



LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI TILINTARKASTUSLAIKSI JA SIIHEN LIITTYVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ LUONNOKSISTA ESITYKSEEN LIITTYVIKSI ASETUKSIKSI

Turun kauppakamari esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. EU-sääntelyn heikko huomioon ottaminen

Turun kauppakamari katsoo, että hallituksen esitysluonnos tilintarkastajien hyväksymis-, rekisteröinti- ja valvontasäännösten sekä organisaation uudistuksesta tulisi valmistella yhdessä EU:n niin sanotun tilintarkastusreformin kanssa. Tämän vuoksi kotimaisen sääntelyn valmistelu tulisi keskeyttää ja yhdistää EU:n säädösreformin täytäntöönpanon valmisteluun. Hallituksen esitysluonnoksessa on mainittu, että luonnoksessa olisi jo otettu huomioon EU:n säädösreformin sisältämät vaatimukset. Tämä ei voi pitää paikkansa, koska EU-säännösten soveltaminen sekä tulkinnat niiden vaikutuksista kansallisiin lakeihin ovat vasta alkusuoralla.

Uusien EU-vaatimusten täytäntöönpano on iso hanke, jonka toteutuksessa on haettava yhteisiä EU-maiden tulkintoja ja seurattava muiden EU-maiden täytäntöönpanotoimia. Pohjoismaista erityisesti Ruotsin tulkintojen yhdenmukaisuus kotimaisen tulkinnan kanssa on hyvin tärkeää, koska markkinoillamme toimii runsaasti yrityksiä, joiden tilintarkastusta tehdään samanaikaisesti kummankin maan säännösten ja tulkintojen perusteella. Toimintatavat eivät sen vuoksi saisi merkittävästi poiketa toisistaan. EU-komissio aikoo myös lähiaikoina järjestää työpajoja ja perustaa työryhmiä käsittelemään uudistukseen liittyviä aiheita. Yhteinen EU-valmistelu edellyttää kuukausien työtä, eikä Suomen pidä kansallisella ja täysin perusteettomalla hätäilyllä pilata omaa tilintarkastusmarkkinaansa ja sitä kautta haitata suomalaisten yritysten toimintaa.

2. Asetuksen ja alan sääntelykokonaisuuden harkitsematon valmistelu

Turun kauppakamari oudoksuu sitä, että työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on laatinut asetusluonnoksen hyväksymisvaatimuksista ja samanaikaisesti 11.4.2014 asettanut työryhmän valmistelemaan muun muassa tilintarkastajien hyväksymisjärjestelmän uudistamiseen liittyviä tilintarkastajatutkintoja sekä tekemään 31.1.2015 mennessä ehdotuksia asetuksen säännöksiksi pykälien ja perustelumuioston muotoon. Työryhmän työ ja nyt lausunnoilla oleva asetus hyväksymisvaatimuksista tulisi yhdistää ja valmistella samanaikaisesti.

Valmistelun pirstaleisuus ja kokonaiskuvan unohtaminen tuo koko tilintarkastustoimialalle ison riskin siitä, että alan sääntely tulee olemaan alalta pois työntävä eikä sille houkutteleva tekijä. Kuitenkin samaan aikaan on tiedossa, että alalle on vaikea saada pitkään tilintarkastajauraan sitoutuneita työntekijöitä. Turun kauppakamarin näkemyksen mukaan huolellinen valmistelu sekä hyväksymisen edellytysten että valvonnan järjestämisen osalta voisi olla askel tilintarkastuksen



houkuttelevuuteen nuorten ammattilaisten parissa. Nyt vireillä olevalla valmistelutavalla tähän ei valitettavasti tulla pääsemään.

Turun kauppakamari pitää TEM:n asettamaa aikataulua lausunnoilla olevien säännösten valmistelemiseksi liian kireänä. Näin suuren lakipaketin esittely tällä aikataululla ja näin kevyellä valmistelulla ei ole asianmukaista. Viimeksi, kun tilintarkastuslakia muokattiin laajemmin vuonna 2007, eduskunta käsitteli esitystä vajaat kaksi vuotta. Nykyisessä tilanteessa ei ole mitään sellaista ulkopuolista painetta, jonka vuoksi tilintarkastuslain uudistus olisi pako tehdä kiireellä ja erillisinä palasina. Päinvastoin olisi erittäin järkevää niin toiminnallisesti, taloudellisesti kuin aikaa kestävän lainsäädännönkin kannalta, että tilintarkastuslain kokonaisuudistus valmisteltaisiin huolella ja kaikki siihen liittyvät näkökulmat huomion ottaen.

3. Ei aitoa taloudellisten vaikutusten arviointia

Hallituksen esitysluonnoksessa oleva arvio esityksen taloudellisista vaikutuksista on käytännössä olematon. TEM:n tulisi tehdä lainvalmistelussa perusteellinen kustannus- ja vaikuttavuusarviointi tilintarkastusvalvonnan organisointivaihtoehtoista ja vaihtoehtoista sijaintipaikoista. Pidämme hyvin todennäköisenä, että esitetty uusi valtiollinen järjestelmä on kallis ja tehoton. Luonnoksessa esitetään jälkikäteisvalvontaan rinnakkaista toimivaltaa Tilintarkastusvalvonnalle ja Finanssivalvonnalle. Tämäkin tulisi osaltaan nostamaan järjestelmän kustannuksia huomattavasti. Käsityksemme mukaan Finanssivalvonta ei tulisi tekemään nyt suunniteltua rinnakkaisvalvontaa ilman lisäresursseja.

Uskottavan kustannusarvioinnin tekeminen riippumattoman tutkimuslaitoksen tai yrityksen toimesta koko kaavaillon uuden toimintamallin osalta olisi ehdottoman tärkeää, koska lisääntyvät kustannukset tullaan joka tapauksessa säilyttämässä tilintarkastajien ja sitä kautta tarkastuskohteiden maksettaviksi.

4. Riittämätön ja subjektiivinen vaihtoehtoisten organisointien arviointi

Esityksen toteuttaminen kasvattaa valtion virkamiesten määrää ja julkista sektoria. Samaan aikaan tavoitteena pidetään julkisen sektorin pienentämistä. Kysymys on noin 16-20 virkamiehestä riippuen tulevasta kehityksestä ja tukihenkilöstön osuudesta. Määrä ei ole suuri, mutta kustannus osuu kriittiseen kohtaan eli eniten listayhtiöihin ja niiden tilintarkastajiin. Esityksessä ei myöskään ole riittävästi arvioitu riskiä henkilöstön vaihtuvuudesta ja asiantuntevan henkilöstön saatavuutta toimintojen siirtyessä uuteen virastoon.

Turun kauppakamari katsoo, että esityksen valmistelussa ei ole riittävästi eikä aidosti pyritty selvittämään ja arvioimaan vaihtoehtoisia Tilintarkastusvalvonnan sijainti- ja organisointivaihtoehtoja. Vaihtoehtoista ainakin nykyisen järjestelmän kehittäminen sekä sijoittaminen Finanssivalvonnan yhteyteen tulisi selvittää huolellisesti ennen ratkaisun tekemistä.

Lainvalmistelulta edellytetään yleensä puolueetonta ja riippumatonta harkintaa. Tilintarkastuslain uudistamista on suunniteltu pitkään ja muun muassa



esitysluonnoksen sivulla 33 todetaan, että vaihtoehtoisista Tilintarkastusvalvonnan sijaintipaikoista on teetetty raportit kahden selvitysmiehen toimesta. Näistä ensimmäinen, professori Edward Andersson päätyi esittämään järjestelmän kehittämistä Keskuskauppakamarin yhteyteen ja jälkimmäinen, sittemmin TEMin ylijohtajaksi siirtynyt Pekka Timonen siirtoa Patentti- ja rekisterihallituksen yhteyteen.

Aihepiiriä aikanaan käsitellyt Tilintarkastajien hyväksyminen ja valvonta -työryhmä oli työnsä aikana päättänyt, että se ei ota kantaa sijaintipaikkaan. Jostain syystä työryhmän viimeiseen kokoukseen tuotiin yllättäen esitys PRH:sta sijaintipaikaksi. Työryhmä ei ollut siis asiaa erityisesti harkinnut, eikä ollut päätöksessään yksimielinen, joten nyt lausunnolla olevan esityksen sivulla 33 oleva teksti on tältä osin syytä jättää pienelle painoarvolle. Kokonaisuutena on todettava, että tulevan Tilintarkastusvalvonnan sijoittamista ja organisointia on valmisteltu ja arvioitu hyvin niukasti. Vaikutelmaksi jää väistämättä, että sijaintipaikasta on tehty esityspäätös ilman riittäviä asia-argumentteja.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan Finanssivalvonnalle rinnakkaista tutkintavaltuutta Tilintarkastusvalvonnan ohella. Tämä olisi merkittävä muutos sekä periaatteellisesti että käytännössä. Lakiluonnos jättää useita kysymyksiä avoimeksi. Miten rinnakkainen toimivaltuus toimii käytännössä? Kuinka valvontavastuu ja toimivalta jaetaan poliisin, Tilintarkastusvalvonnan ja Finanssivalvonnan kesken? Myös perustelut kokonaisuudessaan tälle uudelle toimivaltuudelle ovat kevyet. Riskinä on, että tällä hetkellä hyvin toimiva yhteistyö Tilintarkastuslautakunnan ja Finanssivalvonnan kanssa vaarantuu, koska roolijako ja vastuut eivät ole selviä.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään nyt yli 90 vuotta perusrakenteeltaan samankaltaisesti toimineen järjestelmän siirtoa eri ympäristöön. Nykyisen järjestelmän toiminnassa ei ole Tilintarkastuslautakunnan osalta osoitettu merkittäviä puutteita tai epäkohtia. Turun kauppakamarin käsityksen mukaan nykyjärjestelmän kehittämisen mahdollisuudet tulee kartoittaa. Turun kauppakamari esittää, että HT-tilintarkastajien valvonta ja hyväksyminen keskitettäisiin neljän tai viiden suurimman kauppakamarin yhteyteen yhdistämällä kauppakamarien tilintarkastusvaliokuntia Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan hoitaessa KHT- ja JHTT-tilintarkastajien hyväksynnän ja valvonnan.

5. PL 124 § ei pakota Tilintarkastusvalvonnan sijaintipaikan muutokseen

Hallituksen esityksessä spekuloidaan useassa kohdassa perustuslain 124 §:llä joka on jo ollut kauan voimassa eikä ole estänyt nykyisenkään lain säätämistä. Perustuslaki ei estä nykyjärjestelmän kehittämistä. Patentti- ja rekisterihallitus tai muu viranomainen voisi aivan hyvin päättää kielto-oikeuden ja uhkasakon määräämisestä. Ne jäänevät joka tapauksessa muodollisuuksiksi uudessa laissa eikä niitä todennäköisesti tulla käytännössä juuri koskaan soveltamaan, koska muut keinot riittävät. Julkisen tehtävän delegointia olisi pitänyt pohtia EU:n tilintarkastusasetuksen pohjalta. Siinäkin käsitellään delegointia ja annetaan vaihtoehtoja. Tätä ei mainita lainkaan hallituksen esitysluonnoksessa tai sen perusteluissa. Valmistelu on tässä



suhteessa tehty etukäteen subjektiivisesti valitulla linjalla ilman aitoa harkintaa eri vaihtoehtojen välillä.

6. Huoli riittämättömästä asiantuntemuksesta valvonnasta

Esityksen mukaan alalla toimivat tilintarkastajat eivät jatkossa voisi osallistua tilintarkastusvalvonnan lautakuntatyöskentelyyn. Turun kauppakamari ilmaisee huolensa siitä, että valvontaan ei löydy riittävästi tilintarkastusalan asiantuntemusta. Nykyisessä järjestelmässä, jossa tilintarkastajat osallistuvat lautakuntatyöskentelyyn, ei ole osoitettu olevan puutteita tai epäkohtia. Myös muilla aloilla, mm. asianajajien valvonnassa, ammattikunnan edustajat osallistuvat valvontaan.

7. Monimutkaiset ja epäselvät voimaantulosäännökset

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvät voimaantulosäännökset ovat monimutkaiset. Uudistuksen jälkeen tilintarkastusasiakkaan on todella vaikea arvioida tilintarkastajan osaamista ja kelpoisuutta useiden erilaisten kirjainyhdistelmien takia. Voimaantulosäännöksiä on huomattavasti yksinkertaistettava. Myös mahdollisten organisointimuutosten taloudelliset vaikutukset mukaan lukien kertaluontoiset erät rekisterien ja tietokantojen perustamisesta, arkistojen ja varastojen siirroista sekä henkilöstön vaihtuvuudesta tulisi ottaa mukaan kokonaisuuden arviointiin.

Turun kauppakamari kritisoi voimaantulosäännöksiin sisältyvää ehdotusta kevennetystä siirtymäkokeesta JHTT-tilintarkastajille, jotka haluavat yksityissektorin tilintarkastustehtäviin oikeuttavan HT-hyväksymisen (luonnoksen 11 §, voimaantulo ja HE-luonnos s. 74 sekä asetusluonnos 21 § ja sen perustelumuistio s. 8). Ehdotuksen toteuttaminen olisi omiaan alentamaan HT-tilintarkastajien osaamista ja tilintarkastajien ammattikunnan arvostusta. Lisäksi se loisi tarpeettomia riskejä tilintarkastusasiakkaille. Ehdotettu menettely ei olisi tasapuolinen muita hakijoita kohtaan. Perustelumuistion teksti kevennetyn siirtymäkokeen sisällöstä ei vastaa säännösehdotusta. Ehdotetun säännöksen mukaan hakija saisi valita itse puolet tehtävistä, jotka kokeen järjestäjä laatii.

8. Tutkintojen uudistaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa on ehdotettu myös monia perusteltuja parannuksia nykysäännöksiin. Yhteinen perustutkinto kaikille tilintarkastajille on kannatettava. Myös valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeutta ja tutkinta-asian selvittämistä koskevat säännökset ovat nykyistä tarkemmat.