

Lausunto tilintarkastajien hyväksymiseen ja valvontaan

Yleistä

Tilintarkastuksen korkea laatu ja sen jatkuva kehittäminen ovat tärkeimmät tavoitteet tilintarkastusjärjestelmän kehittämistyössä.

Kauppakamari kannattaa tilintarkastajien ammattitutkinnon yhtenäistämistä sekä valvonnan ja muutoksenhaun yhtenäistämistä näistä lähtökohdista. Suomessa tilintarkastus, tilintarkastuksen sääntely sekä tilintarkastajien hyväksyminen ja valvonta edustavat kansainvälisesti hyvää tasoa. Saavutetusta tasosta on pidettävä kiinni. Kehitystä on saatava aikaan säilyttäen olemassa olevan järjestelmän parhaat osat. Kauppakamarit haluavat osallistua tilintarkastajajärjestelmän kehittämistyöhön.

Tilintarkastajatutkintojen yhtenäistäminen

Tilintarkastajien ammattitutkintoja ja muita hyväksymisvaatimuksia kehitettäessä vaatimukset on asetettava tilintarkastajien tehtävien mukaan. Suomessa tilintarkastajat toimivat tilintarkastajina kaiken tyyppisissä ja kokoisissa yhteisömuodoissa ja säätiöissä.

Tilintarkastusvelvollisuuden rajat on Suomessa asetettu matalalle. Hyvin pienenkin yrityksen on lain mukaan valittava hyväksytty tilintarkastaja. Tilintarkastusvelvollisuuden laajuutta on jatkuvasti arvioitava ja pohdittava, olisiko rajoja syytä nostaa kansainvälisten esimerkkien mukaisesti. Pienten yritysten tilintarkastuksessa hyöty yritykselle itselleen on kyseenalainen. Lisäksi yksi epäkohta on, että jo tällä hetkellä kaikkein pienimpien yhteisöjen ja säätiöiden voi olla vaikea löytää itselleen tilintarkastajaa, vaikka heitä lukumääräisesti onkin Suomessa riittävästi.

Suomessa toimii joukko listayhtiöitä, rahoituslaitoksia ja vakuutusyrityksiä, jotka noudattavat kansainvälistä IFRS-tilinpäätösnormistoa. Näissä ja suurissa kansainvälisissä konserneissa tilintarkastustehtävä on hyvin vaativa ja täysin erilainen kuin pk-yrityksissä.

Julkisen hallinnon sekä julkisomisteisten yhteisöjen tilintarkastukseen liittyy erityispiirteitä, jotka edellyttävät julkisyhteisöjen tilintarkastajilta erilaista osaamista kuin yrityksissä. Tärkeimpiä julkisen hallinnon tilintarkastuskohteita ovat kunnat. julkishallinnon tilintarkastajan tehtävä, raportointi ja vastuu on säännelty eri tavoin kuin yksityisellä sektorilla. Hyväksymisvaatimusten asettamisen kannalta on haasteellista, jos kaikilta perustutkinnon suorittavilta tilintarkastajilta on edellytettävä julkisen sektorin osaamista.

Tilintarkastuskohteiden erilaisuus puoltaa nykyisen kaksiportaisien tilintarkastajajärjestelmän (KHT, HTM) säilyttämistä ja kehittämistä. Tämä ei estä siirtymistä yhden perustutkinnon järjestelmään. Julkishallinnon ja talouden tilintarkastajatutkintojärjestelmä (JHTT) voidaan yhdistää yksityisen sektorin järjestelmään, mutta tämä edellyttää yksityissektorista poikkeavan sääntelyn tarkkaa huomioon ottamista hyväksymiseen ja valvontaa liittyvässä sääntelyssä ja hallinnon organisoinnissa.

Jo toimivien KHT- ja HTM-tilintarkastajien on voitava jatkaa entisellä kelpoisuudella uudessa järjestelmässä. Toimivien JHTT-tilintarkastajien integroiminen uuteen järjestelmään on toteutettava voimassaolevan tilintarkastuslain vaatimuksia kehittämällä, eikä tinkimällä osaamista koskevista vaatimuksista. Tilintarkastuksen laadun turvaamisen takia työryhmän ehdottama kevennetty siirtymäkoee ei ole kannatettava.

Työryhmän ehdotukset tutkintojen yhtenäistämisestä kaipaavat muutenkin vielä kehittämistä. Jos työryhmän ehdotukset toteutettaisiin, tilintarkastajakategorioiden lukumäärä lisääntyisi pitkän siirtymäkauden aikana, mikä ei edistäisi yhdenmukaisuutta.

Tärkeintä on asettaa tilintarkastajan perustutkinnon vaatimustaso tarkoituksenmukaisesti. Perustutkinto (HTM) tuottaa kelpoisuuden pienten ja keskisuurten yritysten tarkastamiseen. Näitä ovat valtaosa tilintarkastustehtävistä. Jos tilintarkastusvelvollisuuden rajaa merkittävästi nostettaisiin nykyisestä, perustutkinnon merkitys katoaisi. Perustutkintoon ei saa liittää liikaa opintovaatimuksia, mitä työryhmän ehdotus julkishallinnon ja -talouden opinnoista saattaa merkitä. Kauppakamari kannattaa työryhmän ehdotuksia käytännön kokemusvaatimusten yhdenmukaistamisesta. Kauppakamari pitää tärkeänä, että perustutkintoon riittää alempi korkeakoulututkinto ja jatkotutkintoihin edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa, kuten työryhmä ehdottaa.

Hyväksymisen ja valvonnan keskittäminen

Kauppakamari kannattaa tilintarkastajien hyväksymiseen ja valvontaan liittyvien tehtävien keskittämistä nykyiselle TILAlle. Tehtävien keskittämisellä TILAlle saavutetaan tehokkuusetuja ja parannetaan asiantuntemuksen kehittämistä.

Valvontaorganisaatiota on kehitettävä määrittelemällä valvontaan kohdistuvat vaatimukset, joista tärkeimmät kohdistuvat valvontajärjestelmän tehokkuuteen, riippumattomuuteen, asiantuntemukseen ja uskottavuuteen. Monet vaatimuksista johtuvat kansainvälisyydestä. TILA pystyy hyvin vastaamaan näihin vaatimuksiin. TILA toimii jo nykyisin kansainvälisenä tilintarkastusalan yhteistyöelimenä. TILA on IFIAR:n jäsen ja se on edustettuna EGAOB:ssa. TILA on vuosien ajan ollut yhteistyössä pohjoismaisten valvontaorganisaatioiden kanssa.

Kauppakamari ei kannata tilintarkastajien hyväksymisen, valvonnan, rekisteröinnin ja muiden tehtävien siirtämistä valtio-organisaation osaksi, kuten työryhmä ehdottaa. Tällainen muutos olisi omiaan perusteettomasti kasvattamaan julkista hallintoa ja heikentämään tilintarkastusjärjestelmän tehokkuutta. Muutos vaarantaisi myös tilintarkastuksen laadun, koska se toisi väistämättä epäjatkuuskohdan tilintarkastuksen yleiseen valvontaan ja erityisesti laadunvalvontaan. Kauppakamari ei näe työryhmän esityksessä mitään sellaisia perusteluja sijaintipaikan muutokselle, jotka aidosti vaatisivat esitetyn ”Tilintarkastusvalvonnan” siirtämistä osaksi valtionhallintoa.

Hyväksymis- ja valvontatehtävä ja muut hallinnolliset tehtävät on keskitettävä TILAlle, jonka oikea sijaintipaikka on Keskuskauppakamari. Työryhmän esittämä väite siitä, että tilintarkastuksen valvonta olisi tällä hetkellä osa elinkeinoelämän edunvalvontaa hoitavaa järjestöä osana, on yksiselitteisesti väärä. Nykyinenkään valio- ja lautakuntamuodossa tapahtuva valvonta ei ole missään sidonnaisuus- tai riippuvuussuhteessa toiminnan infrastruktuuriin tarjoavaan kauppakamariin.

TILAn organisointitapaa voidaan uudistaa ja tehostaa pienentämällä ja ammattimaistamalla TILAn kokoonpanoa, mutta TILAn ja sen sihteeristön taloudelliset resurssit on turvattava. Tämä vaatimus tulee suoraan EU-tason velvoittavasta sääntelystä. TILAn sihteeristön resursseja on laajennettava julkisen hallinnon osaamisella.

Muutoksenhaun uudistaminen

Muutoksenhaku TILAn päätöksiin on järjestettävä työryhmän esittämällä tavalla hallintolain 7a luvun oikaisumenettelyn ja hallinto-oikeuteen etenevän muutoksenhakuväylän avulla. Tällainen muutoksenhakuprosessi mahdollistaa myös tehokkuuden, riittävän asiantuntemuksen ja oikeusturvan varmistamisen muutoksenhaussa.

Yksityisen ja julkisen tilintarkastussektorin yhdistäminen

Julkishallinnon ja talouden tilintarkastajatutkintojärjestelmä (JHTT) voidaan yhdistää yksityisen sektorin järjestelmään, mutta tämä edellyttää muutoksia tilintarkastustehtävän määrittelyssä sekä tilintarkastajan raportointia ja vastuuta koskevassa sääntelyssä.

Työryhmän selvitystyötä on jatkettava ja laajennettava etenkin sen selvittämiseksi, mitä tavoitteita tilintarkastukseen kohdistuu valtion ja kuntien hallinnossa ja miten uudella sääntelyllä voidaan tavoitteita saavuttaa. Tilintarkastustehtävän sisällön ja tilintarkastajan raportoinnin määrittelyn on oltava tarkkaa.

Julkisen sektorin tilintarkastajien hyväksyminen ja valvonta voidaan yhdistää TILAn vastuulla olevaan hyväksymis- ja valvontajärjestelmään. TILAn kokoonpanoa voidaan laajentaa ja sen sihteeristön resursseja voidaan vahvistaa julkishallinnon osaamisella.

Keskittämislle ja yhdistämiselle vartenotettava vaihtoehto kauppakamarin mielestä on edelleen kehittää yksityisen ja julkisen sektorin tilintarkastajajärjestelmiä toisistaan erillään. Erillään kehittäminen on perusteltua, jos tilintarkastustehtävän ja raportoinnin sisällön määrittelyä ei kyetä yhdenmukaistamaan riittävästi.

Tilintarkastuslain muuttamisesta

Lakiehdotuksesta tulisi tehdä selvä ja yksinkertainen siten, että tulkintamahdollisuuksille jäisi mahdollisimman vähän tilaa. Esimerkiksi uuden kohdan 31 § 1 ja 2 momentin epäselvyys voisi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin. Lainkohdassa on lueteltu tilintarkastajaksi hyväksymisen edellytykset. 2 momentin mukaan henkilö on sopimaton tehtävään, jos hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu kolmen viimeisen vuoden aikana sakkorangaistukseen, viiden viimeisen vuoden aikana ehdolliseen vankeusrangaistukseen, yhdyskuntapalveluun tai valvontaan taikka viimeisen kymmenen vuoden aikana vankeuteen rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton toimimaan tilintarkastajana. Tämän mukaisesti henkilö, joka on esim. ylinopeudesta saanut rangaistuksena sakkoa on sopimaton tehtävään tai lainkohdan tulkinta voidaan tehdä niin, että sakkotuomion saanut voidaan katsoa olevan sopimaton tehtävään, jos rikos osoittaa hänen olevan sopimaton tehtävään.

Jatkovalmistelun keskeisiä kohtia

Tilintarkastusvelvollisuuden laajuutta ja ulottuvuutta on arvioitava jatkuvasti. Tilintarkastusvelvollisuuden raja-arvoja on tarvittaessa nostettava siten, että lopputulos on kustannustehokas sekä eri sidosryhmien ja elinkeinoelämän kokonaisedun mukainen.

Julkisen hallinnon tilintarkastustehtävän sisältöä on selvitettävä tarkemmin. Kunnan tilintarkastajan tehtävästä säädetään kuntalaissa. Valtionhallinnon ja muiden julkissektorin tilintarkastajien tehtäviä koskevat säännökset ovat toisaalla. Valtion ja kunnan tilien ja hallinnon tilintarkastuksen sääntelyn yhdenmukaisuus vaikuttaa hyväksymisen sekä valvonnan säädös- ja organisaatoratkaisuihin. Sen vuoksi näiden kysymysten selvitystä on tehtävä vielä paljon nykyistä enemmän ennen lopullisten ratkaisujen tekemistä.