellisena esiin myös eräiden viranhaltijoiden rooli hallituksen jäsenenä. Yritysmyönteisyyttä koskevan arvioinnin yhteydessä havaittiin, että yhteisöjääviiden sääntelyssä tapahtunutta muutosta ei ollut vielä syksyllä 2017 osattu ottaa aina huomioon (Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017, 51). Tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa 2017 (s. 51) todettiin kuitenkin laajempänä ongelmana se, että vaikka esteellisyys asianmukaisesti todettaisiinkin aina, kun se on tarpeellista, saattaa osastopäällikötasoisten viranhaltijoiden esteellisyys olla ristiriidassa viranhoitovelvollisuuden kanssa. Tarkastuslautakunta katsoi, että jos esteellisyytilanteita tulee usein, on parempi, että hallituksen jäsenyydestä luovutaan. Tarkastuslautakunta (2017, 52) antoi erityisesti kaupunginkanslian elinkeino-osastolle suunnatun suosituksen varmistaa, että viranhaltijoiden ongelmallisista kaksoisrooleista luovutaan. Kaupunginhallitus painotti lausunnossaan sitä, että esteellisyys huomioidaan tapauskohtaisesti. Lausunnon mukaan osaston viranhaltijoita ja valmistelijoita on ohjeistettu sijaistusjärjestelyjen käyttöön tarvittaessa ja valmisteluprosesseja kehitetty esteellisyytilanteiden ehkäisemiseksi kaikessa valmistelussa ja päätöksenteossa. Kaupunginhallitus ei siis nähnyt ristiriitaa esteellisyytilanteiden ja viranhoitovelvollisuuden välillä. (Kaupunginhallitus 14.5.2018 § 337.)

Kuusikko (2018, 561) on viitannut Esteellisyys hallinnossa -teoksesseen apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun<sup>6</sup>, jossa oikeusasiamies kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että sen tulee huolehtia, että kunnan viranhaltijat välttävät sellaisia luottamustehtäviä, jotka ovat omiaan aiheuttamaan toistuvasti esteellisyyttä viranhoidossa. Kuusikko (2018, 564) kirjoittaa myös, että yhteisöjääviiden olemassaolo tulee rajoittamaan kunnan palveluksessa olevien ja luottamushenkilöiden toimimista kunta-

<sup>6</sup> EOA 27.1.1994 Dnro 1479/4/92.

konsernin hallinnossa.<sup>7</sup> Näin ei ole vielä tapahtunut ainakaan Helsingissä, mutta on tärkeää pitää esillä yhteisöjäävissäntelyn ennakkollista huomiointia, josta Helsingin kaupungin oikeuspalveluissa laaditussa muistiossa todetaan:

Esteellisyysääntelyn yleisenä tarkoituksena on turvata hallintomenettelyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Vaikka esteellisyys arvioidaan aina yksittäistapauksissa, kaupungin on syytä pyrkiä ennakkollisesti ottamaan huomioon yhteisöjäävissäntely muuan muassa nimitettäessä yhtiöihin hallituksen jäseniä. Mikäli hallituksen jäsenyys tai muu lainkohdassa tarkoitettu asema yhtiössä aiheuttaa siinä määrin esteellisyystilanteita, että viran tai luottamustoimen hoitaminen kaupungilla vaikeutuu, on harkittava, onko henkilön tarkoituksenmukaista jatkaa kyseisessä asemassa yhtiössä.

## Johtopäätökset

Helsingin tarkastuslautakunnan toteuttamat omistajaohjauksen tarkoituksenmukaisuusarvioinnit osoittavat, että tarkastuslautakuntien arvioinnityössä on tarpeen käsitellä merkittävimpien yhtiöiden omistajaohjausta. Helsingissä havaittiin, että kaikkein merkittävimpienkään yhtiöiden osalta ei ollut olemassa kirjallisesti dokumentoituja linjauksia siitä, mikä on omistamisen tarkoitus. Tämä korjaantunee Helsingissä, kun omistajapolitiittisten strategioiden päivitys valmistuu.

Kuntakonsernin kokonaisuus on toinen mielenkiintoinen asiakokonaisuus, joka nousi esiin tarkastuslautakunnan arvioinneissa. Arvioinnit osoittivat, että Helsinki on kuntalain mukaisesti huolehtinut omistajaohjauksella siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon

<sup>7</sup> Kuusikko (2018, 564) toteaa, että edelleen on mahdollista, että tytäryhteisöjen hallinnon asiantuntemusta voidaan kunnan toimielimessä hyödyntää kuulemalla hallintoon osallistuvia asiantuntijoina. He ovat tällöin läsnä kokouksessa vain kuulemisen ajan eivätkä voi ottaa osaa keskusteluun tai päätöksentekoon.



kuntakonsernin kokonaisuus. Vuonna 2018 yhtiöjärjestyksiä alettiin myös päivittää siten, että niihin kirjattiin yhtiön velvollisuus ottaa toiminnassaan huomioon kaupungin yksittäistapauksessa määrittelemä kaupunkikonsernin kokonaisuus.

Yhteisöjäävyyden poikkeuksen poistuminen 1.7.2017 alkaen on ollut kuntasektorilla haastava muutos, koska poikkeuksen aikana ehdittiin tottua siihen, että vahva konserniohjaus varmistetaan nimittämällä keskeisiä viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä kunnan tytäryhtiöihin. Nyt, kun esteellisyys tulee arvioitavaksi entistä useammin, syntyy tilanteita, joissa joudutaan punnitsemaan hallituksen jäsenyyden etuja ja haittoja joko viranhoidon velvollisuuden tai luottamustehtävän hoitamisen kannalta. Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan esiin nostamien haasteellisten kaksoisroolien osalta Helsingin kaupunginhallitus on toistaiseksi pitänyt etuja suurempina kuin haittoja.

## Lähteet

Hallintolaki 434/2003.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalainsäädännön muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Helsingin kaupungin hallintosääntö, kaupunginvaltuuston päätös 13.06.2018 § 174.

Helsingin kaupungin konserniohje, hyväksytty kaupunginvaltuustossa 17.5.2017.

Helsingin kaupungin oikeuspalvelut, muistio 26.2.2018. Muistio yhteisöjääviä koskevasta esteellisyysääntelystä – Yhteisöjäävisääntely 1.6.2017 alkaen.

Kuntalaki 365/1995 (kumottu).

Kuntalaki 410/2015.

Kunnan omistaman osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen perusmalli. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/kunnan\\_omistaman\\_yksityisen\\_oy\\_yhtiojarjestyksen\\_perusmalli\\_liite\\_1.doc](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/kunnan_omistaman_yksityisen_oy_yhtiojarjestyksen_perusmalli_liite_1.doc) Luettu 1.10.2018.

Kuntaliitto 2017. Kunnan tarkastuslautakunnan tehtävät (1.2.2017). <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/tarkastus-ja-valvonta/kunnan-tarkastuslautakunnan-tehtavat> Luettu 15.9.2018.

Kuusikko, K. (2018) *Esteellisyys hallinnossa*. 1. painos. Helsinki: Alma Talent Oy.  
Meklin, P. (2018) *Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun toteuttajana. Teoriaa ja havaintoja Arttu2-tutkimuskunnista*. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja Nro 8/2018.

Osakeyhtiölaki 624/2006.

Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V. (2015) *Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa*. Kunnallisuuden kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 88.

Ruohonen, J., Vahtera, V. & Penttilä, S. (2017) *Kuntayhtiö*. 1. painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen raportti 12/2017. Tampereen Kotilinnasäätiö sr – Muotialan tontin vuokraoikeuden siirtäminen ennen rakentamisvelvoitteen täyttämistä.

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2016. Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta. Saatavilla: <https://www.arviointikertomus.fi/arkisto>

Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2017. Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta. Saatavilla: <https://www.arviointikertomus.fi/arkisto>

- Tarkastusviraston arviointimuistio 2016. Helen Oy:n ja Helsingin Satama Oy:n omistajaohjaus. Tekijät M. Tiili, L. Perkinen & K. Roine. Saatavilla: [https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/article-memo/2017/muistio\\_helen\\_ja\\_satama\\_omistajaohjaus.pdf](https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/article-memo/2017/muistio_helen_ja_satama_omistajaohjaus.pdf).
- Tarkastusviraston arviointimuistio 2017. Helsingin kaupungin asunnot Oy:n omistajaohjaus. Tekijät M. Tiili & J. Ritari. Saatavilla: [https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/article-memo/2018/muistio\\_hekan\\_omistajaohjaus.pdf](https://www.arviointikertomus.fi/sites/default/files/pdf/article-memo/2018/muistio_hekan_omistajaohjaus.pdf).

# Valtion omistajaohjauksen oikeudelliset reunaehdot

*Jani Wacker*

ARTIKKELISSA TARKASTEELLAAN valtion yhtiöomistusten omistajaohjausta oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimuskysymys voidaan tiivistää seuraavasti: missä kulkevat valtion omistajaohjauksen oikeudelliset rajat. Toisin sanoen, kuka valtion omistajaohjausvaltaa voi käyttää ja millaisin juridisin reunaehdoin. Kiinnostava kysymys tässä yhteydessä on se, kuinka paljon valtio-omistaja voi puuttua omistamiensa yhtiöiden toimintaan ja millä tavoin. Myös valvontakysymykset omistajaohjauksen ja sen rajojen osalta kuuluvat artikkelin tarkastelukohteisiin. Artikkelissa käsitellään joitakin omistajaohjauksen rajoja koskevia tapauksia (Arctia Shipping Oy ja Finavia Oyj), joissa omistajaohjausta harjoittavan ministeriön ja ministerin toimia arvioitiin tiedotusvälineiden lisäksi myös oikeuskanslerin sekä eduskunnan yhteydessä olevien valvontaelinten toimesta.

Valtion omistamien yhtiöiden omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (omis-

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruohonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 283–306.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

tajaohjauslaki 1368/2007) mukaan niitä toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Keskeinen tällainen toimenpide on valtion äänioikeuden käyttäminen yhtiökokouksissa, joissa voidaan tehdä esimerkiksi yhtiön hallitusten jäsenien ja tilintarkastajien valintaa koskevia päätöksiä. Myös valtion omistusosuuden muuttamista koskevat ratkaisut ovat osa omistajaohjauksen välineistöä, joskin on huomattava, että tietyt omistusrjestelyt edellyttävät eduskunnan suostumusta (omistajaohjauslaki 3 §). Valtion omistajaohjausvaltaa Suomessa käyttäviä tahoja ovat valtioneuvosto ja sen ministeriöt, joista valtioneuvoston kanslialla on keskeinen rooli omistajaohjauksessa. Valtion omistajaohjauksen valvonta on Suomessa osa perustuslain (731/1999) 90 §:n mukaista parlamentaarista valtiontalouden valvontaa, jolloin valvonnan keskeisiä toimijoita ovat valtiontalouden tarkastusvirasto ja eduskunnan tarkastusvaliokunta.

## Johdanto

Artikkelissa tarkastellaan valtion omistamien yhtiöiden omistajaohjausta oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimustehtävänä on selvittää, miten valtion omistajaohjaus on Suomessa järjestetty, miten tätä omistajaohjausta valvotaan ja millaisia oikeudellisia reunaehtoja omistajaohjaukseen kohdistuu. Kiinnostava kysymys tässä yhteydessä on se, kuinka paljon valtio-omistaja voi puuttua omistamiensa yhtiöiden toimintaan ja millä tavoin. Artikkelin lopussa näitä omistajaohjauksen rajoja ja reunaehtoja havainnollistetaan julkisuutta saaneen Finavia Oyj:n tapauksen kautta.

Valtion omistajaohjausvaltaa Suomessa käyttäviä tahoja ovat valtioneuvosto ja sen ministeriöt, joista valtioneuvoston kanslialla on keskeinen rooli omistajaohjauksessa. Valtion omistajaohjauksen valvonta on puolestaan osa Suomen perustuslain (731/1999) 90 §:n mukaista parlamentaarista valtiontalouden valvontaa eli omistajaohjauksen valvontavalta ja -vastuu on viime kädessä Suomen eduskunnalla.

Kirjoituksessa käsiteltäviä asioita tarkastellaan sekä oikeusnormien että reaali maailman näkökulmasta. Tarkastelun pääasiallisena kohteena ovat valtion omistajaohjausta harjoittavien ja omistajaohjausta valvovien toimijoiden tehtäviä ja toimivaltaa määrittävät oikeusnormit, mutta tämän lisäksi artikkelissa tuodaan esille havaintoja omistajaohjaukseen liittyvistä tosiasiallisista asiainiloista ja tapahtumista.

## Valtio yhtiöiden omistajana

Suomen valtio on omistajana yli kuudessakymmenessä yhtiössä. Osassa yhtiöistä valtio on omistajana sijoitusyhtiö Solidium Oy:n kautta. (VNK: omistusosuudet.) Valtion pörssiyhtiöomistusten arvo oli vuoden 2019 alussa yli 26 miljardia euroa (VNK: omistuksen arvo).

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) eli niin sanotun omistajaohjauslain 2 §:n määritelmien mukaan *valtioenemmistöisellä* yhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jossa valtio

on enemmistöomistaja eli yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä valtiolla on enemmistö. Kun valtio omistaa yhtiön osakepääomasta 100 prosenttia, puhutaan valtion yksinomisteisesta yhtiöstä.

Valtion *osakkuusyhtiöllä* puolestaan tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta valtiolla on 10–50 prosenttia eli valtio on yhtiössä vähemmistöomistajana. Valtion osakkuusyhtiöksi voidaan määrätä valtioneuvoston asetuksella myös yhtiö, jossa valtion osuus äänivallasta on alle kymmenen prosenttia, mikäli valtion osakeomistusta yhtiössä pidetään merkittävänä joko taloudellisten tai omistajaohjaukseen liittyvien seikkojen nojalla. Tällaisen yhtiön määrittelevä osakkuusyhtiöksi merkitsee sitä, että yhtiöön sovelletaan valtion alle kymmenen prosentin omistuksesta huolimatta omistajaohjauslakia.

Valtion liiketoiminnan lähihistoriallisessa kehityskulussa valtion yhtiöomistus sijoittuu ajallisesti virastomuotoisen liiketoiminnan ja valtion liikelaitosten jälkeen niin sanotusti kolmanteen aaltoon. Neljäntenä vaiheena tässä ketjussa on yksityistäminen eli valtion tietyn yhtiöomistuksen myyminen yksityisen sektorin toimijalle. (Myllymäki 2007, 114–121.)

Osuvana esimerkkinä valtion liiketoiminnan eri vaiheista tietyssä organisaatiossa toimii nykyisen Destia Oy:n historiallinen kaari. Valtion keskusvirastona tieverkon rakentamista ja ylläpitämistä harjoitti 1990-luvulla Tielaitos. Vuonna 2001 Tielaitoksen tuotanto ja hallinto eriytettiin kahdeksi erilliseksi organisaatioksi: hallinnollisia viranomaistehtäviä varten perustettiin Tiehallinto-niminen virasto (joka myöhemmin siirtyi osaksi Liikennevirastoa) ja liiketoiminnalliset tienpidon tuotantotehtävät annettiin puolestaan Tieliikelaitokselle, joka nimensä mukaisesti toimi valtion liikelaitoksena (kumottu laki tieliikelaitoksesta 569/2000). Tieliikelaitos otti myöhemmin käyttöön markkinointinimen Destia. Tieliikelaitoksen yhtiöittämisen seurauksena Destiasta tuli vuonna 2008 Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Vuonna 2014 Destia yksityistettiin, kun Ahlström Capital Oy osti Suomen valtiolta Destia Oy:n koko osakekannan. (Destia Oy: historia.)

Valtion omistamat yhtiöt voidaan jakaa kahteen pääryhmään: *kaupallisesti* (eli markkinaehtoisesti) toimiviin yhtiöihin ja *erityistehtäviä* toteuttaviin yhtiöihin. Kaupallisesti kilpailullisessa toimintaympäristössä toimivien valtio-omisteisten yhtiöiden tulee toimia kilpailuneutraliteettitavoitteen mukaisesti eli näiden yhtiöiden toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimiviin muihin yhtiöihin verrattuna. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 16; Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2011, 16–17.)

Kaupallisesti toimivien yhtiöidenkin tulee ottaa toiminnassaan huomioon valtio-omistuksesta aiheutuvat perustellut odotukset vastuullisesta ja kestävin periaattein harjoitettavasta toiminnasta.

Samoin niiden toimintaan voi liittyä valtio-omistajan strategisia intressejä, jotka voivat kohdistua esimerkiksi huoltovarmuuteen, muuhun infrastruktuurin ylläpitämiseen ja turvaamiseen sekä maanpuolustukseen. Lisäksi yhtiöillä voi olla esimerkiksi peruspalveluveloituksia. Silti valtion omistamat kaupalliset yhtiöt toimivat selkeästi yleisin liiketoiminnallisin periaattein. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2011, 3; Kankaanpää ym. 2011, 17; Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2014a, 45.)

Kaupallisesti toimivat yhtiöt voidaan jakaa omistusohjan muuttamisen näkökulmasta kahteen ryhmään: yhtiöihin, joissa valtiolla on ensisijaisesti sijoittajaintressi (esimerkiksi Stora Enso Oyj ja Valmet Oyj) sekä yhtiöihin, joissa valtionomistuksen perusteena on omistajuuteen liittyvä strateginen intressi (muun muassa Finavia Oyj ja Fortum Oyj). Sijoittajaintressi-yhtiöissä valtio voi luopua omistuksestaan helpommin, kun taas strategisen intressin yhtiöissä valtiolla on perusteltua olla merkittävä omistus ja mahdolliset omistusjärjestelyt on tehtävä strategista intressiä vaarantamatta. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2011, 9.)

Valtion erityistehtäväyhtiöiden toimintaan liittyy jokin erityinen yhteiskunnallinen tehtävä. Erityistehtäväyhtiöille (esimerkiksi Veikkaus Oy, Yleisradio Oy ja Alko Oy) on osoitettu sellainen tehtävä tai erivapaus, jonka vuoksi ne eivät toimi markkinaehtoisesti kilpailullisessa ympäristössä. Vaikka erityistehtäväyhtiöiden luonteeseen kuuluvat olennaisesti valtion



yhteiskunnalliset tavoitteet, voidaan näidenkin yhtiöiden taloudellista toimintaa silti ohjata liiketaloudellisin perustein; onhan kyse yhtiömuotoisesta toiminnasta. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 16; valtioneuvoston periaatepäätös 2011, 2; Wacker 2011, 252; Kankaanpää ym. 2014a, 45.) Useimmiten erityistehtäviä hoitavissa yhtiöissä valtio on ainoa omistaja.

Valtion asema yrityksen omistajana eroaa tietyssä mielessä yksityisestä omistajasta. Omistajalle kuuluvaa ylintä päätösvaltaa valtio-omisteisten yhtiöiden osalta käyttävät poliitikot, joilla on tietty parlamentaarinen vastuu äänestäjilleen. Tämän vuoksi sijoittajamarkkinat saattavat olettaa tai epäillä, että valtio-omistaja ei toteuta omistajaohjausta puhtaasti yleistä omistajaintressiä huomioiden, vaan mahdollisesti laajemmista yhteiskunnallisista tavoitteista käsin. (Hirvonen, Niskakangas & Steiner 2003, 39.)

Poliittisten vaikuttimien lisäksi valtion omistajuuteen voi kritiikin mukaan liittyä tehottomuutta ja liiallista passiivisuutta. Toisaalta yritysomistusten kautta valtio voi toteuttaa tiettyjä strategisia tavoitteita liittyen esimerkiksi maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen, infrastruktuurin ylläpitämiseen tai peruspalveluvelvoitteesta huolehtimiseen. Valtion omistajuuden perusteena voi valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan olla strategisen intressin lisäksi esimerkiksi finanssi-intressi, kasvun ja työllisyyden tukeminen, suomalaisen omistamisen puolustaminen tai monopolitilanne. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 1–2; Kankaanpää, Oulasvirta & Wacker 2014b, 409.)

## Valton omistajaohjauksen toimijat

Omistajaohjauksen käsitteessä on kyse omistajan taholta yhtiöön kohdistuvasta ohjauksesta. Valtion omistajaohjauslain (1368/2007) 2.1 §:n mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.

Äänioikeuden käyttäminen yhtiökokouksissa on keskeinen keino, jonka kautta omistajaohjausta harjoitetaan. Tähän keinoon liittyy yhtiön

hallituksen ja mahdollisen hallintoneuvoston jäsenten valinta sekä tilintarkastajien valinta. Myös kannustinjärjestelyiden hyväksyminen kuuluu omistajaohjauksen keinoihin. (Hirvonen ym. 2003, 23–24, 54–55.) Valtion omistajaohjauksen vuosikertomuksen mukaan keskeisiä omistajaohjauksen välineitä ovat myös omistajan panostukset yhtiöiden johtamisresursseihin ja johdon sitouttamiseen, hyvän hallintotavan kehittäminen sekä itsenäinen yhtiöanalyysi ja omistajastrategian valmistelu, jossa huomioidaan myös yritysvastuu (Koivunen 2017, 185; Valtioneuvoston kanslia 2017, 10–11).

Tässä artikkelissa omistajaohjauksella viitataan *valtion* kokonaan tai osittain omistamien yhtiöiden omistajaohjaukseen. Valtion omistamiin yhtiöihin nähden omistajaohjausvaltaa käyttävät ministeriöt. Omistajaohjauslain 5 §:n mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat esimerkiksi valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimintaohjeiden antamista heille sekä valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä ja muuta omistajaohjausta.

Omistajaohjaus voidaan erotella suoraan ja epäsuoraan omistajaohjaukseen riippuen siitä, onko yhtiön ja ministeriön välissä valtion omistama sijoitusyhtiö vai ei. Suora omistajaohjaus tapahtuu suoraan ministeriön ja yhtiön välillä, kun taas epäsuorassa omistajaohjauksessa ministeriön ja yhtiön vuorovaikutus tapahtuu holdingyhtiön, Suomessa ennen muuta Solidium Oy:n, kautta. (Kankaanpää ym. 2014b, 411.)

Omistajaohjauksen osalta keskeinen ministeriö on valtioneuvoston kanslia, jolle kuuluu valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden yleinen omistajapolitiikka (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 12 §). Valtioneuvoston kanslian organisaation sisällä omistajapolitiikan valmistelua ja toimeenpanoa sekä omistajaohjausta toteuttaa omistajaohjausosasto.

Valtioneuvoston kanslia ja sen omistajaohjausosasto harjoittavat valtion omistajaohjausta etenkin markkinaehtoisten yhtiöiden osalta. Sen sijaan valtion erityistehtävayhtiöiden omistajaohjaustehtävät on hajautettu useille eri ministeriöille. Tosin joidenkin erityistehtävayhtiöiden osalta

ohjausvastuu siirrettiin valtioneuvoston vuoden 2016 periaatepäätöksen mukaisesti sektoriministeriöiltä valtioneuvoston kanslialle. Tällä pyrittiin periaatepäätöksen mukaan tehostamaan omistajaohjausta ja erottamaan sääntely ja omistajaohjaus toisistaan. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 7). Esimerkiksi Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta vastasi ennen opetus- ja kulttuuriministeriö, jolta ohjausvastuu siirrettiin valtioneuvoston kanslialle.

Eduskunta ei suoranaisesti toteuta valtionyhtiöiden omistajaohjausta, vaan tämä tehtävä kuuluu ministeriöille. Eduskunnalla on silti tietty omistajaohjaukseen liittyvä rooli tilanteissa, joissa on kyse määräysvallan hankkimisesta yhtiöissä tai yhtiöitä koskevasta määräysvallasta luopumisesta (Wacker 2011, 252; Kankaanpää ym. 2011, 19).

Omistajaohjauslain 3 §:n mukaan lähtökohtana on, että eduskunnan suostumus vaaditaan sellaisiin valtion yhtiöomistusta koskeviin päätöksiin, joiden seurauksena valtio lakkaa olemasta yhtiön ainoa omistaja, luopuu enemmistöstään yhtiössä tai jos valtion osuus kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta yhtiössä laskee yhteen kolmasosaan tai sitä pienemmäksi. Eduskunnan suostumus tarvitaan lisäksi silloin, kun valtion yhtiöomistusta koskevan päätöksen johdosta yhtiöstä tulee valtioneumistoinen. Tämä pääsääntö on tosin rajattu omistajaohjauslain 3.2 §:ään otetuilla poikkeussäännöksillä koskemaan vain sellaisien merkittävien yritysten määräysvallan hankkimistilanteita, joissa valtio sijoittaa uutta pääomaa yhtiöihin (HE 80/2007 vp, 16).

## Omistajaohjaus ja corporate governance -käsite

Omistajaohjauksen käsite kytkeytyy englanninkieliseen termiin *corporate governance*, jolle ei voida osoittaa yhtä ainoaa ja oikeaa suomennosta. Corporate governance -termissä on yleisesti ottaen kyse yhtiön *hallinto- ja ohjausjärjestelmästä*; tätä käännoästä käytetään esimerkiksi nykyisen ja sitä edeltäneen arvopaperimarkkinalain (746/2012 ja 495/1989) esitöissä. (HE

27/2008 vp, 2; HE 32/2012 vp, 122.) Corporate governance -käsitteelle annettuja muita merkityssisältöjä voivat olla muun muassa 'yrityksen hallinta', 'yrityksen hallinto', 'yrityksen hallinnointi' ja 'yrityksen hallintokulttuuri' (Hirvonen ym. 2003, 23).

Usein corporate governance -käsitteen nähdään jo itsessään sisältävän laadullisen elementin, jolloin termin suomenkielisenä muotona on esimerkiksi 'hyvä hallinto' tai 'hyvä hallinnointitapa' (HE 32/2012 vp, 32 ja 154; VNK: hyvä hallinto). Yritysten hyvää hallinnointitapaa ohjataan lainsäädännön lisäksi myös suosituksilla ja elinkeinoelämän itsesääntelyllä. Arvopaperimarkkinayhdistys ylläpitää Suomessa pörssiyrityksille laadittua Hallinnointikoodia, joka muodostuu pörssiyrityksille suunnatuista hallinnointia ja raportointia koskevista suosituksista. Nämä suositukset täydentävät pörssiyrityksiä koskevaa lainsäädäntöä. (Ks. Arvopaperimarkkinayhdistys ry 2015.) Euroopan komissio puolestaan on antanut suosituksen yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevan raportoinnin laadusta (Komission suositus 208/2014).

Mikäli corporate governance halutaan määritellä nimenomaan omistajien taholta tulevaksi ohjaukseksi, tulee termi tällöin hyvin lähelle omistajaohjauksen käsitettä. Corporate governance voidaan määritellä myös laajemmin, jolloin kyse on muidenkin sidosryhmien aikaansaamasta ohjausvaikutuksesta suhteessa yritykseen. Silloin omistajaohjaus näyttäytyy ”vain” eräänä osana corporate governance -käsitettä. (Hirvonen ym. 2003, 23–24, 28.) Voidaan myös ajatella, kuten aiemmin todettiin, että corporate governancen eli hyvän hallintotavan kehittäminen kuuluu omistajaohjauksen välineisiin (Valtioneuvoston kanslia 2017, 10–11).

## Yhteiskuntavastuu valtion yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa

Valtoin omistajaohjauksessa on viime vuosina ollut korostetusti esillä *yritysvastuu* eli yritysten *yhteiskuntavastuu*. Käsite on ollut systemaattisesti mukana omistajaohjausta koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä

vuodesta 2011 alkaen. Yritysten yhteiskuntavastuussa on kyse siitä, että yhtiö toimii vapaaehtoisesti vastuullisesti esimerkiksi taloudellisessa, ekologisessa ja sosiaalisessa mielessä (Suomen YK-liitto: yritysten yhteiskuntavastuu).

Valtioneuvoston antamassa yhteiskuntavastuuta koskevassa periaatepäätöksessä todetaan, että yhteiskuntavastuulla tarkoitetaan perinteisesti lainsäädännön vähimmäisvaatimukset ylittävää vastuuta esimerkiksi ympäristöstä, työntekijöistä, kuluttajista, lähiyhteisöistä ja muista sidosryhmistä. Periaatepäätöksessä nähdään yhteiskuntavastuu sellaisena vastuuna, joka eri toimijoilla on omista yhteiskunnallisista vaikutuksistaan. Periaatepäätöksessä myös painotetaan yhteiskuntavastuullisten organisaatioiden ja niiden sidosryhmien välistä vuoropuhelua yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2012, 1; Nyström & Rajavuori 2014, 703.)

Vaikka yhteiskuntavastuusta puhutaan usein yritysten yhteydessä, sekä valtionyhtiöiden että yksityisessä omistuksessa olevien yritysten, on yhteiskuntavastuun käsite yhdistetty näiden ohella myös julkiseen sektoriin. Julkisen sektorin voidaan nähdä toteuttavan yhteiskuntavastuuta kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin julkisen sektorin omaan toimintaan kuuluu yhteiskuntavastuu, esimerkiksi julkisissa hankinnoissa. Toiseksi julkisen vallan käyttäjät vahvistavat ja toimeenpanevat sen politiikkakehikon ja lainsäädännön, joilla tuetaan yritysten toteuttamaa yhteiskuntavastuuta. (Valtioneuvoston periaatepäätös 2012, 17.)

Valtion kokonaan omistamien yritysten ja valtioneuostoisten yritysten osalta valtio-omistaja edellyttää, että nämä yritykset raportoivat yhteiskuntavastuun toteutumisesta vuosikertomuksissaan ja yhtiökokouksissa esimerkiksi henkilöstö- ja ympäristöasioiden sekä yhteiskunnallisen vaikuttamisen ja ihmisoikeuksien näkökulmasta (Hallituksen vuosikertomus 2017, liite 4, 13; valtioneuvoston periaatepäätös 2016, 31; valtioneuvoston periaatepäätös 2011, 22–36).

Kysymys valtion omistussuuden määrästä on yritysten yhteiskuntavastuun kannalta mielenkiintoinen. Yksinomisteisessa yhtiössä valtio-omis-

taja voi vapaasti painottaa omistajaohjauksessa yhteiskuntavastuu-asioita. Mikäli yhtiöllä on muita omistajia, on tilanne monimutkaisempi. Esimerkiksi pörssi-yhtiössä yksityiset osakkeenomistajat voivat suhtautua eri tavoin yritysvastuun edistämiseen. Jotkut vähemmistöomistajat voivat pitää yhteiskuntavastuun edistämistä toivottavana tai neutraalina seikkana, kun taas toiset voivat nähdä yhteiskunnallisten intressien edistämisen epätoivottavana toimintana erityisesti siksi, että sen katsotaan voivan heikentää voitontuottamistavoitetta. (Nyström & Rajavuori 2014, 716–718.)

## Omistajaohjauksen valvonta

Valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden harjoittamaa valtion yhtiöiden omistajaohjausta valvovat eduskunnan yhteydessä olevat valvontaelimet: *eduskunnan tarkastusvaliokunta* sekä *valtionalouden tarkastusvirasto* (Wacker 2011, 253). Perustuslain esitöiden mukaan valtion määräysvallassa olevat osakeyhtiöt kuuluvat perustuslain 90 §:ssä säädetyn valtionaloudellisen valvontavallan alaan (HE 1/1998 vp, 140–141; HE 71/2006 vp, 19–20). Omistajaohjaukseen kohdistuvaa valvontaa voivat toteuttaa myös ylimmät laillisuusvalvojat eli *valtioneuvoston oikeuskansleri* sekä *eduskunnan oikeusasiamies*, sillä niiden tehtäviin kuuluu muun muassa ministereiden ja ministeriöiden toiminnan lainmukaisuuden valvonta (Suomen perustuslaki 108–109 §).

Omistajaohjaukseen kohdistuvista parlamentaarista vaikuttamiskeinoista keskeisin on lainsäädännön säätäminen: eduskunta säätää Suomessa sen lainsäädännön, jolla valtion omistajaohjausta säännellään. Keskeisiä omistajaohjausta säänteleviä kansallisia säädöksiä ovat Suomen perustuslaki (731/1999), laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta eli niin sanottu omistajaohjauslaki (1368/2007) sekä osakeyhtiölaki (624/2006).

Varsinaisia omistajaohjaukseen kohdistuvia valvontakeinoja ovat esimerkiksi kertomusmenettely, suulliset kuulemiset ja valvontakäynnit valvontakohteessa. Valtionaloutta koskevassa kertomusmenettelyssä on kyse

siitä, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen, jossa tehdään selkoa valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Kertomusmenettely on keskeinen keino, jonka kautta eduskunta harjoittaa valtiontalouden valvontaa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan merkittävä valmistelutehtävä puolestaan on näiden kertomusten käsittely eduskunnan täysistuntoa varten. (Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005, 20, 88–89.)

Aikaisemmin omistajaohjauksesta laadittu valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston vuosikertomus ei ollut muodoltaan valtiopäiväasiakirja, minkä vuoksi omistajaohjausasioiden käsittelylle ei ollut eduskunnassa virallista menettelyä. Omistajaohjausasioita ei näin ollen tullut välttämättä lainkaan eduskunnan käsiteltäväksi säännöllisesti, mikä oli ongelmallista valtion omistajaohjauksen parlamentaarisen valvonnan kannalta. Omistajaohjauksesta raportoinnin muoto sai osakseen kritiikkiä ja raportointi haluttiin saada viralliseksi valtiopäiväasiakirjaksi. (TRO 2/2009 vp, 8–9; Kankaanpää ym. 2011, 21–22; Kankaanpää ym. 2014a, 46.)

Nykyisin omistajaohjauksesta raportoidaan eduskunnalle osana *hallituksen vuosikertomusta*, joka vuodesta 2013 alkaen korvasi aiemmin annetut hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen (HE 62/2013 vp, 1). Hallituksen vuosikertomus annetaan eduskunnalle kertomuksena (K-asiakirja) eli kyse on valtiopäiväasiakirjasta (ks. esim. K 11/2018 vp). Näin ollen omistajaohjausasiat käsitellään eduskunnassa, toisin kuin ennen vuotta 2013, valtiopäiväasiakirjojen virallisten käsittelymenettelyjen mukaisesti. Omistajaohjausraportin antaminen valtiopäiväasiakirjan muodossa on merkittävää myös julkisuuden näkökulmasta, sillä valtiopäiväasiakirjat julkaistaan ja tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon (Eduskunnan työjärjestyks 40/2000, 71 §).

Hallituksen vuosikertomus lähetetään eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n mukaan valmistelevasti käsiteltäväksi eduskunnan tarkastusvaliokuntaan, joka laatii asiasta mietinnön. Useat muut valiokunnat antavat puolestaan hallituksen vuosikertomusta koskien lausuntoja tarkastusvaliokunnalle.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta voi valvoa valtion omistajaohjausta myös suullisten kuulemisten kautta. Tällöin se voi kuulla kokouksissaan esimerkiksi omistajaohjauksesta vastaavia ministeriöiden virkamiehiä, valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehiä sekä tiedemaailman asiantuntijoita. (Kankaanpää ym. 2011, 23.)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on eduskunnan yhteydessä toimiva virasto, jonka laajoihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin kuuluu myös valtion omistajaohjauksen tarkastus. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä erityisesti sen selvittämiseksi, miten valtion omistajaohjausta ja osakasvaltaa on käytetty. Tämä säännös ei kuitenkaan rajoita tarkastusviraston oikeutta tarkastaa näitä yhtiöitä laajemminkin (HE 39/2000, 19; Koivunen 2017, 187).

## Valtion omistajaohjaukset rajat ja reunaehdot

Julkista keskustelua on käyty viime vuosina siitä, miten valtion omistajaohjauksen rajat määräytyvät eli kuinka paljon valtio-omistaja voi puuttua omistamansa osakeyhtiön johdon toimintaan. Normatiivisen perustan tässä asiassa muodostaa osakeyhtiölaki (624/2006), joka kuitenkin jättää omistajaohjauksen rajojen suhteen tulkinnanvaraisuutta. Omistajaohjauksen rajoja sääntelee osaltaan myös omistajaohjauslaki (1368/2007) säännellessään niistä tilanteista, joissa omistajaohjausvaltaa käyttävä ministeriö ei voi toimia ilman eduskunnan antamaa suostumusta. Tällaiset tilanteet liittyvät päätöksiin, joilla muutetaan omistajaohjauslain 3 §:n mukaisissa tilanteissa valtion omistusosuutta yhtiössä.

Kuten aiemmin tässä artikkelissa on todettu, osakeyhtiön omistajat käyttävät päätösvaltaansa ja samalla omistajaohjausvaltaansa yhtiökokouksessa (osakeyhtiölaki 5:1 §). Yhtiökokouksessa päätetään osakeyhtiölain 5 luvun 3 §:n mukaan esimerkiksi tilinpäätöksen vahvistamisesta, yhtiön



voiton käyttämisestä sekä, jollei laissa tai yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä, myös hallituksen jäsenten ja tilintarkastajan valinnasta.

Yhtiökokous on näin ollen osakeyhtiössä ylintä päätösvaltaa käyttävä päätöksentekuelin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yhtiökokous voisi päättää vapaasti kaikista yhtiön asioista. Lähtökohta on se, että kullekin osakeyhtiön toimielimelle on määritelty osakeyhtiölaissa omat itsenäiset tehtävänsä, joiden piirissä niiden pääsääntöisesti tulee pysytellä. Yhtiökokouksen valta-asemaa suhteessa yhtiön hallitukseen korostaa toki yhtiökokouksen mahdollisuus tarvittaessa erottaa hallitus. Yhtiökokous voi myös antaa yhtiön hallitukselle velvoittavia ohjeita, mikäli ne ovat lainmukaisia. Nämä ohjeet eivät silti voi olla niin yksityiskohtaisia, että yhtiön hallitus menettäisi todellisen itsenäisyytensä. (Hirvonen ym. 2003, 89–90.) Tarkka rajanveto sen suhteen, millaisia ohjeita yhtiökokous voi yhtiön hallitukselle antaa, voi olla käytännössä vaikeaa.

Omistajaohjaustoimet suhteessa yhtiön johtoon eivät voi olla sellaisia, jotka ovat ristiriidassa osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen kanssa. Osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan yhtiön hallitus tai hallituksen jäsen ei saa noudattaa sellaista yhtiökokouksen tekemää päätöstä, joka on osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen vastainen. Sama kielto koskee hallintoneuvoston ja yhtiön hallituksen tekemien osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen vastaisen päätösten noudattamista.

Omistajaohjauksen rajojen näkökulmasta mielenkiintoinen on kysymys siitä, voiko omistaja antaa yhtiön johdolle ohjausta yhtiökokouksen ulkopuolella. Osakeyhtiölain 5:1 §:n 2 momentin mukaan osakkeenomistajat voivat yhtiökokousta pitämättä yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. Myös tällaisessa päätöksessä on noudatettava tiettyjä muotovaatimuksia: päätös on kirjattava, päivättävä, numeroitava ja allekirjoitettava. Näin ollen valtio-omistajan on mahdollista käyttää omistajaohjausta koskevaa päätösvaltaansa myös yhtiökokouksen ulkopuolella mainituin edellytyksin.

Vaikka yhtiön omistajien ja yhtiön johdon tehtävät on lähtökohtaisesti lainsäädännön periaatteiden mukaisesti pidettävä erillään toisistaan, antaa

osakeyhtiölaki kuitenkin yhtiön omistajille tietyn mahdollisuuden päätöksentekoon yhtiön johdolle kuuluvalla alueella. Osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään, että osakkeenomistajat voivat yksimielisinä tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistöimivaltaan kuuluvassa asiassa. On kuitenkin huomattava, että tällöinkin päätös tulisi tehdä osakeyhtiölain 5:1 §:n mukaisia muotomääräyksiä noudattaen (HE 109/2005 vp, 66).

Kaiken kaikkiaan osakeyhtiön omistajan, kuten esimerkiksi valtion, on tarkoituksenmukaista käyttää harkitusti osakeyhtiölain 5:2 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan ottaa päätettäväkseen yritysjohdolle kuuluva asia. Arctia Shipping Oy:n omistajaohjausta koskevassa valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisussa todettiin, että tällainen tavanomaisesta toimivallanjaosta poikkeaminen, eli omistajan astuminen johdon tehtäväalueelle, on muodollisesta lainmukaisuudestaan huolimatta omiaan hämärtämään vastuuta yhtiön tuloksesta (OKV/1601/1/2013, 9).

Valtiontalouden tarkastusviraston Finavia-laillisuustarkastuskertomuksessa muistutetaan Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n julkaisemasta valtionyhtiöiden corporate governance -suosituksesta, jota valtion omistajapolitiikassa on Suomessa sitouduttu noudattamaan (OECD 2015; 2018). Tarkastusviraston mukaan OECD:n ohjeistuksessa asetetaan valtio-omistajan yhtiöön suuntautuvalla vaikuttamisella pitkälle meneviä rajoitteita ja eräs ohjeistuksessa ilmaistu keskeinen periaate on se, että valtio-omistajan tulee kunnioittaa yhtiön johdon itsenäisyyttä ja itsenäistä harkintavaltaa. (VTV 13/2016, 33.)

Valtion omistajaohjauksessa käytettävissä olevien keinojen rajat riippuvat myös siitä, onko valtio yhtiön ainoa omistaja, enemmistöomistaja vai vähemmistöomistaja. Yksinomistajana toimiessaan valtio voi vapaasti asettaa yhtiölle myös muita kuin taloudellisia tavoitteita. Valtio-omistajan yksin päätettävissä tällöin on esimerkiksi se, millä tavoin ja kuinka paljon yhteiskuntavastuukysymyksiä painotetaan omistajaohjauksessa ja yhtiölle asetettavissa tavoitteissa.

Kun valtio ei ole yhtiön ainoa omistaja, mutta sillä on silti yhtiöstä enemmistöomistus, valtio voi tällöinkin käyttää määräysvaltaansa melko vapaasti yhtiön liiketoiminnan ja johtamisjärjestelmän kannalta keskeisissä kysymyksissä. (HE 80/2007 vp, 6–7.) Muistettava kuitenkin on, että vaikka valtio olisi yhtiössä enemmistöomistajana, on päätöksenteossa huomioitava vähemmistöomistajia suojaava osakeyhtiölain mukainen yhdenvertaisuusperiaate (Kankaanpää ym. 2011, 18). Sen mukaan yhtiötä koskevaa päätöstä ei saa tehdä toisen osakkaan kustannuksella tai vahingoksi, vaikka lähtökohtaisesti ylin päätösvalta onkin enemmistöomistajalla (osakeyhtiölaki 1:7 § ja 5:13 §).

## Finavia-tapaus

Finavia Oyj (entinen Ilmailulaitos) on Suomen valtion kokonaan omistama lentokenttäyhtiö, jonka omistajaohjauksesta on 1.4.2017 alkaen vastannut valtioneuvoston kanslia (valtioneuvoston asetus 21/2017). Tätä ennen Finavian omistajaohjaus kuului liikenne- ja viestintäministeriölle. Finavian omistajaohjausasiat nousivat julkisuuteen yhtiön rahoitusinstrumenttina käyttämien johdannaissopimusten purkamisesta seuranneiden tapahtumien johdosta.

Finaviassa tehtiin vuosina 2009–2011 merkittäviä johdannaissopimuksia, joissa kuitenkin havaittiin tilintarkastuksen yhteydessä vuonna 2012 epäselvyyksiä. Valtiontalouden tarkastusvirasto käynnisti asiassa tuloksellisuustarkastuksen. Tarkastusviraston mukaan johdannaissopimusten käyttäminen ei sinänsä ole epätarkoituksenmukaista, mutta johdannaissopimusten ominaispiirre on, että niihin voi liittyä teoriassa ääretön riski taloudellisesta tappiosta (VTV 15/2013, 7).

Finaviaa koskevassa tarkastuskertomuksessa todettiin, että johdannaissopimusten hallinnoinnissa ja raportoinnissa oli Finaviassa puutteita eikä johdannaisten käyttö ollut kaikilta osin yhtiön sisäisten ohjeiden mukaista. (VTV 15/2013, 7–12; VTV 13/2016, 11; OKV/934/1/2016, 1.) Finavian

edeltäjän Ilmailulaitoksen sisäisten ohjeiden mukaan johdannaisten käyttäminen oli sallittua ainoastaan luottojen suojaamiseksi, mutta ainakin osa Finavian tekemistä johdannaissopimuksista havaittiin myöhemmin luonteeltaan strukturoiduksi ja ei-suojaaviksi. Suurien tappioriskien ilmenemisen vuoksi Finavia päätyi purkamaan johdannaissopimukset ja tästä aiheutui Finavialle noin 34 miljoonan euron tappio. (VTV 13/2016, 11; OKV/934/1/2016, 2.) Mielenkiintoista on, että purkamishetkeen asti sopimusten on kuitenkin kerrottu tuottaneen voittoa (AL 27.1.2017).

Johdannaissopimusten purkamisen vuoksi Finavia päätti vuonna 2015 nostaa vahingonkorvauskanteet yhtiön aiempaa tilintarkastajaa ja tilintarkastusyhteisöä vastaan sekä myös yhtiön aiempaa hallitusta ja toimitusjohtajaa vastaan. Myöhemmin Finavia luopui näistä kanteista ja teki tilintarkastusyhteisön kanssa sovintosopimuksen. Liikenne- ja viestintäministeri ja -ministeriö olivat yhtiön omistajaohjaajina toimineet aktiivisesti sen puolesta, että kanteista luovuttaisiin ja että asiassa päästäisiin sovintoon (VTV 13/2016, 19–20).

Vaikka Finavian entistä johtoa vastaan suunnatuista vahingonkorvauskanteista luovuttiin, nostettiin Finavian entistä varatoimitusjohtajaa ja entistä rahoituspäällikköä vastaan rikossyytteet luottamusaseman väärinkäytöstä (rikoslaki 39/1889, 36:5 §). Syytteet kuitenkin kaatuivat käräjäoikeudessa (AL 27.1.2017).

Finavian tapaus on kiinnostava valtion omistajaohjauksen rajojen kannalta. Omistajaohjaavan ministerin ja ministeriön toiminta suhteessa Finaviaan sai julkisuudessa huomiota ja asiaa tutkittiin sekä oikeuskanslerinviraston että eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimesta. Kyse oli siitä, olivatko valtio-omistajaa edustaneet liikenne- ja viestintäministeri ja -ministeriö puuttuneet epäasianmukaisesti yhtiön toimintaan eli oliko omistajaohjauksella kajottu liikaa yhtiön johdolle kuuluvaan tehtäväkenttään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto otti asiaan kantaa laillisuustarkastuskertomuksessaan, jossa se suhtautui kriittisesti liikenne- ja viestintäministeriön toimiin suhteessa Finaviaan. Liikenne- ja viestintäministeriö oli VTV:n mukaan kieltänyt Finavian hallitusta ryhtymästä toimenpiteisiin

vahingonkorvauskanteiden nostamiseksi. Tämä johti vahingonkorvauskanteiden määräaikojen umpeutumiseen. Tarkastusviraston mukaan ministeriö oli myös aktiivisesti edistänyt Finavian ja tilintarkastusyhteisön välisiä sovintoneuvotteluja ja sovintosopimuksesta neuvoteltaessa suorittanut sellaisia operatiivisiksi luonnehdittavia toimia, jotka tyypillisesti kuuluvat yhtiön ja sen johdon tehtäviin. (VTV 13/2016, 17–20.)

Kuten artikkelissa aiemmin on tuotu esiin, yksimieliset osakkeenomistajat voivat osakeyhtiölain 5:1 §:n mukaan päättää yhtiökokousta pitämättä, muoto- ja menettelysäännöksiä noudattaen, yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. Tarkastusviraston mukaan valtio-omistaja olisi näin ollen voinut tehdä korvausvaatimuksista luopumisen osalta osakeyhtiölain mukaisen dokumentoidun päätöksen, joka olisi sitonut Finaviaa. Vaihtoehtoisesti omistaja olisi voinut ratkaista nämä asiat yhtiökokouspäätöksellä. (VTV 13/2016, 19.)

Omistajan ääntä käyttänyt ministeriö ei kuitenkaan toiminut tarkastusviraston mukaan kummallakaan tavalla, vaan ministeriö pyrki epämuodollisella omistajaohjauksellaan vaikuttamaan Finavian johtoon. Tämän jälkeen muodolliset päätökset asioista teki Finavian hallitus. Omistajaohjauksesta puuttui tarkastusviraston mukaan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Ministeriön toiminta Finavia-tapauksessa merkitsi valtionalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan omistajaohjauksen ja yhtiön operatiivisen päätöksenteon sekoittumista toisiinsa epätarkoituksenmukaisella tavalla. (VTV 13/2016, 19–20.)

Finavian omistajaohjausta käsiteltiin oikeuskanslerinviraston ratkaisussa, jossa päätöksen teki apulaisoikeuskanslerin sijainen. Ratkaisun mukaan yhtiöoikeudellisten säännösten ja valtion omistajaohjausta koskevan ohjeistuksen perusteella valtio-omistaja ei lähtökohtaisesti puutu yhtiöiden operatiiviseen toimintaan yksittäisissä asioissa. Ratkaisussa tuodaan toisaalta esiin se, että lainsäädännössä ei ole selkeästi asetettu sellaisia rajoja, jotka estäisivät tämänkaltaisen puuttumisen. Lainsäädännössä ei myöskään ole määritelty sitä, milloin omistajan tulisi ottaa asia päätettäväkseen, vaan tämä jää valtio-omistajan harkintavaltaan. Näin ollen ratkaisun mu-

kaan ei ollut oikeudellisia perusteita katsoa, että liikenne- ja viestintäministeriön omistajaohjauksesta vastaavat virkamiehet tai ministeri olisivat menettelleet virkatoimissaan lainvastaisesti. (OKV/934/1/2016, 16.)

Ministerin poliittista vastuuta arvioitiin eduskunnassa. Äänestyksen jälkeen todettiin ministerin edelleen nauttivan eduskunnan luottamus (Eduskunnan pöytäkirjan asiakohta PTK 13/2017/3 vp).

Finavian tapausta ja valtionyhtiöiden riskienhallintaa käsiteltiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TRVM 1/2017 vp). Tarkastusvaliokunta totesi asian käsittelyssä käyneen ilmi, että Finavian tapauksessa omistajaohjaajalla, yhtiöllä ja valtiontalouden tarkastusvirastolla oli toisistaan poikkeavia käsityksiä siitä, mikä olisi ollut oikea tapa omistajapoliittiselle päätöksenteolle ja kuuluiko kyseinen asia omistajan vai yhtiön itsensä päätettäväksi. Valiokunta piti tilannetta valtion omistajapolitiikan avoimuuden, ennakoitavuuden, johdonmukaisuuden ja hyvän hallintotavan kannalta erittäin ongelmallisena. (TRVM 1/2017 vp, 20.)

Tarkastusvaliokunnan mietinnöstä ilmenee osakeyhtiölain tulkinnanvaraisuus sen suhteen, miten yhden omistajan yhtiössä omistajan tahdonilmaus tulee yhtiön johdolle esittää. Liikenne- ja viestintäministeriö oli esittänyt tarkastusvaliokunnalle hankkimansa asiantuntijalausannon, jonka mukaan yhden omistajan yhtiössä omistajan yhtiön hallitukselle antama ohjeistus vastaa käytännössä yhtiökokouspäätöstä. Tämä yhtiöoikeuden tulkinta eroaa tarkastusvaliokunnan mietinnön mukaan sekä valtiontalouden tarkastusviraston että valtioneuvoston kanslian näkemyksestä: valtioneuvoston kanslian ja VTV:n mukaan omistajapäätökseltä vaaditaan määrämuotoisuutta, kun taas liikenne- ja viestintäministeriön käyttämän asiantuntijan mukaan omistajapäätös voidaan tehdä vapaamuotoisesti. (TRVM 1/2017 vp, 21.)

Tarkastusvaliokunnan mietinnön mukaan valtion omistajaohjausta tulee selkeyttää sen suhteen, millainen omistajaohjauksen toimivalta on suhteessa yhtiön toimivaltaan. Mietinnössä edellytetään, että hallitus tarkentaa valtion omistajaohjauksen toimintaperiaatteita valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä sekä määrittelee sallitun ja epätarkoituksenmukai-

sen omistajaohjauksen rajat. Valiokunta halusi mietinnössään korostaa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä hyvän hallintotavan ilmentäjinä, mikä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valtion sataprosenttisesti omistamissa yhtiöissä omistaja päätöstä tehdessään dokumentoi päätöksen. (TRVM 1/2017 vp, 24–25.)

## Lopuksi

Suomessa valtiolla on omistuksia sekä kaupallisissa että erityistehtäviä toteuttavissa osakeyhtiöissä. Valtion omistajaohjausta toteuttavat ministeriöt, joista keskeinen toimija on valtioneuvoston kanslia ja sen omistajaohjausosasto.

Omistajaohjaukseen kohdistuu valvontaa eduskunnan tarkastusvaliokunnan ja valtionalouden tarkastusviraston sekä ylimpien laillisuusvalvojen taholta. Nykyisin omistajaohjauksesta laaditaan vuosittain kertomus, joka käsitellään eduskunnassa valtiopäiväasiakirjana, sillä omistajaohjausraportti sisältyy hallituksen vuosikertomukseen.

Viime vuosina valtion omistajaohjaukseen liittyvä ajankohtainen teema on ollut yritysvastuu eli yritysten yhteiskuntavastuu. Valtion kokonaan omistamilla yrityksillä ja valtioenemmistöisillä yrityksillä on velvoite raportoida vuosittain yhteiskuntavastuun toteutumisesta esimerkiksi ympäristö- ja henkilöstöasioiden osalta. Valtion yksin omistamien yhtiöiden omistajaohjauksessa voidaan painottaa yhteiskuntavastuuta vapaammin kuin yhtiöissä, joissa on valtion lisäksi muitakin omistajia, sillä muut omistajat ja sijoittajat saattavat kokea yhteiskuntavastuuta koskevat tavoitteet ristiriitaisiksi esimerkiksi voitontuottamistavoitteen kanssa.

Valtion omistajaohjauksen rajat ja reunaehdot ovat ajankohtainen aihepiiri, jota koskevia tapauksia on viime vuosina käsitelty julkisuudessa. Kyse on ollut siitä, kuinka paljon ja miten valtio-omistajan on mahdollista puuttua yhtiön johdon toimintaan. Artikkelissa käsitelty Finavia Oyj:n omistajaohjausta koskenut tapaus osoittaa, että valtion omistajaohjauksen rajat

ja reunaehdot eivät ole yksiselitteisiä. Lainsäädännön määrittämän oikeudellisen kehyksen sisäpuolelle jää tältä osin jossain määrin harkintavaltaa ja tulkinnanvaraisuutta. Kulloisenkin omistajaohjauspäätöksen laillisuuden rajat onkin harkittava tapauskohtaisesti. Päätöksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa tulee huomioida myös soft law -tyyppinen sääntely, kuten esimerkiksi OECD:n julkaisemat suositukset.

Lähtökohtaisesti valtion omistajaohjaukseen liittyvien toimijoiden roolit ovat selkeitä. Ministeriö omistajaohjaa yhtiöitä ja eduskunta sekä sen yhteydessä olevat valvontaelimet valvovat tätä omistajaohjausta. Vaikka julkisuudessa huomiota herättäneet tapaukset kertovat omistajaohjauksen rajojen ja reunaehtoien tietyistä häilyvyydestä, ovat ne toisaalta osoitus asian yhteiskunnallisesta merkittäväydestä sekä myös valvontajärjestelmän toimivuudesta.



## Lähteet

- AL 27.1.2017. *Finavian ex-pomojen johdannaissyytteet kaatuivat käräjillä*. <https://www.aamulehti.fi/a/24235241> (31.1.2019).
- Arvopaperimarkkinalaki 746/2012.
- Arvopaperimarkkinayhdistys ry 2015. *Hallinnointikoodi. Corporate Governance 2015*. [https://cgfinland.fi/wp-content/uploads/sites/39/2015/10/hallinnointikoodi\\_2015finweb1.pdf](https://cgfinland.fi/wp-content/uploads/sites/39/2015/10/hallinnointikoodi_2015finweb1.pdf).
- Arvopaperimarkkinayhdistys: hallinnointikoodit. <https://cgfinland.fi/hallinnointikoodit/> (28.1.2019).
- Destia Oy: historia. <https://www.destia.fi/yritys/historia.html> (21.12.2018).
- Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. [https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj\\_6+2005.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_6+2005.pdf) (24.1.2019).
- Eduskunnan pöytäkirjan asiakohta PTK 13/2017/3 vp. 24.2.2017.
- Eduskunnan työjärjestys 40/2000.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 39/2000. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtionalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 109/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.
- HE 71/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 80/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta.
- HE 27/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta.
- HE 32/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 62/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hirvonen, A., Niskakangas, H. & Steiner, M-L. (2003) *Corporate governance. Hyvä omistajaohjaus ja hallitustyöskentely*. Helsinki: WSOY.
- K 11/2018 vp. Hallituksen vuosikertomus 2017.
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L. & Wacker, J. (2011) *Valtion omistajaohjauksen valvonta ja raportointi eduskunnalle*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2010.

- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L. & Wacker, J. (2014a) Reporting of State-Owned Enterprises for Parliamentary Supervision. *Hallinnon tutkimus*, 1, 39–53.
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L. & Wacker, J. (2014b) Steering and Monitoring Model of State-Owned Enterprises. *International Journal of Public Administration*, 37, 409–423.
- Koivunen, V. (2017) Valtion omistajaohjauksen ja valtionyhtiöiden tarkastus. Teoksessa L.-A. Kihn, U. Leponiemi, L. Oulasvirta, J. Ruohonen & J. Wacker (toim.) *Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin*. Tampere: Tampere University Press, 183–195.
- Komission suositus 208/2014 yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevan raportoinnin (”noudata tai selitä”) laadusta. *Euroopan unionin virallinen lehti*, N:o L 109, 12.4.2014.
- Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 676/2000.
- Myllymäki, A. (2007) *Finanssihallinto-oikeus*. Helsinki: WSOYpro.
- Nyström, P. & Rajavuori, M. (2014) Yritysvastuu ja yhtiön etu Arctia Shipping -tapauksen valossa. *Lakimies*, 5, 695–718.
- OECD (2015) *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en> (24.1.2019).
- OECD (2018) *Ownership and Governance of State Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. <http://www.oecd.org/corporate/ca/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf> (24.1.2019).
- OKV/1601/1/2013. Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 11.02.2014. *Rikosilmoituksen tekemistä tai tekemättä jättämistä koskeva valtion omistajaohjaus*. [https://www.okv.fi/media/filer\\_public/72/9d/729db7de-7560-4a67-a7d4-e589af2f40e4/okv\\_1601\\_1\\_2013.pdf](https://www.okv.fi/media/filer_public/72/9d/729db7de-7560-4a67-a7d4-e589af2f40e4/okv_1601_1_2013.pdf) (31.1.2019).
- OKV/934/1/2016. Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin päätös 10.05.2017. *Liikenne- ja viestintäministerin ja -ministeriön menettely Finavian omistajaohjauksessa*. [https://www.okv.fi/media/filer\\_public/28/8a/288ac61f-b325-4f93-bcdo-3bcd658c0b1e/okv\\_934\\_1\\_2016.pdf](https://www.okv.fi/media/filer_public/28/8a/288ac61f-b325-4f93-bcdo-3bcd658c0b1e/okv_934_1_2016.pdf) (31.1.2019).
- Omistajaohjauslaki 1368/2007. Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007.
- Osakeyhtiölaki 624/2006.
- Rikoslaki 39/1889.
- RO 2/2009 vp. Tarkastusvaliokunta. Valtion omistajaohjauksen valvonta. Muistio. Suomen perustuslaki 731/1999.

- Suomen YK-liitto: yritysten yhteiskuntavastuu. <https://www.ykliitto.fi/yk7ov/taloudellinen/yritysten-yhteiskuntavastuu> (25.1.2019).
- TRVM 1/2017 vp. Tarkastusvaliokunnan mietintö. Finavia ja valtionyhtiöiden riskienhallinta.
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2011) Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 3.11.2011. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/aineistopankki> (21.12.2018).
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2012) Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta 22.11.2012. <https://docplayer.fi/8530995-Valtioneuvoston-periaatepaatos-yhteiskuntavastuusta.html> (29.1.2019).
- Valtioneuvoston periaatepäätös (2016) Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 13.5.2016. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/aineistopankki> (21.12.2018).
- Valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamisesta 21/2017.
- Valtioneuvoston kanslia 2017. Valtion omistajaohjaus. Vuosikertomus 2016. <https://vnk.fi/documents/10616/5614302/Vuosikertomus+2016/a1ffc45c-9af0-47a9-a8bc-0017e54a3987?version=1.1> (25.1.2019).
- VNK: hyvä hallinto. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/lainsaadanto-hyva-hallinto> (28.1.2019).
- VNK: omistuksen arvo. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/omistuksen-arvo> (28.1.2019).
- VNK: omistusosuudet. <https://vnk.fi/omistajaohjaus/eduskuntavaltuudet> (28.1.2019).
- VTV 15/2013. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Finavia Oyj:n johdannaissopimukset vuosina 2009–2011. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/26091858/finavian-johdannaissopimukset-15-2013.pdf> (31.1.2019).
- VTV 13/2016. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset. Laillisuustarkastuskertomus. Vastuukysymykset Finavian johdannaissopimusten selvittämisessä. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/04080038/vastuukysymykset-finavian-johdannaissopimusten-selvittamisessa-13-2016.pdf> (31.1.2019).
- Wacker, J. (2011) Eduskunnan tarkastusvaliokunta ja valtion omistajaohjauksen valvonta. Teoksessa J. Vakkuri, L. Oulasvirta, J. Wacker & R. Kivimäki (toim.) *Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere: Tampere University Press, 246–260.

# Lopuksi

Tässä kokoomateoksessa käsitellyt aihepiirit on valittu erityisesti niiden ajankohtaisuuden näkökulmasta. Teos kattaa tutkimuksellisia ja käytännöllisiä tarkastukseen, valvontaan sekä niiden sääntelyyn ja kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Tutkimusintressit ja käytännölliset intressit nivELYvät saumattomasti toisiinsa. Teos tuo esille sekä kansalliseen järjestelmään liittyviä tutkimustuloksia että teorian ja käytännön intressejä yhdisteleviä teemoja.

Samalla teoksen sisältö voidaan kiinnittää tärkeään yhteiskunnalliseen kysymykseen siitä, miten voidaan rakentaa *hyvä johtamis- ja hallintotapa* (corporate governance) niin yksityiselle kuin julkiselle sektorille. Hyvässä johtamis- ja hallintotavassa organisaation eri toimijat täydentävät toisiaan. Esimerkiksi hallitus, tilintarkastus sekä sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus toimivat yhteistyössä. Laadukkaat johtamis- ja valvontajärjestelmät luovat edellytykset niin julkisten kuin yksityisten organisaatioiden tulokselliselle toiminnalle myös laajemmin koko yhteiskunnan hyväksi.

Johtamis- ja valvontajärjestelmä muuttaa jatkuvasti muotoaan, ja siihen syntyy kiihtyvään tahtiin uusia toimintoja. Tilintarkastus, sisäinen tar-

Lili-Anne Kihn, Lasse Oulasvirta, Janne Ruuhonen, Jaakko Rönkkö & Jani Wacker (toim.)

*Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.*

Tampere: Tampere University Press 2019, 307–309.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-004-5>

kastus, controller-toiminto, compliance-toiminto, riskienhallintayksikkö, lakiasiantoiminto ja eettisten asioiden yksikkö, kuntasektroin tarkastuslautakunnat ja arviointitoiminta ovat kaikki esimerkkejä organisaatioiden hallintojärjestelmään lukeutuvista toimijoista tai toiminnoista, joiden keskeisimpänä tehtävänä on organisaation toiminnan tuloksellisuuden takaaminen.

Tilintarkastukseen ja valvontaan kohdistuvalla *sääntelyllä* voidaan edistää hyvää johtamis- ja hallintotapaa. Sääntelyssä voidaan kuitenkin myös epäonnistua. Tämä voi ilmetä esimerkiksi siten, että aiheutetaan kustannustehotonta *hallinnollista taakkaa* niin tilinpäätösraporttien laatijoille kuin niiden tarkastajille. Toisaalta sääntely voi myös olla liian kevyttä tai jättää laadullisia *aukkoja* paitsi tarkastukseen niin myös laajemmin valvontaan ja arviointitoimintaan. Tarkastuksen ja valvonnan *resursointi voi olla alimitoitettua*, vaikka lakisääteinen valvonta näyttäisi olevan muodollisesti kunnossa. Tämä voi ilmetä esimerkiksi kunnista ulkoistettujen palvelujen valvonnan ja tarkastuksen puutteina.

Tässä teoksessa on pureuduttu organisaatioiden hallinnointiin liittyviin ajankohtaisiin teemoihin. Viimeaikaiset yritysten kohtaamat mainekriisit, kuten pohjoismaisten pankkien rahanpesuongelmat tai hoivapalveluita tuottavien yhteisöjen laatuongelmat korostavat omalta osaltaan valvonnan ja tarkastuksen keskeistä merkitystä organisaatioiden menestyksessä. Yritysten ja julkisyhteisöjen ulkoisen valvonnan keskeisen toimijan, tilintarkastuksen, rooli, sääntely ja valvonta elävät voimakkaassa murroksessa. Muuttuva toiminta- ja sääntely-ympäristö haastaa tilintarkastusalaan kehittämään omia toimintamallejaan vastaamaan erityisesti EU:n uudistuvaa regulaatiota. Alan valvonta on tiukentanut otettaan ja tilintarkastuksen laadusta halutaan huolehtia. Samalla suomalaisen yhteiskunnan erityispiirteet, kuten vahva pienyrityskenttä ja laaja julkissektori, asettavat kuitenkin tilintarkastussääntelylle paineita mukautua kansalliseen toimintaympäristöömme.

Ulkoisen tarkastuksen, tilintarkastuksen, ohella organisaatioiden sisäisten valvontamekanismien merkitys on nostanut merkitystään. Tähän

### *Lopuksi*

ovat vaikuttaneet organisaatioiden jatkuva muutos ja toimintaympäristön monimutkaistuminen. Hyvän johtamis- ja hallintotavan neljäs kulmakivi on sisäinen tarkastus sekä sen tarjoama arviointi organisaation sisäisestä valvonnasta ja riskienhallintaprosessista. Se täydentää hyvän johtamis- ja hallintotavan niin, että se voi nojata tukevasti perustuksillaan.

Tilintarkastusalaa ovat viime vuosina haastaneet siihen kohdistuvat sääntelymuutokset ja laadunvalvonnan kiristymisen. Lisäksi palvelujen ulkoistaminen ja yhtiöittäminen ovat yleistyneet julkisella sektorilla. Tämä kehitys on asettanut konkreettisia uusia vaatimuksia ulkoisiin toimittajiin ja palvelujen tuottajiin kohdistuvalle omistajaohjaukselle, valvonnalle ja arvioinnille.

Kokoomateos *Talous, sääntely, ohjaus - tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä* koostuu yhdestätoista tutkimusartikkelista. Ne käsittelevät muun muassa tilintarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen tuloksellisuutta ja laatua, kuntien riskienhallintaa sekä omistajaohjausta julkisella sektorilla.

Tarkastuksen ja valvonnan kysymykset ovat paitsi yksityisen ja julkisen sektorin rajat ylittäviä, myös tieteenalarajat ylittäviä. Niinpä teoksessa kiinnitetään huomiota kauppatieteiden, hallintotieteiden ja oikeustieteen näkökulmiin. Kirjan kirjoittajat ovat näiden alojen tutkijoita ja asiantuntijoita. Monitieteisen otteen ansiosta tuloksena on monipuolinen kooste tilintarkastuksesta, valvonnasta ja arvioinnista. Teos soveltuu esimerkiksi tilintarkastuksen ja arvioinnin ammattilaisille, opiskelijoille ja tutkijoille.