

Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen

Selvitysmiehen raportti

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu
Kilpailukyky
1/2010



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

EDWARD ANDERSSON

Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen

Selvitysmiehen raportti

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Kilpailukyky

1/2010

Tekijät Författare Authors Edward Andersson	Julkaisuaika Publiceringstid Date Tammikuu 2010 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen – Selvitysmiehen raportti		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Tavoitteena oli selvittää, millaisia tilintarkastuspalveluja ja millaista tilintarkastusosaamista Suomessa tarvitaan tulevaisuudessa sekä tämän perusteella selvittää nykyisen tilintarkastajajärjestelmän uudistamistarvetta. Tämän perusteella tarkoituksena oli lisäksi selvittää tarvetta uudistaa tilintarkastajien valvontajärjestelmää. Lisäksi selvityksessä tuli antaa näihin liittyvät tarvittavat kehittämissuhteet. Selvitystä toteuttamaan valittiin professori Edward Andersson.</p> <p>Selvityksessä esitetään tilintarkastajajärjestelmän yhtenäistämistä luomalla uusi tilintarkastajan ammattitutkinto yhteiseksi kaikille tilintarkastajille. Tämä toisi pätevyyden pk-yritysten tilintarkastajaksi. Ehdotetun perustutkinnon lisäksi olisi mahdollista suorittaa lisämoduuli, joka pätevoittäisi mm. julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden sekä luotto- laitosten ja vakuutusyritysten tilintarkastuksiin. Vastaavasti olisi mahdollista suorittaa tutkinnon yhteydessä lisämoduuli, joka antaisi pätevyyden toimia kuntien, seurakuntien, yliopistojen ja muiden vastaavien julkisyhteisöjen tilintarkastajana. Näin ollen kaikille julkisyhteisöjen tilintarkastukseen suuntautuvilla tilintarkastajilla syntyisi pätevyys toimia tilintarkastajana myös yksityissektorilla.</p> <p>Toinen keskeinen selvityksessä esitetty uudistus liittyy tilintarkastajien valvontaan. Tilintarkastajatutkintojen yhdistämisen myötä myös auktorisointi- ja valvontaelimiä esitetään yhdistettäväksi. Kaikkien tilintarkastajien hyväksyminen ja valvonta keskitettäisiin jatkossa yhdelle toimielimelle. Auktorisointi- ja valvontaelin rakennettaisiin nykyisen Keskuskaupakamarin tilintarkastuslautakunnan pohjalle, jonka kokoonpanoa ja nimitysmenettelyä esitetään tarkistettaviksi. Näin kaupakamarien tilintarkastusvaliokunnat ja julkishallinnon ja -talouden tarkastuslautakunta jäisivät tarpeettomiksi. Mm. muutoksenhakuelimenä toimivan Valtion tilintarkastuslautakunnan ja korkeimman hallinto-oikeuden asemaan selvityksessä ei esitetä muutoksia.</p> <p>Selvityksessä on käsitelty hyväksymivaatimuksia ja uuden ammattitutkinnon sisältöä ottaen huomioon EU:n tilintarkastusdirektiivin vaatimukset sekä toisaalta mahdollisuudet kansallisesti asettaa kriteerit pk-yritysten tilintarkastukselle hallinnollisen taakan vähentämistavoitteiden mukaisesti.</p> Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Sanna Alakare, puh. 010 606 3610		
Asiasanat Nyckelord Key words tilintarkastus, tilintarkastaja, KHT, HTM, JHTT, auktorisointi, valvonta		
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-331-4	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 102	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish	Hinta Pris Price 20 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Esipuhe

Tilintarkastusta koskeva sääntely on viime vuosina kasvanut merkittävästi ja erityisesti julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhteisöjen tilintarkastusta koskevia vaatimuksia on tiukennettu, mikä näkyy myös vuonna 2007 voimaan tulleessa tilintarkastuslaissa. Lakia uudistettaessa tilintarkastajajärjestelmän rakenteisiin ei puututtu. Kolme tilintarkastajakategoriaa säilyi ja siten KHT-, HTM- ja JHTT-tilintarkastajat toimivat kukin hieman erilaisten yhteisöjen tilintarkastajina lainsäädännössä määritetyn tehtäväjaon mukaisesti. Nykyjärjestelmässä eri tilintarkastajia koskevat säännökset eroavat toisistaan, mitä ei ole pidetty selkeänä eikä yhtenäisenä. Järjestelmä on myös kansainvälisesti poikkeava.

Tilintarkastajaresurssija ei järjestelmän hajanaisuuden vuoksi välttämättä saada tilintarkastuspalveluja tarvitsevien erilaisten yhteisöjen käyttöön parhaalla mahdollisella tavalla. Myös valvonnan yhtenäisyyden ja tasalaatuisuuden varmistaminen on haasteellista, sillä valvontajärjestelmä on rakennettu tilintarkastajakategorioiden mukaisesti ja hajautettu usealle eri toimijalle.

Tilintarkastajajärjestelmän uudistamistyön pohjaksi työ- ja elinkeinoministeriössä laadittiin joulukuussa 2008 arviomuistio, jossa tuotiin esiin erilaisia uudistamisessa huomioon otettavia näkökohtia. Arviomuistio lähetettiin lausunnolle ja lausuntopalautteen saavuttua oli selvää, että uudistamistarpeen laajempi arviointi on perusteltua antaa selvitysmiehen tehtäväksi.

Selvitysmieheksi ministeri Tarja Cronberg kutsui professori Edward Anderssonin. Selvityksen määrääjäksi asetettiin 31.12.2009. Tavoitteena oli selvittää, millaisia tilintarkastuspalveluja ja millaista tilintarkastusosaamista Suomessa tarvitaan tulevaisuudessa sekä tämän perusteella selvittää nykyisen tilintarkastajajärjestelmän uudistamistarvetta. Tämän perusteella tarkoituksena oli lisäksi selvittää tarvetta uudistaa tilintarkastajien valvontajärjestelmää. Lisäksi selvityksessä tuli antaa näihin liittyvät tarvittavat kehittämissuhteet. Selvitys keskittyi kirjanpitolain mukaan kirjanpitovelvollisten taloudelliseen raportointiin ja sen tilintarkastukseen.

Tilintarkastajajärjestelmän uudistamista koskevan selvitystyön lähtökohdaksi asetettiin tilintarkastusvelvollisuus siinä laajuudessa kuin se on vuonna 2007 voimaan tulleessa tilintarkastuslaissa. Selvityksen tavoitteena oli kuitenkin arvioida, onko EU-sääntelyyn perustuvien tilintarkastusta koskevien vaatimusten soveltaminen perusteltua ulottaa koskemaan kaikkia lain edellyttämiä tilintarkastuksia ottaen huomioon mm. tilintarkastajan erilaisten asiakkaiden erityyppiset tarpeet ja hallinnollisen taakan vähentämistä koskevat tavoitteet.

Valmistuneessa raportissaan selvitysmies esittää ehdotuksensa tilintarkastajajärjestelmän sekä siihen liittyvän valvonnan yhtenäistämistä.

Selvitystyön tueksi ministeriö asetti seurantaryhmän. Ryhmän puheenjohtajana toimi professori Edward Andersson ja jäsenenä lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen

oikeusministeriöstä, budjettineuvos Petri Syrjänen valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Marja-Leena Rinkineva työ- ja elinkeinoministeriöstä, professori Pentti Meklin julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnasta, pääsihteeri Pasi Horsmanheimo Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnasta, puheenjohtaja Jukka Mähönen valtion tilintarkastuslautakunnasta, KHT- ja JHTT-tilintarkastaja Eero Prepula Julkishallinnon ja -talouden tarkastajat ry:stä, hallituksen jäsen Eija Niemi-Nikkola KHT-Yhdistys - Föreningen CGR ry:stä, varapuheenjohtaja Tuire Manila HTM-tilintarkastajat ry:stä, asiantuntija Päivi Rätty Elinkeinoelämän Keskusliitto ry:stä, kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus Suomen Kuntaliitto ry:stä, lainsäädäntöasioiden päällikkö Janne Makkula Suomen Yrittäjät ry:stä sekä hallitussihteeri Sanna Alakare työ- ja elinkeinoministeriöstä, joka toimi lisäksi seurantaryhmän sihteerinä.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää parhaat kiitoksensa professori Anderssonille selvityksen toteuttamisesta ja ehdotuksista tilintarkastajajärjestelmän uudistamiseksi. Ministeriö kiittää lämpimästi myös seurantaryhmää selvitysmiehen työn tukemisesta sekä muita henkilöitä, jotka ovat erilaisissa keskusteluissa ja haastatteluisissa asiantuntemuksellaan edesauttaneet selvitystyön etenemistä.

Helsingissä 10. päivänä joulukuuta 2009

RAIMO LUOMA

Osastopäällikkö

Työelämä- ja markkinaosasto

Sisältö

Esipuhe.....	5
I Johdanto.....	9
Selvitystoimeksiannon tausta ja rajaus.....	9
Toimintaympäristö ja sen muutokset	9
Kansainvälisistä muutospainesta.....	11
Ehdotettavien uudistusten tavoitteet	11
II Tilintarkastusvelvollisuuden laajuus	14
III Eri osaamistason tilintarkastajien tarve ja kolmen kategorian yhdistäminen	17
Tilintarkastajakategorioista eräissä muissa maissa.....	22
IV Tilintarkastajatutkintojen vaatimukset.....	25
Tilintarkastajien tutkintonimikkeet.....	31
Ehdotus.....	31
V Kuntien ja muiden vastaavien yhteisöjen tilintarkastuksesta	33
VI Tilintarkastajien auktorisointi ja valvonta	37
TILAn ja TIVAn asema uudistuksessa.....	37
VALAn asema.....	43
Muutoksenhaku valvonta-asioissa	43
VII Tilintarkastajan perustutkinnon sekä lisämoduulien tutkintovaatimukset.....	45
Siirtymäsäännökset.....	47
VIII Pienyritysten hallinnollisen taakan vähentäminen	50
Kilpailuneutraliteetti tilintarkastuksen alalla	52
IX Tilintarkastajien valvonta ja laadunvarmistus.....	54
Yleisen edun kannalta merkittävät yhteisöt	55
X Tilintarkastajien tarve ja riittävyys.....	58
Tilintarkastajan vahingonkorvausvastuu	61
Tiivistelmä ja suositukset	63
Sammandrag och rekommendationer	67
Liite 1 Arviomuistio.....	72
Liite 2 Hankekuvaukset.....	96
Liite 3 Seurantatutyöryhmän kokoonpano sekä selvityksessä haastatellut henkilöt	100

I Johdanto

Selvitystoimeksiannon tausta ja rajaus

Hyväksyessään uuden tilintarkastuslain (459/2007) eduskunta lausui muun ohessa edellyttävänsä, ”että hallitus valmistelee yhteistyössä KHT-, HTM- ja JHTT-yhdistysten kanssa tilintarkastajien tutkintovaatimusten kokonaisuudistuksen niin, että kaikille tilintarkastajille on yhteinen perustutkinto, jonka jälkeen voidaan erikoistua ja suorittaa erikoistumistutkinnot”. Tämä selvitystyö onkin pantu vireille erityisesti tuon eduskunnan ponnen johdosta. Samanaikaisesti on annettu tehtäväksi selvittää tarvetta uudistaa tilintarkastajien valvontajärjestelmää. Muut selvityksessä käsiteltävät asiat eivät ole itsenäisiä selvityskohteita, vaan ne liittyvät niin läheisesti tilintarkastajajärjestelmän uudistamiseen, että niiden käsittely on perusteltua tässä yhteydessä.

Selvityksessä käsiteltävät asiat ovat luonteeltaan lähinnä organisatorisia. Tilintarkastusvelvollisuus ja muut tilintarkastukseen liittyvät aineelliset asiat on säännelty osin EU:n tilintarkastusdirektiivin pohjalta vuonna 2007 säädetyssä tilintarkastuslaissa, jota on sovellettu niin lyhyen ajan, että muutostarpeita ei ole ilmennyt tai että muutosten harkitseminen on ennaikaista.

Valtion tilintarkastuksesta on säädetty perustuslain 90 §:ssä. Siihen ei sovelleta tilintarkastuslakia eikä se ole tämän selvitystyön kohteena. Valtiontalouden tarkastusvirasto palkkaa kuitenkin melko paljon auktorisoituja tilintarkastajia ja on jo tämän vuoksi kiinnostunut tilintarkastajajärjestelmästä ja tilintarkastajien ammatillisesta osaamisesta. Se osallistuu myös kansainväliseen yhteistyöhön julkisen talouden tarkastusstandardien kehittämiseksi.

Toimintaympäristö ja sen muutokset

Tilintarkastuksen nyky-ympäristöä ja sen toteutuneita sekä ennakoitavissa olevia tulevia muutoksia on kuvattu työ- ja elinkeinoministeriön arviomuistiossa 17.12.2008. Muistio on ollut lausuntokierroksella, ja siihen on saatu suuri määrä lausuntoja viranomaisilta, järjestöiltä ja yrityksiltä, jotka eri tavoilla ovat tekemisissä tilintarkastuksen kanssa. Lausunnoissa on yleisesti tunnustettu, että arviomuistio antaa nykytilanteesta ja alan haasteista asianmukaisen kuvan. Eräissä julkisyhteisöjen tilintarkastusta lähellä olevien lausunnonantajien lausunnoissa on tosin esitetty, että arviomuistio ei riittävästi kuvaa julkisyhteisöjen tilintarkastuksen erityispiirteitä. Olen pyrkinyt jatkossa esityksiä tehdessäni ottamaan julkisyhteisöjen tilintarkastuksen erityispiirteet huomioon.

On perusteltua ottaa arviomuistio tämän mietinnön liitteeksi. Näin menetelmällä meillä on asianmukainen kuva nykytilanteesta. Muistiossa esitettyihin

tilintarkastajajärjestelmäämme liittyviin haasteisiin olen pyrkinyt ottamaan kantaa ehdotuksia tehdessäni.

Tämän selvitystyön tarkoituksena on 28.4.2009 päivätyn ja samoin liitteenä olevan hankekuvauksen mukaan selvittää, millaisia tilintarkastuspalveluja ja millaista tilintarkastusosaamista Suomessa tarvitaan tulevaisuudessa sekä tämän perusteella selvittää nykyisen tilintarkastajajärjestelmän uudistamistarvetta. Lisäksi tarkoituksena on selvittää tarvetta uudistaa tilintarkastajien valvontajärjestelmää. Selvityksen tulee keskittyä kirjanpitolain mukaan kirjanpitovelvollisten taloudelliseen raportointiin ja sen tilintarkastukseen. Tähän sisältyisi tietenkin myös julkisen hallinnon tilintarkastus, varsinkin kun harkitaan olemassa olevien tilintarkastajakategorioiden yhdistämistä.

Kun pohditaan tulevaisuuden ongelmia, on syytä ottaa lähtökohdaksi nykytilanne. Lakisääteinen tilintarkastus on toiminut Suomessa jo kauan ja se on yleisesti ottaen selviytynyt hyvin sille asetetuista vaatimuksista. Mitään merkittäviä epäkohtia ei liene ilmennyt eikä myöskään ole ollut suuria kirjanpitoskandaaleja, joiden yhteydessä olisi voitu moittia tilintarkastustoimialaa. Tämä ei tietenkään merkitse sitä, ettei löytyisi parannettavaa ja kehitettävää. Alan kansainvälistymiseen on panostettava paljon entistä enemmän.

Maailma ja sen myötä kansainvälinen talous muuttuvat nopeasti, ja tilintarkastustoiminnan on voitava seurata tätä kehitystä. Varsinkin suuria ja noteerattuja sekä monikansallisia yrityksiä koskevat tilinpäätösnormit yhtenäistyvät, monimutkaistuvat ja ovat jatkuvien muutosten kohteena. Tilintarkastustoimen on voitava seurata tätä kansainvälistä kehitystä. Käytännössä tämä vaatimus koskee ensisijaisesti niitä tilintarkastajia, joilla on näiden yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastustehtäviä. Niille tilintarkastajille, jotka lähinnä palvelevat kotimaisia keskisuuria tai pieniä yrityksiä, uuden tiedon ja osaamisen jatkuvat hankkimispaineet eivät ole yhtä suuria, joskaan tilintarkastusta koskevat säännökset ja vaatimukset eivät juuri ole erilaisia riippuen tarkastuskohteen koosta. Silti tarkastuskohteiden koon tulisi voida jollakin tavoin ilmetä ainakin tilintarkastajiin kohdistetuissa tutkinto- ja muissa vaatimuksissa. Ei voine olla tarkoituksenmukaista rasittaa kaikkia tilintarkastajia sellaisilla vaatimuksilla, jotka käytännön elämässä tulevat eteen vain pienelle osalle tilintarkastajista. Tämä puhuu sellaisen järjestelmän puolesta, jossa yhteisöjen ja säätiöiden tarkastuksia suorittavia tilintarkastajia on edelleen kahta laatua, joista vaativamman korkeakoulututkinnon ja tilintarkastajatutkinnon suorittaneet (= nykyinen KHT) hoitavat käytännössä vaativimmat tilintarkastustehtävät ja ovat toisaalta ainakin tiukemman valvonnan kohteena. Tämä järjestelmä ei poikkeaisi sanottavasti nykyjärjestelmästä.

Tilintarkastuslailla (459/2007) sisällytettiin EU:n tilintarkastusdirektiivin vaatimukset Suomen lainsäädäntöön. Sekä KHT- että HTM-tutkinnon vaatimukset vastaavat sitä, mitä direktiivissä edellytetään. Molemmilla nykyisillä tilintarkastajakategorioilla on siis EU-alueella tilintarkastajan pätevyys, joskin toimiminen ulkomailla edellyttää ns. kelpoisuuskokeen suorittamista ao. maassa. Mutta sekä

kansainvälinen yhteisö että kotimainen lainsäädäntö voivat asettaa eräiden yhtiöiden tilintarkastajille korkeammat osaamisvaatimukset, minkä tulisi jollakin tavoin ilmetä tilintarkastajien tutkintovaatimuksista.

Kansainvälisistä muutospaineista

Kirjanpitolainsäädäntö ei voi enää olla puhtaasti kansallista lainsäädäntöä, vaan se on vahvojen kansainvälisten yhtenäistämistoimien kohteena. Näiden tuloksena ovat syntyneet tilintarkastusta koskevat ISA-standardit sekä tilinpäätöksiä melkoisesti mullistava IFRS-säännöstö, joka painottaessaan yritysten arvoa ja taseen eri komponenttien arvostusta ottaa erityisesti huomioon noteeratut yhtiöt ja niiden osakkaiden sekä pörssikauppaa harjoittavien intressit. EU on hyväksynyt IFRS-säännösten ja vaatii sen soveltamista noteerattujen yhtiöiden konsernitilinpäätöksiin. Pieniin ja keskiuuriin kotimaisiin yrityksiin IFRS-säännöstö on huonosti soveltuva eikä PK-yrityksiin tarkoitettu modifioitu IFRS ole ainakaan vielä toteutunut. EU:n tilintarkastusdirektiivin perusteella IFRS-säännösten hallinta sisältyy kuitenkin tilintarkastajatutkinnon vaatimuksiin, mikä on Suomessa toteutettu vuonna 2007 säädetyllä tilintarkastuslailla ja sen perusteella annetulla TEM:n asetuksella. Suomalaiset tilintarkastajat joutuvat hallitsemaan kahta eri tilinpäätössäännöstöä, sekä kotimaista että IFRS:n mukaista. Näin on yleensä muissakin EU-valtioissa.

Viime vuosisadan vaihteessa USA:ssa ja Euroopan mantereella tapahtuneet muutamat suuret kirjanpito- ja tilinpäätösväärinkäytökset ovat johtaneet entistä suuremman huomion kiinnittämiseen tilintarkastajien valvontaan. Tämä koskee erityisesti noteerattuja yrityksiä, joille ulkomaisten pääomamarkkinoiden luottamuksen saavuttaminen ja säilyttäminen on keskeisen tärkeää. Enää ei hyväksytä laadunvarmistuksen ja sen valvonnan hoitamista pelkästään tilintarkastajien ja niiden järjestöjen sisäisenä aktiivisuutena, vaan vaaditaan tähän toimintaan vahvaa yhteiskunnan panosta erityisesti yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien osalta. Suomen lisäksi useissa muissakin maissa joudutaan kehittämään valvontaan ja laadunvarmistukseen uusia rakenteita, jotta entistä tärkeämmäksi käynyt ulkoinen luottamus tilintarkastustoimeen säilyisi.

Ehdotettavien uudistusten tavoitteet

Suomessa on vasta 2007 säädetty uusi tilintarkastuslaki, jolla lainsäädäntöomme sisällytettiin EU:n direktiiveistä aiheutuvat vaatimukset. Samalla otettiin kantaa useisiin muihinkin kysymyksiin, joiden näin tuore sääntely ei nyt ole uudistustarpeiden kohteena. Tässä mietinnössä ei siis ole kysymys ”kokonaisuudistuksesta” vaan rajoitetuista uudistuskohdeista, jotka ovat luonteeltaan enemmän ”organisatorisia” kuin tilintarkastuksen sisältöön kohdistuvia. Eräissä työ- ja elinkeinoministeriön 17.12.2008 päivätystä arviomuistiosta esitetyissä lausunnoissa on tehty sellaisia-kin ehdotuksia, jotka minun harkintani mukaan eivät kuulu toimeksiantoni piiriin.

Mutta yleisesti on sanottava, että annetuista lausunnoista on ollut paljon apua mietinnön laatimisessa. Tämä koskee myös Tampereen yliopiston 26.5.2009 ja työ- ja elinkeinoministeriön 20.8.2009 tilintarkastuksen ajankohtaisista kysymyksistä järjestämiä seminaareja.

Minun tehtävänäni selvityshenkilönä ei ole asettaa uudistuksen tavoitteita, vaan se kuuluu niille, jotka toimivat alalla tai joiden toimintaan, asemaan tai intresseihin tilintarkastuksella on vaikutus. Hankekuvauksen mukaan ”selvitystyön tarkoituksena on selvittää, millaisia tilintarkastuspalveluja ja millaista tilintarkastusosaaamista Suomessa tarvitaan tulevaisuudessa sekä tämän perusteella selvittää nykyisen tilintarkastajajärjestelmän uudistamistarvetta”. Tehtävänä on myös arvioida, onko tilintarkastuksen EU-säätelyyn perustuvien vaatimusten soveltaminen perusteltua ulottaa koskemaan kaikkia lain edellyttämiä tilintarkastuksia.

Tämä selvitystehtävä pantiin vireille – niin kuin edellä jo todettiin – jotta eduskunnan lausuman mukaisesti uudistettaisiin tilintarkastajajärjestelmä yhden yhteisen perustutkinnon pohjalta. Minulle on siis asetettu tehtäväksi tällaisen järjestelmän valmistelu ja esittäminen. Laajemmalta kannalta katsottuna yhtenäinen tilintarkastajajärjestelmä ei ehkä ole tavoite, vaan pikemminkin keino, joka auttaa saavuttamaan ja ylläpitämään ne ylemmän tason tavoitteet, jotka tilintarkastukseen ja tilintarkastajiin on kohdistettava.

Tilintarkastajajärjestelmän keskeisenä ”ylimpänä” tavoitteena voidaan sanoa olevan tilintarkastuksen yhteiskunnallisen tehtävän vaatiman korkean laadun turvaaminen ja parantaminen. Tilintarkastus joutuu vastaamaan monenlaisiin sekä ulkomailta että kotimaassa siihen kohdistuviin vaatimuksiin. Sekä koti- että ulkomaisten viranomaisten ja yritysten luottamuksen saavuttaminen ja säilyttäminen on keskeinen tavoite, johon liittyy erityisesti kysymys luotettavan laadunvarmistuksen järjestämisestä. Tähän liittyy myös riippumattomuuden korostuminen entisestään.

Kaupallisten yritysten tilintarkastuksen vaikeusaste kasvaa jatkuvasti, ainakin kysymyksen ollessa niiden yritysten tarkastuksesta, jotka soveltavat IFRS-standardeja. On oltava tarjolla riittävästi tilintarkastajia, jotka ovat päteviä ottamaan vastaan tämän tason tehtäviä. Tilintarkastajien riittävyys turvaaminen on yleisestikin tavoite, johon maassamme on kiinnitettävä suurta huomiota. Uusien tilintarkastajien hyväksyminen tilintarkastajatutkinnoissa ei ole tällä vuosikymmenellä ehkä ollut aivan riittävä. Tämä liittyy siihen, miten tähän ammattiin pääsee, miten ammattia arvostetaan, mitkä ovat tulevaisuudennäkymät ja minkälaisen ansaintatason se turvaa verrattuna muihin rinnastettaviin ammatteihin. Ainakin osaksi tilintarkastusalalle hakeutumiseen voidaan vaikuttaa voimassa olevia säännöksiä tarkistamalla. Ennen kaikkea on varottava tekemästä sellaisia uudistuksia, jotka heikentävät tilintarkastajien rekrytointia.

Tärkeää on myös, että tarvittavia tilintarkastuspalveluja on saatavana kaikkialla maassamme. Tämä vaatimus puoltaa vahvasti kahden kaupallisen tilintarkastajakategorian olemassaoloa, sillä muualla kuin suurissa väestökeskuksissa tilintarkastuksen tarpeessa on lähinnä keskisuuria ja pieniä yrityksiä, joille tilintarkastajan

perustutkinnon suorittanut, nykyisiä HTM-tilintarkastajia vastaava tilintarkastaja on parhaiten sopiva. Näitä tilintarkastajia on ainakin tähän asti ollut kohtuullisesti saatavana maamme syrjäisemmilläkin seuduilla, kun taas KHT-tilintarkastajat ovat asettuneet voittopuolisesti suuriin väestökeskuksiin.

Erääksi uudistuksen tavoitteeksi on kirjattava tilintarkastajien nykyisen hajanaisen jälkikäteisen valvontajärjestelmän järkiperaistaminen ja laadunvarmistuksen saattaminen asianmukaiselle tasolle. Nykyisin HTM-tilintarkastajia valvovat TIVAt ja KHT-tilintarkastajia valvoo TILA. Valitusviranomaisena on VALA. JHTT-tilintarkastajia valvoo JHTT-lautakunta ja valitusviranomaisena on hallinto-oikeus. Vain ylin aste on sama eli KHO niissä tapauksissa, joissa siihen saa valittaa. Jälkikäteinen valvontajärjestelmä on siten hajautettu usealle toimijalle, mikä vaarantaa yhtenäisyyden ja tasalaatuisuuden varmistamisen. Nykytilanteen epäkohtia on kuvattu hyvin arviomuistiossa (s. 11-12). Sekä organisatoriset, taloudelliset että muut asialliset syyt puhuvat vahvasti nykyisen irrationaalisen järjestelmän muuttamisen puolesta.

Myös tilintarkastajien toiminnan ennakkolisessa valvonnassa eli laaduntarkastuksessa nykyisen järjestelmän hajanaisuus on selvä epäkohta, joka kuitenkin osaksi korjaantuu, jos eri tilintarkastajakategoriat yhdistetään yhden yhtenäisen valvontaviranomaisen alaisuuteen. Laaduntarkastus on pitkään ollut tilintarkastajajärjestöjen oman aktiivisuuden varassa. Tämä ei vastaa nykyvaatimuksia, vaan laaduntarkastuksen on oltava viranomaisjohtoista ja laadunvarmistuksen valvonnan tulee olla yhtenäistä. Tässä asiassa on TILAn toimesta tehty merkittävää valmistelutyötä (mietintö 17.6.2008) ja tuossa mietinnössä tehtyjä ehdotuksia on TILAssa jo alettu toteuttaa.

II Tilintarkastusvelvollisuuden laajuus

Toimeksiantoni mukaan selvitystyön lähtökohtana on tilintarkastusvelvollisuus siinä laajuudessa kuin se on vuoden 2007 tilintarkastuslain mukaan. EU:n tilinpäätösdirektiivin mukaan tilintarkastuspakon alaraja on olennaisesti korkeampi kuin Suomen tilintarkastuslain mukaan. Ns. vanhoista jäsenvaltioista Iso-Britannia, Saksa, Alankomaat, Belgia, Luxemburg, Irlanti ja Itävalta ovat omaksuneet direktiivin mukaiset euromääräiset alarajat (taseen loppusumma 4,4 milj. euroa ja liikevaihto 8,8 milj. euroa). Ranska, Italia, Espanja, Kreikka ja Portugali soveltavat jonkin verran alhaisempia euromääräisiä rajoja, mikä voi johtua siitä, ettei kansallista rajaa ole nostettu EU:n rajan nostamisen tahdissa. Kaikissa näissä maissa tilintarkastuspakon alaisen yrityksen palkansaajien määrän alaraja on direktiivin mukainen eli 50, mikä tietää Suomen oloissa jo varsin suurta yritystä.

Pohjoismaissa sovelletaan alhaisempia alarajoja. Ruotsissa tilintarkastuspakko on kaikilla osakeyhtiöillä, taloudellisilla yhdistyksillä ja avoimilla yhtiöillä, joilla on osakkaana juridinen henkilö. Eräiden muiden yritysten kohdalla alarajana on taseen loppusumma 25 milj. kruunua, liikevaihto 50 milj. kruunua ja palveluksessa olevien määrä 50 henkilöä, mutta tällä on vähäinen merkitys. Tanskan vastaavat luvut ovat taseen loppusumma 1,5 milj. kruunua, liikevaihto 3 milj. kruunua ja palveluksessa 12 henkilöä. Norjassa kaikki osakeyhtiöt ovat tilintarkastuspakon alaisia, mutta eräiden yritysmuotojen kohdalla on säädetty alarajat. Ruotsissa nykyisen hallituksen ohjelma edellyttää luopumista tilintarkastuspakosta niiden yritysten osalta, jotka eivät saavuta direktiivin mukaista alarajaa. Asiasta on julkaistu perusteellinen mietintö (SOU 2008:32), joka vahvasti tukee Reinfeldtin hallituksen ohjelman linjaa. Uudistus toteutetaan todennäköisesti tulevan talven aikana, mutta vielä ei ole tietoa siitä, mihin alaraja asetetaan. Tanskassa siirryttiin nykyjärjestelmään vuoden 2006 uudistuksella. Tarkoituksena oli – samoin kuin Ruotsissa – vähentää pienten yritysten hallinnollista taakkaa 25 prosentilla. Tanskassa on varauduttu alarajan edelleen nostamiseen direktiivin mukaisiin määriin, kun on saatu kokemuksia 2006 asetetun alarajan vaikutuksista. Norjassa on julkaistu mietintö NOU 2008:12 pienten yritysten tilintarkastuspakosta. Siinä selvitysryhmän enemmistö ei suositellut pienten yritysten vapauttamista tilintarkastajapakosta.

Suomen voimassa oleva tilintarkastuspakon alaraja (tilintarkastuslaki 4 §) on, että sekä päättäneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on täyttynyt enintään yksi seuraavista edellytyksistä:

- 1) taseen loppusumma ylittää 100 000 euroa;
- 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 200 000 euroa; tai
- 3) palveluksessa on keskimäärin yli kolme henkilöä.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti VIRKE on lausunnossaan TEM:n arvio-
muistiosta ilmoittanut Verohallituksen tilastojen perusteella, että pakollinen tilin-
tarkastus koskee noin 62 000 yritystä mutta että sen ulkopuolella on n. 270 000
verohallinnon yritysasiakasta. – Jos Suomi omaksuisi EU-direktiivin alarajan, pakol-
linen tilintarkastus koskisi vain n. 2 500 yhteisöä.

Nämä rajat ovat – varsinkin jos Ruotsissa kaavailtu uudistus toteutetaan – alem-
pia kuin missään muussa EU 15 -maassa. Olisiko niitä korotettava, varsinkin ottaen
huomioon, että Suomikin on ilmoittanut pyrkivänsä alentamaan pienyritysten hal-
linnollisia rasituksia. Ruotsin ja Norjan tuoreissa mietinnöissä on erittäin perus-
teellisesti pohdittu tällaisen ratkaisun etuja ja haittoja. En näe tarpeelliseksi käsi-
tellä tätä kysymystä laajasti. Ratkaiseva näkökohta juuri nyt on, että nykyinen ala-
raja vahvistettiin lailla vasta runsaat kaksi vuotta sitten eikä siitä ole vielä riittä-
västi kokemuksia. Joskin huomattava osa pienistä yrityksistä varmaankin käyttäisi
tilintarkastajaa, vaikka niillä rajan korottamisen jälkeen ei enää olisi siihen velvol-
lisuutta, rajan korottaminen voisi silti vaikuttaa erityisesti nykyisten HTM-tilintar-
kastajien työtilanteeseen. Tilinpäätösten luotettavuus saattaisi heikentyä, mikä vai-
kuttaisi epäedullisesti vero- ja eräiden muiden viranomaisten toimintaan. Vaikka
tilintarkastuspakosta vapautuvien yritysten kustannukset saattaisivat jonkin ver-
ran alentua, on mahdollista, että yhteiskunnan kustannukset vastaavasti kasvaisi-
vat esimerkiksi verotuksen alalla. Kaiken kaikkiaan tässä mietinnössä lähdetään toi-
meksiannon mukaisesti siitä, että laissa oleva tilintarkastuspakon alaraja säilyy. On
kuitenkin mahdollista, että asiaan on syytä palata joidenkin vuosien kuluttua, kun
on saatu kokemuksia Suomen järjestelmästä ja muiden Pohjoismaiden uudistuksista
sekä myös tietoja niistä EU-maista, joissa direktiivin korkeata alarajaa on jo sovel-
lettu usean vuoden ajan. Merkittävänä ongelmana Suomessa on, että EU:n määräyk-
set on yleensä laadittu lähinnä suuria yrityksiä varten, mutta Suomessa niitä joudu-
taan soveltamaan oman lakimme varsin alhaalle asetetun tilintarkastuspakon alai-
siin PK-yrityksiin.

Jos tilintarkastusvelvollisuuden alarajaa ei nosteta, on silti syytä pohtia kysy-
mystä, onko mahdollista keventää tilintarkastusta ja siten jonkin verran alentaa sen
kustannuksia niiden yritysten kohdalla, joilla on tilintarkastusvelvollisuus vain Suo-
men lain muttei EU-direktiivin mukaan. Tämä koskee suomalaisia yrityksiä, joiden
taseen loppusumma on 100 001 – n. 4,4 milj. euroa, liikevaihto on 200 001 – 8,8 milj.
euroa ja työntekijöiden määrä on 4–50 henkilöä. Tämä ryhmä muodostaa hyvin suu-
ren osan Suomen yrityskentästä, joten kevennys ei olisi vailla merkitystä, jos sellai-
nen olisi mahdollista toteuttaa.

Ne yritykset, jotka saattaisivat olla kevennetyn tilintarkastusvelvollisuuden koh-
teena, ovat hyvin erilaisia. Osakeyhtiössä, jolla on yksi osakas tai osakkaina vain
yhtiössä toimivia perheenjäseniä, tilintarkastuksella ei ole omistajien kannalta lain-
kaan samaa merkitystä kuin osakeyhtiössä, jossa eri osakkailla on ristiriitaiset int-
ressit tai jossa on sekä aktiivisia että passiivisia osakkeita. Tämänäyttöisille eroille
ei kevennystä kuitenkaan voitane rakentaa.

Eräissä jäsenvaltioissa EU:n tilintarkastuspakon alarajan alittavien pienten yritysten tilintarkastajat voivat samalla huolehtia yrityksen kirjanpidosta, jolloin voidaan säästää kustannuksia. Ruotsin suunnitellulla uudistuksella näyttää osaksi olevan tarkoituksena lieventää nykyisiä tiukkoja periaatteita siitä, millaista apua tilintarkastaja voi antaa tilintarkastusasiakkaalle, joka ei ole tilintarkastuspakon alainen (ks. SOU 2008:79, s. 150–154). Saksassa ns. *Steuerberater* huolehtii yleensä tilintarkastuksesta vapautetun pienyrityksen kirjanpidosta ja on samalla veroviranomaista kohtaan vastuussa sen oikeellisuudesta. *Iossa-Britanniassa* puolestaan tilintarkastaja voi antaa pienyrityksen johdolle ns. *compilation report*'in, jossa ei kuitenkaan varmenneta tilinpäätöstä. Uusi kevennetty muoto on ”*assurance service*”, joka on laillisen tilintarkastuksen ja *compilation report*'in välimuoto. Se perustuu yrityksen johdon kanssa käytyihin keskusteluihin ja rajoitettuihin tarkastustoimiin ja päättyy eräänlaiseen negatiiviseen vakuutukseen siitä, ettei virheitä ole. Tässä kuvatut Saksan ja Ison-Britannian järjestelmät koskevat lähinnä yrityksiä, joilla ei ole tilintarkastusvelvollisuutta. Varsinaista tilintarkastusta keveämmistä raporteista käytetään usein nimitystä ”*review*”:

Suomessa on periaatteessa pidetty kiinni siitä, että kirjanpito ja tilien tarkastus ovat kaksi eri asiaa, joita sama henkilö tai yhteisö ei voi hoitaa. Tosin pienten yritysten tilintarkastajat joutuvat usein auttamaan asiakastaan kirjanpidon atk-tekniikkaa, yhtiöoikeutta ja verotusta sivuavissa asioissa, mitä ei ole syytä pitää ongelmana. Mutta uudistus, joka sallisi pienyritysten kirjanpidon ja tilintarkastuksen yhdistämisen, merkitsisi suurta ja arveluttavaa muutosta. Kyse ei enää olisi riippumattomasta tilintarkastuksesta. Sellainen järjestelmä sopii vain maihin, joissa suurella osalla yrityksistä ei ole tilintarkastusvelvollisuutta lainkaan. Ei ole myöskään varmuutta siitä, että tällainen uudistus säästäisi merkittävästi pienten yritysten kustannuksia.

Olisi ajateltavissa, että tilintarkastajajärjestöt kehittäisivät Ison-Britannian mallien mukaan kevennetyn tarkastusmuodon (*review*), jota voitaisiin käyttää yrityksissä, joilla on Suomen lain muttei EU-direktiivin mukaan tilintarkastusvelvollisuus. Siirtyminen tällaiseen kevennettyyn tarkastusmuotoon edellyttäisi tilintarkastuslain muuttamista. Suhtaudun kuitenkin – samoin kuin HTM-yhdistys lausunnossaan – hyvin pidättyvästi siihen, että varmennustason alentamisella ”*review*-tasolle” voitaisiin saavuttaa PK-yrityksille sellaiset kustannussäästöt, että ne voisivat kompensoida tilintarkastajan lausunnon luotettavuuden laskun. On siis hyvin vaikea löytää tilintarkastuksen alueella keinoja, joilla PK-yritysten kustannusrasitusta voitaisiin pienentää aiheuttamatta samalla muissa suhteissa huononnuksia.

III Eri osaamistason tilintarkastajien tarve ja kolmen kategorian yhdistäminen

Nykytilanteessa tilintarkastuslaki (TTL) tuntee kaksi tilintarkastajakategoriaa, KHT-tilintarkastajat sekä HTM-tilintarkastajat. TTL 5-6 §:n mukaan siinä määriteltyihin suuriin yrityksiin on valittava ainakin yksi KHT-tilintarkastaja. Lisäksi monessa erityisalaa koskevassa laissa on säädetty velvollisuus KHT-tilintarkastajan valitsemiseen. Muissa kuin niissä yrityksissä, joilla on velvollisuus valita KHT-tilintarkastaja, voidaan vapaasti valita joko KHT- tai HTM-tilintarkastaja tai tilintarkastajat kummastakin kategoriasta.

KHT- ja HTM-tilintarkastajaksi pääsyn vaatimukset on säädetty TTL 30-31 §:ssä. Eroja on niiden välillä siinä, että KHT-tilintarkastajalta vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto ja vaativamman tilintarkastajatutkinnon suorittaminen. Tutkinnossa vaadittavan aineksen laajuus KHT-tutkinnossa ei ole kovin paljon suurempi kuin HTM-tutkinnossa, mutta kokeen vaatimustaso on reilusti korkeampi. Molemmat kategoriat ovat kuitenkin tilintarkastusdirektiivissä tarkoitettuja tilintarkastajia, joiden on muun muassa oltava perillä esim. IFRS-standardeista ja arvopaperimarkkinasäännöksistä, joskin niistä vaaditaan syvällisempiä tietoja KHT-kokeessa.

Tilintarkastuspalvelujen laatu ja tilintarkastajilta vaadittavan osaamisen taso määräytyvät pitkälti tilintarkastusasiakkaan koon, toiminnan laadun, kansainvälisyysasteen ja muiden sellaisten ominaisuuksien perusteella. Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastukseen kohdistuu erityisiä vaatimuksia. Kansainvälisinä konserneina toimivien yhteisöjen tilintarkastus vaatii paitsi monipuolista kansallista osaamista myös kansainvälistä verkostoitumista. Erityisesti tällaisten yritysten tilintarkastus vaatii paitsi suurta osaamista myös merkittävien resurssien käyttämistä alan kansainvälisen kehityksen seuraamiseen. Niiden tilintarkastus on nykyisin lähes kokonaan suurten kansainvälisten tilintarkastusketjujen hoidossa. Suomessa käytetyt tilintarkastajat ovat KHT-tilintarkastajia. On edelleen perusteltua ylläpitää vaativampi tilintarkastajakoe tällaisia vaativia tilintarkastustehtäviä varten.

Tilintarkastus valtaosassa Suomen tilintarkastusvelvollisista yrityksistä ei ole vaikeusasteeltaan yhtä vaativaa eikä edellytä samanlaista moniosaamista eikä samoja kansainvälisiä yhteyksiä kuin vaativimpien tilintarkastuskohteiden tilintarkastus. Tämä on otettu huomioon siten, että maassamme on kaksi yksityissektorin tilintarkastajakategoriaa, KHT- ja HTM-tilintarkastajat. Tällainen kahtiajako on edelleen perusteltu ainakin niin kauan kuin Suomen laki vaatii tilintarkastusta olennaisesti pienemmissä yrityksissä kuin lähes kaikissa muissa EU-valtioissa. Niissä yrityksissä, jotka eivät yllä EU-direktiivin asettamalle alarajalle, tilintarkastajan

osaamisvaatimukset ovat alhaisemmat. Jos ylläpidetään kaksi tilintarkastajan pätevyys- ja vaatimustasoa, sen tulee ilmetä tutkintovaatimuksista. Näin on ollut tähän asti ja näin tulisi ehdotukseni mukaan edelleen olla. Tärkein ratkaistava kysymys on, tulisiko kaikille auktorisoiduille tilintarkastajille asettaa direktiivin edellyttämä vaatimustaso vai tulisiko perustaa keskisuurten ja pienten yritysten tilintarkastuksia varten kansallinen tilintarkastajakategoria, johon kuuluvilla ei olisi direktiivin mukaista pätevyyttä ja jotka siis eivät saisi tarkastaa EU:n tilintarkastuspakon alaisia yrityksiä. Tätä kysymystä käsitellään jäljempänä luvussa IV.

Toisin kuin on asian laita muissa tarkastelemissani ETA-valtioissa, Suomessa on historiallisista syistä julkisyhteisöjen tilintarkastusta varten erillinen tilintarkastajakategoria, JHTT-tarkastajat, joista on itsenäiset säännökset laissa ja asetuksessa julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista (467-468/99). Perusteena tälle ratkaisulle on ollut se tosiasia, että julkisyhteisöjen talous poikkeaa merkittävästi yritysten taloudesta. Julkisyhteisöihin luetaan myös uudet joko julkisoikeudellisinä laitoksina tai säätiöinä toimivat yliopistot, joiden on valittava tilintarkastajiksi sekä JHTT-että KHT-tilintarkastaja tai -yhteisö (YliopistoL 64 §). Kun niiden toiminta perustuu pitkälti verotuloihin ja valtion rahoitusosuuksiin, tilintarkastajan tehtäviin kuuluu keskeisenä elementtinä myös toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden sekä rahavarojen ja valtionosuuksien käytön lainmukaisuuden arviointi. Tähän tehtävään tarvitaan erityisosaamista, joka sisältyy JHTT-tutkintoon. Kun sitä tullaan jatkossakin tarvitsemaan, nykyjärjestelmän säilyttäminen osana tässä mietinnössä esitettyä uudistusta on perusteltua.

Vastaavan julkisyhteisöjen tilintarkastajajärjestelmän puuttuminen muissa valtioissa voi - paitsi historiallisista syistä - johtua siitä, että kunnan ja valtion välinen suhde on järjestetty enemmän valtionjohtoiseksi kuin Suomessa (näin monissa Keski-Euroopan maissa). Muissa Pohjoismaissa puolestaan on viime vuosina lainvalmistelutasolla pohdittu erityisesti kuntien tilintarkastusta ja pyritty varmistamaan osaamisen lisäksi muun muassa sen riippumattomuutta. Tämä seikka on ollut Norjassa ja Tanskassa esillä kuntien tai niiden keskusjärjestöjen omistamien tilintarkastajayhteisöjen kohdalla. Suomessakin julkisyhteisöjen tilintarkastuksen riippumattomuuskysymykset saattavat kaivata tarkempaa keskustelua.

Valtiontalouden tarkastus on järjestetty perustuslain mukaan muusta tilintarkastustoiminnasta erillään Valtiontalouden tarkastusviraston kautta. Siihen liittyvät asiat eivät kuulu tämän toimeksiannon piiriin. Sinänsä valtio on taloutensa tarkastukseen palkannut sekä JHTT-että muita auktorisoituja tilintarkastajia.

Harkittaessa, onko perusteltua muuttaa nykyistä järjestelmää ja siirtä yhteen yhtenäiseen tilintarkastajakategoriaan, on syytä tarkastella asiaa sekä nykyjärjestelmän toimivuuden ja sen mahdollisten epäkohtien kannalta että myös sen pohjalta, minkälaisia tilintarkastajia tarvitsevat toisaalta Suomen yrityssektori ja toisaalta Suomen julkisyhteisöt sekä ns. kolmanteen sektoriin kuuluvat yhteisöt.

Nykyinen kolmen tilintarkastajakategorian järjestelmä on syntynyt historiallisen kehityksen tuloksena eikä perusteellisen analyysin ja valmistelun perusteella.

Ulkomaiden järjestelmistä Suomen nykyinen järjestelmä poikkeaa näkyvimmin siinä, että meillä on erikseen säännelty JHTT-kategoria julkisyhteisöjen tilintarkastuksia varten. Vastaavaa erillistä julkisyhteisöjen tilintarkastajakategoriaa ei ulkomailla ole. Käsitykseni mukaan ei voida sanoa, että nykyinen kolmijakoinen järjestelmä olisi toiminut huonosti. Kaikkiin kolmeen kategoriaan kuuluville tilintarkastajille on kehittynyt oma kohderyhmänsä, joskaan raja KHT- ja HTM-tilintarkastajien kohderyhmien välillä ei ole tarkka, kun myöskään lainsäädännössä ei ole vedetty tarkkaa rajaa, vaan pelkästään määrätty ne tapaukset, joissa on valittava KHT-tilintarkastaja.

Kaikkien tilintarkastajien ensisijainen tehtävä on taloudellisen toiminnan tuloksen tarkastaminen ja varmentaminen. Myös julkisella sektorilla sovelletaan nykyisin pääsääntöisesti kirjanpitolakia (esim. KuntaL 67-68 §), joten taloudellisen raportoinnin peruslähtökohdat ovat kaikilla tilintarkastuksen kohteilla samat. Tämä puhuu sen puolesta, että kaikkien tilintarkastajien peruskoulutuksen tulisi olla sama.

Organisatorisesti nykyinen kolmen tilintarkastajakategorian järjestelmä sisältää runsaasti irrationaalisia piirteitä, päällekkäisyyksiä ja vähemmän kustannustehokkaita ratkaisuja. Näihin ei olisi päädytty, jos tilintarkastajajärjestelmämme olisi alun perin kehitetty yhtenäisesti. Näiden organisatoristen epäkohtien poistaminen ja johdonmukaisen tilintarkastajajärjestelmän luominen kuuluu tämän selvitystehävän keskeisiin tavoitteisiin. On luonnollista yhdistää organisatoristen ja eräiden sisällöllisten uudistustarpeiden toteuttaminen.

Suomen EU:hun liittymisen jälkeen tilintarkastuksen kansainvälinen sääntely on kehittynyt merkittävästi. Osasyynä tähän olivat tunnetut tilintarkastusta sivuavat merkittävät talousskandaalit USA:ssa ja Keski-Euroopassa. Mutta ilman näitäkin kansainvälinen kehitys olisi kulkenut eteenpäin ja kehitys tulee jatkumaan. Tämä kehitys asettaa paineita myös Suomen tilintarkastussääntelyyn, varsinkin sikäli kuin on kyse kansainvälisesti toimivista, noteeratuista yrityksistä. Tilintarkastustoiminnan ulkoinen uskottavuus on keskeisen tärkeä; sen puuttuminen voisi olla suureksi haitaksi kansainvälisille yrityksillemme ja samalla Suomen kansantaloudelle.

Kansainväliselle tilintarkastussääntelylle on ollut ominaista, että sitä kehitettäessä pidetään silmällä ensisijaisesti suuryrityksiä. Pienyrityksille monet kansainvälisellä tasolla kehitetyt määräykset ja standardit ovat liian pitkälle meneviä tai tarpeettomia. Tämä kyllä tunnustetaan EU:n piirissä, mutta pienille ja keskisuurille yrityksille paremmin soveltuvien modifioitujen määräysten kehittäminen on hidasta. Tämä johtuu ainakin osaksi siitä, että EU:n tilinpäätösdirektiivin asettamat alarajat pakolliselle tilintarkastukselle ovat hyvin korkeat. Kun niiden mukaan PK-yrityksillä useimmissa jäsenvaltioissa ei ole tilintarkastusvelvollisuutta lainkaan, niitä eivät koske sellaiset määräykset ja standardit, jotka on laadittu ensisijaisesti suuryrityksien tilintarkastusta varten.

Suomessa tilanne on toinen. Koska tilintarkastusvelvollisuuden alaraja on meillä säädetty hyvin alhaiseksi, tulevat suurten yritysten tilintarkastuksia varten syntyneet normit meillä sovellettaviksi myös pienehköjen yritysten tilintarkastuksissa,

mikä tekee menettelyn tarpeettoman raskaaksi. Olisi pyrittävä pääsemään ratkaisuihin, joiden avulla pienten ja keskisuurten yritysten tilintarkastukseen liittyviä muodollisuuksia voitaisiin keventää. Tähän asiaan palataan jäljempänä.

Yrityssektorin puolella voidaan puhua aste-eroista siten, että suurimpien yritysten tilintarkastus on vaativampaa mutta tuskin perusluonteeltaan erilaista kuin pienempien yritysten tilintarkastus. Suurten ja varsinkin kansainvälisten yritysten tarkastus vaatii sellaista monialaosaamista, jota ei yksittäisellä tilintarkastajalla ole vaan jota voivat tarjota vain suurehkot tilintarkastusyhteisöt, joilla myös on vaadittavat kansainväliset yhteydet. Näiden yritysten tilinpäätöksissä sovelletaan IFRS-standardeja (ainakin konsernitason) ja muita kansainvälisiä normeja, kun taas keskisuurten ja pienten yritysten tilinpäätös yleensä perustuu kirjanpitolain säännöksiin (ns. FAS-tilinpäätös). Nämä erilaisuudet puoltavat kahden tilintarkastajatason (nykyiset KHT ja HTM) ylläpitämistä jatkossakin yksityissektorin puolella, vaikka tässä mietinnössä ehdotetaan yhtenäisen perustutkinnon muodostamista kaikille tilintarkastajille.

Kuntien ja muiden julkisyhteisöjen kirjanpito ja tilinpäätös eivät poikkea merkittävästi yksityisen puolen vastaavista. Niihinkin sovelletaan kirjanpitolakia. Julkisen puolen tilintarkastajilta voidaan siten edellyttää samaa kirjanpidon osaamista ja tilinpäätöksen analysointikykyä kuin yksityisten yritysten tilintarkastajilta. Tämä puoltaa yhtenäisen tilintarkastajan perustutkinnon muodostamista. Kuntasektorin ja tämän toimeksiannon piiriin kuuluvan muun julkisen sektorin tilintarkastuksessa on kuitenkin sellaisia erityispiirteitä, joita ei liity kaupallisten yritysten tilintarkastukseen. Kunnat ovat yhteisten palvelujen tuottajia, ja ne toimivat pääosin verotulojen ja valtionosuuksien turvin. Sekä kansalaisten että yhteiskunnan intressit puoltavat palvelutuotannon avoimuutta ja sen tarkoituksenmukaisuuden arviointia, mikä puolestaan edellyttää sellaista osaamista, joka ei ole yksityisen puolen tilintarkastajille tarpeen eikä sisälly heidän tutkintonsa vaatimukseen. Tämän vuoksi tarvitaan edelleen julkishallinnon tarkastuksen erityispiirteet hallitsevia tilintarkastajia, jotka vastaavat nykyisiä JHTT-tilintarkastajia. Saadakseen tämän pätevyuden tilintarkastajan perustutkinnon suorittaneen tulisi suorittaa lisämoduuli, jossa osoitetaan julkisyhteisöjen tilintarkastuksen erityispiirteiden hallinta.

Sitä vastoin julkisyhteisöjen tilintarkastukseen erikoistuva tilintarkastaja ei tarvitse sellaisia syvällisempiä tietoja esim. arvopaperimarkkina- ja verolainsäädännöstä kuin on tarpeen vaatia suuryritysten tilintarkastajilta. EU-direktiivien kautta tulleet IFRS- ja ISA-säännöt eivät juuri – ainakaan toistaiseksi – ole koskettaneet julkisyhteisöjen tarkastukseen suuntautuneita tilintarkastajia. JHTT-tarkastuksissa sovellettava ”julkishallinnon hyvä tilintarkastustapa” on ainakin merkittävästi suppeampi kuin ISA-standardeista johdettavat ohjeet, jotka antavat yksityissektorin hyvälle tilintarkastustavalle sen keskeisen sisällön. Ns. ISSAI-standardit merkitsevät kuitenkin kaupallisten yritysten ja julkisyhteisöjen hyvän tilintarkastustavan sisällön lähentymistä.

Tilintarkastajien yhtenäiseen perustutkintoon ei olisi järkevää eikä ehkä mahdollistakaan sisällyttää kaikkia niitä aineksia, jotka saattavat tulla eri aloilla toimivien tilintarkastajien eteen heidän toiminnassaan. Sekä vaativampiin yrityssektorin tarkastuksiin että kuntasektorin tarkastuksiin vaaditaan erityisosaamista, jota ei voida sisällyttää yhtenäiseen perustutkintoon paisuttamatta ja vaikeuttamatta sitä liiaksi. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että näitä tarkastustehtäviä suorittamaan pyrkivien olisi suoritettava kokonaan uusi tutkinto, vaan perustutkinnon päälle olisi mahdollista suorittaa lisäpätevyyden antavia moduuleja, toisaalta vaativien ja yleiseltä kannalta merkittävillä aloilla toimivien yritysten tarkastuksia sekä toisaalta julkisyhteisöjen tarkastuksia varten. Nämä kaksi moduulia olisi voitava suorittaa joko tilintarkastajan perustutkinnon yhteydessä (ei kuitenkaan molempia moduuleja samalla kertaa) tai erikseen perustutkinnon suorittamisen jälkeen. Epäonnistuminen lisämoduulin kokeessa ei estäisi tulemasta hyväksytyksi perustutkintosuorituksessa. Perustutkinto + edellinen moduuli vastaisivat asiallisesti KHT-tutkintoa ja perustutkinto + jälkimmäinen moduuli vastaisivat JHTT-tutkintoa, kun taas perustutkinto rinnastuisi nykyiseen HTM-tutkintoon. Muita laissa mainittavia moduuleja, esim. pankki- ja finanssialan yritysten tilintarkastajille kehitettyä moduulia ei ole syytä perustaa, jottei tilintarkastusala pirstaloituisi liikaa. Suomi on liian pieni maa voidakseen ylläpitää pienten erityisalojen spesialisteja ja vaatia niiden yksinomaista käyttöä ao. alalla. Tältä osin on perusteltua luottaa siihen, ettei esim. pankin tai vakuutusyhtiön tilintarkastajaksi valita taikka päävastuulliseksi tarkastajaksi yhteisön toimesta määrätä henkilöä, jolla ei ole tehtävään vaadittavaa substanssi-osaamista. Sellaista tehtävää ei hän edes saisi ottaa vastaan.

Tässä ehdotettu järjestelmä, jossa on tilintarkastajan perustutkinto ja sen päälle rakennetut kaksi lisämoduulia, on johdonmukaisempi kuin nykyjärjestelmä mutta säilyttää nykyjärjestelmän edut. Mielestäni on perusteltua - varsinkin tilintarkastuspakon rajan ollessa hyvin alhainen - että yksityisellä puolella on "yleistilintarkastaja"-kategorian lisäksi sellaisia lisämoduulin suorittaneita tilintarkastajia, joilla edellytetään olevan pätevyys vaativimpienkin tilintarkastustehtävien hoitamiseen. Kokonaan tilintarkastajan valintaa ei voida jättää markkinoiden tehtäväksi. Myöskään ei ole perusteltua vaatia kaikilta auktorisoiduilta tilintarkastajilta sellaista suuryritysten tilintarkastuksen syvällistä osaamista, jota useimmat heistä eivät tarvitse käytännön työssään. Näin korkean vaatimustason asettaminen kaikille tilintarkastusalalle pyrkiville voisi jopa vaikeuttaa alan rekrytointia ja vaikuttaa epäedullisesta alan kilpailuolosuhteisiin.

Julkisyhteisöjen tilintarkastukseen erikoistuneiden tilintarkastajien kannalta olisi positiivista, että heillä olisi - toisin kuin nykyisin - peruspätevyytenään yhtenäinen tilintarkastajan tutkinto, joka laajentaisi heidän toimintakenttäänsä. Kun päteviä, yksilöityjä perusteita ei ole esitetty sille, että julkisyhteisöjen tilintarkastuksen erityispiirteet hallitseva tilintarkastajakategoria lakkautettaisiin, on johdonmukaista esittää ratkaisua, jossa tämä pätevyys osoitetaan suorittamalla perustutkinnon lisäksi erityinen moduuli.

Suomessa on nykyisin kolmen henkilötilintarkastajakategorian lisäksi vielä kolme tilintarkastusyhteisökategoriaa, nimittäin KHT-yhteisö, HTM-yhteisö ja JHTT-yhteisö. Jos uudistus toteutuu siten, että kaikilla tilintarkastajilla on sama perustutkinto, en voi nähdä tarvetta ylläpitää kolmea kategoriaa, vaan ne voidaan yhdistää. Jos laissa vaaditaan tietynlaisen tilintarkastajan käyttöä, toimeksiannon saaneen yhteisön on asetettava vastuulliseksi tilintarkastajaksi tämän pätevyyden omaava tilintarkastaja.

On hyvin tärkeää, että tilintarkastuspalveluja on saatavana koko maassamme. Suurten yritysten tilintarkastuksiin erikoistuneet KHT-tilintarkastajat ovat luonnollista syystä keskittyneet pääkaupunkiseudulle ja muihin suuriin kaupunkeihin. HTM-tilintarkastajat ovat sitä vastoin asettuneet tasaisemmin koko maahan. Nykyistä HTM-kategoriaa läheisesti vastaavan tilintarkastajan perustutkinnon olemassaolo on eräänlainen tae sille, että tilintarkastuspalveluja voidaan saada myös syrjäisemmillä seuduilla. Tätä tukisi sekin, että julkispuolen tilintarkastajilla olisi uudessa järjestelmässä automaattisesti tilintarkastajan peruspätevyys, joka oikeuttaisi tarkastamaan kaupallisten yritysten tilit. Siirtymäsäännöksiä käsitellään jäljempänä.

Tilintarkastajakategorioista eräissä muissa maissa

Kaupallisen puolen tilintarkastajat jakautuvat joissakin Suomeen lähinnä vertailukelpoisissa maissa kahteen kategoriaan, joita voidaan hyvin verrata Suomen KHT- ja HTM-kategorioihin. Nämä kaksi kategoriaa eroavat yleensä toisistaan suoritettun korkeakoulututkinnon tason sekä tilintarkastajatutkinnon vaativuuden osalta. Vaativimpien tarkastuskohteiden tarkastuksiin on eräissä maissa – samoin kuin Suomessa – lain säännöksiin edellytetty valittavan vaativamman tutkinnon suorittaneita tilintarkastajia. Muissa maissa pätevimpien ja kokeneimpien tilintarkastajien valinta vaikeisiin kohteisiin hoituu markkinoiden kautta.

Ruotsissa on olemassa auktorisoituja tilintarkastajia sekä hyväksytyjä tilintarkastajia, joiden yhteismäärä on noin 4300. Edelliset ovat suorittaneet ylemmän tilintarkastajatutkinnon (högre revisorsexamen) ja jälkimmäiset tilintarkastajatutkinnon (revisorsexamen). Molemmat tutkinnot voi suorittaa samanaikaisesti. Molemmilla tilintarkastajaluokilla on nykyisin oikeus tarkastaa kaikkia yhteisöjä. Tämä on vähentänyt halukkuutta ylemmän tilintarkastajatutkinnon suorittamiseen. Tämän vuoksi onkin harkittu molempien tilintarkastajakategorioiden yhdistämistä. Jo nykyisin molemmat kategoriat ovat järjestäytyneet samaan edunvalvontajärjestöön.

Norjassa on kaksi tilintarkastajaluokkaa, valtion auktorisoima tilintarkastaja (statsautoriserat revisor) ja rekisteröity tilintarkastaja (registreret revisor). Kaikkiaan on noin 5000 tilintarkastajaa, joista noin 40 % kuuluu korkeampaan kategoriaan. Suuri osa tilintarkastajista ei toimi alalla päätoimisesti. Auktorisoiduilla tilintarkastajilla on korkeampi muodollinen pätevyys ja pörssiyrityksen tilintarkastajista ainakin yhden tulee kuulua tähän kategoriaan. Muutoin molemmilla kategorioilla on suunnilleen samat työtehtävät ja heillä on valtuutus tarkastaa kaikki yritykset.

Tanskan vuonna 2008 säädetyssä tilintarkastajalaissa ylläpidetään edelleen kahden tilintarkastajakategorian järjestelmä. Samoin kuin Norjassa on Tanskassa valtion auktorisoimia tilintarkastajia sekä rekisteröityjä tilintarkastajia. Auktorisoituilta tilintarkastajilta edellytetään vaativamman tilintarkastustutkinnon suorittamista sekä ylempää korkeakoulututkintoa. Tanskassa on noin 3500 rekisteröityä tai auktorisoitua tilintarkastajaa, jotka lähes kaikki toimivat tilintarkastusyhteisöissä.

Saksassa on maan kokoon nähden verraten vähän tilintarkastajia, mikä johtuu siitä, että pienillä yrityksillä ei ole koskaan ollut tilintarkastuspakkoa. Pienemmät yritykset käyttävät sitä vastoin lähes poikkeuksetta veroneuvonantajia (Steuerberater, Steuerbevollmächtig), joilla on paljon muitakin tehtäviä kuin veroneuvonta ja jotka antavat veroviranomaiselle eräänlaisen vakuutuksen tilinpäätöksen laadusta.

Varsinaiset tilintarkastajat ovat Wirtschaftsprüfer (WP; vastaa KHT-tarkastajaa) ja vereidigter Buchprüfer (vBP; vastaa HTM-tarkastajaa). Vain edelliset saavat tarkastaa pörssiyrityksiä ja muita suuryrityksiä. WP-kategorian tilintarkastajatutkinto on vaativampi kuin vBP-tarkastajilta vaadittava koe. Jälkimmäiseen ryhmään ei enää hyväksytä uusia tilintarkastajia.

Isossa-Britanniassa osakeyhtiöiden tilintarkastuspakon alarajan nostaminen useaan otteeseen, viimeksi 2008, alensi tilintarkastettavien yritysten määrän merkittävästi. Tästä on osaksi johtunut, että tilintarkastajien lukumäärä on 2000-luvulla alentunut arviolta ainakin 20 prosenttia. Tilintarkastajat hyväksyy kolme sikäläisen kauppa- ja teollisuusministeriön hyväksymää järjestöä (Recognised Qualifying Body), jotka ovat tilintarkastajien järjestöjä.

Näiden asettamat vaatimukset vaihtelevat jonkin verran, mutta tilintarkastajia on kahta luokkaa. Perustutkinnon suorittaneet ovat Chartered tai Certified Accountant, joka on enemmänkin eräänlainen koulutettu kirjanpitoasiantuntija. Vaativampi luokka on Registered Auditor. Jälkimmäisen nimikkeen käyttöoikeus edellyttää ns. Practising Certificate'a, jonka voi saada joidenkin vuosien käytännön tilintarkastajakokemuksen sekä suullisen kokeen perusteella. Käytännössä Registered Auditor -arvon saaneet suorittavat lakisääteiset tilintarkastustehtävät.

Ranskassa lakisääteisen tilintarkastuksen voivat suorittaa ainoastaan rekisteröidyt hyväksytyt tilintarkastajat (commissaire aux comptes). Nämä voivat suorittaa myös yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastukset. Tällaisiin yhteisöihin valittavien tilintarkastajien sopivuudesta antavat kuitenkin lausuntonsa etukäteen Ranskan rahoitustarkastusviranomaisen, pankkikomissio ja vakuutusvalvontaviranomaisen. Muita kuin lakisääteiseen tilintarkastukseen liittyviä tehtäviä voivat suorittaa myös maallikkotilintarkastajat ("expert-comptable").

Muiden EU:n jäsenvaltioiden osalta olen nojautunut EU:n piirissä vuoden 2007 alussa tehtyyn selvitykseen, joka osoittaa, että yleensä on vain yksi tilintarkastajakategoria, johon kuuluvilla on pätevyys suorittaa kaikki lakisääteiset tilintarkastukset.

Kaikissa edellä mainituissa EU-maissa on siis yksi tai kaksi tilintarkastajakategoriaa. Suomen järjestelmä ei siis poikkea merkittävästi vertauskelpoisten maiden järjestelmästä muuten kuin siinä, että meillä on myös JHTT-tilintarkastajakategoria.

Suomen JHTT-tilintarkastaja ei ole nykymääräysten mukaan EU:n tilintarkastusdirektiivin hyväksymä kategoria. Niissä maissa, joissa on kaksi kategoriaa, molempiin kategorioihin kuuluvien tilintarkastajien on täytettävä EU:n tilintarkastusdirektiivin asettamat vaatimukset, joten direktiivin kannalta heillä on sama pätevyys. Kahden kategorian ylläpitäminen on osoituksena siitä, että eri yritysten tilintarkastusten vaatimustaso voi vaihdella hyvinkin merkittävästi. Varsinkin niissä maissa, joissa tilintarkastusvelvollisuuden alaraja on korkea, ei tarvita kahta kategoriaa. Kehitys näyttääkin kulkevan kohti yhtä tilintarkastajakategoriaa. Kun käytännön elämässä kaikkien tilintarkastajien työtehtävät eivät vaadi samantasoista esim. kansainvälisten tilinpäätös- ja tilintarkastusstandardien hallintaa, on kuitenkin perusteltua ylläpitää vaativampi tutkinto niitä varten, jotka tähtäävät vaativampien tilintarkastustehtävien suorittamiseen. Eräissä edellä tutkituissa maissa on nimenomaisia lain säännöksiä, joiden mukaan pörssi- ja eräiden muiden yhtiöiden tilintarkastajilta vaaditaan ylemmän tilintarkastajatutkinnon suorittaminen. Kun tämä järjestely vastaa talouselämän realiteetteja, siitä ei ole aihetta meillä luopua. Suomessa, jossa tilintarkastuspakon alaraja on matala, on siis edelleen syytä ylläpitää kahden kaupallisen tilintarkastajakategorian järjestelmää, joka pääosin vastaa nykyistä KHT- ja HTM-järjestelmää. Mutta uutta olisi se, että KHT-tutkintoa vastaava tutkinto olisi vain perustutkinnon lisämoduuli, joten olisi mahdollista katsoa, että Suomessa on uudistuksen jälkeen vain yksi tilintarkastajakategoria. Tämän semanttisen kysymyksen merkitys on vähäinen.

Yhden ainoan perustilintarkastajatutkinnon käyttöönotto johtaisi luultavasti tilintarkastajien kapasiteetin tehokkaampaan käyttöön. Tämän perustutkinnon suorittaneet vastaisivat lähinnä nykyisiä HTM-tilintarkastajia ja heillä olisi oikeus tarkastaa kaikkia muita yrityksiä kuin niitä, joiden tarkastajiksi voimassa olevan lainsäädännön mukaan on valittava KHT- tai JHTT-tilintarkastaja. Tässä ei ole syytä yrittää selvittää, ovatko eri laeissa säädetyt vaatimukset KHT-tilintarkastajan käyttämisestä kaikissa tapauksissa perusteltuja. Mutta selvänä voidaan pitää, että ainakin pörssiyhtiöiden, suurten ulkomaisten konsernien tšekäläisten tytäryhtiöiden ja eräiden muiden merkittävien ”public interest” -yhteisöjen tilintarkastus edellyttää sellaista korkeamman tason osaamista, jota ei ole mielekästä vaatia pelkästään tilintarkastajan perustutkinnon suorittajilta ja joka olisi PK-yritysten tarkastamisen kannalta liian raskasta. Näihin vaativiin tehtäviin valmistautuvilta olisi vaadittava muun ohessa tarkka perehtyminen kansainvälisiin tilintarkastusstandardeihin (ISA), IFRS-pohjaiseen kirjanpitoon ja arvopaperimarkkinalainsäädäntöön ja corporate governanceen samoin kuin muita laajempi yhtiö- ja vero-oikeuden osaaminen. Vaadittava yksityissektorin lisämoduuli olisi voitava suorittaa sekä perustutkinnon yhteydessä että erikseen.

IV Tilintarkastajatutkintojen vaatimukset

Tämän mietinnön piiriin ei kuulu kannanotto tilintarkastajatutkintojen yksityiskohdaisiin vaatimuksiin. Yleisesti esitän kuitenkin, että molempien lisämoduulien suorittamisoikeuden edellytyksenä olisi ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen, aivan kuten nykyisin KHT- ja JHTT-tutkinnoissa. Nykyiset edellytykset, joilla ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamaton henkilö voi pitkän käytännön kokemuksen perusteella osallistua KHT- ja JHTT-tutkintoon, voisivat säilyä ennallaan (ks. TTL 30,4 ja 31,4 §). Tarvittavat teoreettiset täydennysopinnot voisi suorittaa sekä yliopistossa että ammattikorkeakoulussa.

Tilintarkastajan perustutkintoon osallistumisen edellytyksenä olisi, samoin kuin nykyisin HTM-tutkinnon osalta, alempi korkeakoulututkinto tai ammattikorkeakoulututkinto. Tämän tutkinnon sisältö olisi hyvin lähellä nykyisen HTM-tutkinnon sisältöä, koska sen tulisi antaa pätevyys kaikkien kaupallisten yritysten tilintarkastukseen, jollei korkeampaa eli KHT-vaatimusta ole säädetty. Tämän perustutkinnon nykyisiin vaatimuksiin lisäisin suppean perusannoksen julkisyhteisöjen tilintarkastuksen kannalta keskeistä säännösaineistoa tai sitä selostavaa suppeata kirjallisuutta, jos sellaista löytyy.

Yksityisen sektorin tilintarkastuksen lisämoduuli vastaisi nykyistä KHT-tutkintoa ja julkisyhteisöjen tilintarkastuksen lisämoduuli vastaisi nykyistä JHTT-tutkintoa. Arvelen, että järjestelmän uudistaminen ei aiheuttaisi merkittäviä muutoksia tutkintovaatimuksiin.

Verrattuna nykytilanteeseen tässä kuvattu tutkintorakenne merkitsisi päällekkäisyyksien poistamista. Tilintarkastustoiminnan perusosaaminen osoitettaisiin jo perustutkinnolla. Lisämoduulien suorittajien olisi osoitettava hallitsevansa niitä erityiskysymyksiä, joihin kumpikin lisämoduuli antaa pätevyyden. Kaupallisten yritysten tilintarkastuksessa on kysymys ennen kaikkea aste-erosta, niin kuin tähänkin asti on ollut KHT- ja HTM-tutkintojen välillä. Varsinkin KHT-tutkintoa vastaavassa lisämoduulin tutkinnossa ei olisi kuitenkaan mahdollista rajoittaa tutkimaan pelkästään perustutkinnon ja lisämoduulin välistä aineiston eroa, vaan tutkinnon kohteena olisi kaikki liikeyrityksen tilintarkastajan hallittava aines.

EU:n tilintarkastusdirektiivissä tilintarkastajille asetetut pätevyysvaatimukset on sisällytetty Suomen lainsäädäntöön tilintarkastuslailla ja sen nojalla annetulla alemmanasteisella sääntelyllä. Täten nämä vaatimukset olisivat automaattisesti myös tässä ehdotetun uuden tilintarkastajan perustutkinnon vaatimukset, jotka siis koskisivat myös julkisyhteisöjen tilintarkastuksiin suuntautuvia tilintarkastajia.

EU:n direktiivin vaatimukset koskevat kuitenkin vain tilintarkastajia, jotka tarkastavat tilintarkastuspakon alaisia yrityksiä. Direktiivin tilintarkastuspakolle asettamat alarajat ovat Suomen oloihin nähden varsin korkeat. Periaatteessa olisi siten

mahdollista muodostaa tilintarkastajakategoria, johon sovellettaisiin lievempiä vaatimuksia ja jolla olisi oikeus tarkastaa vain yrityksiä, jotka eivät ylitä direktiivin alarajaa.

Tilintarkastajan uuden yhtenäisen perustutkinnon tasosta olen edellä esittänyt, että sen vaatimukset tulisi asettaa suunnilleen nykyisen HTM-tutkinnon tasolle. Kun nämä vaatimukset on tilintarkastuslaissa säädetty sellaisiksi, että ne täyttävät EU:n tilintarkastusdirektiivin vaatimukset, nykyiset HTM-tilintarkastajat ovat siis - samoin kuin KHT-tilintarkastajat - direktiivin mukaisia tilintarkastajia. Jos tästä lähtökohdasta pidetään kiinni ja pyrkimyksenä on muodostaa yhtenäinen perustutkinto, myös julkisyhteisöjen tilintarkastajien olisi täytettävä direktiivin vaatimukset. Tämä toteutuisi alalle vasta pyrkivien osalta heidän suorittaessaan yhtenäisen perustutkinnon. Nykyisin toimivilta JHTT-tilintarkastajilta, jota eivät ole hankineet HTM- tai KHT-pätevyyttä, se edellyttäisi siirtymäajan järjestelyjä, joita käsitellään jäljempänä.

Tämän selvitystyöni aikana on useilta tahoilta esitetty, että kaikkien EU-direktiivin asettamien vaatimusten täyttäminen ei ole toiminnan kannalta tarpeen tilintarkastajille, jotka suorittavat PK-yritysten tai julkisyhteisöjen tilintarkastuksia. Tästä syystä on katsottu, että perustutkinnon vaatimustaso olisi asetettava jonkin verran direktiivin vaatimustason alapuolelle, jolloin perustutkinnossa ei vaadittaisi esim. IFRS-standardien ja corporate governance -sääntöjen osaamista ja Suomi voisi muutoinkin vapaammin määrätä tutkintovaatimukset.

Kun täten tulevan perustutkinnon vaatimustasosta vallitsee kaksi käsitystä, jotka eroavat toisistaan paljon periaatteellisesti (mutta käytännössä paljon vähemmän), olen päättänyt käsitellä molempien vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia ja jättää tämän keskeisen asian linjanvalinnan lopullisille päättäjille ilman kovin selkeää suositusta.

EU:n tilintarkastusdirektiivi koskee vain niiden yritysten tilintarkastuksia, jotka ylittävät tilinpäätösdirektiivissä asetetut, Suomen olojen kannalta korkeat rajat. Näitä yrityksiä arvioidaan olevan Suomessa vähemmän kuin 3 000. Suomen tilintarkastuslaki asettaa alarajan paljon alemmaksi, minkä johdosta Suomen tilintarkastuspakon alaisten yritysten lukumääräksi arvioidaan 60 000-65 000.

Perustutkinnon tason asettamista nykyiselle HTM-tasolle puoltaa se tosiasia, että asiasta on HTM-tilintarkastajien osalta päätetty tilintarkastuslailla vasta alle kolme vuotta sitten, jolloin asiasta käytiin mielipiteiden vaihtoa. Kun tämän selvitystoimeksiannon tarkoituksena on eduskunnan lausuman pohjalta valmistella nykyisten kolmen tilintarkastajakategorian yhdistämistä, tuntuisi omituiselta lähtökohdan vastaisesti päätyä ehdotukseen, joka johtaisi yhteen uuteen tilintarkastajakategoriaan, eli uuden, EU-direktiivin vaatimuksia vastaamattoman perustutkinnon suorittaneiden kategoriaan.

Tutkinnon asiasisällön kannalta kyse on lähinnä siitä, onko uudessa perustutkinnossa vaadittava IFRS-standardien, corporate governance'n ja eräiden muiden PK-yritysten tilintarkastuksissa harvemmin esille tulevien säännösten osaamista. Jos

nämä asiat sisällytetään perustutkintoon mutta niiden vaatimustaso tutkinnossa asetetaan kohtuulliselle, lähinnä teoreettiselle tasolle ilman vaikeita soveltamistehäviä, perustutkinto ei muodostuisi liian vaikeaksi. Myöskään HTM-tutkinnon tasoa TTL:n voimaantumisen jälkeen ei ole mielletty kohtuuttoman vaikeaksi. IFRS-standardit ja corporate governance ovat niin tärkeitä tilintarkastukseen liittyviä asioita, että jokaisen auktorisoidun tilintarkastajan tulisi olla niistä ainakin yleisellä tasolla perillä, vaikei hän ehkä joudu niitä käytännössä soveltamaan.

Suhteessa EU:hun ja muihin jäsenvaltioihin olisi myös selkeintä, että kaikki Suomessa auktorisoidut tilintarkastajat täyttäsivät tilintarkastusdirektiivin vaatimukset. Tämä on tilanne ainakin muissa Pohjoismaissa sekä niissä keskeisissä ”vanhoissa” EU-valtioissa, joista informaatiota on voitu saada. Jos tilintarkastajan kaaavailtu uusi perustutkinto ei täyttäisi direktiivin vaatimuksia, se merkitsisi myös sitä, että Suomen EU-kelpoisten tilintarkastajien lukumäärä alenisi vähitellen merkittävästi. EU-direktiivin vaatimukset täyttäviä tilintarkastajia ovat nykyisin KHT- ja HTM-tilintarkastajat, mutta HTM-tilintarkastajien poistuessa niiden tilalle tulevat perustutkinnon suorittaneet eivät täyttäisi direktiivin vaatimuksia. Vähitellen vain KHT-tilintarkastajat ja uudessa järjestelmässä yksityispuolen lisämoduulin suorittaneet olisivat EU-kelpoisia. KHT-tilintarkastajien määrä on viime vuosina ollut noin 700. Antaisiko näin pientä suuruusluokkaa oleva direktiivin vaatimukset täyttävä tilintarkastajakunta muille jäsenvaltioille oikean kuvan Suomen elinkeinoelämästä ja tilintarkastusammattista?

Kun tilintarkastuslaki säädettiin ja HTM-tilintarkastajien tutkintovaatimuksiin sisällytettiin tilintarkastusdirektiivin vaatimukset, jotta uudet HTM-tilintarkastajat olisivat direktiivin mukaisia tilintarkastajia, silloin jo toimineiden HTM-tilintarkastajien katsottiin automaattisesti täyttävän nämä vaatimukset. Tämä koski sekä teoreettista osaamista että saavutettua käytännön kokemusta. Näin olikin mielestäni luonnollista ja välttämätöntä menetellä, sillä kokonaisen tilintarkastajakategorian määrääminen suorittamaan uudistetun tutkinnon lisääntyneitä vaatimuksia ei voine tulla kysymykseen. Myöskään ei voida vaatia voimassa olevien tutkintojen täydentämistä lisäkokeella, jos tutkintovaatimuksiin syystä tai toisesta tehdään lisäyksiä. Jokainen tilintarkastaja on TTL 21 §:n velvollinen pitämään yllä ja kehittämään ammattitaitoaan, eikä tilintarkastaja saa ottaa vastaan tehtävää, johon hän ei omaa tarvittavaa pätevyyttä.

Edellisessä kappaleessa esitetyt näkökohdat eivät ole vaille merkitystä myöskään arvioitaessa nykyisten JHTT-tilintarkastajien siirtymistä yhteiseen perustutkintoon. Vaikka käytännön kokemuksen vaatimukset ovat JHTT-lain 9 §:n mukaan erilaiset kuin vastaavat vaatimukset tilintarkastuslain ja tilintarkastusdirektiivin mukaan, en voi pitää mahdollisena, ettei JHTT-tutkinnon perusteella suoritetuissa tilintarkastuksissa hankittua kokemusta olisi pidettävä riittävänä, kun JHTT-tilintarkastajat kollektiivisesti tulisi katsoa tilintarkastajan uuden perustutkinnon mukaisiksi tilintarkastajiksi. Opintojen ja teoreettisten tietojen puolella näen sen sijaan JHTT-tilintarkastajien tutkinnon ja heidän toimenkuvansa kohdalla sellaisia – sinänsä melko

vähäisiä – aukkoja, joiden johdosta ehdotan vähäistä lisäkoetta, jotta tilintarkastusdirektiivin vaatimukset tutkinnon asiasisällöstä voitaisiin katsoa täytetyiksi. Tätä asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä siirtymäsäännösten yhteydessä.

JHTT-tutkintoon osallistumaan pääsemiseksi edellytetyn käytännön kokemuksen vaatimus on ollut väljemmin säännelty kuin direktiivissä asetettu vastaava vaatimus. Tilintarkastuslain ja siihen perustuvan asetuksen (262/2008) 10 §:n mukaan vaaditaan ”käytännön kokemusta kirjanpitolain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettun kirjanpitovelvollisen yhteisön tai säätiön tilinpäätösten tai konsernitilinpäätösten tilintarkastuksesta taikka vastaavien taloudellisten laskelmien tarkastamisesta”. Tästä käytännön kokemuksesta vähintään kaksi vuotta tulee olla saatu KHT- tai HTM-tilintarkastajan ohjauksessa. Yksi vuosi käytännön kokemuksesta voi 11 §:n mukaan koostua toimimisesta JHTT-tilintarkastajana valtion tai kunnan liikelaitoksessa tai muussa vastaavassa julkisyhteisössä taikka konsernin sisäisenä tarkastajana.

Nämä käytännön kokemuksen vaatimukset ovat epätarkoituksenmukaisen tiukkoja ajatellen julkisyhteisöjen tilintarkastuksiin suuntautuvien henkilöiden pääsyä tutkinnon kautta alalle. Vaikka, jos nykyiset JHTT-tilintarkastajat voitaisiin edellä esitetyn mukaisesti hyväksyä direktiivissä tarkoitetuiksi tilintarkastajiksi ja uusien pyrkijöiden käytännön harjoittelu siis voitaisiin suorittaa heidän ohjauksessaan, direktiivin käytännön kokemusta koskevat vaatimukset vaikeuttaisivat alalle pääsyä. Julkisella sektorilla hankittu kokemus voitaisiin ottaa huomioon vain rajoitettusti ja JHTT-tilintarkastajan ohjauksessa hankittu kokemus voitaisiin ottaa täysipainoisena huomioon vain sen liittyessä tilintarkastukseen tai ”vastaavien taloudellisten laskelmien” tarkastukseen. Lievästi tulkittuinkin nämä vaatimukset sulkisivat pois monet presumtiiviset hakijat, esim. sellaiset, joilla on kokemusta Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävistä tai sellaisista kuntatalouden kysymyksistä, jotka eivät ole lähellä tilinpäätöksiä ja niiden tarkastuksia. Nämä on aiemmin voitu hyväksyä kokemuksen perusteella tutkintoon. Ongelma ei tosin koske vain rekrytointeja julkishallinnon tilintarkastustehtäviin, sillä yksityisellä sektorilla samat käytännön kokemuksen vaatimukset vaikeuttavat samalla tavoin muissa kuin tilintarkastustehtävissä toimineiden yritystalouden osaajien pääsyä tilintarkastajiksi. Ongelman merkitys saattaa tosin julkishallinnon tilintarkastajien rekrytoinnin kannalta olla suurempi, koska JHTT-tilintarkastajia on aiemmin rekrytoitu melko paljon näiltä toimintasektoreilta.

On kiistatonta, että tilintarkastajakuntamme rekrytointiasiat olisi mahdollista hoitaa joustavammin, jos irtaannutaan tilintarkastusdirektiivin koulutusta ja käytännön kokemusta koskevista vaatimuksista ja määritetään vaatimukset sellaisiksi, että ne vastaavat Suomen oloja ja tarpeita. Tähän Suomella on EU-säännösten estämättä oikeus, kunhan on kyse tilintarkastajista, jotka saavat tarkastaa pelkästään kooltaan tilinpäätösdirektiivin asettamien rajojen alle jääviä yrityksiä (sekä niitä kotimaisia julkisyhteisöjä, joita direktiivi ei koske). Edellä on todettu, että nämä yritykset muodostavat noin 95 prosenttia kaikista TTL:n mukaan tilintarkastuspakon alaisista yrityksistä. Lisäksi he saivat tietenkin tarkastaa kaikki yritykset,

joille tilintarkastuspalvelun hankkiminen on vapaaehtoista. Työkenttää näille tilintarkastajille siis riittäisi ja asiallisesti jäisivät toimintakohteista pois vain ne direktiivin rajat ylittävät yritykset, joissa on ollut muu kuin KHT-tilintarkastaja. Mutta nykyisten HTM-tilintarkastajien direktiivin mukainen pätevyys säilyisi ja uudistus koskisi siis vain niitä, jotka uudistuksen tultua voimaan suorittavat tilintarkastajan perustutkinnon.

Tilintarkastajan perustutkinnon suorittaminen tämän vaihtoehdon mukaan merkitsisi sitä, että EU-direktiivin mukaisten tilintarkastajien lukumäärä Suomessa aleni merkittävästi, kun tämä pätevyys olisi enää nykyisillä KHT- ja HTM-tilintarkastajille sekä uuden järjestelmän kaupallisen tilintarkastuksen lisämoduulin suorittaneilla. On vaikea arvata, mikä vaikutus tällä olisi Suomen tilintarkastajajärjestelmän arvostukseen EU:n piirissä. EU:n ja muun ulkomaailman kiinnostus esim. laadunvarmistusasioissa kohdistuisi vain tähän pienempään joukkoon. Tiettyä hämmennystä tällaisen EU-pätevyyden omaamattoman tilintarkastajakategorian olemassaolo luultavasti aiheuttaisi.

En pidä todennäköisenä, että perustutkinnon muodostaminen tämän vaihtoehdon pohjalta johtaisi PK-yritysten hallinnollisten kustannusten, erityisesti tilintarkastuspalkkion laskuun. Vain siinä tapauksessa, että tämä perustutkinnon rakenne johtaisi tilintarkastajien määrän merkittävään kasvuun, kiristynyt kilpailu saattaisi johtaa alempaan hintatasoon.

Edellä on jo todettu, että julkisyhteisöissä toimivat tilintarkastajat eivät ainakaan nykyinsäädännön mukaan tarvitse IFRS-standardien eivätkä arvopaperimarkkinainsäädännön osaamista. Jos perustutkinto muodostetaan tämän vaihtoehdon mukaan, ei tätä osaamista tarvitsisi vaatia myöskään niiltä nykyisiltä JHTT-tilintarkastajilta, jotka eivät ole hankkineet itselleen HTM- tai KHT-pätevyyttä. Tällöin olisi nähdäkseni mahdollista harkita sellaista siirtymäsäännöstä, joka antaisi näille JHTT-tarkastajille perustutkinnon pätevyuden ilman mitään lisäsuorituksia. Tämä merkitsisi myös sitä, ettei heillä olisi mitään esteitä tarkastaa kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä tai säätiöitä, mikä nykyisin on mahdollista vain vuoden 2012 loppuun (TTL 57.4 §).

Suhtaudun kuitenkin epäröiden tähän vaihtoehtoiseen tapaan määrittää tilintarkastajan perustutkinnon tutkintovaatimukset. IFRS-standardit sekä arvopaperimarkkinamääräykset kuuluvat tilintarkastajan julkisen pätevyuden omaavan henkilön yleissivistykseen, vaikkei hän juuri joutuisi niitä käytännössä soveltamaan. Sekä kokonaisuuden että yksittäisten tilintarkastajien kannalta pitäisin tärkeänä, että kaikki Suomessa auktorisoidut tilintarkastajat ovat ”aitoja” tilintarkastajia myös EU:n mittapuun mukaan. HTM-tutkintoa ei nykyisellään ole pidetty kohtuuttoman vaikeana. Sitä ei olisi jatkossa uusimuotoinen perustutkintokaan, edellyttäen että tehtävien vaatimustaso näissä perustilintarkastajan ja julkisyhteisöjen tilintarkastajan jokapäiväisessä työssä perifeerisissä asioissa pidetään kohtuullisena. Perustilintarkastajan tutkinnon vaatimustason alentaminen tilintarkastusdirektiivin asettaman tason alapuolelle merkitsisi myös uuden tilintarkastajakategorian luomista,

mikä ei olisi eduskunnan lausuman mukaista. Vahvimmin tämän vaihtoehdon puolesta puhuu tarve vapautua direktiivin tiukoista käytännön kokemuksen vaatimuksesta. Kysymys on siitä, onko tämä riittävä peruste muodostaa uusi tilintarkastajakategoria, joka ei täytä EU:n asettamia vaatimuksia. Kovin monia alalle pyrkiviä tämä käytännön kokemuksen vaatimuksen helpottaminen tuskin koskisi.

Ensisijaisesti esitän siis edellä oleviin pohdintoihin viitaten, että tilintarkastajan perustutkinto läheisesti vastaisi nykyistä HTM-tutkintoa, johon olisi kuitenkin lisättävä suppea perusannos julkisyhteisöjen tarkastuksissa keskeistä lainsäädäntöä. Jos tämä vaihtoehto valitaan, voidaan EU:n piirissä sanoa, että kaikki Suomessa auktorisoidut tilintarkastajat täyttävät direktiivin vaatimukset mutta että meillä on kaksi tilintarkastajakategoriaa siten, että erityisesti yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tarkastuksiin vaaditaan, että perustilintarkastaja on lisämoduulin suorittamalla hankkinut tarvittavaa lisäpätevyyttä. Asian jatkovalmistelua silmällä pitäen jätän kuitenkin toisena vaihtoehtona harkittavaksi, että uusi perustutkinto muodostettaisiin kotimaisista lähtökohdista käsin siten, että vaatimustaso on hieman alempi kuin direktiivin mukaan.

Tässä mietinnössä ehdotettu tilintarkastajajärjestelmän uudistus on voittopuolisesti organisatorinen. Vaikka tässä ehdotetaan yhtä yhteistä perustutkintoa, nykyiset kolme kategoriaa jäisivät asiallisesti olemaan, koska lisämoduulin suorittamisen kautta voidaan saavuttaa sama pätevyys ja status kuin nykyisillä KHT- ja JHTT-tilintarkastajilla on. Niitä lainkohtia ei tarvitse muuttaa, joissa edellytetään, että tilintarkastajaksi valitaan KHT- tai JHTT-tilintarkastaja. Tämän uudistuksen toteutumisen jälkeen julkisyhteisöjen tarkastukseen suuntautuneella tilintarkastajalla olisi automaattisesti myös kaupallisen puolen tilintarkastajan pätevyys (joka vastaa nykyistä HTM-pätevyyttä), mikä laajentaisi hänen ammatillisia toimintamahdollisuuksiaan ja siten voisi johtaa resurssien tehokkaampaan käyttöön. – Nykyisten JHTT-tilintarkastajien, joilla ei ole HTM- tai KHT-pätevyyttä, koskeviin siirtymäjärjestelyihin palataan jäljempänä.

Nykyisten KHT- ja HTM-tilintarkastajien näkökannalta ehdotettu uudistus ei aiheuttaisi juuri mitään asiallisia muutoksia. Tutkintojen sisällöt olisivat lähes ennallaan. Uusien pyrkijöiden suoritettavaan perustutkintoon ehdotan lisättäväksi suppean perusannoksen julkistalouden keskeisiä kysymyksiä. KHT-pätevyyteen tähtäävä voisi suorittaa perustutkinnon ja lisämoduulin samalla kertaa. Hylkäys lisämoduulin kuulustelussa ei estäisi saamasta hyväksytyn perustutkintosuorituksen.

Jos siis uudistusehdotukseni aiheuttamat muutokset asiapuolella olisivat vähäiset mutta tältäkin osin positiiviset, organisatoriset muutokset ja niistä saatavat edut olisivat merkittäviä. Jos tänään kehitettäisiin tyhjältä pöydältä uutta tilintarkastajajärjestelmää, voidaan pitää varmana, ettei organisatorisia ratkaisuja muotoiltaisi sellaisiksi kuin ne nyt ovat. Pieneen maahamme, jossa on 1600 – 1700 tilintarkastajaa, ei muodostettaisi kolmea erillistä valvontaorganisaatiota eikä kahta eri muutoksenhakutietä. Riippumattomuussäännökset olisivat kaikille samat, samoin kuin hyvän tilintarkastustavan ja pitkälti myös tilintarkastusstandardien sisältö.

Tilintarkastuksen asiasisältöön ehdottamani organisatorinen uudistus ei merkitisi muutoksia, eikä saamani toimeksianto edellyttänyt sellaista. Kaupallisen puolen tilintarkastukseen uudistus ei vaikuttaisi juuri lainkaan, sillä nykyiset kaksi tilintarkastajakategoriaa säilyisivät asiallisesti ennallaan, samoin kuin niiden vuosien kuluessa muotoutunut keskinäinen työnjako. Myös kaupallisen puolen tilintarkastajille olisi eduksi, että tilintarkastajajärjestelmän organisatoriset ratkaisut muuttuisivat rationaalisemmiksi ja läpinäkyvämmiksi.

Tilintarkastajien tutkintonimikkeet

Työni kestäessä moni on tuntenut kiinnostusta siihen kysymykseen, millaisia nimikkeitä ja kirjainyhdistelmiä uudistuksen toteuduttua käytetään eri tutkinnot suorittaneista tilintarkastajista. Tämän johdosta olen päättänyt ottaa tähän mietintöön joihtakin näkökohtia ja ehdotuksia tästäkin asiasta.

Ne tilintarkastajat, jotka ennen uudistuksen voimaantuloa ovat suorittaneet tutkinnon ja saaneet oikeuden käyttää KHT-, HTM- tai JHTT-kirjainyhdistelmää, saivat tietenkin edelleen käyttää niitä. Ongelma koskee siis vain uudistuksen jälkeen tutkinnon suorittaneita.

Uudistuksen jälkeen kaikkien tilintarkastajien tulisi suorittaa sama perustutkinto. Tämän perusteella heistä tulisi *hyväksytyt tilintarkastajat*, aivan samalla tavoin kuin muissa Pohjoismaissa puhutaan joko hyväksytystä tai auktorisoidusta tilintarkastajasta. Epäselvää on kuitenkin, voitaisiinko käyttää heistä kirjainyhdistelmää HT tai HTT, jotka voivat viitata ainakin hallintotieteen tohtoriin. Ruotsiksi GR-lyhenne ei voisi aiheuttaa epäselvyyttä.

Yksityispuolen lisämoduulin suorittaneiden sallisin edelleen käyttää KHT- tai CGR-yhdistelmää, mutta voidaan keskustella siitä, olisiko tämä enää lyhenne sanoista Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja.

Julkisen sektorin lisämoduulin suorittaneiden ammattinimikkeenä voisi ehkä olla hyväksytyt tilintarkastajat, julk. (HTJ) tai HT-JHT.

Ehdotus

Tilintarkastuslaissa tarkoitettu tilintarkastajaksi pääsisi suorittamalla pakollisen tilintarkastajan perustutkinnon, joka vastaa läheisesti nykyistä HTM-tutkintoa. Tämän perustutkinnon lisäksi olisi mahdollista suorittaa kaksi lisämoduulia. Näistä toinen antaisi pätevyden yritysten vaativiin tilintarkastuksiin ja vastaisi läheisesti nykyistä KHT-tutkintoa. Toinen puolestaan vastaisi nykyistä JHTT-tutkintoa ja antaa pätevyden kuntien, seurakuntien, yliopistojen ja vastaavien julkisyhteisöjen tarkastuksiin, joihin sisältyy myös toiminnan tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden arviointi. Jompikumpi lisämoduuli voidaan suorittaa samanaikaisesti perustutkinnon kanssa mutta tietenkin myös jälkikäteen erikseen. Kaikkiin tilintarkastajiin sovellettaisiin tilintarkastuslakia. Kaikki olisivat saman valvontaviranomaisen

alaisia. Tämä valvontaviranomainen rakennetaan nykyisen TILAn pohjalle, joka myös järjestää kaikki tilintarkastajatutkinnot. JHTT-lautakunnan toiminta päättyy. Kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnilla ei enää olisi niiden alueella toimivien HTM-tason tilintarkastajien valvontatehtäviä, mutta tilintarkastajat voisivat ilmoittaa toimivansa erityisesti tietyn kauppakamarin alueella ja sen TIVA edustaisi tilintarkastusalan paikallista asiantuntemusta.

V Kuntien ja muiden vastaavien yhteisöjen tilintarkastuksesta

Tilintarkastus on voittopuolisesti taloudellista toimintaa. Tämä koskee myös kuntien ja vastaavien julkisyhteisöjen tilien tarkastusta. Tämän vuoksi tilintarkastajilta, jotka suuntautuvat julkisyhteisöjen tilintarkastuksiin, on vaadittava samaa taloudellisten asioiden hallintaa kuin kaupallisen puolen tilintarkastajilta. Siten on luonnollista, että kaupallisen ja julkisen puolen tilintarkastajien olisi suoritettava sama perustutkinto, jonka sisältö ja vaatimustaso olisivat lähellä nykyistä HTM-tutkintoa. On syytä todeta, että suuri kaupunki vastaa taloudelliselta volyymiltään suurta yritystä ja keski-suuri kuntakin voi ”liikevaihtonsa” osalta nousta yli 100 milj. euron rajan.

Tämän lisäksi julkisen sektorin tilintarkastajilta vaaditaan sellaista finanssialinnollista ja muuta julkisoikeudellista ja -taloudellista osaamista, jota yksityisen sektorin tilintarkastajilta ei edellytetä. Heidän tehtävänsä ei ole pelkästään tilinpäätöksen ja hallinnon tarkastaminen. Nykyisessä JHTT-tutkinnossa tämä pätevyiden osa-alue on otettu asianmukaisesti huomioon eikä siitä ole aiheutta luopua. Tämän vuoksi tilintarkastajan perustutkinnon täydennykseksi on oltava tarjolla julkishallinnon tilintarkastajille soveltuva tutkintomoduuli, joka käsittää suunnilleen nykyisen JHTT-tutkinnon elementit, joita ei suoriteta tilintarkastajan perustutkinnossa. Tämä lisämoduuli olisi mahdollista suorittaa perustutkinnon yhteydessä, mutta myös myöhemmin erikseen. Pelkästään julkishallinnon tilintarkastajille tarkoitettua lisämoduulia ei olisi mahdollista suorittaa ilman että aiemmin tai samanaikaisesti on suorittanut perustutkinnon. Kun julkishallinnon tarkastuksiin erikoistuneilla tilintarkastajilla siis aina olisi suoritettuna lähinnä kaupallisiin tarkastuksiin tarkoitettu perustutkinto, heillä olisi tilintarkastuslaissa edellytetty tilintarkastajan pätevyys. Tämä lisäisi heidän kilpailukykyään ja esim. nykyinen kunnan tai kuntayhtymän tytäryhtiöiden tarkastukseen liittyvä ongelma poistuisi itsestään.

Tätä selvitystyötä varten olen arvioinut olevan perusteltua hankkia tarkempia tietoja muiden maiden julkisyhteisöjen tilintarkastuksen säännöksistä ja käytännöstä vain Skandinavian maiden osalta. Tämä johtuu siitä, että painopiste on kuntasektorin tarkastuksessa ja vain muissa Pohjoismaissa on kuntajärjestelmä ja kunnallishallinto, jotka ovat riittävän lähellä Suomen järjestelmää. Yleisesti on kuitenkin tiedossa, että muissa maissa ei ole erityistä tilintarkastuskategoriaa julkisyhteisöjen tilintarkastukseen.

Tanskassa on joulukuussa 2006 julkaistu mietintö nro 1487 ”Kommunal og regional revision”, jossa on perusteellinen kuvaus (42 s.) Norjan, Ruotsin ja Suomen järjestelmistä kuntien talouden ja tilien tarkastamiseksi.

Ruotsissa kunnanvaltuusto valitsee kunnan jäsenten keskuudesta tilintarkastajat, joilta ei vaadita erityistä kirjanpidon ja talouden osaamista. Näiden tilintarkastajien tulee käyttää apunaan asiantuntevia tilintarkastajia, joista ei kuitenkaan

ole erityisiä säännöksiä. Ruotsin kunnallisten ammattitilintarkastajien yhdistys on perustanut vapaaehtoisen sertifiointijärjestelmän, jonka pohjalta voidaan arvioida kunnan tilintarkastajien asiantuntijaksi valittavan henkilön pätevyyttä.

Ruotsissa pidetään mietinnön Ds 2009:11 ("Oberoendet i den kommunala revisionsen") mukaan edelleen kiinni luottamushenkilöpohjaisesta kunnallisesta tilintarkastuksesta ja ehdotetaan vain vähäisiä täsmennyksiä riippumattomuussäännöksiin. Mietinnössä pohditaan kolmea muutosvaihtoehtoa 1) tilintarkastus ostetaan yksityisiltä yritysiltä; 2) tilintarkastuksen suorittaa valtion viranomainen ja 3) kuntaliittopohjainen tilintarkastus, mutta kaikki hylätään lähinnä kuntademokraattisilla perusteilla.

Norjassa valtuustoa vastaava elin valitsee valvontalautakunnan ("kontrolutvalg"), jonka asiana on valvoa, että kunnan tilejä tarkastetaan asianmukaisesti ja joka mm. tekee esityksen tilintarkastajien valitsemiseksi. Tilintarkastajiksi voidaan valita 1) kunnan oma tarkastusorganisaatio, 2) kuntien keskinäinen tilintarkastusyhteisö tai 3) yksityinen tilintarkastusyritys. Näistä kohdissa 1-2 mainitut organisaatiot on säännelty kuntalaissa, eivätkä ne täytä tilintarkastuslain vaatimuksia. Tämän vuoksi ne eivät voi tarkastaa kuntien omistamia yhtiöitä. Lakia on kuitenkin muutettu 1.7.2009 alkaen siten, että voidaan auktorisoida tilintarkastusyhtiöt, mikäli kunta tai kunnat ovat vain vähemmistöosakkaina. Tilien tarkastus ja hallinnon tarkastus voidaan luovuttaa eri tarkastajille. Valitulla tarkastajalla on oltava tilintarkastajan tutkinto sekä käytännön edellyttämä asiantuntemus. Käytännön kokemuksen vaatimus on erilainen tilien ja hallinnon tarkastajille. Erityistä lailla järjestettyä kuntien ja vastaavien yhteisöjen tilintarkastajakategoriaa ei ole. Valtion viranomainen ei valvo kunnallista tilintarkastusta.

Tanskan voimassa oleva tilintarkastuslaki vuodelta 2008 koskee kuntien tilintarkastajia, joiden on tämän lain mukaan oltava auktorisoituja tai rekisteröityjä tilintarkastajia, aivan kuin yksityisellä sektorilla. Käytännössä näin oli aiemminkin asian laita, vaikka laki ei sitä vaatinut. Erityistä julkisen sektorin tilintarkastajakategoriaa ei ole, mutta kunnalla on oltava asiantunteva tilintarkastus ja tarkastajalla on oltava kunnallisten asioiden erityistuntemus. Kuntien tilintarkastusyhteisö (Kommunernes Revision) on kuntalaissa edellytetty itsenäinen laitos, joka käytännössä suorittaa tilintarkastuksen pääosassa Tanskan kuntia. Muissa kunnissa käytetään markkinoilla toimivia tilintarkastusyhteisöjä, joilla on kuntien tilintarkastukseen erikoistuneita tilintarkastajia. Valtion valvontaviranomaisen on hyväksyttävä kunnan tilintarkastajan valinta.

Tanskan uuden tilintarkastuslain mukaan kaikkien kuntien tilintarkastusasiat ovat myös riippumattomuusvaatimusten sekä valvonnan kannalta samassa asemassa. Uudistus edellytti siirtymäsäännöksiä eräiden kuntien tilintarkastusyhteisön palveluksessa olevien tarkastajien osalta.

Yhteistä Ruotsille, Norjalle ja Tanskalle on, että niissä ei ole erityistä julkisen sektorin tilintarkastajakategoriaa. Kaikissa kolmessa maassa kunnilla ja kunnallisella keskusjärjestöllä on perustamansa tilintarkastusorganisaation kautta ollut merkittävä tehtävä kunnallisen tilintarkastuksen järjestämisessä. Norjassa ja Tanskassa tämä on perustunut kuntia koskevaan lainsäädäntöön eikä se ole täysin vastannut

tilintarkastusdirektiivin vaatimuksia. Tanskassa on siirretty kunnallinen tilintarkastus täysin tilintarkastuslain alaisuuteen, mikä on edellyttänyt pitkähköä siirtymäkautta eräiden kuntatilintarkastajien osalta. Norjassa pidetään edelleen kiinni kuntalainsäädännössä säännelystä kuntien tilintarkastuksesta, mutta yksityiset tilintarkastajayritykset ovat saaneet mahdollisuuden kilpailla. Kuntalainsäädännössä säänneltyjä tilintarkastusorganisaatioita ei voida rekisteröidä tilintarkastuslain mukaan eivätkä ne sen vuoksi saa tarkastaa kuntien omistamia osakeyhtiöitä. Edellä on mainittu, että rekisteröinti on tehty mahdolliseksi, jos muutetaan yhteisön omistussuhteita.

Ruotsi pitää edelleen kiinni hyvin vanhasta luottamushenkilöpohjaisesta kunnallisesta tilintarkastuksesta. Vasta joitakin vuosia sitten kunnat velvoitettiin edes käyttämään valitsemiensa tilintarkastajien apuna ammattitaitoisia tilintarkastuksen asiantuntijoita. Nämä voivat olla yksityisen sektorin tilintarkastajia, mutta Ruotsissakin on kunnalliseen tilintarkastukseen erikoistuneita tilintarkastajia, jotka ovat järjestönsä kautta pyrkineet määrittämään kuntatilintarkastajien pätevyysvaatimukset.

Erillistä julkishallinnon tilintarkastajakategoriaa ja siihen oikeuttavaa tutkintoa ei muissa tarkastelemissani maissa tietävästi ole. Esimerkiksi kuntien tilintarkastuksen suorittavat yleensä kaupallisen tilintarkastajatutkinnon suorittaneet tilintarkastajat, joista jotkut ovat saattaneet erikoistua julkisyhteisöjen tarkastuksiin. Ei ole kuitenkaan perusteltua katsoa, että Suomessakin voitaisiin luopua erillisestä julkisyhteisöjen tilintarkastajan pätevyydestä sen vuoksi, ettei muissa maissa tällaista kategorialla ole. Toimivasta järjestelmästä ei ole syytä luopua. Asia riippuu paljon myös siitä, miten esim. kuntien ja valtion välinen suhde on järjestetty.

Suomen JHTT-järjestelmä kuntien ja muiden julkisyhteisöjen tarkastamiseksi vastaa Suomen tarpeita. Kuntien ja muiden julkisyhteisöjen tarkastukseen liittyy huomattava julkinen intressi, ja kunnan tilintarkastaja toimii virkavastuulla. Eriyaloista, jotka kunnan tilintarkastuksessa ovat tärkeitä mutta jotka eivät juuri lainkaan esiinny kaupallisen yrityksen tilintarkastuksessa, mainittakoon kuntalain mukainen kunnan erityinen päätöksenteko valitusmahdollisuuksineen, valtionosuuslainsäädäntö, hankintalainsäädäntö, verontilitys- ja tasauslainsäädäntö, sosiaali- ja terveysalan lainsäädäntö sekä asuntoasioita koskeva lainsäädäntö. Julkisen talouden tilanteen yhä kiristyessä julkisten palvelujen tehokkuuden ja taloudellisuuden tarkastaminen käy entistä merkittävämmäksi. Kuntalain 73 §:n mukaan kunnan tilintarkastajan on tarkastettava:

- 1) onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaan;
- 2) onko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös laadittu tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti sekä antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot tilikauden toiminnasta, taloudesta, taloudellisesta kehityksestä ja taloudellisista vastuista;
- 3) ovatko valtionosuuksien perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita; sekä
- 4) onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Suomen osalta näyttäisi siltä, ettei meillä ole erityistä opittavaa muiden Pohjoismaiden järjestelmistä ja käytännöistä, mikäli haluamme pitää kiinni kuntien tilintarkastuksen nykyisestä luonteesta ja säilyttää ne lisäpiirteet, jotka erottavat sen liikeyritysten tilintarkastuksesta ja tekevät sen monipuoliseksi. Tällaisia toivomuksia ei ole esitetty niiden taholta, joilla on vastuu kuntien ja muiden kysymykseen tulevien julkisyhteisöjen taloudellisen raportoinnin oikeellisuudesta ja toiminnan tuloksellisuudesta.

Jos - niin kuin tässä mietinnössä ehdotetaan - siirrytään yhtenäiseen perustilintarkastajakategoriaan, joka voidaan kvalifioida julkishallinnon yksiköiden tarkastuksiin tarkoitetulla lisämoduulisuurituksella ja tätä alaa koskevalla käytännön toiminnalla, Suomen järjestelmä voi toimia entisellä tavalla. Tällöin merkittävin uudistus olisi se, että myös julkisen sektorin tilintarkastus olisi säännelty tilintarkastuslaissa ja kaikki tilintarkastajat olisivat tilintarkastuslain säännösten alaisia. Laadunvalvonta ja kanteluiden käsittely olisi myös yhtenäistä. Julkisyhteisöjen tilintarkastukseen erikoistuneiden tilintarkastajien tehtäväkenttä laajenisi kaupallisten yritysten tarkastuksiin, mikä lisäisi tilintarkastuspalvelujen tarjontaa.

Tässä ehdotettu uudistus aiheuttaa eräitä pohdintoja niiden nykyisin toimivien JHTT-tilintarkastajien osalta, jotka eivät ole suorittaneet KHT- tai HTM-tutkintoa eivätkä tule suorittamaan jompaakumpaa tutkintoa ennen vuotta 2013. On selvää, että näiden oikeus tarkastaa kuntia säilyy ilman siirtymäsäännöksiäkin, jolloin ongelma poistuu heidän siirtyessään eläkkeelle. Kysymykseen näiden JHTT-tarkastajien oikeudesta tarkastaa kuntakonserniin kuuluvia osakeyhtiöitä otettiin kantaa jo tilintarkastuslakia vuonna 2007 säädettäessä. Lain 57,4 §:n siirtymäsäännöksen mukaan voidaan yhteisössä tai säätiössä, jossa kunnalla tai kuntayhtymällä on määräysvalta, valita vuoden 2012 loppuun asti JHTT-tilintarkastaja. Tämän jälkeen hän voi toimia yhteisöjen tarkastajana vain yhdessä KHT- tai HTM-tilintarkastajan kanssa (7 §). Samalla eduskunta edellytti, että kevennetään määräyksiä, joiden mukaan JHTT-tilintarkastajat voivat täydentää pätevyytensä KHT- tai HTM-pätevydeksi ja päinvastoin. Tämä asia on KHT- tai HTM-tutkinnon suorittaneiden osalta selvitetty JHTT-säädösten tarkistamistyöryhmässä (VM 6/2008), jonka ehdotukset on toteutettu lailla 1083/2008 sekä VM:n asetuksilla 198 ja 355/2008 sekä 284 ja 313/2009. Asian voidaan arvioida olevan näillä muutoksilla kunnossa. Valtiovarainministeriössä valmistellaan kuitenkin uutta asetusta julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksista, joka lausunnonlehdelle lähetetyn luonnoksen mukaan johtaisi entistä suurempaan yhdenmukaisuuteen TEM:n asetuksen kanssa.

JHTT-tilintarkastajien mahdollisuuksia päästä suorittamaan HTM- tai KHT-tutkinto on helpotettu TEM:n asetuksella 262/2008, jonka 26 §:ssä on siirtymäkaudeksi 2008–2012 säädetty lievennys käytännön kokemusta koskevista vaatimuksista siten, että toimiminen JHTT-tilintarkastajana hyväksytään laissa vaadituksi kokeemukseksi. Opintosuoritusvaatimuksista on niin ikään säädetty sellainen lievennys, joka on katsottu voitavan toteuttaa tilintarkastuslakia muuttamatta. Tältä osin eräät JHTT-tahot ovat pitäneet lievennystä riittämättömänä. Asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä siirtymäsäännösten yhteydessä.

VI Tilintarkastajien auktorisointi ja valvonta

TILAn ja TIVAn asema uudistuksessa

Jos siirrytään, kuten tässä mietinnössä ehdotetaan, yhteen perustilintarkastajatutkintoon nykyisten kolmen sijasta, tuntuu selvältä, että auktorisoinnin suorittaisi kaikkien tilintarkastajien osalta yksi ja sama elin. Se hyväksyisi suoritukset myös perustutkinnon pohjalle rakennettujen lisämoduulien osalta. Tällöin olisi luonnollista, että tämä elin toimisi myös kaikkien tilintarkastajien ensi asteen valvojana.

Tilintarkastajatutkinnon järjestää nykyisin TILA myös HTM-tilintarkastajiksi pyrkivien osalta. Tutkinnon suoritettuaan HTM-tilintarkastajat rekisteröityvät nykyisin sen kauppakamarin alaisuuteen, jonka alueella kullakin on toimipaikkansa. Tästä on se etu, että tämän kauppakamarin TIVA voi valvojana ottaa huomioon paikalliset olosuhteet. Toisaalta TIVAt eivät aina edusta riittävää asiantuntemusta, varsinkin kun tilintarkastusasiat mutkistuvat ja säännöksiin tulee kansainvälisiä vaikutteita. Valvonnan taso voi myös muodostua epäyhtenäiseksi. Olisi löydettävä ratkaisu, jossa paikallinen asiantuntemus tarvittaessa voitaisiin ottaa huomioon, vaikka valvontaelin sinänsä olisi yhtenäinen ja koko maan kattava. Olisi ajateltavissa, että TIVAt säilyisivät ja niitä voitaisiin kuulla tapauksissa, joissa seuraamus saatetaan langettaa tilintarkastajalle, joka toimii ao. kauppakamarin toiminta-alueella.

Tilintarkastajien valvontavallan hajottaminen suurelle määrälle kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnille ei enää vastaa nykyajan vaatimuksia. Hajaannuksen välttämiseksi ja yhtenäisen, asiantuntevan valvontakäytännön varmistamiseksi on tärkeää, että yhdellä valvontaelimellä on yksinomainen toimivalta kaikkiin tilintarkastajiin nähden. TIVAn valta määrätä HTM-tilintarkastajille sanktioita on näin ollen lakkautettava ja siirrettävä TILAlle, josta olisi muodostettava yleinen tilintarkastusviranomainen. TIVAt voisivat silti säilyä toiminta-alueensa liiketoiminnan ja tilintarkastustoiminnan asiantuntijaelimenä, mutta viranomaisvaltaa niillä ei olisi.

Tässä mietinnössä ehdotetaan, että kaikki kolme tilintarkastajakategoriaa yhdistetään siten, että olisi yhtenäinen perustutkinto sekä lisäksi täydennysmoduulit yksityisen puolen vaativimpia tarkastustehtäviä sekä julkisyhteisöjen tarkastuksia varten. Jos tämä ehdotus toteutetaan, on luonnollista, että tilintarkastusalan tutkinto-, kehitys-, valvonta- ja muut yhteiset asiat hoidetaan yhdessä viranomaisessa. Kun välitöntä valtionhallintoa ollaan pikemminkin supistamassa kuin laajentamassa, ei ole syytä ehdottaa varsinaisen viraston muodostamista, vaan lautakuntatyypinen elin voi hyvin hoitaa kaikki nämä tehtävät. Ratkaisevaa on, miten tämä lautakunta on säännelty.

Julkishallinnon tilintarkastuksen viranomaistehtävistä vastaa nykyisin valtiovarainministeriön alainen JHTT-lautakunta, jonka tehtävät ovat melko samanlaiset

mutta suppeammat kuin TILAn tehtävät. Jos edellä esitetyn mukaisesti syntyy yhtenäinen tilintarkastajan perustutkinto, tilintarkastuksen viranomaistehtävien on oltava yhden viranomaisen hoidossa. Tämä viranomainen olisi luontevasti nykyinen TILA tai sen pohjalle kehitettävä uusi viranomainen, jonka ylimpänä päätöksentekijänä toimiva lautakunta olisi TILAn verrattuna täydennettävä julkisen sektorin tilintarkastuksen erityisosaajilla. JHTT-lautakuntaa ei tässä asetelmassa enää tarvita, eikä sen lakkauttaminen tuottane ongelmia, koska sillä on JHTT-lautakunnan jäsenten ja varajäsenten lisäksi vain sivutoiminen sihteeri. TILAA on sitä vastoin viime vuosina vahvistettu organisatorisesti siten, että sillä on palkkalistoillaan yhdeksän vakinaista henkilöä. Tämä organisaatio pystynee ilman suurempaa uudelleenjärjestelyä ottamaan hoidettavakseen sille ehdotettavat lisätehtävät, jotka johduvat JHTT-tilintarkastajia koskevien asioiden siirtämiseen sille.

Vahvasti yhden yhtenäisen valvontaviranomaisen puolesta puhuvat monet reaaliset seikat. Nykyisin monilla tilintarkastajilla on sekä KHT/HTM- että JHTT-pätevyys ja heihin sovellettavat säännöksetkin ovat pääosin samat, mutta eroavaisuusiakin on. On luonnotonta yliorganisointia, että näiden ryhmien valvonnan suorittavat eri elimet, jotka saattavat samoja tosiasioita ja säännöstöjä arvioidessaan päätyä eri lopputuloksiin. Rärkeintä tämä voi olla tapauksissa, joissa laki vaatii sekä KHT- että JHTT-tilintarkastajan käyttämistä, jolloin he yhdessä suorittavat tarkastuksen ja antavat yhteisen kertomuksen. Silti heihin yhdessä kohdistettu kantelu ratkaistaan nykyisin eri elimissä, jotka saattavat päätyä eri ratkaisuihin siten, että toisen tilintarkastajan katsotaan menetelleen virheellisesti mutta toisen ei katsota tehneen virhettä. On siis päädyttävä siihen, että yksi elin käsittelee samojen normien perusteella kaikki tilintarkastajiin kohdistuvat kantelu- ja muut vastaavat asiat.

JHTT-lautakunta kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan. Jos ehdotetulla tavalla muodostetaan yhtenäinen tilintarkastajatutkinto, siihen liittyvät viranomaistehtävät eivät voi kuulua kahden ministeriön toimialaan. Kun uusi järjestelmä tavaltaan syntyisi siten, että julkishallinnon tilintarkastajien pätevyysvaatimuksena olisi yleisen tilintarkastajatutkinnon lisämoduuli, näilläkin tilintarkastajilla olisi peruspätevyytenään kaupallisen alan tilintarkastajan tutkinto. Täten olisi loogista, että kaikki tilintarkastusasiat olisivat jatkossa työ- ja elinkeinoministeriön alaisia. Tätä puoltaa luontevasti sekin, että toisiaan lähellä olevien kirjanpitolainsäädännön ja tilintarkastuslainsäädännön asioiden tulee kuulua saman ministeriön alaisuuteen. Tietenkin valtiovarainministeriötä on kuultava yksinomaan julkisyhteisöjen tilintarkastusta koskevissa asioissa.

Yksityisen puolen tilintarkastus kuuluu Suomessa nykyisin luontevasti työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Tilanne on tätä vastaava useimmissa muissa maissa. Ruotsissa tilintarkastusasiat kuuluvat kuitenkin oikeusministeriön toimialaan ja niitä hoitaa Revisorsnämnden-niminen itsenäinen yksikkö. Norjassa tilintarkastusasiat on yhdistetty pankki- ja vakuutusyhtiöiden valvonnan kanssa yhteen viranomaiseen (Kredittilsynet), joka kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan.

Tanskassa tilintarkastusasiat hoidetaan elinkeinoministeriön alaisessa Erhvervs- og Selskabsstyrelsen -nimisessä viranomaisessa.

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa TILAn tehtäviä vastaavat tehtävät hoitava elin on selkeästi viranomaisorganisaation osa. Sitä vastoin eräissä muissa maissa on päädytty ratkaisuihin, joiden mukaan viranomaisorganisaatioon kuulumaton lautakunta tai toimielin hoitaa laissa säädetyn valtuutuksen perustella tilintarkastuksen valvontaa ja muita viranomaistehtäviä. Ratkaisut ovat monessa maassa hybridi- luonteisia siten, että ko. elin on muodollisesti itsenäinen mutta vahvasti valtioval- lan sääntelemä.

Siten *Saksan* Abschlussprüferaussichtskommission (APAK) on julkisoikeudelli- sellä lailla muodostettu itsenäinen valvontaviranomainen, jonka ylintä päätäntäval- taa käyttää palkatta toimiva luottamushenkilöelin.

Alankomaiden ylin tilintarkastusviranomainen Autorität Financiële Markten (AFM) on itsenäinen hallintoviranomainen, josta valtiovarainministeriö kantaa poliittisen vastuun. Ministeri nimeää AFM:n päättävien kollegioiden jäsenet ja vah- vistaa sen talousarvion. AFM toimii samalla myös finanssimarkkinoiden valvojana, samalla tavoin kuin Norjan Kredittilsynet. Tilintarkastajilla ja tilintarkastusyhtei- söillä tulee olla AFM:n lupa lakisääteisten tilintarkastusten toimittamiseksi. Tämä lainsäädäntö syntyi 2006, ja sen tarkoituksena oli palauttaa luottamus tilintarkas- tajien työhön.

Isossa-Britanniassa tilintarkastuksen sääntely ja tilintarkastajien valvonta perus- tuvat the Companies' Act:iin (2004), johon 2007 tehtiin muutoksia tilintarkastusdi- rektiivin johdosta. Hallitus on delegoinut the Financial Reporting Council'in (FRC) alaiselle Professional Oversight Board'ille (POB) pääosan vallasta ja vastuista. FRC ei ole valtionhallinnon osa vaan on itsenäinen sääntely- ja valvontaviranomainen ("independent regulator"). Se kerää rahalliset resurssinsa elinkeinoelämän järjes- töiltä. POB:n keskeinen tehtävä on valvoa tilintarkastajakuntaa.

USA:ssa toimiva Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB), joka val- voo noteerattujen yhteisöjen tilintarkastajia on myös hybridi, jossa sekä liittotason viranomaisilla että elinkeinoelämää edustavilla tahoilla on osansa päätäntävallasta mutta jota ei ole luonnehdittava valtion viranomaiseksi.

Periaatteessa uusi kaikkien tilintarkastajien auktorisointi- ja valvontaviranomai- nen voidaan muodostaa monen eri vaihtoehdon mukaan. Se voisi olla 1) työ- ja elin- keinoministeriön osasto tai tämän ministeriön välitön alainen, se voidaan 2) kytkeä johonkin jo olemassa olevaan virastoon, jolloin lähinnä tulee mieleen Finanssival- vonta, se voidaan 3) muodostaa itsenäiseksi lautakunnan muotoiseksi viranomai- seksi tai ratkaisuna voi olla 4) nykyisen Keskuskauppakamarin tilintarkastuslauta- kunnan kehittäminen.

Nykyisin työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kirjanpito-, tilinpäätös- ja tilintarkas- tuslainsäädännön kehittamisestä ja valmistelee niihin liittyvää lainsäädäntöä. Tähän rooliin ei sopisi hyvin tilintarkastustoiminnan välitön valvonta, koska se olisi risti- riidassa sääntelytehtävän kanssa. Ministeriön päätöksistä valitetaan lain mukaan

suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ministeriön yhteydessä toimii ja sen budjetin piiriin kuuluu jo nyt valtion tilintarkastuslautakunta (VALA), joka käsittelee mm. TILAn päätöksistä tehdyt valitukset. Organisatorisesti olisi outoa, jos ministeriön alaisuuteen kuuluisi samantasoisesti sekä päätöksiä tilintarkastusasioissa tekevä yksikkö että tämän yksikön päätöksistä tehdyt valitukset ratkaiseva VALA. Vastuun sääntelystä ja vastuun valvonnasta tulee olla riittävästi erossa toisistaan.

Jo olemassa olevista itsenäisistä valtion viranomaisista Finanssivalvonta lienee ainoa, joka voisi tulla kysymykseen tilintarkastuksen auktorisointi- ja valvontaviranomaisena. Norjassa on päädytty tähän ratkaisuun. Epäilemättä Finanssivalvonnalla, jonka valvonnan kohteina ovat erityisesti luotto-, vakuutus- ja eläkelaitokset, ja tilintarkastustoiminnan valvonnalla on eräitä yhteisiä piirteitä, varsinkin kun on kyse niiden tilintarkastajien valvonnasta, jotka suorittavat yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksia. Mutta on pelättävissä, että juuri näihin tilintarkastusasioihin kohdistuisi suhteettoman suuri osa mielenkiinnosta ja että tilintarkastuksen vähäisemmät, esim. PK-yritysten tilintarkastusta koskevat asiat eivät saisi niiden tarvitsemaa huomiota. Kun Finanssivalvonta on valtiovarainministeriön alainen, hämärtyisi myös tilintarkastusääntelyn ja tilintarkastajien valvonnan välinen yhteys. En ole valmis ehdottamaan tilintarkastusasioiden siirtämistä Finanssivalvonnalle, mutta sen ja tilintarkastusasioista vastaavan viranomaisen keskinäinen yhteydenpito valvonta-asioissa on tärkeä.

Keskeisenä tilintarkastusviranomaisena maassamme on jo hyvin kauan toiminut Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta TILA, jolle on kertynyt paljon asiantuntemusta ja hyviä kansainvälisiä yhteyksiä. Pidän selvänä, että nyt valmisteltavana olevassa uudistuksessa on käytettävä hyväksi kaikkea TILAn osaamista ja että uusi tilintarkastuksen auktorisointi- ja valvontaviranomainen olisi luonnollista rakentaa TILAn pohjalle. Kysymys on lähinnä siitä, millainen yhteys TILAlla olisi jatkossa Keskuskauppakamariin. Kysymyksen voi myös muotoilla näin: onko TILA nykyisellään (luottamushenkilöistä koostuva lautakunta sekä palkkalistoilla yhdeksän työntekijää) riittävän vahva voidakseen toimia itsenäisenä, vai tarvitseeko se ”päämiehen”, jona nykyisellään on Keskuskauppakamari. TILAlla ei ole omaa hallinto- ja taloushenkilöstöä, vaan nämä palvelut tuottaa Keskuskauppakamari, jonka kanssa TILA toimii samoissa tiloissa. Sitä vastoin TILA toimii tilintarkastusasioita käsitellessään itsenäisesti samojen säännösten alaisena kuin valtion viranomainen.

TILAn muodostaminen valtion viranomaiseksi olisi sinänsä mahdollista mutta käsitykseni mukaan ristiriidassa nykyisten hallinto-organisatoristen ja budjettipoliittisten virtausten kanssa. Tärkeämpää on, että TILA jo nyt toimii lain nojalla ja itsenäisesti ja jatkossakin tietenkin toimisi itsenäisesti suhteessa Keskuskauppakamariin. Keskuskauppakamarilaitoksellekin on lailla siirretty viime vuosina uusia julkisia tehtäviä, joista huolehtivat Keskuskauppakamarissa yrityskauppalautekunta, OYL:n mukaisesti lunastusriitoihin välimiehiä nimeävä lunastuslautakunta ja LKV- ja LVV-asioita käsittelevä välittäjälautakunta. TILAn muodostaminen koko

tilintarkastusalan keskeiseksi viranomaiseksi ei kovin merkittävästi laajentaisi sitä toimivaltaa, joka TILAlla jo nyt on tilintarkastuslain nojalla.

TILA ei rasita valtion budjettitaloutta. Sillä on oma budjettinsa, jonka tulopuoli rahoitetaan maksuilla, jotka työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa valtion maksupöytäkirjan mukaisesti. Tämä järjestelmä voisi säilyä myös sen jälkeen, kun julkisyhteisöjen tilintarkastus on liitetty TILAn toimivaltaan, joskin on tarkkaan harkittava maksujen suuruutta erityisesti julkishallinnon tarkastajien osalta.

Nykyinen TILA on viralliselta nimeltään Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta. Kauppakamarilaitoksen asema perustuu kauppakamarilakiin (878/2002). Kauppakamarilaitos on osa välillistä julkishallintoa. Tilintarkastuslakia säädettäessä otettiin perustuslain 124 §:n määrittämässä rajoissa positiivinen kanta siihen, että Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta voi hoitaa tilintarkastusalan viranomaistehtävät (TTL 42 §). Näitä tehtäviä hoitaessaan tilintarkastuslautakunta toimii samojen säännösten alaisena kuin valtion linjaorganisaatioon kuuluva viranomainen. Siihen sovelletaan hallintolakia, kielilakia ja viranomaisten julkisuudesta annetun lain säännöksiä (ks. TTL 44,2 §). TILAn puheenjohtaja, jäsenet ja sihteerit toimivat rikosoikeudellisella virkavastuulla ja heillä on vahingonkorvauslain 4 luvun mukainen korvausvastuu. TILAn päätöksistä on järjestetty normaali muutoksenhakumahdollisuus, johon sovelletaan hallintolainkäyttölakia (TTL 44,2 §). Valitusviranomaisena on työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimiva valtion tilintarkastuslautakunta (VALA). Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat valvoa TILAn toimintaa. Keskuskauppakamarin hallitus ja sen muut toimielimet eivät voi puuttua TILAn toimintaan. Asiallisesti TILA on siis riippumaton elin. Olisi pyrittävä poistamaan sellaiset seikat, joiden johdosta TILA saattaa näyttää vähemmän riippumattomalta.

TILAAan kuuluvat puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, jotka työ- ja elinkeinoministeriö määrää, sekä 12 jäsentä varajäsenineen, joista ministeriö määrää kolme ja Keskuskauppakamarin valtuuskunta muut yhdeksän (TTL 42 §). Jos tässä mietinnössä ehdotettu uudistus toteutetaan ja JHTT-lautakunta lakkautetaan, julkissektorin panoksen tulisi jonkin verran kasvaa TILAssa. Olisi luontevaa, että työ- ja elinkeinoministeriö määräisi, valtiovarainministeriötä kuultuaan, julkisyhteisöjen tilintarkastuksen osaamista edustavat jäsenet. Sitä vastoin olisi paikallaan, että Keskuskauppakamari edelleen määräisi tai ainakin esittäisi ministeriölle tilintarkastajakunnan sekä elinkeinoelämän ja oikeustieteellistä asiantuntemusta edustavat jäsenet, joiden osuus olisi puolet jäsenten määrästä.

Olen siis sitä mieltä, että TILA voisi edelleen huolehtia "tilintarkastajien hyväksymiseen ja hyväksytyjen tilintarkastajien toiminnan valvontaan liittyvästä ohjauksesta ja kehittämisestä" (ks. TTL 39,2 §). TILA toimii jo nykyisellään täysin viranomaisen velvollisuuksilla ja vastuulla. Sen suhde Keskuskauppakamariin, joka perustuu historialliseen kehitykseen, on enemmän fyysinen (johtuen toiminnasta samoissa tiloissa kuin Keskuskauppakamari) kuin toiminnallinen. Nykyisen kaltai-

nen kytkentä Keskuskauppakamariin on omiaan säästämään kustannuksia. TILAn päätöksenteko on täysin itsenäistä.

Edellä olen jo esittänyt Keskuskauppakamarin panoksen supistamista siten, että se enää nimeäisi vain puolet TILAn jäsenistä, jolloin TEM määräisi enemmistön TILAn kokoonpanosta. Vaihtoehtoisesti TEM määräisi kaikki jäsenet, mutta yksityistä puolta edustavat jäsenet Keskuskauppakamarin esityksestä. On myös moitittu sitä, että TILAn Internet-sivuille pääsee vain Keskuskauppakamarin nettisivujen kautta. Tämän vuoksi esitän, että TILAlle perustetaan täysin itsenäinen Internet-sivusto.

Historiallisiin syihin perustuu sekin, että korkeamman kaupallisen tilintarkastajakategorian ammattinimike on KHT (= Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja). Viittaus perustutkinnon virallisessa nimikkeessä Keskuskauppakamariin ei ehdotetun uudistuksen toteuttamisen jälkeen olisi perusteltua, vaan olisi kehitettävä uudet nimikkeet ja niiden lyhenteet. Tällöin olisi mahdollista säilyttää KHT epävirallisena lyhenteenä, koska sillä on merkittävä symboliarvo. Näistä asioista on jo edellä lyhyesti ollut puhe.

TILA toimii nykyisin kokoonpanossa 1 + 1 + 12 (+12 varajäsentä), eli 14-henkisessä kokoonpanossa. On otettava kanta siihen, onko syytä säilyttää näin mittava kokoonpano, joka vaikeuttaa päätöksentekoa. On myös todettava, että TILAn tehtävät ovat viime vuosina kasvaneet merkittävästi, jolloin lautakunnan jäsenten työtaakka on muodostunut raskaaksi. Näistä syistä on syytä harkita joitakin TILAn kokoonpanoon ja toimintaan liittyviä organisatorisia uudistuksia.

TILAn toimintakyvyn kannalta olisi luultavasti eduksi, jos sen kokoonpanoon kuuluisi 10-12 henkeä, nykyisen 14 hengen kokoonpanon sijasta. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan määräisi edelleen työ- ja elinkeinoministeriö, samoin kuin ne 4-6 jäsentä, jotka edustaisivat viranomaistahoja. Tilintarkastajakuntaa ja liike-elämää edustavat 4-6 jäsentä valitsisi tai esittäisi edelleen Keskuskauppakamari. Millään taholla ei tulisi olla lautakunnassa nimikkopaikkaa, mutta tilintarkastajakunnan edustus on tietenkin turvattava.

TILAn tulisi voida toimia ja antaa päätöksiä myös jaostoihin jakautuneena, siten kuin johtosäännössä tarkemmin määrättäisiin. Mitä suurempi TILA on kokoonpanoltaan, sitä perustellumpaa on eräiden asiaryhmien käsittely ja ratkaiseminen jaostossa. Niinpä kanteluasiat olisi parempi ratkaista 5-7 hengen pysyvässä jaostossa kuin 10-14 hengen kokoonpanossa. Selvästi aiheettomiksi arvioitaville kanteluille TILAn vakiintunut päätöksentekomenettely on liian raskas; kevennetty menettely vaatinee laissa olevaa säännöstukea. - Esimerkkinä muista kysymyksen mahdollisesti tulevista jaostoista mainitsen julkisyhteisöjen tilintarkastuksen erityiskysymyksiä käsittelevän jaoston. Laatujaosto toimii jo. - Tutkintoihin liittyvät asiat (tehtävien laatiminen ja niiden arvostelu) on aina ollut tätä tehtävää varten valitun erityisen ryhmän eikä koko TILAn tehtävänä. Tähän ryhmään olisi jatkossa valittava myös julkishallinnon tilintarkastuksen asiantuntijoita.

TILA tulisi vapauttaa rutiiniluonteisten asioiden käsittelystä siten, ettei sillä enää juuri olisi operatiivisia tehtäviä vaan se voisi keskittyä suunnittelevaan, ohjaavaan ja muuhun periaatteelliseen työhön sekä kantelu- ja muiden jälkikäteistä valvontaa käsittävien asioiden käsittelyyn. Operatiiviset asiat kuuluisivat pääosin siten sihteeristölle, jossa pääsihteerin asemaa olisi vahvistettava ja hänelle annettava päätösvaltaa.

TILAn aseman tulee tietenkin perustua lain säännöksiin, mutta tarkemmat normit voisivat sisältyä ministeriön vahvistamaan johtosääntöön. Niitä en pyri tässä hahmottamaan.

VALAn asema

Tilintarkastuslain 39 §:n mukaan tilintarkastuksen yleisestä kehittämisestä ja valvonnasta vastaa valtion tilintarkastuslautakunta (VALA). VALAn aktiivisuus on toistaiseksi ollut melko vähäistä, minkä on sanottu osaksi johtuneen resurssien puutteesta. VALAn valvontatoiminta on lähinnä liittynyt konkreettisten valitusasioiden käsittelyyn, mikä korostuu myös siitä, että VALAn puheenjohtajalla ja jäsenillä on sama oikeus pysyä tehtävässään kuin tuomarilla. Jos alalla ilmenisi tarvetta yleisempiin valvontatoimiin, VALAlla on siihen toimivalta eikä tähän liene syytä tehdä muutoksia. Samoin voi esiintyä tilanteita, joissa VALA näkee tarvetta tilintarkastuksen yleiseen kehittämiseen 39 §:n säännöksen mukaan, ja siten VALA on 31.8.2009 ottanut kantaa eräisiin TTL:n soveltamiskysymyksiin. Pääsääntöisesti ala kehittyy kuitenkin alan toimijoiden ja järjestöjen toimesta sekä TILAn harjoittaman ohjauksen pohjalta, ja VALA on ensisijaisesti muutoksenhakuelin.

VALA on selvästi valtion viranomainen, joskaan se tuomioistuinta lähellä olevan luonteensa vuoksi ei kuulu normaaliin viranomaisorganisaatioon. Tilintarkastusasiat kuuluvat ja niiden tulee jatkossakin kuulua työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. TEM:lle kuuluvat siten tilintarkastusasioiden ylin johto ja alaan liittyvät lainsäädäntöasiat, joista yhä tärkeämmiksi käyvät tilintarkastusasioiden kansainväliseen sääntelyyn liittyvät asiat.

Muutoksenhaku valvonta-asioissa

Myös muutoksenhakutie on nykyjärjestelmässä erilainen yksityissektorin ja julkissektorin tilintarkastajien osalta. Edellisille on järjestetty erillinen muutoksenhakuviranomaiseksi luonnehdittava tilintarkastuslautakunta (VALA), kun taas JHTT-lautakunnan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta, siis normaalia hallinto-oikeudellista muutoksenhakutietä. Vasta ylimmässä asteessa eli korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutoksenhakutie yhdistyy.

Tilintarkastajia koskevissa tutkinto- ja kanteluasioissa annetuista päätöksistä tehtyjen muutoksenhakujen lukumäärä on ainakin toistaiseksi ollut hyvin alhainen. VALAlle on vuosina 2006 - 2008 tullut yhteensä 15 muutoksenhakuasiaa ja 6

tilintarkastajan hyväksymisen peruuttamisasiaa. JHTT-asioissa on hallinto-oikeuteen samojen vuosien aikana valitettu vain muutamassa tapauksessa.

Jos tilintarkastajien jälkikäteinen valvonta ensimmäisessä asteessa tapahtuu jatkossa yhdessä elimessä, myös muutoksenhakutien on oltava sama. Kun tilintarkastusasiat edellyttävät yhä enemmän erityisasiantuntemusta, jota yleisillä hallinto-oikeuksilla ei voida olettaa olevan, on perusteltua säilyttää VALAn luonteinen elin, johon on mahdollista saada tarvittavaa tilintarkastusalan erityisosaamista. VALAn kokoonpanoon tilintarkastajakategorioiden yhdistämisen tulisi aiheuttaa vähäisiä muutoksia.

Korkeimman hallinto-oikeuden asema ylimpänä muutoksenhakuasteena vaikeimmissa asioissa säilyisi tietenkin ennallaan.

VII Tilintarkastajan perustutkinnon sekä lisämoduulien tutkintovaatimukset

Tilintarkastajatutkinnot on rakennettu siten, että kokelaan tulee osoittaa osaavansa soveltaa sitä teoreettista tietoa, jonka hän on hankkinut ensisijaisesti korkeakouluopinnoilla mutta myös itseopiskelulla ja muulla tavoin. Yksityispuolen tilintarkastajatutkinnon, joka muodostuu uuden tilintarkastajan perustutkinnon pohjaksi, vaatimukset käyvät selville TEM:n asetuksen (262/2008) 2 luvusta, ja ne on puolestaan laadittu tilintarkastusdirektiivin 8 artiklan vaatimusten pohjalta. TILA määrää vuosittain kokeeseen kuuluvat kirjat ja muun aineiston ja nämä koevaatimukset ovat huomattavan laajat. Tästä laajuudesta ei saa kuitenkaan tehdä johtopäätöksiä kokeen vaikeusasteesta tai siihen valmistautumisen vaatimasta ajasta. Kokeeseen saa ottaa mukaan koko tämän aineiston ja kokeessa ei tutkita kokelaiden teoreettista osaamista vaan heidän kykyään soveltaa omaksuttuja ja tarjolla olevia tietoja konkreettisiin tapauksiin. Puhtaasti teoreettisia lisäkysymyksiä annetaan kokeessa vain eräissä asetuksen 7 §:ssä mainituissa erityistapauksissa.

Ei ole tuotu esiin tarvetta muuttaa tutkintojen luonnetta. Edelleen on pääsääntönä oltava, että teoreettiset opinnot suoritetaan korkeakouluissa ja tilintarkastajakokeissa tutkitaan kykyä soveltaa hankittuja teoreettisia tietoja. Koska tutkinnossa hallittava aines on direktiivin mukaan erittäin laaja, ei ole mahdollista merkittävästi supistaa asetuksen mukaan hallittavia osa-alueita eikä näiltä alueilta vaadittavaa tietomäärää. Vain siinä tapauksessa, että päädytään asettamaan perustutkinnon vaatimustaso hiukan direktiivin mukaista tasoa alemmaksi, olisi mahdollista jonkin verran karsia vaadittavaa aineistoa.

Julkisyhteisöjen tilintarkastuksiin pätevyden antavan lisämoduulin tutkintovaatimuksiin tulee tämän alan asiantuntijoiden ottaa tarkemmin kantaa. Minun käsitykseni on, että tutkinnossa on syytä vaatia samojen asioiden osaamista kuin nykyisessä JHTT-tutkinnossa, ottaen kuitenkin huomioon, että kokelas on tilintarkastajan perustutkinnossa jo osoittanut hallitsevansa tilinpäätöksen tarkastuksen keskeiset asiat.

Tilintarkastajatutkinnon ja sen lisämoduulien konkreettisiin tutkintovaatimuksiin minulla ei ole edellä esitetyn lisäksi edellytyksiä eikä tässä ole tarvettakaan ottaa yksityiskohtaista kantaa. Lähden kuitenkin siitä, että perustutkinto melko läheisesti vastaisi nykyistä HTM-tutkintoa. Siihen sisältyisi ensisijaisesti sellaista aineistoa, joka tulee esiin normaaleissa, vailla harvoin esiintyviä erityispiirteitä olevissa tilintarkastuksissa. Teoreettisen aineksen osuus kuulustelussa olisi melko vähäinen. IRFS-säännösten ja corporate governance'n peruspiirteet sisältyisivät, mutta niiden käytännön soveltamista vaadittaisiin vain ylimalkaisesti. Nykyisiin

vaatimukseen olisi syytä lisätä perusannos julkisyhteisöjen tilintarkastuksessa edellytettävää osaamista (kuten hallintolaki, kuntalain tilinpäätössäännökset, verontilitysmenettely ja valtionosuusjärjestelmä).

Lisämoduulien suorittamisen yhteydessä ei enää olisi syytä erityisemmin tutkia niitä asioita, jotka ovat jo sisältyneet perustutkintoon, mutta luonnollisesti näitä asioita sisältyisi koetehtäviin. Nykyjärjestelmässä ilmenevät päällekkäisyydet eliminoiduisivat siten. Yksityisen puolen lisämoduuliin sisältyisivät ne osaamisalueet, joiden hallitseminen on tarpeen vaativien kohteiden tilintarkastuksissa. Julkisen puolen lisämoduuliin sisältyisivät lähinnä ne nykyisen JHTT-tutkinnon elementit, joita kokeleaan ei voida katsoa suorittaneen jo perustutkinnon yhteydessä.

Tilintarkastajakokeisiin pääsyn edellytyksenä olevat käytännön kokemuksen vaatimukset on tarkistettu vain muutama vuosi sitten. Ne voisivat säilyä nykyisellä tasolla. Kun ehdotetun uudistuksen jälkeen olisi enää yksi yhtenäinen tilintarkastajatutkinto, ei olisi enää perusteltua ylläpitää kovin kapeita käytännön kokemuksen vaatimuksia, vaan kokemus sekä kaupalliselta että julkiselta alalta olisi hyväksyttävä kokeeseen pääsyn edellytykseksi. Yleisesti olen sitä mieltä, että tutkintoon pääsyn edellytyksiä olisi mahdollisuuksien mukaan kevennettävä, jotta sellainenkin henkilö, joka ei täytä kaikkia nykyisiä muodollisia vaatimuksia, voisi osallistua tutkintoon ja siinä näyttää, hallitseeko hän tilintarkastajalta vaadittavat asiat. Direktiivin selväsanaisesti asettamista vaatimuksista ei tietenkään voida tinkiä, mutta niitä sovellettaessa suurempi jousto voisi ehkä tulla kysymykseen.

Olisi tärkeää, ettei tilintarkastajaksi pääsyn väylä ole liian kapea. Yksityisen puolen tilintarkastajiksi olisi hyvä saada myös yrityksen taloudesta muulla tavoin kuin korkeakoulussa ja tilintarkastajan apulaisena kokemusta hankkineita henkilöitä, esim. keski suurten yritysten talousjohtajia. Julkisen sektorin tilintarkastuksen puolella olisi ehkä vielä tärkeämpää voida rekrytoida kokeisiin henkilöitä esim. VTV:sta ja kuntien taloushallinnosta. Nykyiset kokeeseen pääsyn edellytyksenä olevat käytännön kokemuksen vaatimukset tekevät tämän kuitenkin tosiasiasa lähes mahdottomaksi. Vankat yritystalouden tai julkisen talouden kokemukset tulisi hyväksyä kokeeseen pääsyn edellytyksiksi, mikä on tilintarkastusdirektiivin 11 artiklan mukaan ainakin jossain määrin mahdollista. Vasta kokeesta selviytyminen hän antaa tällaiselle henkilölle tilintarkastajan pätevyuden. Kaiken kaikkiaan olisi syytä helpottaa tutkintoon pääsyä, jottei alalle pääsyn kynnyks muodostu tarpeettoman korkeaksi. Jos päädytään pitämään kiinni direktiivitasosta, poikkeussäännös pitkäaikaisesta kokemuksesta lienee kuitenkin ainoa direktiivin hyväksymä tie.

Käytännön toiminta tilintarkastustehtävissä ja siihen liittyvä jatkuva koulutus ovat myös seikkoja, joihin kiinnitetään huomio valvottaessa, että tilintarkastaja on ylläpitänyt pätevyytensä ja saa säilyttää paikkansa tilintarkastajien luettelossa. Kun kaikkia tilintarkastajia valvoisi jatkossa sama viranomais, ne ongelmat poistuisivat, jotka ovat aiheutuneet siitä, että eräät tilintarkastajat ovat olleet kahden valvojan viranomaisen kirjoissa ja ovat periaatteessa joutuneet osoittamaan säilyttäneensä pätevyuden kummallakin alalla. Jatkossa tulisi valvonnassa ottaa huomioon

tilintarkastajan ammattiin liittyvä toiminta sekä kaupallisissa yrityksissä ja muissa yksityisissä organisaatioissa että julkisyhteisöissä.

Yksityisen puolen lisämoduulin suorittajilta ei vaadittaisi lisää käytännön kokemusta, paitsi niiltä, joilla ei ole ylempää korkeakoulututkintoa (ks. asetus 262/2008, 9 §). Sitä vastoin olisi perusteltua vaatia siltä, joka pyrkii suorittamaan julkisyhteisöjen tilintarkastuksen lisämoduulia, jonkin verran käytännön kokemusta julkisessa hallinnossa toimimisesta, mikäli hänellä ei ole ollut tätä kokemusta jo perustutkintovaiheessa. Tätä kokemusvaatimusta ei kuitenkaan saisi ylivoimistaa. Nykyistä yhteensä kolmen + kolmen vuoden vaatimusta pidän varsin pitkänä.

Tilintarkastajatutkintoa varten vaadittava käytännön kokemus on yleensä ollut osoitettava ennen tutkintoon pääsyä. Esitän kuitenkin harkittavaksi, että edellä kuvatuista käytännön kokemuksen hankintaan liittyvistä ongelmista voitaisiin osaksi päästä hyväksymällä tilintarkastajan perustutkinnon kirjallisen kokeen suorittamisen jo ennen kuin hakija on täysimääräisesti hankkinut käytännön kokemuksensa. Jos kokeeseen osallistuminen sallittaisiin esim. kahden vuoden kokemuksen perusteella ja kokelas selviytyisi kokeesta, hän ei tietenkään voisi saada auktorisointiaan ennen kuin hän on hankkinut koko säädetyn käytännön kokemuksensa. Mutta hän olisi työmarkkinoilla kirjallisen osan tutkinnosta suorittaneena hyödyllisempi tekijä, mikä myös vaikuttaisi hänen ansiotasoonsa. – En ole voinut direktiivin sanamuodosta päätellä, ettei tällainen menettely voisi olla mahdollinen.

Erityisesti ehdotan mahdollisuutta päästä julkisyhteisöjen tilintarkastajille tarkoitetun lisämoduulin kokeeseen jo ennen kuin koko kokemusaika on koossa, mikäli edelleen halutaan pitää kiinni 3 + 3 vuoden kokemusvaatimuksesta, joka on kaksi kertaa pitempi kuin yksityisen puolen tilintarkastajilla.

On esitetty, että tilintarkastajakokeet tulisi järjestää kaksi kertaa vuodessa nykyisen yhden sijasta. Tämä olisi eduksi alalle pyrkiville. Tätä ajatusta vastaan on toisaalta esitetty perusteltuja vastaväitteitä: kahden kokeen järjestäminen on kovin työlästä ja lisää kustannuksia kokelaille varsinkin, jos kuhunkin kokeeseen osallistuvien määrä pienenee. On myös sanottu, ettei edellisen kokeen tuloksista tehtyjä valituksia ehkä ehdittäisi ratkaista ennen seuraavan kokeen ilmoitusajan päätymistä tai ennen seuraavaa koepäivää. En tee tältä osin muuta ehdotusta kuin sen, että kahden kokeen järjestämistä voitaisiin kokeilla yhden tai parin vuoden aikana.

Siirtymäsäännökset

Jos ehdotettu uusi tilintarkastajan perustutkinto lisämoduuleineen toteutetaan, on selvää, että tilintarkastajiksi pyrkivien on suoritettava tutkintonsa uuden järjestelmän mukaan. Heitä varten ei tarvita mitään siirtymäsäännöksiä. Tällaisia säännöksiä ei tarvita myöskään uudistuksen voimaan tullessa KHT- tai HTM-pätevyyden omaavien tilintarkastajien osalta. Näiden katsotaan omaavan tilintarkastusdirektiivissä ja tässä ehdotetussa uudessa järjestyksessä edellytetyn pätevyyden.

Ne JHTT-tilintarkastajat, jotka eivät ennen uudistuksen voimaantuloa ole hankineet KHT- tai HTM-pätevyyttä, eivät sitä vastoin omaa direktiivissä ja tilintarkastuslaissa edellytettyä muodollista pätevyyttä. On pohdittava, voidaanko heidän tästä huolimatta katsoa saavuttaneen tilintarkastajan uuden perustutkinnon pätevyyden ilman lisäsuorituksia. Tilintarkastusdirektiivissä tilintarkastajaksi hyväksymisen vaatimukset sisältyivät 6–11 artiklaan. Nämä vaatimukset on sisällytetty Suomen tilintarkastuslain 6 lukuun, erityisesti 30–32 §:ään. Tarkemmat säännökset ovat työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa KHT- ja HTM-tilintarkastajan hyväksymisestä (262/2008). Tämän asetuksen 26 §:ään on sisällytetty vuosina 2008 – 2012 voimassa olevia siirtymäsäännöksiä, joiden tarkoituksena on helpottaa JHTT-tarkastajille HTM- tai KHT-tutkinnon suorittamista.

Tilintarkastajan hyväksymisvaatimukset voidaan jakaa ja on asetuksessa jaettu opintoja koskeviin sekä käytännön kokemusta koskeviin vaatimuksiin. Kun on kysymys käytännön tilintarkastustyössä toimineesta JHTT-tilintarkastajasta, hänellä on tämän perusteella käytännön kokemusta. Tämä kokemus ei tosin yleensä ole hankittu kaupallisen yrityksen tilintarkastuksessa, mutta kun koko järjestelmän muutoksessa siirrytään yhtenäiseen tilintarkastajatutkintoon, ei voida vaatia kovin spesifistä kokemusta, vaan kaiken hyväksyttävän kokemuksen on periaatteessa oltava samanarvoista. Myös asetuksen 10,2 §:ssä ja 26,3 §:ssä lähdetään siitä, että JHTT-tilintarkastaja voidaan hänen saavuttamansa kunnan määräysvallassa olevien yhteisöjen tarkastuskokemuksen perusteella hyväksyä KHT- ja HTM-tutkintoihin. Minäkään lisäkokemuksen hankintaa ei siis vaadita. Tuskin tilintarkastusdirektiivin 10 artiklaa tulisi tulkita niin tiukasti, että sen katsottaisiin estävän muunkin kuntasektorilla saavutetun kokemuksen hyväksi lukemista. Voidaan siis päätyä siihen, että JHTT-tilintarkastaja, joka on toiminut asetuksen 26,3 §:n mukaisesti julkisyhteisöjen tilintarkastustehtävissä vähintään kolme vuotta, on täten hankkinut sen käytännön kokemuksen, joka vaaditaan KHT- ja HTM-tutkintoihin osallistumiseen. Lisäkokemuksen hankintaa häneltä ei tulisi vaatia.

Opintoja ja teoriatietoja koskevien vaatimusten kohdalla ratkaisun löytäminen on vaikeampaa. Direktiivi luettelee hyvinkin yksityiskohtaisesti teoriakokeen vaatimuksiin sisällytettävät aihepiirit. Niistä eräät ovat sellaisia, jotka eivät ole normaalityypisessä sisältyneet JHTT-tilintarkastajan suorittamiin korkeakoulututkintoihin eivätkä ole esiintyneet hänen käytännön työssään. Tilintarkastuslain 30 ja 31 §:n mukaan KHT- ja HTM-tutkinnon opintovaatimuksista säädetään työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella. Asetuksen (262/2008) 2 luvussa on säädetty verraten yksityiskohtaiset opintovaatimukset, joiden on tarkoitus vastata direktiivin asettamia yksityiskohtaisia vaatimuksia.

KHT- ja HTM-tilintarkastajan hyväksymisvaatimusasetuksen (262/2008) 26 §:ssä ei ole katsottu voitavan suhtautua opintovaatimuksiin aivan yhtä myönteisesti kuin siinä on suhtauduttu käytännön kokemuksen vaatimuksiin. Käsitteiden mukaan asetusta tältä osin valmisteltaessa on kuitenkin menty niin pitkälle kuin asetuksella on katsottu voitavan mennä tilintarkastuslakia muuttamatta. Vastaan tulevat

myös tilintarkastusdirektiivin säännökset, jotka asettavat joitakin rajoituksia myös lain muuttamiselle. Kun lain ja siihen perustuvan asetuksen sisällön on tarkoitettu vastaavan direktiivin vaatimuksia, tästä lähtökohdasta ei voida luopua, kun on kysymys verraten suuren määrän JHTT-tilintarkastajien ottamisesta kerralla direktiivin mukaan hyväksyttävien tilintarkastajien piiriin. JHTT-tutkinnolla on ollut jonkin verran toiset päämäärät ja eräitä kaupallisen tilintarkastuksen kysymyksiä ei ole lainkaan esiintynyt JHTT-tilintarkastajien ammattitoiminnassa. Vaikka olisikin miellyttävää voida esittää, että tässä järjestelmän muutosvaiheessa hyväksyttäisiin kaikki nykyiset JHTT-tilintarkastajat, joilla käytännön kokemusvaatimus täyttyy, automaattisesti uuden tilintarkastajan perustutkinnon pätevyyden omaaviksi, en pidä tätä direktiivin kirjaimen ja hengen mukaan mahdollisena. Ratkaisuksi muodostuu tällöin, että tutkintoasetuksen 26 §:n positiivisen hengen mukaisesti järjestetään teoriakoe, jossa uuden perustilintarkastajan pätevyyden hakevat JHTT-tilintarkastajat saavat vastata kysymyksiä niiltä direktiivissä (8 - 9 art.) luetelluilta osa-alueilta, joita ei ole lainkaan sisältynyt JHTT-tilintarkastajien suorittamiin tutkintoihin eivätkä heidän käytännön työhönsä. Koe olisi kaikille siihen osallistuville samansisältöinen, eikä siis tutkittaisi kunkin osallistujan osalta erikseen, mitä hän on aiemmin suorittanut. Kokeen sisältö olisi suppea eikä vaatimustasoa tulisi asettaa kovin korkealle, mutta kuitenkin sille tasolle, että sen voitaisiin katsoa vastaavan direktiivin henkeä. Kokeen aihepiireinä olisivat lähinnä kansainväliset tilinpäätös- ja tilintarkastusstandardit sekä corporate governance. Tarkemmin en katso voivani ottaa kantaa asetettaviin vaatimuksiin.

Tämä järjestely olisi väliaikainen siten, että koe järjestettäisiin siirtymäkaudeksi katsottavan 4-5 vuoden aikana uudistuksen voimaantulosta. Kokeessa hyväksytyt saisi täten saman pätevyyden kuin on nykyisillä HTM-tilintarkastajilla ja uuden tilintarkastajan perustutkinnon suorittaneilla. Jos JHTT-tilintarkastaja ei ole osallistunut tähän pätevyyden täydennyskokeeseen tai ei ole siinä menestynyt, hänellä säilyisi se pätevyys, minkä nykyinen JHTT-tutkinto antaa. Siirtymäkautena hän saisi myös suorittaa kunnan tai kuntayhtymän määräysvallassa olevan yhteisön ja säätiön tilintarkastuksen päävastuullisena, mikä merkitsisi TTL 57, 4 §:ssä olevan poikkeussäännön ajan jatkamista.

Siirtymäsäännöksiä tarvitaan edellä esittämäni käsityksen mukaan, jotta nykyiset JHTT-tilintarkastajat voisivat mahdollisimman kevyesti saavuttaa tai osoittaa omaavansa uuden tilintarkastajan perustutkinnon tason. Sitä vastoin en näe perustelluksi säätää erityisiä tutkintoohjelmia, jos HTM- tai JHTT-tilintarkastaja pyrkii suorittamaan nykyistä KHT-tutkintoa vastaavan moduulin. Kun KHT-kokelaan tulee tutkinnossa periaatteessa osoittaa hallitsevansa kaikki tutkintoon kuuluvat asiat ja koetehtävät ovat laajoja soveltamistehtäviä, ei ole edes mahdollista rajoittaa mielekkäällä tavalla pois eräitä aikaisemmin suoritettuun tutkintoon sisältyneitä asioita. Samoin KHT- tai HTM-tilintarkastajan, joka haluaa saada julkisyhteisöjen tilintarkastajan pätevyyden, tulisi suorittaa täysimääräisesti tämän moduulin vaatimukset.

VIII Pienyritysten hallinnollisen taakan vähentäminen

Toimeksiantoni mukaan selvityksessä tulee kiinnittää erityistä huomiota pyrkimykseen vähentää hallinnollista taakkaa pieniä kirjanpitovelvollisia koskevassa sääntelyssä. Tämä liittyy EU:n piirissä vireillä olevaan ns. Simplification-hankkeeseen. Monet jäsenvaltiot ovat ainakin osaksi tämän johdosta nostaneet tilintarkastusvelvollisuuden alarajan niin korkealle kuin tilintarkastusdirektiivi sallii. Tälle linjalle ei Suomessa ole lähdetty eikä ole nyt tarkoitus lähteä. Todettakoon, että tilintarkastusvelvollisuus koskee jopa yhdenmiehen osakeyhtiötä, jos sen a) taseen loppusumma ja b) liikevaihto ylittävät a) 100 000 ja b) 200 000 euroa. EU:ssa on tiettävästi harkittavana ehdotus, että pieniltä yhteisöiltä poistettaisiin jopa raportointivelvollisuus. Jos alaraja meillä nostettaisiin, siitä saattaisi aiheutua jonkin verran säästöä niille PK-yrityksille, jotka luopuisivat käyttämästä tilintarkastajaa. Mutta tämäkään ei ole varmaa, sillä nämä yritykset saattaisivat joutua käyttämään muuta ulkopuolista konsulttiapua sellaisissa kysymyksissä, jotka aiemmin on voitu selvittää tilintarkastajan kanssa. Julkisen talouden kannalta on sitä paitsi mahdollista, että tilintarkastuspakon alarajan nostaminen merkitsisi lisäkustannuksia (esim. verotarkastustoiminnasta) tai yhteiskunnan tulonmenetyksiä.

Talouden lakien mukaan tietyn hyödykkeen hintataso laskee, jos sitä on paljon tarjolla. Siten tilintarkastuspalvelujen hinnan tulisi laskea, jos tilintarkastajia olisi tarjolla enemmän kuin markkinoilla tarvitaan. Tämä ei ole tilanne tänään eikä sellaisen tilanteen syntyminen ole näköpiirissä eikä se olisi toivottavaakaan.

Saksassa, jossa tilintarkastuspakon alaraja aina on ollut korkealla, hyvin suuri osa pienistä ja keskisuurista yrityksistä käyttää ns. Steuerberater'ia. Tämä ei ole pelkästään veroneuvoja, vaan hän hoitaa yleensä yrityksen kirjanpidon ja erilaisia konsulttitehtäviä. Merkittävää on, että hän veroviranomaisia kohtaan ottaa vastuuta tilinpäätöksen oikeellisuudesta. Tämä järjestelmä saattaa olla kustannustehokas sekä yrityksen että yhteiskunnan kannalta. - Ruotsissa puolestaan pienyritysten kirjanpito ja tilintarkastus olivat aiemmin usein saman yrityksen hoidossa (ns. kombiuppdrag). Sittemmin tästä luovuttiin viimeistään vuoden 2001 tilintarkastajalain mukaan, koska järjestelmä oli ristiriidassa EU:n komission tilintarkastajan riippumattomuussuosituksen kanssa. Nyt on arveltu, että vireillä olevan tilintarkastusvelvollisuuden alarajan noston jälkeen tultaisiin palaamaan Ruotsissa järjestelmään, joka oli aiemmin voimassa. Tätä asiaa on käsitelty selvitysmiehen raportissa (SOU 2008:79 s. 117-154), jossa kuitenkin pyritään lähinnä osoittamaan, miten pienyrityksen tilintarkastaja saa auttaa asiakastaan loukkaamatta riippumattomuutta ja että tulkinta tältä osin on ollut liian tiukkaa.

Suomessa on syystä pyritty pitämään kiinni siitä, että kirjanpito ja tilintarkastus on pidettävä erillään toisistaan. Kun meillä lisäksi on alhainen kansallinen

tilintarkastusvelvollisuuden alaraja, Saksassa ja mahdollisesti Ruotsissa sovellettavalle linjalle ei olisi mahdollista siirtyä direktiiviä rikkomatta. Näin ollen tämäkään ei ole meillä nykyisen sääntelyn mukaan käyttökelpoinen keino hallinnollisten kustannusten alentamiseksi niiden yhteisöjen kohdalla, jotka ovat tilintarkastuslain mukaan tilintarkastusvelvollisia.

Ei siis näytä löytyvän helppoa keinoa, jonka mukaan voitaisiin tilintarkastukseen liittyvillä keinoilla vähentää pienten yritysten hallinnollista taakkaa. On kuitenkin seurattava tarkkaan, mitä uusia keinoja EU:n simplification-hankkeen piirissä ehkä tulee esille tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

On esitetty, että esim. ISA-standardit asettavat monenlaisia muodollisia vaatimuksia, joiden noudattaminen PK-yritysten tilintarkastuksissa voidaan katsoa tarpeettomaksi tai ainakin ylimitoitetuksi. Tällaisten muodollisten vaatimusten noudattaminen vaikuttaa tietenkin tilintarkastuksen hintaan korottavasti, ehkä ilman että tarkastettavalla yrityksellä on siitä vastaavaa hyötyä.

Nykyisin ISA-standardien sivumäärä ylittää jo 1 000 sivua ja lisäksi standardit muuttuvat. Näiden standardien soveltaminen on pakollista niiden yritysten kohdalla, joiden volyymi ylittää EU:n direktiivin alarajan, mutta ne saattavat olla mielekkäitä vain todella suurten yritysten tilintarkastuksissa. Tämän johdosta IFAC:n piirissä on laadittu ISA-standardien kevennetty versio soveltamisohjeeksi pienten ja keskisuurten yritysten tilintarkastuksiin (2007). Tämä epävirallinen soveltamisohje on julkaistu suomeksi (HTM-Info Oy v. 2009), mutta senkin laajuus on lähes 300 sivua. Se merkinnee kuitenkin helpotusta tilintarkastajan työhön suuressa osassa niistä suomalaisista yrityksistä, jotka ylittävät direktiivin asettaman tilintarkastusvelvollisuuden alarajan, sekä kaikissa tämän alarajan alle jäävissä yrityksissä. Saattaa olla, että laajat ISA-standardit ovat herättäneet aiheetonta pelkoa ja johtaneet turhiin muotopuolen toimenpiteisiin.

IAASB:n puheenjohtaja Arnold Schilder korosti HTM-yhdistyksen kesäpäivillä syyskuussa 2009, että PK-yritysten tilintarkastuksissa voidaan jättää soveltamatta sellaiset ISA-standardit, jotka eivät sovellu ko. tarkastukseen tai jotka ovat ehdollisia eivätkä ehdot täyty. Itse asiassa lienee niin, että tärkeimmät ISA-standardit sisältävät juuri ne säännöt, jotka jo aiemmin ovat muodostaneet hyvän tilintarkastustavan.

ISA-standardeja ei vielä ole EU:n päätöksellä tehty pakollisiksi, mutta tätä tarkoitettava päätös saattaa olla tulossa. Epäselvää on myös, minkä muodon tuo päätös saa. Selvitystyötäni varten asetetun seurantaryhmän keskustellessa ISA-standardeista ilmeni yllättävän eriäviä mielipiteitä niiden velvoittavuudesta, mahdollisuudesta soveltaa niitä kevyemmin pienten yritysten tilintarkastuksessa ja tilintarkastajalle mahdollisesti määrättävästä seuraamuksesta, jos standardeja ei ole noudatettu tai noudatettu vain soveltuvin osin. Edellisessä kappaleessa kerrottu Arnold Schilderin käsitys asiasta sai paljon arvostelua. Tämän vuoksi minun on vaikea tehdä asiasta johtopäätöksiä. Jos kuitenkin kävisi niin, että EU määräisi ISA-standardien laajan version sovellettavaksi kaikkiin tilintarkastuksiin, se merkitsisi sellaista tarpeetonta ja kustannuksia nostavaa taakkaa Suomen PK-yritysten tilintarkastukselle,

että olisi vakavasti harkittava hyvän tilintarkastustavan kevyempää määrittelyä laissa alle direktiivin mukaiseen tilintarkastuspakon alarajan jäävien tilintarkastusten osalta. Mutta johtopäätösten tekemiselle aika ei ole kypsä, ennen kuin EU on tehnyt päätöksensä.

Niissä EU:n jäsenvaltioissa, joissa noudatetaan direktiivin korkeata tilintarkastusvelvollisuuden alarajaa, varmaan hyvin monet alarajan alapuolelle jäävät yritykset käyttävät silti tilintarkastajapalveluja. Ei ole helppoa saada tietoja siitä, miten nämä ”vapaaehtoiset” tilintarkastukset suoritetaan, mutta pidän hyvin todennäköisenä, että niissä ei noudateta kaikkia ISA-standardeista johdettavia muodollisia vaatimuksia, ilman että tämä vaikuttaa tilintarkastuksen luotettavuuteen. Varsinkin direktiivin tilintarkastuspakon alarajan alle jäävien yhteisöjen osalta on syytä asettaa suomalaiset yhteisöt ja niiden tilintarkastajat samaan asemaan kuin missä suurten maiden vastaavankokoiset yhteisöt ja niiden tilintarkastajat jo ovat. Tällä olisi jonkin verran merkitystä kilpailukyvyn kannalta. Tilintarkastuksessa substanssi on muotoa tärkeämpi ja pienten yritysten tilintarkastuksesta on syytä karsia turhat muodollisuudet myös ISA-standardeja sovellettaessa.

Kilpailuneutraliteetti tilintarkastuksen alalla

Kolmen tilintarkastajakategorian olemassaolo aiheuttaa pakostakin joitakin raja-aitoja, jotka ovat täyden kilpailuneutraliteetin esteenä. Tästä ei ole kuitenkaan kysymys, kun lainsäädännön tasolla on katsottu joidenkin yhteisöjen tilintarkastuksen kuuluvan ainoastaan KHT-tason tilintarkastajille tai julkisyhteisöjen tarkastuksen vaativan JHTT-tilintarkastajien edustamaa erityisosaamista. Kilpailuneutraliteetin kannalta tilanne kuitenkin paranee, jos tämän mietinnön ehdotuksen mukaan kaikkien tilintarkastajien olisi suoritettava yhtenäinen perustutkinto. Tämähän merkitsee sitä, että kaikki tilintarkastustehtävät, joiden osalta ei ole nimenomaan asetettu korkeamman pätevyyden vaatimusta, olisivat vapaan kilpailun kohteena. Käytännössä tämä merkitsi JHTT-tilintarkastajille laajempaa toimintakenttää.

Niissä maissa, joissa on yksi ainoa tilintarkastajakategoria ilman sellaisia lisätutkimoduuleja, joita tässä mietinnössä esitetään, kilpailu on tietenkin vielä vapaampaa. Mutta kilpailun vapaus ei ole mikään itsetarkoitus: meidän maassamme voidaan pitää tärkeämpänä ylläpitää eräitä tilintarkastustehtäviä varten niitä erityisvaatimuksia, joita varten on olemassa KHT- ja JHTT-tilintarkastajia ja uudessa järjestelmässä lisämoduulit suorittaneita tilintarkastajia.

Kilpailuneutraliteetin kannalta on pidetty epäkohtana, ettei kunnan tai kuntayhtymän JHTT-tilintarkastajaa voida TTL 7 §:n mukaan valita päätilintarkastajaksi kunnan tai kuntayhtymän määräysvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön, vaikka sääntönä on TTL 6,2 ja 12 §:n mukaan, että emoyrityksen tilintarkastaja on valittava tytäryrityksen tilintarkastajaksi. Tämä merkitsee osakeyhtiöiden kohtelemista keskenään eri tavalla riippuen siitä, ketkä ovat määräysvallassa. Tämä liittyy siihen, että eri tilintarkastajat toimivat eri tilintarkastuslakien pohjalta. Vuoden 2012 loppuun

asti rajoituksia JHTT-tilintarkastajan valinnalle ei kuitenkaan ole (TTL 57,4 §). Kysymys on toisaalta direktiivin tilintarkastajalle asettamista vaatimuksista, toisaalta siirtymäkauden ongelmasta, joka poistuu, mikäli tässä mietinnössä ehdotetut siirtymäsäännökset vanhoille JHTT-tilintarkastajille osoittautuvat tehokkaiksi. Samalla esitetään nykyisen 2012 päättyvän siirtymäkauden jatkamista yhtä pitkälle kuin edellä mainitut uudet siirtymäsäännökset.

Tilintarkastusalan kilpailuun liittyy myös kysymys siitä, miten alan yritykset laskevat tilintarkastuksesta ja muista ehkä tarjoamistaan palveluista. Jos tilintarkastusyhteisö sekä suorittaa tilintarkastuksen että antaa vero-, IT-, arviointi- ja muita palveluja, suhteettoman halvan hinnan periminen tilintarkastuksesta voidaan kompensoida muiden palvelujen hinnoittelulla. Tällä menettelyllä, joka sinänsä on direktiivin 25 artiklan ja TTL 17 §:n vastainen, voidaan vääristää tilintarkastustoimeksiantosta käytävän kilpailun tulosta ja siten heikentää niiden tilintarkastajien ja -yhteisöjen kilpailuasemaa, joilla ei ole organisaatiota oheispalveluja varten. Tämän estämiseksi tai ainakin mahdollisuuksien rajoittamiseksi olisi parempi, jos oheispalvelujen suorittaja olisi erillinen yksikkö. Kehitys ei ole kuitenkaan kulkenut tähän suuntaan. Ongelma ei ole vain kotimainen, vaan siihen olisi saatava ratkaisu EU:n piirissä. USA:ssa sääntely lienee olennaisesti tiukempi, mutta USA:n oloissa on selvästi paremmat edellytykset vaatia, ettei tilintarkastusyhteisö saa myydä oheispalveluja tilintarkastusasiakkailleen.

Maailmassa on neljä erittäin suurta tilintarkastusketjua (Big 4), joilla on valtaosa suurten monikansallisten yritysten tilintarkastustoimeksiantoista. Niiden asema on Suomessakin erittäin vahva, kun niillä on noin 90 prosenttia alan liikevaihdosta. Koollaan ja vahvalla taloudellisella asemallaan ne voivat vaikuttaa alan kilpailuolosuhteisiin. Tilanne ei ole kaikilta osin hyvä, mutta on hyvin vaikea osoittaa sääntelykeinoja, joilla asiaan voitaisiin vaikuttaa. Hinnoittelun entistä suurempaan avoimuuteen ja kokonaishinnan erittelyyn (tilintarkastus sekä erilaiset oheispalvelut) tulisi pyrkiä. Tähän tähtääkin kirjanpitoasetuksen 2:7a §:n säännös, joka velvoittaa asiakkaan erittelemään maksamansa palkkiot. Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajan on direktiivin 40 artiklan ja TTL 29 §:n mukaan julkistettava laajoa tilintarkastusyhteisön hallintoa ja toimintaa koskevia tietoja.

IX Tilintarkastajien valvonta ja laadunvarmistus

Tilintarkastajien valvonta on kahdenlaista: ennakkollista ja jälkikäteistä. Painopiste on aiemmin ollut jälkikäteisessä valvonnassa, joka perustuu valvontaviranomaiselle tehtyihin kanteluihin ja valvontaviranomaisen oma-aloitteisiin toimenpiteisiin. Tämä toiminta on tärkeä mutta sillä voidaan vain vähäisessä määrin kehittää tilintarkastusala. Jälkikäteinen valvonta voi jatkua sisällöllisesti entiseen tapaan. TILAn osalta on edellä esitetty, että kanteluasiat voitaisiin käsitellä koko lautakuntaa suppeammassa jaostossa. Selvästi aiheettomille kanteluille olisi keksittävä normaalia kevyempi käsittelytapa, joka kuitenkin vastaisi lainvalvojen asettamia vaatimuksia.

Ennakollinen valvonta on jatkuvasti saanut suuremman merkityksen ja siihen on syytä panostaa. Sillä vahvistetaan alan uskottavuutta ja estetään epäkohtien syntyminen. Ennakollinen valvonta voi olla yleistä ja siis kohdistua koko tilintarkastajakuntaan ohjeiden ja suositusten muodossa. Tänä päivänä ennakkollisen valvonnan tärkein muoto lienee kuitenkin yksittäisiin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin kohdistuva laadunvarmistus, jonka kehittäminen kansainvälisten vaatimusten mukaan on vasta alkanut Suomessa.

Tilintarkastajan on huolehdittava tilintarkastustyönsä laadusta ja osallistuttava laaduntarkastukseen. Tilintarkastuksen laadun valvonnasta ovat kauan huolehtineet tilintarkastajajärjestöt. Tämän toiminnan kautta on kehittynyt arvokasta käytäntöä, mutta tämä toimintamuoto ei kuitenkaan enää vastaa kaikilta osin voimassa olevia määräyksiä. EU:n 17.5.2006 antama tilintarkastusdirektiivi edellyttää (29 art.), että jäsenvaltioissa sovelletaan laadunvarmistusjärjestelmää, joka on julkisen valvonnan alainen ja riippumaton valvottavista. Direktiivi sisältää muita tiukempia säännöksiä listayhtiöiden, luottolaitosten ja vakuutusyritysten (ns. yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen) tilintarkastuksia tekeviin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin sovellettavasta ulkoisesta laadunvarmistuksesta. Komissio on lisäksi 6.5.2008 antanut suosituksen, joka sisältää direktiiviä yksityiskohtaisempaa ohjeistusta. Tilintarkastusdirektiivi pantiin Suomessa täytäntöön vuoden 2007 tilintarkastuslailla, jonka 40 §:ssä säädetään laadunvarmistuksen valvonnasta.

EU:n tilintarkastusdirektiivi ja siihen liittyvät määräykset yleiseltä kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen ulkoisesta laadunvarmistuksesta samoin kuin tilintarkastuslaki vaativat merkittäviä muutoksia erityisesti niihin tapoihin, joilla laadunvarmistus on näiden osalta toteutettu ja sitä on valvottu. Myös muiden tilintarkastajien osalta laadunvarmistus on siirrettävä enemmän valvojan viranomaisen vastuulle. Tässä yhteydessä on kuitenkin varottava rakentamasta suurempaa organisaatiota ja raskaampia menettelytapoja kuin säädökset ja käytännön tarve vaativat.

TILAn 15.5.2007 asettama asiantunteva laadunvarmistustustyöryhmä käsitteli tilintarkastuksen laadunvalvonnan järjestämistä kesäkuussa 2008 julkistamassaan mietinnössä. Laajahko yksimielinen mietintö ottaa kantaa kaikkiin tähän liittyviin kysymyksiin tavalla, joka vastaa direktiivin henkeä ja pitkälti muiden EU-valtioiden käytäntöä. Työryhmän ehdotuksia on TILAssa jo alettu toteuttaa.

Kun tilanne on tämä, eli kun asiantunteva tuore selvitystyö on käytettävissä, en ole nähnyt mahdolliseksi yrittää vaatimattomalla asiantuntemuksellani selvittää tätä kysymystä tarkemmin tai toisista lähtökohdista, vaan totean, että asia on ainakin tässä vaiheessa hoidettava laadunvarmistustustyöryhmän esitysten mukaisesti. Näyttää siltä, ettei asia vaadi uusia lainsäädäntötoimia.

Ehdotuksen keskeinen sisältö on, että TILAn yhteyteen perustetaan laadunvarmistusyksikkö, jonka johtajana on laadunvarmistusjohtaja ja hänen lisäkseen tässä vaiheessa yksi tarkastaja ja yksi assistentti. Lisäksi TILA asettaa laatujaoston, joka toimii neuvoa-antavana toimielimenä laadunvarmistuksen valvontajärjestelmässä. TILA on ylin laadunvarmistusta valvova elin. Jos - niin kuin tässä mietinnössä esitetään - kaikki nykyiset kolme tilintarkastajakategoriaa yhdistetään siten, että kaikilla on yhteinen perustutkinto ja että ne olisivat nykyistä TILAA vastaavan lautakunnan alaisia, tästä seuraisi itsestään, että laadunvarmistuksen valvonta olisi yhteistä ja saman viranomaisen alaisuudessa.

Yleisen edun kannalta merkittävät yhteisöt

Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksen laadunvarmistuksen suorittaisi TILAn laadunvarmistuksen johtaja, jolla olisi apunaan muita TILAn nimeämiä, tilintarkastajista riippumattomia laaduntarkastajia. Täten täytettäisiin näiden yhteisöjen valvontaan asetetut tiukemmat riippumattomuusvaatimukset. Nämä yhteisöt ovat myös ne, joihin saattaa kohdistua laadunvarmistuksen valvontapaineita ulkomailta. Laadunvarmistusjohtaja vastaisi tällaisen kansainvälisen laadunvarmistuksen valvontayhteistyön käytännön toimista. Tämä kansainvälinen yhteistyö on hyvin tärkeä ja siihen on panostettava riittävästi.

Yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä ovat julkisen kaupankäynnin kohteena olevat yhteisöt, luottolaitokset ja niiden omistusyhteisöt, vakuutusyhtiöt ja niiden omistusyhteisöt sekä suuret vakuutusyhdistykset, sijoituspalveluyritykset sekä eräät eläkesäätiöt, eläkekassat ja eläkelaitokset. Näiden yritysten tilintarkastukseen ja tilintarkastajiin kiinnitetään erityistä huomiota. Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen määritelmä on tilintarkastusdirektiivin 2 art. 13 kohdassa. Suomen tilintarkastuslaissa vastaavaa määritelmää ei ole, vaan laki säätelee tiukennettuja vaatimuksia vain julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhteisöjen tilintarkastuksesta (vrt. direktiivin 39 art.). Erityslaeissa on sitä vastoin määräyksiä myös näissä laeissa tarkoitettujen yritysten tilintarkastuksesta. Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen piiriin laajuus ei kuulu tämän selvitystyön piiriin. TILA on teettänyt asiasta selvityksen, joka on saatavissa TILAn Internet-sivuilta.

Näiden yritysten tilintarkastajana on yleensä oltava KHT-tilintarkastaja. Tilintarkastus on vaativaa, mutta sen sisältöön ei tässä ole aihetta puuttua. Erityisesti on julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhteisöjen tilintarkastajien osalta säädetty tilintarkastuslain 40 §:ssä, että niiden laaduntarkastus on suoritettava enintään kolmen vuoden välein. Näiden tilintarkastajien ja -yhteisöjen erityisasema tullaan ottamaan laadunvarmistuksessa huomioon siten, että niiden laaduntarkastuksen tulee henkilökohtaisesti suorittamaan TILAn laadunvarmistusjohtaja apulaisineen. Tämän menettelyn uskotaan takaavan, että myös ulkomailla tunnetaan luotamusta suomalaisten yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen ja erityisesti pörssiinoteerattujen yhtiöiden tilintarkastusta kohtaan.

Yleisen edun kannalta merkittävät yritykset ovat myös Finanssivalvonnan suoritettaman valvonnan kohteena. Tämän valvonnan kannalta on tärkeää, että näiden yritysten tilintarkastus on laadukasta. Näiden yritysten tilintarkastajilta vaaditaan hyvää osaamista myös sellaisissa tilintarkastajille kuuluvissa tehtävissä, jotka lankeavat jonkin verran varsinaisen tilintarkastuksen ulkopuolelle, kuten arvonmääritystehtävissä.

Suomi on pieni valtio ja niiden tilintarkastusyhteisöjen lukumäärä, joiden laadunvarmistukseen kohdistuu kansainvälisiä paineita, on alhainen. Taloudellisista syistä ei voida rakentaa suurta organisaatiota huolehtimaan pienehkön tilintarkastajajoukon toiminnan laadun varmistamiseksi. Toisaalta tilintarkastustoiminnan ulkoinen uskottavuus on erittäin tärkeä ja se aktualisoituu erityisesti kotimaisten noteerattujen yhteisöjen sekä monikansallisten konsernien ja muiden kansainvälistä toimintaa harjoittavien yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien kohdalla.

PCAOB, joka on USA:n tilintarkastajien valvontaviranomainen, vaatii itselleen oikeutta suorittaa Yhdysvalloissa listattujen yhteisöjen tilintarkastuksen laadunvalvontaa myös USA:n ulkopuolella ja sen edustajat ovat jo käyneet tutustumiskäynnillä Suomessa. Suomen on syytä pitää vahvasti kiinni EU:n linjasta, jonka mukaan EU:n ja USA:n tulisi vastavuoroisesti hyväksyä toisen osapuolen alueella suoritettu laadunvarmistustyö. Täten tilintarkastajan kotivaltiolla olisi vastuu laadunvalvonnasta ja sen varmistamisesta. Tästä huolimatta voidaan olettaa, että PCAOB:n käsityksellä siitä, millaisin resurssein ja menetelmin laadunvarmistustyö on hoidettava, tulee olemaan merkitystä myös Suomen laadunvarmistustyön kannalta. On luultavaa, että tullaan korostamaan läpinäkyvyyttä ja riippumattomuutta ja että tullaan asettamaan kysymyksenalaiseksi, voidaanko laadunvarmistustyö hoitaa riittävän tehokkaasti niillä resursseilla, jotka nykyisin ovat käytettävissä.

Käsitykseni on kuitenkin se, että laadunvarmistustyö on TILAn toimesta pantu aivan oikealla tavalla alulle ja että sitä tulee kehittää edelleen tältä pohjalta. Aika näyttää, saavuttaako tämä toiminta nyky muodossaan sellaista ulkoista uskottavuutta, joka on Suomen tilintarkastustoimen sekä Suomen kansainvälistyneiden yhteisöjen kannalta välttämätöntä. Jos ilmenee, sen jälkeen kun on saatu enemmän tietoa ja kokemuksia, että uskottavuuden saaminen edellyttää lisäpanostuksia tai

muita toimia, sellaisiin on ryhdyttävä. Ongelmallista on tällöin se, että lisäpanostukset tuovat lisää kustannuksia, joiden periminen ainakaan niiltä tilintarkastajilta, jotka eivät ole kansainvälisen mielenkiinnon ja uskottavuusongelman kohteena, ei kohtuudella voi tulla kysymykseen. Kun on vain muutamia suomalaisia tilintarkastusyhteisöjä, joihin kohdistuu ulkomaisten viranomaisten ja muiden toimijoiden aito kiinnostus, suuren organisaation rakentaminen lähinnä näihin harvoihin yhteisöihin kohdistuvaa valvontaa varten ei voi olla mielekästä. Jos tilanne todella vaikeutuu, on etsittävä uusia ratkaisuja; eräs täysin tutkimaton sellainen voisi olla pohjoismainen valvontayhteistyö, joka koskisi Pohjoismaiden ulkopuolella pörssinoteerattujen pohjoismaisten yritysten tilintarkastusyhteisöjen valvontaa. Nämä tilintarkastusyhteisöt kuuluvat samoihin suuriin ”tilintarkastuskonserneihin”, jotka ovat edustettuina kaikissa Pohjoismaissa.

Muut kuin yleisen edun kannalta merkittävät yritykset. Sikäli kuin on kyse niiden tilintarkastajien valvonnasta, jotka tarkastavat pienempiä suomalaisia yrityksiä, joiden toiminnan volyyymi ei nouse EU:n direktiivissä asetettuun tilintarkastuspakon alarajaan, kansainvälisillä aspekteilla ei liene suurta merkitystä pohdittaessa suomalaisten tilintarkastajien valvontaa. Samoin voidaan lähteä siitä, että suomalaisten julkisyhteisöjen tilintarkastus ei valvontamielessä herätä kiinnostusta Suomen rajojen ulkopuolella. Tästä huolimatta niiden tilintarkastuksen laadun varmistus on tärkeä ja siihenkin on panostettava.

Muiden kuin yleisesti merkittävien yhteisöjen laadunvarmistuksen valvonnassa voidaan toimia enemmän aiemmin kehitettyjen menettelytapojen mukaisesti. Ratkaiseva ero olisi kuitenkin siinä, että valvonta ja laadunvarmistus olisivat TILAn vastuulla ja että laadunvarmistuksen johtaja laatisi vuosittaisen laaduntarkastusohjelman sekä nimeäisi ne tilintarkastusalalla toimivat henkilöt, jotka koulutetaan tehtävään ja suorittavat konkreettiset laaduntarkastukset. Niiden tulokset tulisivat TILAn laadunvarmistuksen johtajalle, joka valmistelisi niiden esittelyn TILAssa. Laadunvarmistustoiminnan tulokset olisivat julkisia.

Laadunvarmistustyöryhmän mietinnössä (luku 5 sekä liite 5) on kuvaus laadunvarmistuksesta ETA-maissa sekä Yhdysvalloissa. Lähes kaikissa maissa muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksen laadunvarmistuksen valvonta hoidetaan tosiasiaassa ammattikuntaan kuuluvien tilintarkastajien avulla. Tämä ei siten loukkaa riippumattomuusvaatimuksia edellyttäen, että toimintaan kohdistuu riittävä viranomaisvalvonta ja -ohjaus.

X Tilintarkastajien tarve ja riittävyys

Tilintarkastajien määrän kehityksestä ja niiden nykyisestä määrästä on olemassa tarkat tiedot. Yhteensä kolmeen eri tilintarkastajakategoriaan kuuluvia tilintarkastajia on noin 1 700. Joillakin heistä on kaksi tai jopa kaikki kolme tutkintoa. Yhteismäärä on olennaisesti pienempi kuin tilintarkastajien määrät Norjassa ja Tanskassa, jotka ovat Suomen kokoisia maita. Ero johtunee siitä, että tilintarkastajat noissa maissa harjoittavat myös tilitoimistotoimintaa taikka eivätkä ehkä harjoita tilintarkastusta lainkaan. Suomessa puolestaan on yli 2 500 KLT-tutkinnon suorittanutta kirjanpito- ja laskenta-alan asiantuntijaa.

Suomen tilintarkastajien nykyinen määrä on suurin piirtein vastannut yhteiskunnan ja markkinoiden tarpeita. Sekä HTM- että JHTT-tarkastajien määrä on kuitenkin ollut laskusuunnassa, kun taas KHT-tilintarkastajien määrä kasvoi vuoteen 2004 ja on sen jälkeen pysynyt melko tasaisena (noin 700). Tilintarkastajien ikäjakautuma on sellainen, että lähimpien 5–10 vuoden aikana huomattava määrä tilintarkastajista jää eläkkeelle. Tilintarkastajatutkintoihin osallistuneiden ja tutkinnossa hyväksytyjen määrät eivät ole aina olleet sellaisia, että ne takaisivat määrän säilymisen edes nykyisellä tasolla. Käännös parempaan näyttää kuitenkin tapahtuneen 2008 ja 2009.

Ei ole voitu osoittaa, että tilintarkastajien *nykyinen* määrä olisi riittämätön. Tilintarkastajia siirtyy jossain määrin pois varsinaisesta tilintarkastustoiminnasta muihin taloudellisiin tehtäviin, esim. yritysten talousjohtajiksi. Tämä on osoitus tilintarkastajatutkinnon arvostuksesta ja käyttökelpoisuudesta yhteiskunnassamme. Se voi myös olla keino, jolla tilintarkastajien mahdollinen ylitarjonta poistuu ilman kielteisiä vaikutuksia. Arveluttavampaa olisi sitä vastoin, jos tilintarkastajia siirtyy alalta pois sen vuoksi, että alan olosuhteet (ansaintataso, työn puute, taloudellinen riski tai jokin muu) ovat vähemmän suotuisia kuin joillakin muilla aloilla.

Mikään sellainen yhteiskunnallinen kehitys ei ole tiedossa, joka merkittävästi vaikuttaisi tilintarkastajien tarpeeseen. Vaikka julkisella sektorilla kuntia ja seurakuntia yhdistetään, tämä tuskin vähentää tilintarkastuspalvelujen volyyymiä, koska suurempien yksikköjen tarkastaminen vaatii suuremman työpanoksen. Yksityisellä sektorilla muista EU-maista tulevien tilintarkastajien mahdollisuus tehdä tarkastuksia Suomessa saa tuskin sellaista volyyymiä, että se vähentäisi kotimaisten tilintarkastajien kysyntää. Sitä vastoin tilintarkastuspakon alarajan merkittävä nostaminen, esim. EU:n direktiivin sallimalle alarajalle asti, voisi pienentää tilintarkastajien kysyntää. Sellaista ehdotusta ei tässä mietinnössä tehdä, joten asia ei ole nyt ajankohtainen. Mutta kun ottaa huomioon sen, että lähes kaikki ”vanhat” jäsenvaltiot ovat jo ottaneet käyttöön direktiivin korkeahkon alarajan ja että alarajan nostamiseen tähtäävää uudistus näyttää olevan tulossa Ruotsissa, ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että Suomessakin päädytään alarajan nostamiseen ensi

vuosikymmenellä. Tuskin tämäkään vaikuttaisi ratkaisevasti tilintarkastajapalvelujen kysyntään, koska suuri osa PK-yrityksistä luultavasti edelleen katsoisi tarvitsevänsä tilintarkastajan palveluja taikka luotonantajat tai julkisen tuen antajat edellyttäisivät, että tilintarkastus on tehty.

Ei ole mitään syytä päätyä siihen, että tulisi pyrkiä tilintarkastajien nykyistä alhaisempaan kokonaismäärään. Päinvastoin nykyinen määrä olisi pyrittävä säilyttämään. Tämä ei välttämättä toteudu itsestään, vaan joudutaan pohtimaan, mitä keinoja olisi käytettävissä. Sikäli kuin alan houkuttelevuus johtuu markkinoihin liittyvistä syistä, lainsäädännön muutokset ja muut viranomaiskeinot eivät voine ratkaista ongelmaa.

Selvänä pidän sitä, ettei tilintarkastajien laatu- ja osaamisvaatimuksia voida alen-taa. Nehän perustuvat pitkälti jo EU-direktiiviin. Globalisaatio ja muut toimintaym-päristön muutosten aiheuttamat osaamisvaatimukset ovat sellaisia syitä, joiden vuoksi tilintarkastuslalle pääsyn kynnyksen on oltava korkeahko. Nykyisin sovel-lettava, direktiiviin perustuva vaatimustaso tulee siis säilyttää.

Sitä vastoin on syytä tutkia, onko nykyisissä tutkintojärjestelmissä mahdollisesti sellaisia kohtia, jotka turhaan vaikeuttavat alalle pääsyä. Nykyinen kolmen tilintar-kastajakategorian järjestelmä saattaa aiheuttaa jonkin verran tehottomuutta, joka voi poistua yhdistämällä kategoriat ja edellyttämällä kaikilta yhteistä perustutkin-toa. KHT- ja HTM-tilintarkastajille kompetenssin laajentaminen JHTT-tutkinnolla ja päinvastoin JHTT-tilintarkastajille HTM- tai KHT-tutkinnolla on ollut aiemmin muo-dollisten vaatimusten vuoksi tarpeettoman hankalaa.

Tähän eduskuntakin kiinnitti tilintarkastuslain säätämisen yhteydessä ponnellaan huomiota ja edellytti määräysten muuttamista "viivyttämättä". Sen johdosta onkin muutettu sekä KHT- ja HTM-tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksia (TEM:n asetus 262/2008) että JHTT-tutkinnosta annettuja VM:n asetuksia (355/2008 ja 313/2009). Näillä muutoksilla käytännön kokemuksen vaatimuksiin liittyvät ongelmat on eliminoitu. JHTT-tutkinnossa on säädetty mahdollisuus korvata eräät puut-tuvat opinnot tutkinnon yhteydessä suoritettavilla lisätehtävillä. JHTT-tilintarkasta-jien pyrkiessä osallistumaan HTM- tai KHT-tutkintoon puuttuvien opintojen korvaa-misessa ei ole menty yhtä pitkälle, mutta kuitenkin niin pitkälle kuin on katsottu voi-tavan mennä asetuksella, lakia muuttamatta.

Toteutetun asetusmuutoksen ansiosta JHTT-tilintarkastajia on osallistunut HTM- ja KHT-tutkintoon entistä enemmän. Vuonna 2008 osallistui KHT-tutkintoon 7 ja HTM-tutkintoon 4 sekä vuonna 2009 vastaavasti 6 ja 5 JHTT-tilintarkastajaa. Voidaan olet-taa, että myös vuosina 2010-2012 osallistuu KHT- ja HTM-kokeisiin JHTT-tilintarkasta-jia. Mutta edelleen tulee siirtymäkauden päättyessä vuoden 2012 lopussa huomattava määrä lähinnä kuntasektorin tilintarkastajina toimivia JHTT-tilintarkastajia olemaan vailla HTM-pätevyyttä. Näiden osalta joudutaan - jos tässä mietinnössä ehdotettu koko-naisuudistus toteutuu - harkitsemaan siirtymäjärjestelyjä, joita on käsitelty jo edellä.

Kaupallisten yritysten tilintarkastus on vahvasti keskittynyttä sekä maailmalla että Suomessa. Neljän suuren globaalisti toimivan tilintarkastajaketjun (Big 4) markkina-osuus on liikevaihdon mukaan mitattuna Suomessa noin 90 prosenttia. Tätä kehitystä

ei voida pitää kaikilta osin onnellisena. Sen tärkeänä syynä on maailmankaupan globalisoituminen ja monikansallisten konsernien vahvistunut asema. Näiden suurten konsernien tilintarkastus vaatii niin paljon kansainvälisiä yhteyksiä ja niin monitahoista osaamista, että pienemmät yritykset eivät osaamisessa ja resurssiensa riittämyyden vuoksi pysty kilpailemaan niiden tilintarkastuksista. Julkisen vallan mahdollisuudet vaikuttaa tähän kehitykseen ovat erittäin vähäiset.

Suomen yritys- ja kuntakentän kannalta on keskeisen tärkeää, että tilintarkastuspalveluja on saatavana kaikkialla maassa. Tämä on vahva peruste sille, että kaupallisten yritysten tilintarkastajat edelleen jaetaan kahteen pätevyystasoon, jotka suunnitteen vastaavat nykyisiä HTM- ja KHT-tasoa. HTM-tason tilintarkastajat ovat jakautuneet koko Suomen alueelle paljon tasaisemmin kuin KHT-tilintarkastajat, joiden asiakkaat löytyvät etupäässä suurissa asutuskeskuksissa. Suuret KHT-yhteisöt ovat kuitenkin laajentaneet toimintaansa perustamalla konttoreita maaseutukaupunkeihin. Jos – kuten tässä mietinnössä ehdotetaan – kaikilla tilintarkastajilla olisi jatkossa sama perustutkinto, siitä seuraisi, että myös JHTT-tilintarkastajat voisivat osallistua kaupallisten yritysten tilintarkastukseen, mikä parantaisi palvelujen tarjontaa ja tehostaisi tilintarkastajaresurssien käyttöä suurten asutuskeskusten ulkopuolella.

Tilintarkastajiksi pyrkivät saavat vaadittavan käytännön kokemuksensa yleensä toimimalla tilintarkastajayhteisöissä assistentin tehtävissä. Sekä direktiivi että kotimaiset säännökset edellyttävät kokemuksen hankintaa hyväksytyyn tilintarkastajan ohjauksessa. Suuret tilintarkastusyhteisöt pystyvät tarjoamaan näitä assistentin paikkoja, mutta yksin toimivat tilintarkastajat ja pienemmät yhteisöt eivät tähän yleensä pysty. Tämän vuoksi hyvin suuri osa tilintarkastajatutkinnon suorittavista henkilöistä on suurten tilintarkastusyhteisöjen palveluksessa ja he jatkavat tässä toimessa tutkintonsa suorittuana. Tämä ei ole tilintarkastuspalvelujen tarjonnan kannalta optimaalinen tilanne. Olisi tarpeellista saada tilintarkastajiksi myös henkilöitä, jotka ovat saaneet ohjauksensa pienemmissä alan yrityksissä tai joilla on toisenlainen tausta. Eriytyisen soveltuvia olisivat henkilöt, joilla on takanaan pitkäaikainen toiminta yritysten taloushallinnossa. Nykysäännösten mukaan heillä ei kuitenkaan yleensä katsota olevan vaadittavaa käytännön kokemusta. Heillä ei myöskään ehkä ole halua tai mahdollisuutta palata opiskelupenkille hankkiakseen mahdollisesti puuttuvat opintosuoritukset. Jos halutaan rekrytoida näitä henkilöitä tilintarkastajiksi, mitä pitäisin toivottavana, olisi lievennettävä tilintarkastajatutkintoon pääsyn muodollisia vaatimuksia sikäli kuin tämä on direktiivin säännösten rajoissa mahdollista. Näissä 11 artiklaan perustuvissa tapauksissa on perusteltua sallia puuttuvien teoriaopintojen suorittaminen tilintarkastajatutkinnon lisäkysymyksillä. Tilintarkastajaksi voidaan direktiivin 11 artiklan mukaan hyväksyä henkilö, joka ei täytä kaikkia koulutusvaatimuksia mutta jolla on 15 vuoden ammattimaisen toiminnan tuottama kokemus. Käsitykseni mukaan tämä tie päästä tilintarkastajaksi olisi tehtävä tunnetummaksi ja sen soveltamiskäytäntöä tulisi lieventää. Tällaisen henkilön kokeessa saavuttama menestys osoittaisi, onko hänellä kelpoisuus tilintarkastajaksi, mutta osaamistaan hän ei pääse osoittamaan, jos häneltä evätään oikeus päästä kokeeseen.

Saamani tiedon mukaan oppisopimussäännöstöä ei voida käyttää tulevan tilintarkastajan tarvitseman käytännön kokemuksen hankkimiseen. Epäilemättä tätä koskevat ammattiopetuslain (630/1998) 17 §:n säännökset viittaavat lähinnä käsityöläisammatteihin. On myös vaikea arvioida, löytyisikö kiinnostusta oppisopimustilintarkastajaksi pyrkivien on oltava korkeakoulututkinnon suorittanut. Oppisopimus on näin ollen tuskin keino, jolla tilintarkastajiksi pyrkivien määrää voidaan lisätä.

TILAn toiminta rahoitetaan tilintarkastajilta eri perusteilla perittävillä maksuilla, jotka työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa valtion maksuperustelain mukaan. Myös JHTT-tilintarkastajat suorittavat maksuja, joilla ei kuitenkaan voida kattaa kaikkia JHTT-lautakunnasta aiheutuvia menoja, vaan siihen käytetään jonkin verran valtion budjettivaroja. Yksityispuolen tilintarkastajilta perittävät maksut ovat korkeampia kuin JHTT-tilintarkastajilta ja niiden yhteisöiltä perittävät maksut. Jos TILasta tämän mietinnön mukaisesti muodostetaan yleinen tilintarkastusviranomainen, sen toiminta on edelleen ainakin pääsääntöisesti rahoitettava tilintarkastajilta perittävillä maksuilla. Näitä maksuja vahvistettaessa on tarkkaan otettava huomioon eri tehtävissä toimivien tilintarkastajien järjestelmälle tuottama kustannusrasitus sekä erilainen taloudellinen kantokyky. Järjestelmämuutoksen yhteydessä ei saisi tapahtua sellaisia maksujen korotuksia, jotka aiheuttavat joillekin tilintarkastajille vaikeuksia tai suorastaan poistumista alalta. Tällainen kehitys merkitsisi myös suurimpien tilintarkastajayhteisöjen valta-aseman voimistumista entisestään.

Kunta-alalla tilintarkastajan valinta on hankintalainsäädännön mukaan pantava julkiseen hakuun ja kunnanvaltuuston päätöksestä on mahdollista valittaa, mitä mahdollisuutta on runsain mitoin käytetty. Siitä on kuntien tilintarkastukselle käytännössä haittaa. Tämä menettely, joka perustuu EU:n direktiiviin, ei sovi hyvin yhteen kunnallishallinnon neljän vuoden yhtenäisen toimintajakson eikä kunnan tilintarkastajan virkavastuun kanssa. Ainoa toimenpide, jolla Suomi voi EU-säännösten rajoissa edes jonkin verran vaikuttaa asiaan, lienee hankintamenettelyn kynnyksarvon nostaminen. Ainakin tilintarkastajapalvelujen hankintojen osalta kynnyksarvot pitäisi nostaa mahdollisimman korkealle. Tämä antaisi myös paremman mahdollisuuden paikallisille tilintarkastusyhteisöille päästä ainakin pienten kuntien tilintarkastajaksi.

Tilintarkastajan vahingonkorvausvastuu

Tilintarkastajapiireissä on perustellusti kannettu huolta siitä, että tilintarkastajilla on vahingonkorvausvastuu, joka saattaa muodostua hyvin raskaaksi. Jos yrityksen tilinpäätöksessä on virheitä, joita tilintarkastaja ei ole havainnut tai joista hän ei ole huomauttanut, vahingonkorvausvastuu kohdistuu solidaarisena yrityksen johtoon ja tilintarkastajaan. Käytännössä voi käydä niin, että vahingonkorvausta vaaditaan vain tilintarkastajalta, jolla tiedetään olevan vastuuvakuutus. Jos tarkastuksen kohde on suuri yritys, vahingonkorvausvastuu voi nousta hyvin suuriin summiin ja

vaikuttaa jopa mahdollisuuteen merkitä vastuuvakuutus tai ainakin korottaa vakuutuksen maksun suhteettoman korkeaksi. EU:n piirissä on korostettu tämän vahingonkorvausvastuuongelman ratkaisemisen tärkeyttä.

Suomessa tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuustapauksia on esiintynyt toistaiseksi melko vähän, mutta esiintymisriski kasvaa. Voimassa olevalla laajalla vahingonkorvausvelvollisuudella sanotaan jo olevan kielteinen vaikutus halukkuuteen hakeutua alalle. Olisi perusteltua tehdä jotakin vastuun rajoittamiseksi. Kyse on kuitenkin keskeiseen siviilioikeuteen kuuluvan vahingonkorvausoikeuden yksityiskohdasta, josta konkreettisen ehdotuksen tekeminen menee toimeksiantoni ja kokemuspiirini ulkopuolelle.

On kuitenkin syytä huomauttaa, että Ruotsissa – jossa oikeudellinen sääntely on tältä osin sama kuin Suomessa – on äskettäin julkaistu mietintö tilintarkastajan vahingonkorvausvastuun rajoittamisesta (SOU 2008:79, ”Revisorers skadeståndsansvar”). Taustana on EU:n komission suositus 5.6.2008 tilintarkastajan siviilioikeudellisen vastuun rajoittamisesta, joka tietenkin kohdistuu myös Suomeen. Mietinnössä todetaan, että yrityksen johdon asiana on laatia tilinpäätös ja siihen liittyvät yhtiön taloutta koskevat muut asiakirjat, kun taas tilintarkastajan asiana on tarkastaa ne ja huomauttaa mahdollisista puutteista ja virheistä. Jos tilintarkastaja tällöin on ollut huolimaton, hänelle syntyy korvausvelvollisuus, mutta sama korvausvelvollisuus kuuluu ensisijaisena yrityksen johdolle, joka on laatinut tilinpäätösasiakirjat. Käytännössä vastuu toteutuu usein vain tilintarkastajaa kohtaan, johon hänellä olevasta vakuutusturvasta. Ruotsin mietinnössä tätä pidetään arveluttavana ja todetaan, että ensisijainen vastuu luonnollisesti tulisi olla niillä, jotka ovat laatineet virheelliset tilinpäätösasiakirjat. – Norjassa on tilintarkastuslain muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä nro 78 (2008–2009) pohdittu tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuutta osaksi samalta pohjalta kuin Ruotsin mietinnössä mutta todettu, että tätä laajakantoista asiaa on selvitettävä tarkemmin.

Tämän perustella Ruotsin mietinnössä ehdotetaan tilintarkastajan vahingonkorvausvastuun muuttamista toissijaiseksi ja suhteelliseksi. Korvauskanne olisi ensisijaisesti kohdistettava yrityksen hallitukseen ja toimitusjohtajaan. Nämä voisivat siten vaatia osakorvausta tilintarkastajilta, jonka vastuun kattomääräksi toimeksiantoa kohti ehdotetaan 100 milj. SEK (= noin 9,5 milj. euroa). Rajoitusta ei sovellettaisi tilintarkastajan tahallisiin virheisiin eikä rikostapauksissa.

Ruotsissa tehty ehdotus rajoittaisi mielestäni kohtuullisella tavalla tilintarkastajan vahingonkorvausvastuuta. Ehdotus voisi siten hyvin olla lainvalmistelun lähtökohdana Suomessakin. Se on kuitenkin laadittu ensisijaisesti hyvin suuria tilintarkastusyhteisöjä ja -toimeksiantoja silmällä pitäen. Suomessa vahingonkorvausvastuun euromääräinen raja olisi säädettävä sellaiseksi, että sillä on reaalista merkitystä pientenkin toimeksiantojen kohdalla. Vastuun ylärajana voisi olla esim. vuoden tarkastuspalkkion kolmin-viisinkertainen määrä. En voi uskoa, että tilintarkastajan korvausvastuun kohtuullinen rajoittaminen mitenkään vaikuttaisi tilintarkastuksen laatuun.

Tiivistelmä ja suositukset

Tämä selvitystyö on pantu vireille erityisesti sen johdosta, että eduskunta hyväksyessään 2007 tilintarkastuslain (459/2007) lausui edellyttävänsä, ”että hallitus valmistelee yhteistyössä KHT-, HTM- ja JHTT-yhdistysten kanssa tilintarkastajan tutkintovaatimusten kokonaisuudistuksen niin, että kaikille tilintarkastajille on yhteinen perustutkinto, jonka jälkeen voidaan erikoistua ja suorittaa erikoistumistutkinnot”. Tässä selvityksessä tehdään eduskunnan edellyttämää uudistusta koskevat konkreettiset ehdotukset ja otetaan kantaa tästä aiheutuviin muihin muutostarpeisiin. Ehdotetut muutokset ovat pääosin organisatorisia. Tilintarkastustoiminnan sisältöön ei oteta kantaa.

Tämän selvitystyön tarkoituksena on 28.4.2009 päivätyn ja samoin liitteenä olevan hankekuvauksen mukaan selvittää, millaisia tilintarkastuspalveluja ja millaista tilintarkastusosaamista Suomessa tarvitaan tulevaisuudessa sekä tämän perusteella selvittää nykyisen tilintarkastajajärjestelmän uudistamistarvetta. Lisäksi tarkoituksena on selvittää tarvetta uudistaa tilintarkastajien valvontajärjestelmää. Selvityksen tulee keskittyä kirjanpitolain mukaan kirjanpitovelvollisten taloudelliseen raportointiin ja sen tilintarkastukseen. Tähän sisältyisi tietenkin myös julkisen hallinnon tilintarkastus, varsinkin kun harkitaan olemassa olevien tilintarkastajakategorioiden yhdistämistä.

Tilintarkastusvelvollisuuden laajuuteen ei toimeksiantoni mukaan tullut ottaa kantaa. On kuitenkin syytä todeta, että EU:n tilinpäätösdirektiivin asettama alaraja on olennaisesti korkeampi kuin Suomen lain mukainen alaraja. EU 15 -valtioista muut kuin Tanska, Ruotsi ja Suomi soveltavat EU:n asettamaa alarajaa ja sekä Ruotsi että Tanska harkitsevat oman alarajansa nostamista. Suomen kannalta on ongelmana, että monet kansainväliset tilintarkastusnormit on tarkoitettu tilintarkastuksiin, jotka suoritetaan EU:n alarajan ylittävissä yrityksissä. Suomen PK-sektorin yritysten tilintarkastuksiin nämä normit eivät sovellu hyvin vaan ovat liian raskaita.

On ollut vaikea toimeksiannon mukaisesti osoittaa keinoja, joilla Suomen PK-yritysten hallinnointikustannuksia voitaisiin alentaa. Siirtyminen kevennettyyn tilintarkastuskertomukseen (ns. review) ei ole suositeltava keino.

Tämän mietinnön keskeinen johtopäätös on, että eduskunnan toivoma kolmen tilintarkastajakategorian yhdistäminen on syytä toteuttaa. Kaikkien tilintarkastajien perustehtävä on sama, eli tilinpäätöksen tarkastaminen ja sen oikeellisuuden varmistaminen. Sen vuoksi ehdotetaan, että kaikille tilintarkastajille järjestetään yhteinen perustutkinto, jonka vaatimustaso on lähes sama kuin nykyisen HTM-tutkinnon, lisättyinä suppeilla perustiedoilla julkisesta taloudesta, varsinkin kuntia koskevasta keskeisestä lainsäädännöstä. Tämän lähtökohdan mukaan kaikilla tilintarkastajilla olisi EU:n tilintarkastusdirektiivin edellyttämä pätevyys. Kokeeseen sisältyisivät mm. IFRS-standardit ja corporate governance -säännöstö, joiden vaatimustason tulisi olla maltillinen.

Perustutkinnon lisäksi olisi mahdollista suorittaa kaksi lisämoduulia, toinen yksityisen puolen vaativia tilintarkastuksia ja toinen julkisyhteisöjen tilintarkastuksia varten. Edellinen vastaisi suurin piirtein nykyistä KHT-tutkintoa ja jälkimmäinen JHTT-tutkintoa. Jompikumpi näistä olisi mahdollista suorittaa yhdessä perustutkinnon kanssa.

Erillistä moduulia julkisyhteisöjen tilintarkastuksia varten on pidetty edelleen tarpeellisena, ottaen huomioon mm. näiden yhteisöjen tilintarkastukseen liittyvät velvoitteet ottaa kantaa toiminnan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen sekä verovarojen ja valtionosuuksien käytön lainmukaisuuteen.

Jos kolme tilintarkastajakategoriaa yhdistetään, ei enää tarvittaisi myöskään erillisiä KHT-, HTM- ja JHTT-yhteisöjä, vaan nekin tulisi yhdistää.

Tilintarkastajan perustutkintoon osallistumisen edellytyksenä olisi – samoin kuin nykyisin – alempi korkeakoulututkinto tai ammattikorkeakoulututkinto. Molempien lisämoduulien suorittajilta vaadittaisiin edelleen ylempi korkeakoulututkinto. Teoreettiset opinnot olisi edelleen pääsääntöisesti suoritettava korkeakouluissa. Nykyisen lainsäädännön normit siitä, millä edellytyksillä alemman korkeakoulututkinnon suorittanut voisi osallistua KHT- tai JHTT-tutkintoon, jäisivät koskemaan lisämoduulien suorittamista. Samoin jäisivät voimaan säännökset teoreettisten lisäkysymysten suorittamismahdollisuudesta eräissä tapauksissa.

EU:n tilintarkastusdirektiivissä annetut määräykset käytännön kokemuksen määrästä ja hankkimistavasta ovat melko tiukat. Ne voivat estää runsaalla, mutta muulla tavoin hankitulla käytännön kokemuksella tilintarkastajatutkintoon pyrkivien pääsyn kokeeseen. Tilintarkastusdirektiivin 11 artikla avaa kuitenkin heille mahdollisuudet, josta olisi tiedotettava nykyistä tehokkaammin.

Selvitystyön aikana on tullut esille ajatus, että tilintarkastajan perustutkinnon taso tulisi asettaa hiukan EU-direktiivin asettaman tason alapuolelle. Tällöin voitaisiin asettaa tutkintovaatimukset paremmin Suomen PK-yrittäjäkunnan tarpeiden mukaan, jättäen pois erityisesti IFRS- ja corporate governance -säännöt. Tällaisen tutkinnon suorittaneet tilintarkastajat eivät voisi tarkastaa niitä yrityksiä, jotka ylittävät EU:n asettaman alarajan, mutta niiden lukumäärä on alle 3 000.

Tämän linjan valitseminen johtaisi siihen, että tilintarkastajakategorioiden vähentämisen sijasta syntyisi uusi kategoria, mikä tuskin vastaa eduskunnan lausumaa. EU-kelpoisten tilintarkastajien määrä maassamme muodostuisi hyvin pieneksi ja hämmennystä sekä kotimaassa että EU:n piirissä voisi aiheuttaa se, että kaikki auktorisoidut tilintarkastajat – toisin kuin muissa jäsenvaltioissa – eivät täyttäisi EU-direktiivin vaatimuksia. – Oma käsitykseni on, ettei tälle linjalle tulisi mennä, mutta olen tuonut tämänkin vaihtoehdon julkiseen keskusteluun. En pidä HTM-tasoa vastaavaa perustutkintoa liian vaikeana, vaikka siihen kuuluisikin IFRS- ja corporate governance -osaamista, joka mielestäni kuuluu tilintarkastajan ”yleissivistykseen”.

Jos uudistus toteutetaan, kaikilla jo toimivilla tilintarkastajilla säilyy tietenkin se pätevyys, mikä heillä silloin on. Nykyisten KHT- ja HTM-tilintarkastajien osalta

uudistus ei aiheuttaisi asiallisia muutoksia. JHTT-tilintarkastajille, jotka eivät ole suorittaneet HTM-tutkintoa, joudutaan säätämään siirtymäsäännös, jonka mukaan he voivat saada uuden perustutkinnon pätevyyden. Tältä osin ehdotan, että toimiminen vähintään kolme vuotta JHTT-tehtävissä vastaisi sitä käytännön kokemusta, jota direktiivi edellyttää. Teoriatiedon osalta totean, että heidän tutkintoonsa ja käytännön toimintaansa ei ole sisällynyt kaikkea sitä, mitä EU-direktiivin 8 artiklan mukaan kuuluu tutkintoon. Jotta uuden perustutkinnon tason saavuttaminen olisi mahdollisimman helppoa, ehdotan, että esim. neljän vuoden siirtymäkautena järjestettäisiin kaikille pyrkijöille samansisältöinen kevyehkö teoreettinen lisäkoee, johon sisältyisi ainakin IFRS- ja corporate governance -säännöstöihin liittyviä kysymyksiä.

Perustutkinnon suorittaneen nimike olisi hyväksytty tai auktorisoitu tilintarkastaja, jolle olisi keksittävä sopiva kirjainyhdistelmä. Nykyiset KHT-, HTM- ja JHTT-tilintarkastajat voisivat halutessaan käyttää edelleen näitä kirjainyhdistelmiä. Uudet lisämoduulit suorittaneetkin voisivat ehkä käyttää KHT- tai JHTT-kirjainyhdistelmiä.

Jos tilintarkastajakategoriat yhdistetään siten, että on yksi tilintarkastajan perustutkinto, on selvää, että myös tilintarkastajien valvonta on yhdistettävä ja ettei voida enää ylläpitää nykyistä hajanaista järjestelmää. TIVAn valvontavalta on lakkautettava ja samoin JHTT-lautakunta käy tarpeettomaksi. Tilintarkastustoiminta kuuluisi kokonaisuudessaan työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. TEM olisi julkisyhteisöjen tilintarkastusta koskevissa asioissa yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Kun TEM:n vastuulla on tilintarkastuksen lainsäädäntöasiat ja kun TEM:n yhteydessä toimii ja sen budjetin piiriin kuuluu myös VALA, joka ratkaisee valituksen tilintarkastuksen kanteluasioissa annetuista ratkaisuksista, tilintarkastuksen valvontaviranomainen ei voi olla osa TEM:n organisaatiota. Valvontaviranomaiseksi ei ole myöskään syytä nimetä valtiovarainministeriön alaista Finanssivalvontaa, jonka kanssa tilintarkastuksen valvontaviranomaisen on kuitenkin syytä olla läheisessä yhteistyössä.

Keskeisenä tilintarkastuksen tutkinto-, kehitys- ja valvontaviranomaisena on nykyisin Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta (TILA), jolla on yhdeksän vakinaista henkilöä palveluksessaan. Keskuskauppakamarin osuus käsittää TILAn huonetila-, palkkaus- ja muiden hallinnollisten asioiden hoitamisen, minkä lisäksi sillä on oikeus nimetä enemmistö TILAn jäsenistä. TILAn päätöksentekoon tilintarkastusta koskevissa asioissa Keskuskauppakamari ei voi vaikuttaa, vaan TILAn päätöksenteossa sovelletaan samaa lainsäädäntöä kuin varsinaisissa valtionhallintoon kuuluvissa viranomaisissa.

Tilintarkastusalan auktorisointi- ja valvontaviranomainen on rakennettava TILAn pohjalle. Keskuskauppakamarin valtaa nimetä TILA jäsenten enemmistö ehdotan supistettavaksi siten, että TEM nimeäisi kuten nykyisin TILAn puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä puolet jäsenistä, Keskuskauppakamarin nimetessä toisen puolen jäsenistä, eli ne, jotka edustavat tilintarkastusammattia, liike-elämää ja alan tutkimusta. Vaihtoehtoisesti voidaan ajatella, että TEM nimeäisi kaikki jäsenet, mutta edellä mainitut Keskuskauppakamarin esityksestä. – TILAlle olisi muodostettava itsenäinen Internet-osoite.

TILAn kokoonpano (1 + 1 + 12) on nykyisellään tarpeettoman iso, ja sitä olisi supistettava. Päätöksenteon tulisi voida tapahtua myös jaostoissa, esim. siten, että kante-luasiat ratkaisisi 5-7 jäsenen suuruinen jaosto.

Rutiiniasioita ei enää olisi vietävä luottamushenkilökäsittelyyn, vaan päätökset olisi voitava tehdä virkamiestasolla. TILAn toiminta olisi säänneltävä lakiin perus-tuvalla johtosäännöllä.

VALAn asemaan ja toimintaan en ehdota muutoksia. Kaikki valitukset käsiteltäi-siin VALAssa ja jatkovalitustie olisi KHO:teen.

Tilintarkastajien valvonta on ennakkollista ja jälkikäteistä. Painopiste on ollut kan-teluihin perustuvassa jälkikäteisessä valvonnassa. Se on edelleen tärkeää eikä sii-hen ehdoteta muita muutoksia kuin että TILA ratkaisisi ensi asteena kaikki kante-luasiat sekä että ratkaisut voitaisiin tehdä TILAn jaostossa.

Ennakolliseen valvontaan on panostettava. Sillä vahvistetaan alan uskottavuutta ja estetään epäkohtien syntyminen. Sen tärkein muoto on yksittäisiin tilintarkasta-jiin ja tilintarkastusyhteisöihin kohdistuva laadunvarmistus, josta on säännös tilin-tarkastusdirektiivin 29 artiklassa ja tilintarkastuslain 29 §:ssä, minkä lisäksi komis-sion suositus 6.5.2008 sisältää asiasta tarkemmat ohjeet. TILAn asettama laadun-varmistustyöryhmä on käsitellyt laadunvalvonnan järjestämistä kesäkuussa 2008 ilmestyneessä mietinnössään. Yksimielisessä mietinnössä otetaan kantaa laadun-varmistuksen kysymyksiin direktiivin hengen ja pitkälti muiden EU-valtioiden käy-tännön mukaisesti. Työryhmän ehdotuksia on TILAssa jo alettu toteuttaa.

Pidän työryhmän linjaa oikeana enkä voi esittää siihen mitään lisäyksiä. Laadun-valvonta ja laadunvarmistus koskisivat kaikkia ammatissa toimivia tilintarkasta-jia ja -yhteisöjä. Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen osalta laadunvar-mistuksen suorittaisi TILAn henkilöstö laadunvarmistusjohtajan johdolla. Tämän menettelyn uskotaan takaavan, että myös ulkomailla tunnetaan luottamusta erityi-sesti suomalaisten julkisesti noteerattujen yhtiöiden tilintarkastusta kohtaan. Suo-men tulee vahvasti tukea EU:n pyrkimyksiä saada USA:n kanssa aikaan vastavuo-roisuussopimus, jonka mukaan molemmat sopijapuolet tunnustavat toisen suoritta-man laadunvarmistustoiminnan.

Muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yritysten laadunvarmistus suo-ritettaisiin enemmän entiseen tapaan käyttäen alalla toimivia, tehtävään koulutet-tuja tilintarkastajia. Toiminnan suunnittelu ja johto olisi kuitenkin TILAn laadunvar-mistusjohtajalla ja tulokset tulisivat TILAn tietoon.

Tilintarkastajien vahingonkorvausvastuun rajoittamisesta on paljon keskusteltu ja EU:kin on suositellut vastuunrajoitusten säätämistä. Ruotsissa on vasta julkaistu asiasta merkittävä mietintö (SOU 2008:79, "Revisorers skadeståndsansvar"). Tässä selvityksessä on yhdytty Ruotsin mietinnön ehdotuksiin mutta todettu, että vahin-gonkorvausasiat kuuluvat keskeiseen siviilioikeudelliseen lainsäädäntöön, jota on valmisteltava oikeusministeriössä. Tähän valmistelutyöhön tulisi ryhtyä.

Sammandrag och rekommendationer

Detta utredningsarbete sattes igång särskilt därför, att riksdagen vid godkännande av Revisionslagen (459/07) sade sig förutsätta att regeringen i samarbete med revisorsorganisationerna bereder en totalreform av examensfordringarna så, att av alla revisorer kräva samma grundexamen, varefter man kan specialisera sig. I denna utredning görs de konkreta förslag som den av riksdagen förutsatta reformen förutsätter och tas ställning till andra ändringsbehov som följer härav. De gjorda ändringsförslagen är i huvudsak av organisatorisk karaktär. Ställning tas inte till revisionsverksamhetens innehåll.

Syftet med detta utredningsarbete är enligt den 28.4.2009 daterade och som bilaga medtagna uppdragsbeskrivningen att utreda, vilka revisionstjänster och vilket revisionskunnande som behövs i Finland i framtiden och att med utgångspunkt häri utreda behovet av reformer av det rådande revisorssystemet. Vidare skall behovet att förnya övervakningssystemet för revisorer utredas. Enligt beskrivningen är de enligt bokföringslagen bokföringsskyldigas ekonomiska rapportering och deras revision det centrala föremålet för utredningen. Häri ingår även revision inom den offentliga förvaltningen, särskilt som det gäller att överväga sammanslagning av de olika revisorskategorierna.

Till revisionsnskyldigheten omfattning skall ställning enligt min uppdragsbeskrivning inte tas. Det är dock skäl att konstatera, att den i EU:s bokslutsdirektiv uppställda undre gränsen för revisionsplikt är väsentligt högre än den gräns vår revisionslag uppställt. Alla andra EU 15-stater utom Danmark, Sverige och Finland tillämpar den av EU uppställda undre gränsen och både Sverige och Danmark överväger att höja sin egen gräns. Ur Finlands synvinkel är det ett problem, att många internationella revisionsnormer är avsedda för revisioner som görs i företag som ligger ovanför EU:s undre gräns. För finska små och medelstora företag är dessa normer inte väl lämpade utan de är alltför stränga.

Det har varit svårt att i enlighet med uppdraget påvisa åtgärder, medels vilka administrations-kostnaderna för våra små och medelstora företag kunde sänkas. Övergång till en mindre utförlig revision (sk. review) rekommenderas inte.

Den centrala slutsatsen i betänkandet är att den av riksdagen förutsatta sammanslagningen av våra tre revisorskategorier är skäl att förverkliga. Alla revisorer har samma grunduppgift, att revidera bokslut och bestyrka deras riktighet. Därför föreslås att för alla revisorer skapas en gemensam grundexamen, vars fordringsnivå är ungefär densamma som i den nuvarande GRM-examen, kompletterad med vissa grundkunskaper i den offentliga ekonomin, speciellt den för kommunerna gällande centrala lagstiftningen. Med denna utgångspunkt skulle alla revisorer ha den kompetens som EU:s revisionsdirektiv förutsätter. I examensfordringarna skulle bl a

ingå IFRS-standarderna och reglerna rörande corporate governance, men med måttlig kravnivå.

Utöver grundexamen skulle det vara möjligt att avlägga två tilläggsmoduler, den ena för kvalificerade revisioner på den privata sektorn och den andra för revision av offentliga samfund. Den första modulen skulle närmast motsvara nuvarande CGR-examen och den senare revisorsexamen för offentlig förvaltning (OFR). Den ena modulen vore det möjligt att avlägga samtidigt med grundexamen.

En särskild modul för revision av offentliga samfund har ansetts fortfarande vara befogad med beaktande bl a av förpliktelsen att vid dessa samfunds revision ta ställning till verksamhetens effektivitet och verkningsgrad samt lagenligheten vid användning av skattemedel och statsandelar.

Om de tre existerande revisorskategorierna sammanslås behövs inte längre separata CGR-, GRM- och OFR-samfund, utan även de bör sammanslås.

Förutsättning för att få delta i grundexamen vore lika som för närvarande avlagd lägre högskole- eller yrkeshögskoleexamen. Av dem som avlägger de båda tilläggsmodulerna skulle fortfarande krävas högre högskoleexamen. De teoretiska studierna skulle fortfarande som huvudregel avläggas vid en högskola. Reglerna i nuvarande lagstiftning för under vilka förutsättningar en person som avlagt lägre högskoleexamen kan delta i CGR- eller OFR-examen, skulle gälla för avläggande av de båda tilläggsmodulerna. Likaså skulle reglerna rörande en möjlighet att i vissa fall kompensera bristande studier med teoretiska tillägsfrågor kvarstå.

Bestämmelserna i EU:s revisionsdirektiv rörande förvärvande av praktisk erfarenhet och dess omfattning är tämligen stränga. De kan utgöra hinder för en person med omfattande men på annat sätt förskaffad erfarenhet från att delta i revisorsexamen. Stadgandena i direktivets 11 artikel öppnar dock för dem en möjlighet, om vilken borde ges mer information.

Under utredningen har framförts tanken att nivån för revisors grundexamen borde läggas något under nivån enligt EU-direktivet. Härigenom vore det möjligt att bättre anpassa examensfordringarna enligt inhemska små och medelstora företags behov, varvid t ex IFRS- och corporate governance-reglerna kunde utelämnas. Revisorer som avlagt en sådan examen skulle inte kunna revidera de företag, vilka överskrider direktivets undre gräns för revisionsskyldigheten, men antalet sådana företag i vårt land är mindre än 3 000.

Val av denna linje skulle leda till, att det i stället för en minskning av revisorskategorierna skulle tillkomma en ny kategori, vilket knappast motsvarar riksdagens kläm. Antalet revisorer med EU-behörighet skulle i vårt land bli mycket lågt och både i utlandet och inom vårt land kunde det uppstå viss oklarhet därav, att alla auktoriserade revisorer inte - i motsats till vad fallet är utomlands - uppfyller direktivets krav. - Min egen uppfattning är att man inte borde gå på denna linje, men jag har fört fram detta alternativ till diskussion. Jag anser inte de nuvarande GRM-kraven vara alltför höga, även om i dem ingår IFRS- och corporate governance-kunnande, som utgör en del av revisorns "allmänbildning".

Förverkligas reformen bibehåller alla nu verksamma revisorer den kompetens som de besitter. För de nuvarande CGR- och GRM-revisorerna skulle reformen inte medföra ändringar. För de OFR-revisorerna, vilka inte avlagt GRM- eller CGR-examen, gäller det att stifta ett övergångsstadgande för hur de kan erhålla den kompetens den nya grundexamen ger. Mitt förslag är att minst tre års verksamhet inom revision av offentlig verksamhet skulle motsvara den praktiska erfarenhet som direktivet kräver. Rörande kravet på teoretiska kunskaper konstaterar jag, att deras examen och praktiska verksamhet inte har omfattat allt det som enligt direktivets 8 artikel skall ingå i examen, varför ett tilläggsprov behövs. För att det skall vara så enkelt som möjligt att uppnå den nya grundexamens nivå föreslår jag, att under en t ex fyra års övergångsperiod anordnas ett teoriprov av måttlig svårighetsgrad med samma innehåll för alla sökande och att i detta skulle ingå åtminstone frågor rörande IFRS-standarderna och corporate governance.

Yrkestiteln för en person som avlagt grundexamen vore *godkänd* eller *auktoriserad revisor*, för vilken det gäller att finna en lämplig bokstavs-kombination. De nuvarande CGR-, GRM- och OFR-revisorerna kunde fortfarande använda dessa bokstavs-kombinationer. Även de som avlagt de nya tilläggsmodulerna skulle kanske kunna använda dessa kombinationer.

Ifall revisorskategorierna sammanslås så att det finns en enda grundexamen, är det klart att även övervakningen av revisorerna bör sammanslås och att det nuvarande spridda systemet inte längre kan upprätthållas. De regionala revisionsutskottens övervakningsbefogenhet bör upphävas och även OFR-nämnden blir obehövlig. Revisionsverksamheten skulle i dessa helhet höra till arbets- och näringsministeriets verksamhetsområde. Ministeriet skulle i frågor som gäller revisorer inom den offentliga förvaltningen samråda med finansministeriet.

Då ANM ansvarar för revisionens lagstiftningsfrågor och då i samband med ministeriet verkar statens revisionsnämnd, som avgör besvär över beslut avgivna över revisionsklagomål, kan den i första instans verkande övervakningsmyndigheten för revisionsverksamheten inte utgöra en del av ANM:s organisation. Inte heller är det befogat att till övervakningsmyndighet utse den under finansministeriet lydande finansinspektionen, med vilken revisionsövervakningsmyndigheten dock bör upprätthålla nära samarbete.

Den centrala myndigheten för revisionsverksamhetens examens-, utvecklings- och kontrollfrågor är för närvarande Centralhandelskammarens revisionsnämnd, som i sin tjänst har nio anställda. Centralhandelskammarens andel av verksamheten innefattar skötseln av utrymmes-, personal- och andra administrativa frågor, varjämte den har rätt att utse majoriteten av nämndens medlemmar. Däremot kan Centralhandelskammaren inte påverka nämndens beslutsfattande i revisionsärenden, utan nämnden tillämpar samma lagstiftning som tillämpas av myndigheter hörande till den egentliga myndighetsorganisationen.

Den nya auktorisations- och övervakningsmyndigheten för revision bör byggas på revisionsnämndens grund. CHK:s rätt att utse majoriteten av nämndens medlemmar

föreslår jag bli ändrad så, att ANM såsom tidigare skulle utse nämndens ordförande och viceordförande och därjämte hälften av medlemmarna, medan CHK skulle utse den andra hälften eller de medlemmar som representerar revisionsfacket, näringslivet och branschens forskning. Alternativt kan man tänka sig att ANM skulle utse alla medlemmar men de nyss nämnda på framställning av CHK. – För nämnden borde en självständig Internet-portal upprättas.

Revisionsnämndens nuvarande sammansättning (1+1+12) är onödigt stor och borde reduceras. Vidare borde beslut kunna fattas även i sektioner, t ex så att ärenden rörande klagomål skulle avgöras i en sektion med 5-7 medlemmar. Rutinärenden borde inte föras till beslut av förtroendevalda inom nämnden, utan de borde kunna avgöras på tjänstemannanivå. Nämndens verksamhet borde detaljregleras i en instruktion med stöd i lag.

I statens revisionsnämnds ställning och uppgifter föreslås inga ändringar. Alla besvär skulle handläggas i denna nämnd och fortsatta besvär kunde anföras i HFD i samma utsträckning som för närvarande.

Övervakningen av revisorer är preventiv och repressiv. Tyngdpunkten har legat på de repressiva åtgärderna. Denna verksamhet är fortfarande viktig och i den föreslås inte andra ändringar än att revisionsnämnden skulle i första instans avgöra alla klagomål och att beslut kunde fattas i en sektion av nämnden.

Det är viktigt att satsa på den preventiva kontrollen. Därigenom förstärks branschens trovärdighet och förhindras uppkomsten av missförhållanden. Den preventiva kontrollens viktigaste form är kvalitetsgranskning av enskilda revisorer och revisions-samfund. Härom stadgas i revisions-direktivets 29 art. och revisionslagens 29 § varjämte kommissionen 6.5.2008 har utfärdat en rekommendation med närmare anvisningar. En av revisionsnämnden utsedd kvalitetssäkringsarbetsgrupp har i sitt betänkande av juni 2008 behandlat frågan om hur kvalitetsgranskningen borde arrangeras. I dess enhälliga betänkande tas ställning till kvalitetssäkringens frågeställningar i direktivets anda och även i huvudsak i enlighet med praxis i andra medlemsstater. Arbetsgruppens förslag har man inom revisionsnämnden redan börjat förverkliga.

Jag finner arbetsgruppens linje vara riktig och kan inte förslå några tillägg. Kvalitetsgranskningen och -säkringen skulle gälla alla inom yrket verksamma revisorer och -samfund. Kvalitetsgranskningen av revisionen vid samfund som är centrala ur allmän fördels synvinkel skulle förrättas av revisionsnämndens personal under ledning av kvalitetssäkringsdirektören. Detta förfarande förväntas garantera att man även utomlands känner tillit speciellt till revisionen av finska offentligt noterade företag. Finland bör kraftigt stöda EU:s strävanden att med USA sluta ett avtal om ömsesidigt godkännande av kvalitetsgranskningsverksamheten.

Kvalitetsgranskningen för andra än de av speciellt offentligt intresse varande företagens revision skulle ske mer enligt tidigare riktlinjer och med tillhjälp av yrkesverksamma och för detta uppdrag utbildade revisorer. Verksamheten skulle planeras och ledas av revisionsnämndens kvalitetssäkringsdirektör och resultaten skulle komma revisionsnämnden till kännedom.

Det har förekommit mycket diskussion om begränsning av revisorernas skadeståndsansvar och även EU har rekommenderat att begränsningar införs. I Sverige har nyligen utkommit ett viktigt betänkande i denna fråga (SOU 2008:79, "Revisorerers skadeståndsansvar"). I denna utredning omfattas de i det svenska betänkandet gjorda förslagen men konstateras, att skadeståndsfrågorna hör till den centrala civilrättsliga lagstiftningen som bör beredas i justitieministeriet. Detta beredningsarbete borde inledas.

Suomalaisen tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen – millaista tilintarkastusta tarvitsemme tulevaisuudessa?

I Toimintaympäristön muuttuminen

Yritystoiminnan muutokset

Tilintarkastajien toimintaympäristö on ollut hyvin dynaamisessa tilassa viimeisen vuosikymmenen aikana. Yritystoiminta on yhä kansainvälisempää ja yrityksillä voi olla toimintaa useissa eri maissa. Riippuvuus muiden maiden tapahtumista ja olosuhteista on lisääntynyt yleisen globalisaatiokehityksen myötä. Toisaalta myös suomalainen yrityskehitys on muuttunut yritysten siirtäessä tuotantoa alhaisemman kustannustason maihin.

Liiketoiminta on kehittynyt myös aikaisempaa monimutkaisemmaksi: yksittäisten liiketapahtumien määrä on lisääntynyt selvästi ja ne käsitellään yhä enenevässä määrin automaattisesti, erilaiset yritysjärjestelyt ovat lisääntyneet ja rahoitusinstrumenttien käyttö on yleistynyt. Tietojärjestelmillä on toiminnassa yleensäkin, mutta erityisesti taloudellisessa raportoinnissa keskeinen merkitys.

Oman haasteensa tuo myös se, että liiketoiminta perustuu yhä useammin aineettomiin oikeuksiin sekä se, että omaisuutta tulisi pystyä enenevässä määrin arvostamaan käypään arvoon. Lisäksi kilpailu on monilla toimialoilla kiristynyt, mikä on asettanut haasteita tuotteiden ja palveluiden laadulle. Muutokset kilpailutilanteessa saattavat vaikuttaa nopeasti ja voimakkaastikin yritysten tulevaisuudennäkymiin.

Kansainvälistymisen myötä yritystoiminnan riskit ovat kasvaneet ja muodostuneet aiempaa moninaisemmiksi. Toiminnassa korostuu konsernikeskeisyys ja esimerkiksi taloushallinnon toiminnot on saatettu keskittää globaaliin palvelukeskukseen.

Etenkin julkisen kaupankäynnin kohteena olevissa yhteisöissä sijoittajat edellyttävät jatkuva kasvun ja kannattavuuden lisäämistä. Vaatimus korostuu etenkin yhtiöissä, joissa omistus on hajautunut. Tavoitteiden täyttymistä tarkastellaan lyhytjänteisesti neljännesvuosittain, mikä asettaa lisähaasteita taloudelliselle raportoinnille. Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhteisöjen raportoinnilta vaaditaan muita enemmän informaatiota ja avoimuutta, minkä seurauksena Euroopan Unionissa sekä eräissä EU:n ulkopuolisissa valtioissa on otettu käyttöön kansainväliset tilinpäätösstandardit eli IFRS-standardit (International Financial Reporting Standards). Suomessa listayhtiöiden konsernitilinpäätökset tulee laatia kyseisten standardien mukaisesti pienempien yritysten ja muiden kirjanpitovelvollisten kirjanpidon perustuessa kansalliseen kirjanpitosääntelyyn. IFRS-standardeja soveltavien yritysten taloudelliseen informaatioon kohdistuvat laajemmat vaatimukset korostavat siten näiden yritysten taloushallinnon organisoimista ja asiantuntemuksen merkitystä. Yritykset tarvitsevat – etenkin siirtymävaiheessa – käyttöönsä erilaisia

asiantuntijapalveluita. Lisääntynyt informaatiotarve onkin kasvattanut yritysten taloushallinnon kustannuksia lisäten tarvetta myös oman henkilöstön koulutukseen.

Suomalaisten pörssiyritysten ulkomaalaisomistus on eurooppalaisittain tarkasteltuna keskimääräistä korkeampi. Tämä on johtanut siihen, että suomalaisilla rahoitusmarkkinoilla noudatetaan yhä enemmän kansainvälisten sijoittajien kotimaassaan omaksumia toimintatapoja (mm. corporate governance). Finanssikriisin myötä luottamuksen merkitys rahoitusmarkkinoiden toiminnalle on korostunut. Samalla taloudellisen raportoinnin riittävyys ja avoimuus ovat jälleen nousseet puheenaiheeksi.

Muutokset muiden kirjanpitovelvollisten ja julkisyhteisöjen toiminnassa

Tilintarkastuksella on tärkeä merkitys paitsi isompien yritysten, myös pienyrityksen tukena ja esimerkiksi asunto-osakeyhtiössä omistajan etujen valvojana. Tilintarkastuksella on merkittävä sijansa myös julkissektorilla etenkin kunnallisessa päätöksenteossa mutta myös muissa julkisyhteisöissä. Tilintarkastuksen kenttä on siten hyvin laaja ja tilintarkastajan tehtävät moninaisia. Uuden tilintarkastuslain soveltamisala laajeni kokonaisuudistuksessa kattamaan lakisääteisten tehtävien ohella myös tilintarkastajan tuomioistuimelle tai viranomaiselle annetut kirjalliset lausunnot.

Julkisyhteisöjen toiminta on lähentynyt merkittävästi yksityissektorin toimintaa useilla alueilla. Kunnissa on sovellettu kirjanpitolakia vuodesta 1995 alkaen. Julkisyhteisöjen toimintaa on myös enenevässä määrin organisoitu yksityisoikeudelliseen muotoon mm. yhtiöittämisen myötä. Tämän myötä myös julkishallinnossa erilaisen corporate governance -periaatteiden merkitys on kasvanut. Omaksuttuja malleja käytetään julkissektorilla tosin usein hiukan eri tavoin eikä esimerkiksi yhtiöiden tarkoituksena useinkaan ole tuottaa voittoa. Myös päätöksenteossa on eri elementtejä.

Valtion ja kuntasektorin tuottavuusohjelmaan ja muihin julkishallinnon rakennemuutoksiin liittyen julkishallinnon eri toiminnot ovat vaihtamassa vastuutahoa ja uusimassa organisaatiomalliaan. Organisatoriset rajapinnat valtion, kunnan ja yksityisten yleishyödyllisten ja muiden toimijoiden välillä ovat muutoksessa. Kunta- ja palvelurakennetta uudistetaan vuoden 2012 loppuun voimassa olevan puitelain mukaisesti. Vuoden 2009 alusta tulee voimaan 32 kuntaliitosta, joissa on mukana 99 kuntaa. Kuntamäärä vähenee tällöin 415 kunnasta 348 kuntaan. Vuonna 2010 toteutuu vielä 5 kuntaliitosta, minkä lisäksi vireillä on 9 liitosselvitystä. Näin ollen kuntaliitosten myötä yksittäisten kuntien lukumäärä pienenee kunnan keskimääräisen koon ja kuntakonsernin kasvaessa.

Tuottavuusohjelma saa aikaan sen, että toimintoja entistä enemmän organisoidaan yhtiömuotoon ja siirretään mm. yleishyödyllisiin organisaatioihin. Valtio ja kunnat toimivat näin entistä enemmän konsernina esimerkiksi tytäryhtiöiden ja säätiöiden kautta. Palveluita siirtyy yksityissektorille, mutta tämä ei täysin poista

julkista intressiä ja velvoitetta valvoa ja tarkastella niiden toimintaa edelleen. Kokonaisarviointi ja omistajaohjaus ovat keskeisiä teemoja.

Etenkin EU-sääntelystä seuraa, että julkisen sektorin tarkastus kohdistuu myös varoihin, jotka ovat jatkuvasti valtion valvonnassa ja siten myös toimivaltaisen kansallisen viranomaisen käytettävissä, vaikka eivät olekaan pysyvästi valtion suorassa omistuksessa. Siten erilaisten valtionavustus- ja muiden tukitarkastusten merkitys on kasvanut ja jatkaa edelleen kasvuaan.

Suurimmat tilintarkastusyhteisöt tilintarkastusmarkkinoiden muutoksen veturina

Tilintarkastuksella on keskeinen merkitys taloudellisen raportoinnin oikeellisuuden varmistamisessa ja siten globaalien pääomamarkkinoiden luotettavuuden sekä sijoittajan suojan toteutumisen edistämisessä. Niin sijoittajat kuin muutkin sidosryhmät edellyttävät taloudellista raportointia yhä enemmän ja yhä nopeammin. Myös se, että johdon palkkiot nykyisin ovat enenevässä määrin sidottuja yrityksen tuloskehitykseen, kasvattaa osaltaan tilinpäätöksen oikeellisuuden merkitystä. Pääomamarkkinoiden kehitys on johtanut suurimpien tilintarkastusyhteisöjen toiminnan laajentumiseen ja monipuolistumiseen niiden kehittäessä toimintaansa vastaamaan pääomamarkkinoiden tarpeita.

Yrityksille tarjottavat asiantuntijapalvelut ovat kasvaneet yritysten tarpeiden myötä ja näin on syntynyt aiempaa enemmän erilaisia vaativiin kansainvälisiin tarpeisiin kehitettyjä neuvonta- ja muita palveluja. Tilintarkastusmarkkinat ovat seuranneet yritysten kasvun, voimakkaan kansainvälistymisen ja erikoistumisen trendiä yhä voimakkaammin. Etenkin suurten tilintarkastusyhteisöjen (Big 4) palveluksessa on tilintarkastajia, jotka ovat keskittyneet näiden suurten, kansainvälisten, pääomamarkkinoilla toimivien yritysten tilintarkastukseen ja muihin palveluihin. Pienimpien yritysten ja muiden yhteisöjen tilintarkastus- ja neuvontapalveluita tarjoavat puolestaan usein pienemmät tilintarkastusyhteisöt tai yksin toimivat tilintarkastajat. Toimintaympäristön muutoksen myötä osa tilintarkastajista on erikoistunut tietynalaisiin toimeksiantoihin tai tietyille toimialoille.

Myös tilintarkastustoimialalla on nähty erilaisia yritysjärjestelyjä, näkyvimmat muutokset liittyvät kansainvälisiin tilintarkastusketjuihin kuuluviin yrityksiin. Viime vuosikymmenen aikana suurten tilintarkastusyhteisöjen määrä on vähentynyt kuudesta neljään ja etenkin pörssiyritysten ja muiden suuryritysten tilintarkastukset ovat entistä vahvemmin keskittyneet näille neljälle yhteisölle. Keskikokoisia tilintarkastusyhteisöjä on hyvin vähän useimpien tilintarkastusyhteisöjen ollessa pieniä, vain yksittäisiä tilintarkastajia työllistäviä yhteisöjä. Vastaavasti julkissektorin tilintarkastuspalvelut ovat vahvasti keskittyneet yhdelle tilintarkastusyhteisölle muiden toimijoiden ollessa merkittävästi pienempiä.

Tilintarkastusmarkkinoilla kilpailu on kiristynyt ja hinnan merkitys kilpailussa on korostunut. Myös mm. pörssiyrityksiä koskevat rotaatiosäännöt vaikuttavat osaltaan tilintarkastajan vaihtamisen yleistymiseen. Suurimpien tilintarkastusyhteisöjen

kiivaan tarjouskilpailun on myös väitetty johtaneen siihen, että tilintarkastuspalkkiot ovat Suomessa pysyneet jopa liiankin alhaisina.

Itsesääntelyn painoarvon vähentyminen

Tilintarkastusala on perinteisesti aktiivisesti kehittänyt osaamistaan ja palvelujaan vastaamaan kasvavia vaatimuksia. Erityisesti erilaisten neuvontapalvelujen lisääntyessä on kasvanut myös tarve tilintarkastajan työn ja toimintatapojen ohjeistamiseen. Ohjeistus on lähtenyt liikkeelle alan itsesääntelystä; niin IFRS-standardit kuin kansainväliset tilintarkastusstandarditkin, ISA-standardit (International Standards on Auditing) ovat syntyneet yksityisen sektorin oman kehitystyön tuloksena. Nyt standardeista on tullut osa EU-sääntelyä ja sen myötä myös kansallista sääntelyä. Kansainvälisen luonteensa vuoksi näiden tilinpäätöstä ja tilintarkastusta koskevien standardien sisältöä tulkitaan kansainvälisesti kansallisten viranomaisten roolin ollessa vähäinen.

Tilinpäätös- ja tilintarkastusnormiston ohella on syntynyt myös muunlaista yhtiö- ja arvopaperimarkkinalainsäädäntöä täydentävää sääntelyä. Näistä keskeisimpänä voitaneen pitää eri arvopaperipörssien ja erilaisten järjestöjen antamia yritysten hallinto- ja ohjausjärjestelmiä (corporate governance) koskevia suosituksia.

Yhdysvaltoja ja myöhemmin myös Eurooppaa kuohuttaneiden tilinpäätösskandaalien myötä syntyi paine siirtyä itsesääntelystä aikaisempaa tiukempaan viranomaissääntelyyn. Ensimmäisenä tähän reagoitiin Yhdysvalloissa, jossa säädettiin pikaisesti energiayhtiö Enronin konkurssin jälkeen ennätysajassa markkinoiden luottamuksen palauttamiseksi ns. Sarbanes-Oxley Act¹, jota sovelletaan Yhdysvalloissa listattuihin yhtiöihin. Laki sisältää muun muassa johdon vastuuta ja taloudellista raportointia koskevien säännösten ohella myös useita tilintarkastusta sekä tilintarkastajia koskevia varsin yksityiskohtaisiakin vaatimuksia etenkin tilintarkastajan riippumattomuudesta. Lisäksi lailla perustettiin Yhdysvaltoihin uusi tilintarkastajien valvontaviranomainen,² jonne myös ulkomaisten, Yhdysvalloissa julkisen kaupankäynnin kohteena olevia yrityksiä tai niiden keskeisiä tytäryhtiöitä tarkastavien tilintarkastajien tulee rekisteröityä.

Etenkin Euroopassa yhdysvaltalaisen sääntelyn yksityiskohtaisuutta ja ankaruutta on kritisoitu. Tästä huolimatta sääntelyä on tiukennettu yhdysvaltalaisista sääntelyä mukaillen myös EU:ssa muun muassa ottamalla käyttöön pörssiyhtiöiden tilinpäätösraportointivaatimuksia lisänneet IFRS-standardit sekä tiukentamalla tilintarkastusta – etenkin tilintarkastajan riippumattomuutta – koskevia vaatimuksia. Kehitys Yhdysvalloissa vaikuttaakin yhä enenevässä määrin eurooppalaisiin tilinpäätöksiin ja tilintarkastajiin. Euroopassa sääntely on ollut maltillisempaa, mutta yhdysvaltalaisella kehityksellä on ollut oma vaikutuksensa myös EU-lainsäädäntöön.

1 The Sarbanes-Oxley Act of 2002. An Act to protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes. Laki tuli voimaan 30.7.2002.

2 Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB.

Toimintaympäristön muuttuessa yhteiset haasteet ovat lähentäneet eurooppalaista ja yhdysvaltalaista sääntelyä. Vastavuoroisen tunnustamisen myötä Yhdysvalloissa noteerattu yhtiö saa laatia tilinpäätöksensä IFRS-standardien mukaisesti. Myös finanssikriisi on osin yhtenäistänyt eurooppalaisia ja yhdysvaltalaisia tulkin-toja standardien sisällöstä liittyen mm. rahoitusvälineisiin.

Tilintarkastuksen sisällön muuttuminen

Tilinpäätösten laatiminen on tullut yhä monimutkaisemmaksi liiketapahtumien kasvettua merkittävästi ja perustuessa yhä harvemmin fyysiseen dokumentaatioon. Tämä on hankaloittanut myös tilintarkastajan työtä. Tilintarkastajan työ perustuu nykyään enemmän riskiarviointiin ja tilintarkastaja joutuu työssään luottamaan entistä enemmän yrityksen omien kontrollien toimivuuteen. Tilintarkastajan perinteisemmät menettelytavat ja analyysit toimivat tarkastuksen tukena.

Tilintarkastusta koskeva sääntely on monimutkaistunut ja erilaisia tarkastukseen vaikuttavia uusia muutoksia tulee jatkuvasti. Erityisesti listayhtiöissä tilintarkastajan roolina on varmistua yhä kattavampien ja monimutkaisempien IFRS-standardien sekä yhä laajempien julkistamisvaatimusten noudattamisesta. Kahden toisistaan poikkeavan tilinpäätösnormiston soveltaminen – IFRS-standardien ja kansallisen kirjanpitolain – vaikuttaa siten myös tilintarkastukseen sekä tilintarkastajilta vaadittavaan osaamiseen. Monien tilinpäätöserien objektiivinen arvostaminen on haastavaa, mikä on puolestaan lisännyt tilintarkastajan oman arvioinnin tarpeellisuutta ja tärkeyttä.

Tilintarkastusstandardit ovat kehittyneet vastaamaan toimintaympäristön muutosta pyrkimyksenä johdonmukainen taloudellinen raportointi. Toisaalta tilintarkastusstandardien vaatimat menettelytavat ja dokumentointivaatimukset ovat kasvattaneet tilintarkastukseen käytettävää aikaa ja siten kasvattaneet tilintarkastuksen kustannuksia. Tilintarkastusyhteisöissä sisäinen hallinnollinen työ kuten laadunvarmistus ja riskienhallinta vievät yhä enemmän resursseja.

Konsernitarkastuksen merkitys ja emoyrityksen tilintarkastajan rooli ovat korostuneet. Emoyrityksen tilintarkastajan kokonaisvastuuta konsernin tilintarkastuksesta on korostettu myös säädöstatasolla. Konsernitarkastuksen merkitys on suuri myös julkisyhteisöjen tilintarkastuksessa, kun etenkin kunnat ovat kasvaneet aiempaa suuremmiksi ja toimintoja on siirretty erillisiin yksiköihin mm. yhtiöittämissä myötä.

Toimintaympäristön muuttuminen on näkynyt eniten julkisen kaupankäynnin kohteena olevia yhteisöjä sekä luottolaitoksia ja vakuutusyhtiöitä tarkastavien tilintarkastajien sekä tilintarkastusyhteisöjen sääntelyn lisääntymisenä ja tiukentumisena näihin liittyvän erityisen merkittävän yleisen edun vuoksi. Näiden yhteisöjen tilinpäätösten oikeellisuudella ja siten myös tilintarkastuksen luotettavuudella on todettu olevan keskeinen vaikutus paitsi kansallisten, myös laajemmin eurooppalaisten ja kansainvälisten pääomamarkkinoiden toimintaan ja sijoittajien luottamukseen. Finanssisektorin toimivuuden merkitys pääomamarkkinoiden toiminnalle onkin karulla tavalla konkretisoitunut viimeaikaisen talouskriisin myötä.

Pienempiä, noteeraamattomia yrityksiä koskeva sääntely ei ole lisääntynyt yhtä voimakkaasti, vaikkakin toimintaympäristön muuttuminen ja arvopaperimarkkinasääntelyn tiukentuminen on heijastunut myös muiden yritysten tilintarkastusta koskeviin vaatimuksiin. Sääntelyn vastapainoksi viime vuosina toisaalta esillä ovat olleet myös erilaiset sääntelyn yksinkertaistamista koskevat hankkeet, joiden tavoitteena on pyrkiä vähentämään erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille sääntelystä koituvaa hallinnollista taakkaa.³ Tämä on vaikuttanut myös siihen, että useissa maissa on vapautettu osa yrityksistä lakisääteisestä tilintarkastusvelvollisuudesta.

Myös julkisella sektorilla tilintarkastustarpeet ovat hyvin erilaisia ja poikkeavat suurestikin toisistaan, mikä on vaikuttanut JHTT-tilintarkastajien erikoistumiseen sekä osaamisalueisiin. Valtiontalouden näkökulmasta keskeistä on valtion taloudenhoidon seuranta, ja valtion toiminnan ja toimijoiden (tarkastajien) valvontaorganisaation (Valtiontalouden tarkastusvirasto) tulee resursseiltaan vastata valtion tarpeisiin. Valtion valvontaintressi ei koske pelkästään viranomaistoimintaa, vaan myös muuta valtion rahoittamaa toimintaa, kuten erilaisia avustuksia. Kuntien tilintarkastuksessa tilintarkastajan tehtävänä on kuntalain mukaan paitsi kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon tarkastus myös mm. valtionosuuksien tarkastaminen sekä sisäisen valvonnan arviointi. Tilintarkastajien ohella myös kunnan tilintarkastuslautakunnalla on kunnan tarkastukseen liittyviä tehtäviä.

Sekä valtion että kuntien tilintarkastukseen liittyy siten myös sisäisen tarkastuksen luonteisia elementtejä. Yksityistämisen myötä valtion sekä kuntien liikelaitosten toiminta sekä niiden tilintarkastus puolestaan ovat lähestyneet merkittävästi tavanomaista yritystoimintaa, minkä vuoksi yksityisoikeudellisen asiantuntemuksen merkitys on kasvanut. Yhtiömuodossa toimivat valtio- ja kuntaomisteiset yhtiöt sen sijaan lähtökohtaisesti toimivat samoja sääntöjä noudattaen kuin muutkin yhtiöt. Lisäksi omia erityispiirteitä liittyy mm. seurakuntien sekä erilaisen rahastojen tilintarkastukseen.

Tilintarkastajien riittävyys

Tilintarkastusalan houkuttelevuus ja ammattitaitoisten tilintarkastajien riittävyys ovat haasteena väestön ikääntyessä ja kokeneiden tilintarkastajien siirtyessä eläkkeelle. Viime aikoina myös työuransa keskivaiheilla olevia tilintarkastajia on siirtynyt pois tilintarkastusalalta. Suuret tilintarkastusyhteisöt työllistävät pääosan alalla työskentelevistä. Myös alalle tulevat henkilöt päätyvät usein näihin suurimpiin yhteisöihin. Tähän vaikuttaa myös se, että vaihtoehtoisia harjoittelupaikkoja tilintarkastuskokemuksen hankkimiseen näiden yhteisöjen ulkopuolella ei ole kovin runsaasti tarjolla. Eläköitymisen myötä uusille tilintarkastajille olisi lähivuosina siten aikaisempaa enemmän kysyntää, joskin on vaikea arvioida, kuinka suuri tarve uusille tilintarkastajille on muodostumassa.

3 Komissio antoi kesällä 2007 tiedonannon yritysten liiketoimintaympäristön yksinkertaistamisesta yhtiöoikeuden, tilinpäätösten ja tilintarkastuksen alalla (KOM/2007/0394 lopullinen), jossa se esittää säännösten kumoamista ja lieventämistä. Tämän jälkeen komissio on antanut mm. yhtiöoikeuden alalla tähän liittyen jo joitakin direktiiviehdotuksiakin.

Muutosten vaikutukset tilintarkastajien valvontaan

Toimintaympäristön muuttuminen on heijastunut myös tilintarkastajien valvontaan. Sääntelyn ohella uskottavalla valvontajärjestelmällä on kansainvälisesti pyritty palauttamaan sijoittajien 2000-luvun alun tilinpäätöskandaaleissa heikentynyttä luottamusta tilintarkastukseen. Tilintarkastusdirektiiviin otettiin säännökset valvontajärjestelmän periaatteista ja kansainvälisestä valvontayhteistyöstä pyrkimyksenä yhtenäistää tilintarkastajien valvontaa EU-alueella.⁴

Kansainvälinen valvontayhteistyö niin tilinpäätös- kuin tilintarkastusasioissa on tiivistynyt sekä EU:n sisällä että myös suhteessa EU:n ulkopuolisiin valtioihin. Tilintarkastusdirektiivin myötä perustettiin tilintarkastajien valvontaviranomaisten yhteistyöfoorumi, European Group of Auditors Oversight Bodies (EGAOB) ja pian sen jälkeen vastaavanlainen, joskin epävirallisempi kansainvälinen yhteistyötoimielin, International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR). Kansallisen valvonnan laatua ja luotettavuutta arvioivat siten myös muiden valtioiden – niin EU:n kuin yhteisön ulkopuolisten valtioiden – valvojat kansainvälisessä yhteistyössä kansallisen valvontaelimemme kanssa. Valvontayhteistyö voi merkitä myös toisen valtion valvontaviranomaisen osallistumista valvontaan myös käytännössä esimerkiksi ottamalla osaa laaduntarkastukseen.

Joissakin EU-alueen ulkopuolisissa valtioissa asetetaan vaatimuksia myös ulkomaisten, kyseisessä valtiossa julkisen kaupankäynnin kohteena olevia yhteisöjä tarkastavien tilintarkastajien valvonnalle. Ulkomaisia tilintarkastajia koskevia säännöksiä on etenkin Yhdysvalloissa, jossa paikallisen tilintarkastajien valvontaelimen säännöissä on kuvattu periaatteet ja kriteerit, joiden mukaan arvioidaan, missä laajuudessa se voi luottaa ulkomaisen valvontaelimen tekemiin laaduntarkastuksiin.⁵

Laaduntarkastusten merkitys onkin kasvanut komission annettua toukokuussa 2008 suosituksen yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksia tekeviin lakisäätöihin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin sovellettavasta ulkoisesta laadunvarmistuksesta. Olennaista laaduntarkastusten toteuttamisessa on, että ne kohdistuvat paitsi tilintarkastajiin myös tilintarkastusyhteisöihin. Laadunvarmistusjärjestelmän sekä laaduntarkastusten riippumattomuus on keskeistä, päävastuu tarkastuksista tulee olla valvojalla. Tarkastukset edellyttävät siten myös valvojan syvällistä asiantuntemusta tilintarkastuksesta mukaan lukien kansainvälisistä tilintarkastusstandardeista.

4 Uudessa tilintarkastuslaissa tilintarkastajien valvontaan ei tehty suuria muutoksia. Tilintarkastusdirektiivin vaatimusten täyttämiseksi valvontajärjestelmän riippumattomuutta ja valvontaelinten jäsenten nimitysmenettelyä koskevia säännöksiä uudistettiin. Myös valvojen kansainvälistä yhteistyötä koskevista säännöksistä aiheutui jonkin verran muutoksia, jotka pääasiassa liittyvät valvojen käytännön toimintaan. Tilintarkastuslaissa kansainvälinen valvontayhteistyö on annettu Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan (TILA) tehtäväksi.

5 Myös Japanissa ja Kanadassa on asetettu samansuuntaisia, myös ulkomaisia tilintarkastajia koskevia säännöksiä, mutta toistaiseksi niiden valvontaviranomaiset eivät ole esittäneet vastaavia vaatimuksia laaduntarkastusten suhteen kuin yhdysvaltalainen valvontaelin (PCAOB). Euroopan komissio on neuvotellut EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa yhteistyöstä eurooppalaisten valvojen kanssa pyrkien luomaan yhtenäisiä toimintatapoja. Keskeisiä kysymyksiä ovat etenkin valvontayhteistyön vastavuorisuus sekä yritysalaisuuksien ja henkilötietoja sisältävien tietojen luovuttaminen. PCAOB on valmistelemassa tarkempaa ohjeistusta ulkomaisten tilintarkastusyhteisöjen tarkastuksia koskevista vaatimuksista, mutta on kuitenkin jo asettanut määräajan, jonka kuluessa kaikki sinne rekisteröityneet tilintarkastajat tulisi tarkastaa. Useimmille rekisteröityneille tilintarkastajille määräaika päättyy viimeistään vuoden 2009 kuluessa. Lähiainakoina tulee siten myös käytännön tasolla arvioitavaksi, miten PCAOB:n toiminta vaikuttaa sinne rekisteröityneiden suomalaisten tilintarkastusyhteisöjen ja toisaalta suomalaisen tilintarkastajien valvontajärjestelmän toimintaan.

Päätelmiä toimintaympäristön muuttumisesta

Toimintaympäristön muuttumiseen liittyvät haasteet ovat monimuotoisia. Sääntelyllä tai muulla viranomaistoiminnalla ei voida ratkaista kuin osa näistä tilintarkastusammattikuntaa koskevista haasteista. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta (TILA) on nimenomaisesti katsonut, ettei se toiminnallaan voi vaikuttaa tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen sijoittumiseen, vaan markkinat ohjaavat kehitystä. Vastaavasti TILA on todennut, ettei sen tehtävänä ole vaikuttaa suurimpien tilintarkastusyhteisöjen rekrytointimääriin eikä myöskään tilintarkastuspalvelujen tarjonnan keskittymiseen suurimmille tilintarkastusyhteisöille, koska kehitys on markkinalähtöistä.⁶

II Tilintarkastusjärjestelmäämme liittyvät haasteet

Kolme tilintarkastajakategoriaa

Suomen kullekin kolmelle tilintarkastajakategorialle on lainsäädännössä määritetty toimialueet. Tilintarkastusta koskevien yleislakien ohella tilintarkastusta ja tilintarkastajan kelpoisuutta koskevia vaatimuksia on useissa erityislaeissa. Osa yhteisöistä on vapautettu lakisääteisestä tilintarkastusvelvollisuudesta. Joissakin laeissa vaatimuksena on, että tilintarkastajaksi on valittava KHT-, HTM- tai JHTT-tilintarkastaja (esim. valtionavustuslaki ja seurakuntien tilintarkastusta koskeva kirkkojärjestys). Useissa laeissa edellytetään, että on valittava vähintään yksi KHT-tilintarkastaja tai KHT-yhteisö (mm. vakuutusyhtiölaki ja laki luottolaitostoiminnasta). On myös lakeja, joissa vaatimuksena on, että tilintarkastajaksi on valittava sekä KHT-että JHTT-tilintarkastaja (esim. laki valtion liikelaitoksista).

Tilintarkastajien kelpoisuutta koskevia vaatimuksia on siten useita erilaisia, eikä nykytilannetta näin ollen voitane pitää kovin selkeänä. Tilintarkastajaresursseja ei erilaisten vaatimusten ja hajanaisen järjestelmän vuoksi välttämättä saada tilintarkastuspalveluja niitä tarvitsevien yritysten ja muiden yhteisöjen ja säätiöiden sekä julkisyhteisöjen käyttöön parhaalla mahdollisella tavalla. Myös yksityisen ja julkisen sektorin tilintarkastusjärjestelmien jakautuminen kahden eri ministeriön hallinnonalaan asettaa käytännön haasteita molempien järjestelmien tehokkaalle ja koordinoidulle hallinnoinnille ja kehittämiselle. Epätyydyttävä on myös tilanne, jossa tilintarkastuksen ja tilintarkastajan valinnan kannalta on merkitystä sillä, kenellä on määräysvalta yhteisössä tai säätiössä, mikä seuraa tilintarkastuslain 7 §:n JHTT-tilintarkastajan valitsemista koskevasta säännöksestä. Kilpailuneutraliteetti vaatimusten mukaisesti esimerkiksi omistuksella ei tulisi olla merkitystä sovellettavien sääntöjen suhteen, vaan samat säännöt tulee ulottaa kaikille tietyissä yhtiömuodoissa toimiville yhteisöille.

Tilintarkastuksen suhteen tarpeet vaihtelevat kohteesta riippuen. Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhteisöjen, pankkien ja vakuutusyritysten tilintarkastusta

⁶ Raportti tilintarkastajien riittävydestä ja muista tilintarkastusalan tulevaisuudennäkymistä. Keskuskauppakamari. 30.1.2001 s. 17-18.

vaaditaan usein erityisasiantuntemusta esimerkiksi rahoitusvälineistä. Lisäksi näitä yhteisöjä koskevat erityisvaatimukset, jotka osin heijastuvat myös muiden suuryritysten tilintarkastukseen. Omistuksen hajautumisen vuoksi sijoittajainformaatiolla on erityinen merkitys. Tarpeet ovat siten hyvin erilaiset kuin esimerkiksi pk-yritysten tilintarkastuksessa tai kuntien ja kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden tilintarkastuksessa, joissa omistajat ovat usein tiiviimmin mukana myös operatiivisessa toiminnassa ja joissa erityisasiantuntemuksen sijaan enemmän painoarvoa annetaan toiminnan kokonaisvaltaisemmalle tukemiselle.

Tilintarkastajan kelpoisuusvaatimuksia laadittaessa ja arvioitaessa tuleekin siten ottaa huomioon erikoistumisen tarve sekä osaamisen suuntaaminen. Toisaalta Suomen kilpailukyvyyn kannalta keskeistä on, että tilintarkastuspalvelut saadaan järjestettyä mahdollisimman tehokkaasti ja toimivasti. Kysyntää vastaavien erilaisten tilintarkastajapalvelujen alueellinen saatavuus tulisi myös pystyä riittävällä tavalla varmistamaan.

Kansainvälisessä vertailussa suomalainen usean tilintarkastajaluokan järjestelmä on poikkeava. Tämä ilmenee käytännössä mm. hyväksyttäessä tilintarkastajia toisessa EU-maassa vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuen, kun suurimmassa osassa EU-maista on vain yksi tilintarkastajakategoria.⁷ Useissa muissa EU-valtioissa ei myöskään ole erillisistä julkissektorin tilintarkastusta, vaan yksityissektorin tilintarkastajat työssään erikoistuvat myös julkissektorin tilintarkastuksiin. Esimerkiksi Tanskassa erillinen julkisyhteisön tilintarkastus poistuu 2012 mennessä ja mm. kuntiin tulee valita vastaavanlainen tilintarkastusdirektiivin vaatimukset täyttävä tilintarkastaja kuin yrityksiin.

Lainsäädäntö määrittää osaltaan tarvittavan tilintarkastusvelvollisuuden laajuuden.. Tilintarkastuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä pienimmät yhteisöt vapautettiin lakisääteisestä tilintarkastusvelvollisuudesta.⁸ EU-sääntely sallii nykyisin merkittävästi suurempien yhteisöjen⁹ vapauttamisen tilintarkastuksesta, jolloin nämä rajat alittaviin yhteisöihin ja niiden mahdollisiin tilintarkastuksiin ei tarvitse soveltaa tilintarkastusdirektiivin vaatimuksia. Uudistuksen jälkeen Euroopan unionissa käyty keskustelu pienten ja keskisuurten yritysten hallinnollisen taakan keventämisestä on tiivistynyt ja mm. Ruotsissa on esitetty¹⁰ EU-sääntelyn mahdollistamien raja-arvojen käyttöönottoa, mikä merkitsisi tilintarkastusvelvollisuuden poistamista suurimmalta osalta ruotsalaisyrityksiä suurimpia lukuun ottamatta.

Tilintarkastusvelvollisuuden ohella lainsäädännössä asetetaan tilintarkastajalle muita lakisääteisiä tehtäviä. Tällaisia vaatimuksia ovat mm. osakeyhtiölain edellyttämät erilaiset todistukset ja lausunnot. Kuitenkaan kaikkea viranomaistoiminnassa

7 Jonkin verran lähentymistä tilintarkastajaryhmien välillä on viime aikoina tapahtunut ja esimerkiksi Ruotsissa tilintarkastajat kuuluvat vuodesta 2006 alkaen samaan ammatilliseen yhdistykseen (FAR SRS).

8 Tilintarkastuslain 4 §:n mukaan tilintarkastaja voidaan jättää valitsematta yhteisössä, jossa sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on täyttynyt enintään yksi seuraavista edellytyksistä: 1) taseen loppusumma ylittää 100 000 euroa, 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 200 000 euroa tai 3) palveluksessa on keskimäärin yli 3 henkilöä.

9 Jos kaksi kolmesta seuraavasta raja-arvosta ei ylity: taseen loppusumma 4 400 000 euroa, liikevaihto 8 800 000 euroa, henkilöstö keskimäärin 50.

10 SOU 2008:32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Delbetänkande av utredningen om revisorer och revision. Stockholm 2008.

tarvittavaa tarkastusta ei ole normeerattu lainsäädännössä, jolloin myöskään kyseisiä tarkastuksia ei ole asetettu tietyn tilintarkastajaryhmän tehtäväksi. Tällaisia ovat mm. erilaisten EU-tukien ja muiden viranomaisen myöntämien avustusten tarkastamiseen liittyvät tehtävät, joita yhä enenevässä määrin annetaan ulkopuolisten asiantuntijoiden tehtäväksi ja joihin siten tilintarkastuksen näkökulmasta liittyy kasvupotentiaalia.

Sääntely eroaa auktorisoinnista riippuen

Tässä jaksossa on nostettu esiin merkityksellisimpiä sääntelyeroja eri tilintarkastaja-auktorisointien välillä. Nykyistä sääntelyä ja siinä olevia eroja on tarkemmin selostettu tämän muistion liitteessä 1, jossa kuvataan eri tilintarkastajia koskevan sääntelyn nykytilaa.

Hyvä tilintarkastustapa. Tilintarkastusdirektiivin ja uuden tilintarkastuslain myötä kansainvälisten tilintarkastusstandardien noudattaminen kaikissa lakisäateisissä tilintarkastuksissa on pakollista. Tähän asti standardien noudattaminen on ollut osa hyvää tilintarkastustapaa ja siten suositusluontoista. Standardien pakollinen soveltaminen on haaste myös yksityissektorin tilintarkastajien keskuudessa, vaikka suosituksia onkin noudatettu laajasti jo ennen lain voimaantuloa.

Julkissektorin tilintarkastajat noudattavat omaa Julkishallinnon hyvää tilintarkastustapaa -suositusta, joka on huomattavasti yksityissektorin hyvää tilintarkastustapaa koskevia suosituksia suppeampi. Jos JHTT-tilintarkastaja tarkastaa tilintarkastuslain nojalla kuntaenemmistöistä yhteisöä, tulee tämän nyt noudattaa tällöin tilintarkastuslain säännöksiä, myös hyvää tilintarkastustapaa. Tilanne on ongelmallinen JHTT-tilintarkastajien valvonnan ollessa kuitenkin erillään KHT- ja HTM-tilintarkastajien valvonnasta. Näin ollen JHTT-lautakunnan mahdollisuudet arvioida hyvän tilintarkastustavan mukaisuutta valvontakäytännössään on haasteellista, kun lautakunta tähän asti on keskittynyt julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan arviointiin.

Hyvän tilintarkastustavan määrittäessä keskeisellä tavalla tilintarkastuksen sisältöä vaikuttavat käsite- ja sisältöerot yksityisen ja julkisen sektorin tarkastuksissa siihen, että tilintarkastuksen käsitteeseen, sisältöön ja tavoitteisiin liittyy erilaisia odotuksia ja siten epäselvyyttä.

Riippumattomuus. Tilintarkastusdirektiivi tiukensi tilintarkastajien riippumattomuusvaatimuksia aikaisemmasta. Säännökset perustuvat komission vuonna 2002 antamaan riippumattomuussuositukseen.¹¹ Suositusta on käytännössä jo pitkälti noudatettu Suomessa, sillä se on suurelta osin samansisältöinen kansainvälisen tilintarkastusjärjestö IFAC:n antamien, Suomessakin noudatettavien eettisiin ohjeisiin sisältyvien riippumattomuussuositusten kanssa. JHTT-lain uudistamisen yhteydessä¹² riippumattomuussääntelyä ei tiukennettu muutoin kuin lisäämällä säännöksiä, että tilintarkastaja toimii tehtävässään virkavastuulla. Siten yksityissektorin ja julkissektorin tilintarkastajia koskevat riippumattomuussäännöt eroavat toisistaan

11 Komission suositus riippumattomuuden peruseriaatteista EU:ssa (2002/590/EY)

12 L 370/2005, HE 10/2005, voimaantulo 1.8.2005

merkittävästi direktiivin kansallisen täytäntöönpanon jälkeen. Tilintarkastuslain 7 §:n mukaisessa tehtävässä toimiva JHTT-tilintarkastaja on kuitenkin velvollinen noudattamaan tilintarkastuslaissa olevia riippumattomuusvaatimuksia.

Hyväksymisvaatimukset. Hyväksymisvaatimusten viimeaikaisen kehittämisen¹³ tavoitteena ollut, että ne entistä paremmin mahdollistaisivat tilintarkastajien urakehityksen siten, että vaatimuksissa huomioidaan aikaisempi ammattitaito ja osaaminen. Toisaalta keskeisenä tavoitteena on tilintarkastuksen korkean laadun takaminen. Tilintarkastusdirektiivi asettaa vaatimustason korkealle edellyttämällä mm. IFRS-standardien sekä ISA-standardien hallitsemista. Tulisikin arvioida, keitä kaikkia velvoittaviksi mm. tällaiset vaatimukset on asianmukaista asettaa. On huolehdittava paitsi siitä, että tilintarkastajien osaaminen ja ammattitaito vastaa tilintarkastuspalveluja tarvitsevien yritysten sekä muiden yksityis- ja julkisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden tarpeita myös siitä, että tulevaisuudessa on riittävästi tilintarkastajia täyttämään nämä tarpeet.

Erojen heijastuminen tilintarkastajien valvonnassa

Suomessa toimii yhteensä 19 kauppakamaria, joissa kussakin on oma tilintarkastusvaliokunta (TIVA). Näiden lisäksi ensi asteena valvonta-asioita käsittelevät ensi asteena TILA sekä JHTT-lautakunta. Tietyissä KHT- ja HTM-tilintarkastajien kurinpitoasioissa ensi asteena toimii valtion tilintarkastuslautakunta (VALA). Valvontajärjestelmä on siten hajautettu usealle eri toimijalle, minkä vuoksi valvonnan yhtenäisyyden ja tasalaatuisuuden varmistaminen on haasteellista.

Valvontaelimet ovat luonteeltaan luottamushenkilöpohjaisia lautakuntia/valiokuntia, joilla kaikilla ei ole käytettävissään päätoimista sihteeriä. Luottamushenkilöt toimivat tehtävässään oman työnsä ohella, jolloin haasteena on saada heidät sitoutumaan tehtäväänsä siinä laajuudessa, että myös valvontatoiminnan korkea laatu voidaan ylläpitää.

VALAssa samoin kuin kussakin TIVAssa on puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ohella kuusi jäsentä. TILAssa puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi 12 jäsentä. JHTT-lautakunnassa jäseniä on puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ohella seitsemästä yhdeksään, tällä hetkellä yhdeksän. Näin tilintarkastajien valvontaelinten jäsenten lukumääräksi saadaan 185 henkilöä. Kun kaikilla jäsenillä puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajaa lukuun ottamatta on myös varajäsen, osallistuu tilintarkastajien valvontaan yhteensä 326 luottamushenkilöä. Valvottavien lukumäärään suhteutettuna tämä tarkoittaa, että yhtä luottamushenkilöä kohden

13 Sekä HTM- ja KHT-tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksia että JHTT-tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksia on uudistettu 2008. KHT- ja HTM-tilintarkastajien hyväksymisvaatimusten valmistelu oli jo aloitettu aiemmin vuonna 2003 raporttinsa luovuttaneessa Keskuskauppakamarin asettamassa työryhmässä. Uudistukset haluttiin saattaa voimaan niin, että uusia vaatimuksia voitiin soveltaa jo vuoden 2008 tilintarkastajatutkinnoissa. Tässä uudistuksessa ei puututtu hyväksymisvaatimusten rakenteisiin tai muihin keskeisiin osa-alueisiin, vaan pyrkimyksenä oli lyhyen tähtäimen uudistaminen säännöksiä yksinkertaistamalla ja menettelyjä joustavoittamalla. Samalla pantiin täytäntöön eduskunnan tilintarkastuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä antama lausuma siitä, että hallituksen tulee valmistella viivyttämättä tarpeelliset säännökset ja määräykset, joiden perusteella HTM- ja JHTT-tilintarkastajat voivat suorittamansa tutkinnon ja saamansa käytännön kokemuksen hyväkseen lukien täydentää pätevyytensä KHT- ja/tai HTM-pätevyudeksi ja vastaavasti KHT- ja HTM-tilintarkastajat JHTT-pätevyudeksi siirtymäkauden aikana.

Suomessa on viisi tilintarkastajaa ja toisaalta kutakin tilintarkastusyhteisöä kohden valvonnassa on lähes neljä luottamushenkilöä.

Henkilöitä, joilla on sekä JHTT-tutkinto että KHT- tai HTM-tutkinto on noin 60. Nämä tilintarkastajat ovat nykyisin niin JHTT-lautakunnan kuin TILAn tai TIVAn valvonnan kohteena. JHTT-tilintarkastajia sekä toisaalta HTM- ja KHT-tilintarkastajia, samoin kuin näiden valvontaa koskevat säännökset (JHTT-laki vs. tilintarkastuslaki) eroavat toisistaan. Näin ollen eroja on myös valvontakäytännöissä. Tällaista tilannetta on pidetty epätydyttävänä tilintarkastajan oikeusturvan kannalta sekä epäselvänä muun muassa sen aiheuttaman osin päällekkäisen valvontatyön vuoksi.

Epäkohdat korostuvat myös muutoksenhakutien ollessa erilainen JHTT-tilintarkastajille kuin HTM- ja KHT-tilintarkastajille (Helsingin hallinto-oikeus vs valtion tilintarkastuslautakunta). Käsittelyn erillisuus jatkuu siten prosessin ajan yhtyen mahdollisesti vasta viimeisenä muutoksenhakuinstanssina toimivassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Lisäksi valvontajärjestelmien erillisuus on haasteellista etenkin tilanteissa, joissa samassa toimeksiannossa (esim. kuntaomisteisen osakeyhtiön tilintarkastus) on toiminut sekä HTM/KHT-tilintarkastaja ja JHTT-tilintarkastaja ja toiminta tulee jälkikäteen valvojan arvioitavaksi. HTM/KHT-tilintarkastajan toiminnan asianmukaisuutta arvioidaan TIVAssa/TILAssa tilintarkastuslain perusteella kun taas JHTT-tilintarkastajan toiminnan asianmukaisuutta arvioi JHTT-lautakunta JHTT-lain perusteella.

Kuten valvonnassa yleisemminkin, myös laaduntarkastuksissa haasteena on järjestelmän hajanaisuus ja siten laadunvarmistuksen valvonnan ja laaduntarkastusten yhtenäisyys ja tasalaatuisuus. Epätydyttävänä on vastaavasti pidettävä myös KHT- ja HTM-tilintarkastajien ja toisaalta JHTT-tilintarkastajien laaduntarkastusten eroja etenkin tilanteissa, joissa samassa toimeksiannoissa toimii sekä KHT/HTM-tilintarkastaja ja JHTT-tilintarkastaja tai joissa valitulla tilintarkastajalla on sekä KHT/HTM- auktorisointi että JHTT-auktorisointi.

Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhteisöjen tilintarkastajia koskevien tiukempien laaduntarkastusvaatimusten käytännön toteuttaminen on toistaiseksi vasta käynnistymässä. Käytännön tasolla työhön vaikuttavat paitsi kansalliset ja EU-vaatimukset, myös muiden valtioiden vaatimukset.¹⁴ TILA on asettanut tavoitteeksi kotivaltion valvonnan periaatteen ja sen, että viranomaiset luottaisivat mahdollisimman pitkälle toistensa valvontaan. Yleisesti ottaen kansainvälisen valvontayhteistyön toimivuutta on pidetty valvonnan lähtökohtana.

Siitä huolimatta, että laaduntarkastusten toteuttamisessa julkisen kaupankäynnin kohteena olevia yhteisöjä sekä luottolaitoksia ja vakuutusyrityksiä tarkastavien tilintarkastajien sekä tilintarkastusyhteisöjen laaduntarkastuksiin kiinnitetään erityistä huomiota, on Suomessa kuitenkin määrällisesti enemmän muita kuin tällaisia yhteisöjä tarkastavia tilintarkastajia. Valvonnan yhtenäisyydestä ja

14 Useat yhdysvaltalaisen PCAOB:n vaatimukset, etenkin laaduntarkastajien riippumattomuutta koskevat vaatimukset ovat tiukempia kuin tilintarkastuslaki ja EU:n komission suositus edellyttävät. Arvioidun luottamuksen asteen perusteella määräytyy se, missä määrin PCAOB itse osallistuu ulkomaisen tilintarkastajan laaduntarkastukseen ja miten paljon se luottaa kansallisen valvojan työhön.

tasalaatuisuudesta huolimatta edellä kuvattuja tiukempia vaatimuksia ei ole perusteltua ulottaa muiden tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen laaduntarkastuksiin. Toisaalta monet esimerkiksi laaduntarkastusmenetelmiä koskevat periaatteet ovat laajasti sovellettavissa myös muihin laaduntarkastuksiin. Keskeistä tässä yhteydessä onkin huolehtia siitä, että toiminnalla parannetaan tilintarkastuksen laatua aiheuttamatta kuitenkaan tarpeettoman suuria kustannuksia tilintarkastajille. Jotta kustannukset voidaan pitää kohtuullisina, erityistä huomiota tulee kiinnittää järjestelmän hallinnointiin ja laaduntarkastusten käytännön toteuttamiseen.

Laadunvarmistuksen valvonnan järjestämistä pohtinut TILAn työryhmä totesi raportissaan, että tilintarkastustyön yhtenäisen laadun, normituksen ja sen noudattamisen yhdenmukaisen valvonnan sekä muiden valvonnan laadullisten vaatimusten¹⁵ toteutumisen kannalta olisi tarpeen, että JHTT-tilintarkastajien ja JHTT-yhteisöjen laadunvarmistuksen valvontajärjestelmä vastaisi KHT- ja HTM-tilintarkastajien ja KHT- ja HTM-yhteisöjen laadunvarmistuksen valvontajärjestelmää siltä osin kuin he toimivat samoissa tilintarkastustehtävissä soveltaen samoja tilintarkastusta koskevia normeja. Tarve kehittää valvontaelinten toimintaa ja yhteistyötä on korostunut myös sen myötä, että JHTT- ja HTM- tai KHT-tutkinnon suorittaneiden tilintarkastajien lukumäärä lisääntyy uusien hyväksymisvaatimusten parannettua tutkimuksen täydentämismahdollisuuksia. Esiin on noussut myös jatkuvan koulutuksen, laadunvarmistuksen ja valvonnan merkitys tilintarkastajien ammattitaidon sekä osaamisen edistämisessä ja varmistamisessa.

III Millaista tilintarkastusta ja millaisia tilintarkastajia tarvitsemme tulevaisuudessa?

Oheisilla kysymyksillä pyritään kartoittamaan näkemyksiänne toimintaympäristön muuttumisesta, uudistustarpeesta, tulevaisuuden haasteista sekä uudistustyön valmistelusta. Keskeisenä tavoitteena on selvittää, millaisia tilintarkastuspalveluja ja millaista tilintarkastusosaamista tarvitsemme tulevaisuuden Suomessa. Tässä tarkastelussa tilintarkastuksella tarkoitetaan tilintarkastuslain 11 §:ssä tarkoitettua tilintarkastusta, joka käsittää kirjanpidon, tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja hallinnon tarkastuksen. Tavoitteena on tilinpäätösten luotettavuus ja tilintarkastuksen sekä tilintarkastajien korkea laatu. Muuta tarkastusta, kuten sisäistä tarkastusta tai esimerkiksi tarkoituksenmukaisuuskysymysten tarkastusta käsitellään siten tästä erillisenä kysymyksenä.

Tarkastelussa pyydämme arvioimaan tarpeita erilaisten kirjanpitovelvollisten näkökulmasta; pienet yritykset, suuryritykset, muut yhteisöt sekä julkissektori. Lau-

15 Tilan asettaman laadunvarmistustyöryhmän raportissa on kuvattu laadunvarmistusjärjestelmän yleisiä laadullisia ominaisuuksia. Sen mukaan (s. 20) järjestelmän tulisi olla etenkin: yleistä luottamusta herättävä, riippumaton valvonnan kohteesta, hallinnollisesti yksinkertainen ja vastuukysymyksiltään selkeä, läpinäkyvä, riittävästi resursoitu hoitaakseen tehtävän riittävän hyvällä tasolla, kansainväliseen yhteistyöhön kykenevä valtuuksien ja resurssien kannalta, olemassa olevaa valvonnan ammattitaitoa turvaava ja edelleen kehittävä ja kustannustehokas.

sunnonantajia pyydetäänkin siten vastauksissaan nimeämään, millaisen yhteisön näkökulmasta kyseinen arviointi on esitetty.

Kysymykset on laadittu ajatusten herättämiseksi, kehitystarpeen tunnistamiseksi ja tulevaisuuden haasteiden havaitsemiseksi. Kysymysten tavoitteena ei ole löytää valmista ratkaisumallia siihen, millaiseksi tilintarkastajajärjestelmäämme tulisi kehittää, vaan tämä työ tulisi tehtäväksi jatkovalmistelussa. Tässä yhteydessä pyrkimyksenä on tunnistaa ne elementit, joista järjestelmän tulisi koostua sekä ne näkökohdat, jotka uudistustyössä tulisi ottaa huomioon. Kysymykset ovat ohjeellisia, joten jokaiseen yksittäiseen kysymykseen ei tarvitse erikseen vastata. Lausunnonantajia kannustetaan myös nostamaan esiin sellaisia merkityksellisiä pitämäänsä näkökohtia, joita tässä muistiossa tai jäljempänä esitettävissä kysymyksissä ei ole käsitelty.

1. TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTTUMINEN

Mitä pidätte merkittävimpinä tilintarkastajien toimintaympäristöön vaikuttavina tekijöinä tulevaisuudessa yleisesti ja toisaalta sääntelyn kannalta? Miten nämä tekijät ovat vaikuttaneet tai arvionne mukaan vaikuttavat tulevaisuudessa tilintarkastukseen ja tilintarkastajiin? Miten arvioitte tilintarkastuksen tarpeen kehittyvän tulevina vuosina?

Pohdinnan tueksi alle on listattu joitakin eri toimialueisiin liittyviä näkökohtia:

Yritystoiminta: Kansallisessa elinkeinopolitiikassa panostetaan innovaatio- ja kasvuyrityksiin. Millaiseksi yritys rakenne muuttuu, millaisia tilintarkastus- ja neuvontapalveluja tarvitaan? Ovatko suomalaiset yritykset enenevässä määrin tytäryhtiöitä? Miten laajasti palvelut keskittyvät kasvukeskuksiin? Missä ja minkälaisia tilintarkastajia tarvitaan?

Pääomamarkkinat: Miten arvioitte yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen (listayhtiöt, luotto- ja vakuutusyritykset) tilintarkastuksen merkitystä? Miten finanssikriisi vaikuttaa elinkeinoelämään ja tilintarkastukseen?

Tilintarkastustoimiala: Miten tilintarkastusmarkkinoiden keskittyminen kansallisesti ja kansainvälisesti vaikuttaa tilintarkastukseen? Miten keskittymistä voitaisiin vähentää ja lisätä kilpailua toimialalla? Mikä on tilintarkastustoimialan suhde tilitoimistotoimialaan? Miten voidaan lisätä tilintarkastusalan houkuttelevuutta uusien ja nykyisten tilintarkastajien keskuudessa?

Julkissektori: Mitä eroja ja/tai yhtäläisyyksiä julkis- ja yksityissektorin tilintarkastuksessa näette tulevaisuudessa? Julkissektorin palvelutoimintaa järjestetään enenevässä määrin yhtiömuodossa, jolloin julkisoikeudelliset intressit ja kilpailuneutraliteettia koskevat näkökohdat tulevat sovitettaviksi yhteen. Miten kommentoisitte kehitystä ja miten se mielestänne vaikuttaa tilintarkastukseen? Miten mielestänne pyrkimys parantaa tuottavuutta mm. henkilökuntaa vähentämällä ja yhdistämällä kuntia ja virastoja vaikuttaa tilintarkastuksen ja toisaalta sisäisen tarkastuksen tarpeeseen - väheneekö ulkoisen tilintarkastuksen tarve sisäisen tarkastuksen tarpeen kasvaessa?

2. EDUSKUNNAN LAUSUMA EDELLYTTÄÄ TUTKINTOVAATIMUSTEN KOKONAISUUDISTUSTA

Tilintarkastuslain käsittelyn yhteydessä helmikuussa 2007 eduskunta on edellyttänyt, että hallitus valmistelee yhteistyössä KHT-, HTM- ja JHTT-yhdistysten kanssa tilintarkastajien tutkintovaatimusten kokonaisuudistuksen niin, että kaikille tilintarkastajille on yhteinen perustutkinto, jonka jälkeen voidaan erikoistua ja suorittaa erikoistumistutkinnot.¹⁶

Yksi tilintarkastajajärjestelmään vaikuttava tekijä on se, miten lainsäädännössä on määritetty velvollisuus käyttää tilintarkastajaa. Suomessa tilintarkastusvelvollisuudesta on juuri päätetty tilintarkastuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Ei ole kuitenkaan täysin poissuljettua, että asia nousee uudelleen esiin esimerkiksi EU:n yhtiöoikeuden yksinkertaistamisohjelman vuoksi muissa valtioissa (esim. Ruotsi) tehtävien tilintarkastusvelvollisuutta koskevien uudistusten jälkeen.

Millaisia vaikutuksia arvioitte mahdollisilla tilintarkastusvelvollisuutta koskevilla uudistuksilla muissa maissa olevan Suomeen? Miten nämä uudistukset tulisi mielestänne ottaa huomioon tilintarkastajajärjestelmää uudistettaessa?

3. TILINTARKASTAJAJÄRJESTELMÄN RAKENNE

Miten tilintarkastuspalvelut saadaan järjestettyä mahdollisimman tehokkaasti ja toimivasti erilaisissa ja erikokoisissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä?

Suomessa on kolme lailla säänneltyä tilintarkastajatutkintoa, mikä on myös kansainvälisesti ottaen epätavallista.

Oletteko sitä mieltä, että nykyisestä kolmen tilintarkastajatutkinnon järjestelmästä tulee luopua? Miten kehittäisitte/muuttaisitte tilintarkastajajärjestelmän rakenteita? Mitä elementtejä pidätte toimivina ja säilyttämisenarvoisina?

Millaiseen tilintarkastukseen mielestänne kytkeytyy sellainen yhteiskunnallinen intressi, että tällaisesta auktorisoinnista on tarpeen säätää laissa? Liittyykö mielestänne johonkin tilintarkastukseen (esim. jokin yksityis- tai julkisoikeudellinen yhteisö) vähäisempi yhteiskunnallinen intressi siten, että mahdollinen auktorisointi voitaisiin jättää esimerkiksi yksityisoikeudellisen tahon tehtäväksi (esim. ammatillinen yhdistys)?

¹⁶ EV 293/2006 vp. Tämä tutkintojen kokonaisuudistus on arvioitu laajuudeltaan sellaiseksi, että se edellyttää pidempää valmistelua. Sellaista ei ollut mahdollista eikä myöskään tarkoituksenmukaista toteuttaa nopealla aikataululla uusittaessa 1.5.2008 voimaan tulleita hyväksymisvaatimuksia. Järjestelmän kokonaisuudistuksen valmistelu nähtiin siten perusteltuna käynnistää vasta hyväksymisvaatimusten ensi vaiheen uudistamisen jälkeen.

4. HYVÄKSYMISVAATIMUKSET

Tulisiko hyväksymisvaatimuksia mielestänne uudistaa? Miten?

Nykyiset KHT- ja HTM- tilintarkastajan hyväksymisvaatimukset perustuvat tilintarkastusdirektiivin säännöksiin. Myös JHTT-tilintarkastajan hyväksymisvaatimusten pohjana ovat pääosin direktiivin vaatimukset. Tilintarkastusdirektiivin säännökset koskevat pakottavina vain sellaisen osakeyhtiön ja osakeyhtiöomisteisen henkilöyhtiön tilintarkastusta, jossa täyttyy vähintään kaksi seuraavasta kolmesta edellytyksestä 1) liikevaihto enintään 8 800 000 euroa, 2) taseen loppusumma 4 400 000 euroa ja 3) henkilöstö keskimäärin 50 henkilöä (ns. pieni kirjanpitovelvollinen). Suomessa tilintarkastusdirektiivin vaatimukset, mukaan lukien hyväksymisvaatimukset on ulotettu koskemaan kaikkea tilintarkastuslaissa tarkoitettua tilintarkastusta sekä kaikkia KHT- ja HTM-tilintarkastajia. Siten sekä KHT- että HTM-tilintarkastajan tulee osoittaa hallitsevansa mm. IFRS-tilinpäätösstandardit, ISA-standardit, arvopaperimarkkinoita koskeva sääntely sekä corporate governance -säännöt, jotka käytännössä on laadittu lähinnä julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhteisöjen ja suurempien osakeyhtiöiden tilintarkastuksia tarpeita varten.

Onko mielestänne perusteltua edellyttää kaikkien tilintarkastajien täyttävän direktiivin mukaiset hyväksymisvaatimukset? Tulisiko mielestänne ns. pienten kirjanpitovelvollisten tilintarkastajien hyväksymisvaatimuksia lieventää? Jos mielestänne tulisi, niin miten? Millaisten tilintarkastajien tulisi mielestänne osana hyväksymisvaatimuksia osoittaa hallitsevansa esimerkiksi IFRS-standardit ja arvopaperimarkkinoita koskeva sääntely?

Tilintarkastusdirektiivi jättää kansalliseen harkintavaltaan päättää muusta kuin direktiivin edellyttämästä tilintarkastuksesta ja siten myös tällaisia tilintarkastajia koskevista kelpoisuusvaatimuksista. Suomalainen yritys- ja muu yhteisö rakenne poikkeaa huomattavasti direktiivin pakollisesta soveltamisalasta ja Suomessa tilintarkastus ulottuu merkittävästi sitä laajemmalle. Hyväksymisvaatimusten lieventäminen tarkoittaisi, etteivät nämä henkilöt olisi enää direktiivin tarkoittamia tilintarkastajia eikä heillä olisi oikeutta tarkastaa direktiivin soveltamisalaan kuuluvia yhtiöitä.

Missä määrin mielestänne tarvitaan sääntelyä tilintarkastajan pätevyysvaatimuksista ja minkä verran tilintarkastajan työssä vaadittavaa erikoistumista voitaisiin mielestänne jättää ammatissa tapahtuvan markkinaehtoisien erikoistumisen varaan (esim. toimialaosaaminen, kuten rahoitussektori, IT-sektori tai julkissektorin erityispiirteiden tuntemus)?

Tällöin erikoistuminen ei niinkään tarkoittaisi erillisiä uusia tutkintoja, vaan enemmänkin työssä oppimista ja kouluttautumista sekä osaamisen

kehittämistä ja suuntaamista. Sektorikohtaisesti liian tiukasti rajatut hyväksymisen edellytykset saattavat estää ammattitaitoisten henkilöiden hakeutumista tietynlaisiin tilintarkastustehtäviin.

5. TILINTARKASTAJIEN VALVONTA JA LAADUNTARKASTUKSET

Miten arvioisitte nykyistä useista lautakunnista ja valiokunnista koostuvaa valvontajärjestelmäämme? Pitäisikö järjestelmää mielestänne keskittää? Miten tulevaisuudessa voitaisiin entistä paremmin varmistaa valvonnan yhtenäisyys, laatu sekä selkeys ja uskottavuus? Miten valvontaa ja/tai laaduntarkastuksia tulisi mielestänne kehittää?

Valvontajärjestelmämme rakentuu pitkälti luottamushenkilöpohjaisille lautakunnille. Järjestelmän haasteena on valvonnan laadun ja asiantuntemuksen ylläpitäminen vaatimusten muuttuessa ja kasvaessa sekä toisaalta järjestelmän yhtenäisyys ja tehokkuus järjestelmään sisältyvien useiden eri toimijoiden vuoksi.

Miten arvioisitte yhteiskunnan valvontaintressiä suhteessa erilaisiin tilintarkastajiin ja tilintarkastuskohteisiin? Miten mahdolliset eroavaisuudet mielestänne tulisi ottaa huomioon valvontajärjestelmässä ja valvontakäytännössä?

EU:ssa intressi on viime aikoina kohdistunut lähinnä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen, kuten julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhteisöjen, luottolaitosten sekä vakuutusyritysten tilintarkastukseen. Tästä ovat esimerkkeinä tilintarkastusdirektiivin näiden yhteisöjen tilintarkastusta koskevat säännökset mm. riippumattomuudesta (rotaatio) sekä komission suositus laadunvarmistuksesta, joka on suunnattu nimenomaan yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksen laadunvarmistuksen valvonnan järjestämiseen.

Pitäisikö yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonta ja laaduntarkastukset mielestänne eriyttää muusta tilintarkastajien valvonnasta? Miten? Pitäisikö näiden tilintarkastajien valvonnan olla mielestänne nykyistä selkeämmin viranomaistoimintaa?

Kansainvälisen valvontayhteistyön merkitys on kasvanut voimakkaasti viime vuosina sekä EU-valvojen kesken että globaalisti ja tätä varten on perustettu erilaisia yhteistyöelimiä. Valvontayhteistyö ei ole pelkästään tietojen, käytäntöjen ja kokemusten vaihtoa vaan voi tarkoittaa myös ulkomaisten valvojen osallistumista käytännön valvontatyöhön esim. laaduntarkastuksiin Suomessa. Pääsääntönä valvonnassa on kotivaltiovalvonnan periaate, jolloin kansallinen valvoja vastaa hyväksymiensä tilintarkastajien valvonnasta. Joissakin valtioissa, kuten Yhdysvalloissa on kuitenkin omat vaatimuksensa siellä

noteerattujen yhtiöiden tilintarkastajille ja valvonnalle, joita edellytetään noudatettavan tilintarkastajan kotivaltiota riippumatta. Siten ulkomainen valvonta ulottuu myös suomalaisiin tilintarkastajiin, mikä edellyttää tiivistä yhteistyötä valvojien kesken myös käytännön tasolla.

Miten arvioisitte valvontayhteistyön merkitystä? Miten aktiivinen rooli suomalaisella valvojalla (TILA) yhteistyössä mielestänne tulisi olla? Miten suhtaudutte ulkomaisen valvojan osallistumiseen käytännön valvontatyöhön Suomessa?

Nykytilan kuvaus

Tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt

Suomessa on kolmenlaisia hyväksytyjä tilintarkastajia HTM-tilintarkastajia, KHT-tilintarkastajia ja JHTT-tilintarkastajia. Näistä HTM- ja KHT-tilintarkastajat toimivat pääosin yksityisellä sektorilla ja JHTT-tilintarkastajat julkishallinnon ja -talouden tarkastajina pääosin julkisella sektorilla. Vastaavasti on olemassa HTM-, KHT- ja JHTT-yhteisöjä. KHT-tilintarkastajia oli (15.12.2008) Suomessa 710 ja HTM-tilintarkastajia 739. KHT-yhteisöjä oli 44 ja HTM-yhteisöjä 30. Kaikki KHT-yhteisöt ja pääosa HTM-yhteisöistä ovat osakeyhtiömuotoisia. HTM-yhteisöistä kolme on kommandiittiyhtiötä ja yksi on avoin yhtiö. JHTT-tarkastajia on Suomessa 229 ja JHTT-yhteisöjä 11 (9/2008).

HTM-tilintarkastajat ja HTM-yhteisöt hyväksyy kyseisen toiminta-alueen kauppakamarin tilintarkastusvaliokunta (TIVA), KHT-tilintarkastajat ja KHT-yhteisöt Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta (TILA) ja JHTT-tilintarkastajat ja JHTT-yhteisöt JHTT-lautakunta.

Yksityissektorin tilintarkastajia koskee tilintarkastuslaki (459/2007). Lailla on pantu täytäntöön tilintarkastusdirektiivi¹. Julkissektorin tilintarkastajia koskevat säännökset on kirjattu lakiin julkishallinnon ja talouden tilintarkastajista (467/1999), johon ei ole sisällytetty tilintarkastusta koskevaa EU-sääntelyä vastaavalla tavalla kuin tilintarkastuslakiin. Molempien lakien nojalla on lisäksi annettu valtioneuvoston asetus sekä ministeriön asetuksia mm. hyväksymisvaatimuksista.

Tilintarkastajien toimialueet

Tilintarkastuslain 5 §:n mukaan vähintään yksi KHT-tilintarkastaja tulee valita yhteisössä, joka on laskenut liikkeeseen arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettulla tavalla julkisen kaupankäynnin kohteena olevan arvopaperin tai jos yhteisössä ja säätiössä täyttyy kaksi seuraavasta kolmesta edellytyksestä: 1) taseen loppusumma on yli 25 000 000 euroa, 2) liikevaihto on yli 50 000 000 euroa ja palveluksessa on keskimäärin yli 300 henkilöä. HTM-tilintarkastaja on kelpoinen tarkastamaan kyseisiä yhtiöitä HTM-tilintarkastajan rinnalla ja toimimaan yksin tilintarkastajana nämä rajat alittavissa yhteisöissä ja säätiöissä. Lisäksi yhteisölaeissa, säätiölaissa ja erityislainsäädännössä on muita määräyksiä tilintarkastajan kelpoisuudesta.

JHTT-tilintarkastajat toimivat julkissektorilla etenkin kuntien tilintarkastajina. Kuntalain (365/1995) 72 §:n mukaan kunnan tilintarkastajaksi tulee valita JHTT-tilintarkastaja tai JHTT-yhteisö. Ensisijaisesti kuntasektorin lakisääteisiä tilintarkastustehtäviä tekevissä JHTT-yhteisöissä toimii 114 JHTT-tilintarkastajaa.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/43/EY tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta, direktiivien 78/660/ETY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 84/253/ETY kumoamisesta

JHTT-tilintarkastajia toimii myös tarkastuslautakuntien alaisissa johtotehtävissä, arviointi- ja muissa valmistelutehtävissä, suurien kaupunkien ja kuntayhtymien sisäisen tarkastuksen yksiköissä sekä monipuolisissa asiantuntija- ja koulutustehtävissä. Useat tilintarkastajat toimivat sivutoimisina tilintarkastajina JHTT-yhteisöjen palveluksessa. Lisäksi JHTT-tilintarkastajia toimii mm. seurakuntien ja valtion liikelaitosten tilintarkastajina.²

JHTT-tilintarkastajien toimiminen yhteisöjen ja säätiöiden tilintarkastuksissa on mahdollistettu tilintarkastuslain 7 §:llä, jonka mukaan JHTT-tilintarkastaja on mahdollista valita KHT- ja HTM-tilintarkastajan lisäksi sellaisissa yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kunnalla tai kuntayhtymällä on määräysvalta.³

JHTT-tilintarkastajat toimivat myös valtiosektorilla sekä ulkoisessa että sisäisessä tarkastuksessa. Valtionhallinnon tilintarkastajilta ei edellytetä JHTT-tilintarkastajan auktorisointia. Valtion virastojen ja laitosten sisäisistä tarkastajista noin 20 on JHTT-tilintarkastajia. Valtiontalouden tarkastusvirastossa on 29 JHTT-tilintarkastajaa. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton taloudenhoidon tarkastuksen asiantuntijaviranomainen. Viraston tehtävä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista. Virasto keskittyy siten arvioimaan sitä, miten hallitus ja hallinto ovat tehtävänsä hoitaneet eikä sen tehtävänä siten ole yksittäisen tilinpäätöksen tilintarkastus.

Hyväksymisvaatimukset

KHT- ja HTM-tilintarkastajien hyväksymisedellytyksistä säädetään tilintarkastuslaissa ja tarkempia säännöksiä on annettu työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella KHT- ja HTM-tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksista (262/2008). JHTT-tilintarkastajien hyväksymisen edellytykset on määritetty JHTT-laissa sekä valtiovarainministeriön antamissa vaadittavia opintoja ja käytännön kokemusta koskevilla asetuksissa.

KHT- ja HTM-tilintarkastajien hyväksymisvaatimukset eroavat lähinnä opintovaatimusten sekä ammattitutkinnon laajuuden suhteen. JHTT-tilintarkastajien hyväksymisvaatimukset eroavat KHT- ja HTM-tilintarkastajien hyväksymisvaatimuksista etenkin käytännön kokemuksen sen painottaessa enemmän julkishallinnon ja -talouden kokemusta. Myös opintovaatimuksissa, samoin kuin JHTT-tutkinnossa painopiste on julkishallinnollisissa oppiaineissa ja osaamisessa toisin kuin KHT- ja HTM-tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksissa. KHT- ja JHTT-tilintarkastajaksi hyväksymisen edellytyksenä on ylempi korkeakoulututkinto, HTM-tilintarkastajaksi hyväksymisen edellytyksenä on korkeakoulututkinto, minä pidetään myös ammattikorkeakoulututkintoa.

2 JHTT-tilintarkastaja määräämistä koskevat säädökset on listattu JHTT-säädösten tarkistamistyöryhmän raportin liitteessä 1. Valtiovarainministeriön julkaisuja 6/2008 s. 31.

3 Tilintarkastuslain 57 §:n siirtymäsäännöksen mukaan voidaan vielä 31.12.2012 päättyväksi toimikaudeksi valita JHTT-tilintarkastajia HTM-tilintarkastajan sijaan sellaisissa yhteisöissä ja säätiöissä, joissa kunnalla tai kuntayhtymällä on määräysvalta.

Tilintarkastusdirektiivin myötä KHT- ja HTM-tilintarkastajan hyväksymisvaatimukset ovat joiltakin osin laajentuneet ja siten tiukentuneet. Direktiiviin otettiin uusina vaatimuksina kansainväliset tilinpäätösstandardit (IFRS), kansainväliset tilintarkastusstandardit (ISA) sekä corporate governance. KHT- ja HTM-tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksista annettuun TEM:n asetukseen ei sisällytetty näitä koskevia nimenomaisia uusia aihealueita, vaan näiden katsottiin olevan osa kirjanpitoa ja tilinpäätöstä, tilintarkastusta sekä eri yhteisömuotoja ja arvopaperimarkkinoita koskevaa sääntelyä.⁴

Oheisessa taulukossa on tiivistetysti esitetty tilintarkastajien nykyiset hyväksymisvaatimukset.⁵

	HTM-tilintarkastajat	KHT-tilintarkastajat	JHTT-tilintarkastajat
Yleinen kelpoisuus	ei konkurssissa eikä toimintakelpoisuutta rajoitettu, ei edunvalvojaa eikä liiketoimintakiellossa	ei konkurssissa eikä toimintakelpoisuutta rajoitettu, ei edunvalvojaa eikä liiketoimintakiellossa	ei vajaavaltainen, konkurssissa tai liike-toimintakiellossa eikä toiminta-kelpoisuutta rajoitettu
Sopivuusarviointi	"ei osoittanut olevansa sopimaton tehtävään"	"ei osoittanut olevansa sopimaton tehtävään"	"ei osoittanut olevansa sopimaton tehtävään"
Korkeakoulututkinto	korkeakoulututkinto	ylempi korkeakoulututkinto	ylempi korkeakoulututkinto
Opinnot	35 ov laskentatointa, 15 ov oikeustiedettä ja 15 ov muita kauppatieteellisiä opintoja	40 ov laskentatointa, 20 ov oikeustiedettä, 20 ov muita kauppatieteellisiä opintoja	35 ov laskentatointa, 20 ov oikeustiedettä, 10 ov muita yhteiskuntatieteellisiä tai kauppatieteellisiä opintoja
Käytännön kokemus	Pääsääntö: 3 v. kokemus tarkastustehtävissä, tästä 2 v. tilintarkastajan ohjauksessa	Pääsääntö: 3 v. kokemus tarkastustehtävissä, tästä 2 v. tilintarkastajan ohjauksessa	3 v. julkishallinnon ja talouden tehtävissä ja 3 v. tilintarkastustehtävissä (josta 2/3 tilintarkastajan ohjauksessa), voivat täytyä samanaikaisesti
Ammattitutkinto	2 osaa: hyvä tilintarkastustapa- ja hyvä kirjanpilotapa sekä tilintarkastuskertomus ja muut raportit (1 pv)	2 osaa: hyvä tilintarkastustapa- ja hyvä kirjanpilotapa sekä tilintarkastuskertomus ja muut raportit (2 pv)	3 osaa: tilintarkastustietous ja -tekniikka, tilintarkastuskertomus ja tilintarkastukseen liittyvät muut raportit ja tuloksellisuuden mittaus ja arviointi (2 pv)
Vakuutus	tuomioistuimelle	tuomioistuimelle	JHTT-lautakunnalle kirjallisena

4 KHT- ja HTM- tilintarkastajat ovat kirjanpitolain nojalla kelpoisia tarkastamaan IFRS-tilinpäätöksiä, minkä vuoksi pidettiin perusteltuna edellyttää heiltä IFRS-standardien tuntemusta.

5 tarkemmat vaatimukset TEM:n ja VM:n asetuksissa

KHT- ja HTM-tilintarkastajien hyväksymisvaatimuksia on vastikään uudistettu. Uudistuksen tarkoituksena oli yksinkertaistaa ja joustavoittaa hyväksymisvaatimuksia mm. karsimalla tarpeetonta yksityiskohtaisuutta sekä uudistamalla hyväksymismenettelyä. Tavoitteena oli edesauttaa osaavien, tilintarkastuksesta kiinnostuneiden henkilöiden osallistumista KHT- ja HTM-tutkintoihin ja siten turvata tilintarkastajien riittävyys Suomessa varmistumalla kuitenkin samalla siitä, että tilintarkastajaksi hyväksymisen edellytykset vastaavat nykyistä vaatimustasoa ja osaltaan takaavat tilintarkastajien ammattitaidon riittävyyden ja tilintarkastuksen korkean laadun.

Uudistuksella mahdollistettiin myös JHTT-tutkinnon aikaisempaa joustavampi täydentäminen HTM-tutkinnoksi ja KHT-tutkinnoksi.⁶ Myös JHTT-tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksia uudistettiin samassa yhteydessä tarkoituksena vastaa-vasti mahdollistaa KHT- ja HTM-tutkinnon aikaisempaa joustavampi täydentäminen JHTT-tutkinnoksi. Järjestelmän rakenteisiin ei tuossa yhteydessä puututtu.

Tilintarkastajatutkintojen rakenteellinen uudistaminen on ollut keskustelun kohteena aiemminkin. Esillä on ollut muun muassa mahdollisuus kehittää tilintarkastusjärjestelmää ja tilintarkastajien hyväksymistä siihen suuntaan, että esim. hyväksymisvaatimuksia yhtenäistettäisiin yhdistämällä molemmille järjestelmille yhteisiä elementtejä luomalla yleinen tilintarkastajan ammattitutkinto, minkä jälkeen tilintarkastajat voisivat halutessaan jatkotutkinnon suorittamalla erikoistua yksityis- tai julkissektorin tilintarkastukseen. Ammattitutkinto on mm. ehdotettu laadittavan sellaiseksi, että se täyttäisi direktiivin vaatimukset ja jatkotutkinnot syventäisivät tilintarkastajan ammatillista pätevyyttä.⁷ Yhtenä kehittämisvaihtoehtona esiin on nostettu myös niin sanottu moduulimalli, jossa hyväksymisvaatimukset jaettaisiin nykyistä selvästi pienempiin osiin, joita hakija voisi suorittaa usean vuoden aikana hänelle parhaiten sopivassa järjestyksessä.⁸

Valvonta

TIVAt valvovat HTM-tilintarkastajia ja HTM-yhteisöjä. TILA valvoo KHT-tilintarkastajia sekä KHT-yhteisöjä. Tultuaan hyväksytyksi KHT- tai HTM-tilintarkastajan on täytettävä tilintarkastuslain 21 §:n velvoite ammattitaidon ylläpitämisestä ja kehittämisestä sekä 23 §:n mukaisesti huolehdittava työnsä laadusta. Vastaavasti valvontaelimen tehtävänä on valvoa, että tilintarkastajat säilyttävät ammattitaitonsa ja muut hyväksymisen edellytykset ja että tilintarkastajat toimivat tilintarkastuslain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti. Tilintarkastusvaliokuntien ja tilintarkastuslautakunnan päätöksiin voi hakea muutosta työ- ja elinkeinoministeriön

6 Tämän uudistuksen taustalla oli myös eduskunnan tilintarkastuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä antama hyväksymisvaatimusten uudistamiseen liittyvä lausuma. Lausumassaan eduskunta edellytti, että hallitus valmistelee viivyttelämättä tarpeelliset säännökset ja määräykset, joiden perusteella HTM- ja JHTT-tilintarkastajat voivat suorittamansa tutkinnon ja saamansa käytännön kokemuksen hyväkseen lukien täydentää pätevyytensä KHT- ja/tai HTM-pätevyudeksi ja vastaavasti KHT- ja HTM-tilintarkastajat JHTT-pätevyudeksi siirtymäkauden aikana.

7 Tätä on ehdottanut Tilintarkastusjärjestelmien yhtenäistyöryhmä 1994 antamassaan muistiossa (KTM:n työryhmä- ja toimikuntaraportteja 1/1995)

8 Tilintarkastajien hyväksymisvaatimusten kehittäminen. Työryhmän muistio 2003. Keskukskauppakamari. Lokakuu 2003.

yhteydessä toimivalta valtion tilintarkastuslautakunnalta, jonka päätöksiin haetaan edelleen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

JHTT-tilintarkastajia ja JHTT-yhteisöjä valvoo valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva julkishallinnon ja talouden tilintarkastuslautakunta (JHTT-lautakunta), jonka tehtävänä on valvoa, että JHTT-tilintarkastajat toimivat lain ja muiden tarkastuksesta annettujen säännösten mukaisesti sekä säilyttävät ammattitaitonsa ja JHTT-lain mukaiset hyväksymisen edellytykset. Lautakunnan päätöksiin voi hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Laadunvarmistus

Tilintarkastuslain mukaisesti TILA vastaa KHT-tilintarkastajien ja TIVAt HTM-tilintarkastajien laadunvarmistuksen valvonnasta. Tilintarkastajat määrätään laaduntarkastukseen enintään kuuden vuoden välein. Jos tilintarkastaja tarkastaa julkisen kaupankäynnin kohteen olevaa yhteisöä, luottolaitosta tai tietynlaisia vakuutusyhtiöitä⁹, laaduntarkastukseen määrätään enintään kolmen vuoden välein. Valvonnan käytännön järjestäminen ja laaduntarkastusten tekeminen on vielä alkuvaiheessa. TILA on rekrytoimassa laadunvarmistuksen valvontatehtävää varten päätoimisen laadunvarmistuksen johtajan lisäksi myös laaduntarkastajan sekä assistentin. Lisäksi lautakunnan yhteyteen asetetaan erillinen laatujaosto.

TILAn asettama työryhmä on antanut ehdotuksensa tilintarkastuksen laadunvarmistuksen valvonnan järjestämisestä 17.6.2008 antamassaan raportissa.¹⁰ TILA on päättänyt järjestää valvonnan työryhmän ehdotuksen mukaisesti kuuluttuaan ensin sidosryhmiä. Järjestelmässä on otettu huomioon Euroopan komission 6.5.2008 antaman suosituksen yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksia tekeviin lakisääteisiin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin sovellettavasta ulkoisesta laadunvarmistuksesta (2008/362/EY). Suositus sisältää säännöksiä mm. laadunvarmistusjärjestelmän ja laaduntarkastusten riippumattomuudesta, tarkastusmenetelmistä sekä laaduntarkastustulosten julkistamisesta.

Ennen uuden tilintarkastuslain voimaantuloa 1.7.2007 laaduntarkastukset järjestettiin HTM- ja KHT-yhdistysten laatulautakuntien kautta. Tilintarkastajat olivat tällöin laaduntarkastuksen kohteena viiden vuoden välein. Ammatilliset yhdistykset ovat hoitaneet laadunvarmistustehtävän itsenäisesti, mutta yhteistyössä tilintarkastusvaliokuntien ja tilintarkastuslautakunnan kanssa ja niiden valvonnassa. Laaduntarkastuksia tekevät henkilöt ovat olleet ammattimaisia tilintarkastajia, jotka yhdistykset ovat valinneet laaduntarkastajiksi.

9 vakuutusyhtiöt, suuret vakuutusyhdistykset, B- ja AB-eläkesäätiöt ja lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavat eläkekassat

10 Tilintarkastuksen laadunvarmistuksen valvonnan järjestäminen. Keskuksakaupakamarin tilintarkastuslautakunta. Laadunvarmistustyöryhmä. Raportti 17.6.2008.

JHTT-tilintarkastajien laadunvarmistusta valvoo JHTT-lautakunta. Laaduntarkastukset hoitaa JHTT-lautakunnan toimeksiannosta JHTT-yhdistyksen laatulautakunta. Tarkastettavat JHTT-tilintarkastajat on toistaiseksi valittu vapaaehtoisuuden perusteella. JHTT-lakiin on esitetty otettavaksi vastaavia laaduntarkastusta koskevia säännöksiä kuin mitä tilintarkastuslakiin sisältyy.¹¹

Yhteenveto

	HTM-tilintarkastajat	KHT-tilintarkastajat	JHTT-tilintarkastajat
Sovellettava laki	tilintarkastuslaki	tilintarkastuslaki	JHTT-laki
Hyväksyminen	TIVA	TILA	JHTT-lautakunta
Valvonta	TIVA	TILA	JHTT-lautakunta
Laadunvarmistus	TIVA	TILA	JHTT-lautakunta / JHTT-yhdistys
Muutoksenhaku	VALA → KHO	VALA → KHO	Helsingin HaO → KHO

¹¹ HE 186/2008 vp, TaVM 22/2008, EV 180/2008 vp

Hankekuvaus: selvitys tilintarkastajajärjestelmän uudistamisesta

TAUSTAA

Suomessa on kolme tilintarkastajakategoriaa (KHT-, HTM- ja JHTT-tilintarkastajat), joista kullekin on lainsäädännössä määritetty toimialueet. Tämän seurauksena tilintarkastajien kelpoisuutta, hyväksymisvaatimuksia sekä myös tilintarkastuksen suorittamista koskevat säännökset eroavat toisistaan, eikä nykytilannetta näin ollen voitane pitää kovin selkeänä. Tilintarkastajaresursseja ei erilaisten vaatimusten ja hajanaisen järjestelmän vuoksi välttämättä saada tilintarkastuspalveluja niitä tarvitsevien yritysten ja muiden yhteisöjen ja säätiöiden sekä julkisyhteisöjen käyttöön parhaalla mahdollisella tavalla.

Kansainvälisessä vertailussa suomalainen usean tilintarkastajaluokan järjestelmä on poikkeava. Tämä ilmenee käytännössä mm. hyväksyttäessä tilintarkastajia toisessa EU-maassa vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuen, kun suurimmassa osassa EU-maista on vain yksi tilintarkastajakategoria. Useissa muissa EU-valtioissa ei myöskään ole erillisistä julkissektorin tilintarkastusta, vaan yksityissektorin tilintarkastajat työssään erikoistuvat myös julkissektorin tilintarkastuksiin.

Valvontajärjestelmä on rakennettu tilintarkastajakategorioiden mukaisesti ja hajautettu usealle eri toimijalle (kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat, Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta, JHTT-lautakunta, valtion tilintarkastuslautakunta), minkä vuoksi valvonnan yhtenäisyyden ja tasalaatuisuuden varmistaminen on haasteellista. Valvontaelimet ovat luonteeltaan luottamushenkilöpohjaisia lautakuntia/valiokuntia, joilla kaikilla ei ole käytettävissään päätoimista sihteeriä. Luottamushenkilöt toimivat tehtävässään oman työnsä ohella, jolloin haasteena on saada heidät sitoutumaan tehtäväänsä siinä laajuudessa, että myös valvontatoiminnan korkea laatu voidaan ylläpitää kasvavien kansainvälisten vaatimusten mukaisesti.

Tilintarkastusta koskeva sääntely on kasvanut merkittävästi. Vuonna 2006 annetulla ns. tilintarkastusdirektiivillä¹ tiukennettiin mm. riippumattomuussäännöksiä sekä tiukennettiin ns. yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä, kuten julkisen kaupankäynnin kohteena olevia yhteisöjä koskevia vaatimuksia. Myös tilintarkastajien valvontaa ja kansainvälistä valvontayhteistyötä koskevia säännöksiä uudistettiin. Direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön uudella tilintarkastuslailla (459/2007).

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/43/EY tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisäätelistä tilintarkastuksesta, direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 84/253/ETY kumoamisesta

Tilintarkastuslain uudistuksen yhteydessä pienimmät yhteisöt vapautettiin laki-sääteisestä tilintarkastusvelvollisuudesta.² EU-sääntely sallii nykyisin merkittävästi suurempien yhteisöjen³ vapauttamisen tilintarkastuksesta, jolloin nämä rajat alittaviin yhteisöihin ja niiden mahdollisiin tarkastuksiin ei tarvitse soveltaa tilintarkastusdirektiivin vaatimuksia. Tilintarkastuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunta antoi lausuman, jonka mukaan hallituksen tulee valmistella tilintarkastajien tutkintovaatimusten kokonaisuudistus niin, että kaikille tilintarkastajille on yhteinen perustutkinto, jonka jälkeen voidaan erikoistua ja suorittaa erikoistumistutkinnot.

Työ- ja elinkeinoministeriö laati arviomuistion tilintarkastajajärjestelmän uudistamisessa huomioon otettavista näkökohdista, joka lähetettiin lausuntokierrokselle joulukuussa 2008. Ministeriö vastaanotti yhteensä 52 lausuntoa.

SELVITYKSEN TAVOITTEET

Selvitystyön tarkoituksena on selvittää, millaisia tilintarkastuspalveluja ja millaista tilintarkastusosaamista Suomessa tarvitaan tulevaisuudessa sekä tämän perusteella selvittää nykyisen tilintarkastajajärjestelmän uudistamistarvetta. Tämän perusteella tarkoituksena on lisäksi selvittää tarvetta uudistaa tilintarkastajien valvontajärjestelmää. Lisäksi selvityksessä tulee antaa näihin liittyvät tarvittavat kehittämisehdotukset. Selvitys keskittyy kirjanpitolain (1336/1997) mukaan kirjanpitovelvollisten taloudelliseen raportointiin ja sen tilintarkastukseen.

Tilintarkastajajärjestelmän uudistamista koskevan selvitystyön lähtökohtana on tilintarkastusvelvollisuus siinä laajuudessa kuin se on vuonna 2007 voimaan tulleessa tilintarkastuslaissa. Selvityksen tavoitteena on kuitenkin arvioida, onko EU-sääntelyyn perustuvien tilintarkastusta koskevien vaatimusten soveltaminen perusteltua ulottaa koskemaan kaikkia lain edellyttämiä tilintarkastuksia.

SELVITYKSEN TOTEUTTAMINEN

Tilintarkastajat ja tarkastuksen tarve

Selvitystyössä selvitetään, miten suomalaista tilintarkastajajärjestelmää tulisi kehittää, jotta se olisi kansainvälisesti vertailukelpoinen ja kilpailukykyinen. Tämän vuoksi selvityksen yhteydessä tulee laatia kansainvälinen vertailu taloushallinnon raportoinnista ja sen varmentamisesta keskeisissä viitemaissa. Selvityksen pohjana on ministeriössä laadittu arviomuistio ja siihen saatu lausuntopalaute. Selvityshenkilö hankkii lisäksi muun tarpeellisenä pitämänsä tausta-aineiston.

2 Tilintarkastuslain 4 §:n mukaan tilintarkastaja voidaan jättää valitsematta yhteisössä, jossa sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on täyttynyt enintään yksi seuraavista edellytyksistä: 1) taseen loppusumma ylittää 100 000 euroa, 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 200 000 euroa tai 3) palveluksessa on keskimäärin yli 3 henkilöä.

3 Jos kaksi kolmesta seuraavasta raja-arvosta ei ylity: taseen loppusumma 4 400 000 euroa, liikevaihto 8 800 000 euroa, henkilöstö keskimäärin 50.

EU:n tilinpäätösdirektiivin⁴ tarkoittamia yhtiöitä tarkastavien tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen on täytettävä tilintarkastusdirektiivin vaatimukset. Selvitystyössä selvitetään mahdollisuudet käyttää direktiivien sallimia helpotuksia pienten kirjanpitovelvollisten taloudellisen raportoinnin varmentamisessa.

Selvitystyössä tulee ottaa huomioon tilintarkastajien erilaiset asiakkaat (mm. julkisen kaupankäynnin kohteena olevat yhtiöt, pk-yritykset, muut kirjanpitovelvolliset ja erilaiset julkisyhteisöt) ja näiden taloudellista raportointia ja sen varmentamista koskevat erilaiset tarpeet. Erityistä huomiota selvityksessä tulee kiinnittää pyrkimykseen vähentää hallinnollista taakkaa pieniä kirjanpitovelvollisia koskevassa sääntelyssä.

Vastaavasti tulee ottaa huomioon kirjanpitovelvollisten taloushallintoon kohdistuvat yhteiskunnan tarpeet (mm. rahoitusmarkkinat ja sijoittajien suoja, yrittäjyyden edistäminen ja elinkeinopolitiikka, taloudellisen raportoinnin luotettavuus, verotuksen oikeellisuus).

Kilpailuneutraliteetti

Selvitystyössä tulee selvittää, miten tilintarkastajajärjestelmää sekä tilintarkastajien kelpoisuutta ja/tai hyväksymisvaatimuksia koskevia säännöksiä tulisi mahdollisesti uudistaa siten, että turvataan yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasaveritaiset toimintaedellytykset (kilpailuneutraliteetti).

Tähän liittyen selvityksessä tulee erityisesti tarkastella kunnan ja kuntayhtymien määräysvallassa olevien yhteisöjen taloudellisen raportoinnin varmentamista ottaen huomioon kuntakonsernin tarpeet ja toisaalta yhtiöoikeudellinen ja muu yksityisoikeudellinen sääntely sekä arvioida näiden yhteisöjen tarkastusta koskevia kehittämistarpeita.

Tilintarkastajien riittävyys

Selvityksessä tulee arvioida nykyisen järjestelmän vaikutuksia tilintarkastajien riittävyyteen ja tilintarkastusalan houkuttelevuuteen ja selvittää mahdollisuuksia järjestelmää uudistamalla edistää alan houkuttelevuutta ja tilintarkastajien riittävyyttä.

Valvonta

Tilintarkastajajärjestelmän uudistamistarpeen arvioinnin perusteella tulee selvittää tarvetta uudistaa tilintarkastajien valvontajärjestelmää. EU:n tilinpäätösdirektiivin tarkoittamia yhtiöitä tarkastavien tilintarkastajien laadunvarmistuksen sekä muun valvonnan tulee täyttää tilintarkastusdirektiivin ja EU:n laadunvarmistussuosituksen säännökset. Selvityksessä erityishuomiota tulee kiinnittää järjestelmän yhtenäisyyteen ja uskottavuuteen sekä yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä koskeviin tiukempiin vaatimuksiin.

⁴ Neljäs neuvoston direktiivi 78/660/ETY, annettu 25 päivänä kesäkuuta 1978, perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä

RAPORTOINTI

Selvityksen lopputuloksena selvityshenkilö laatii raportin, joka sisältää arvioinnin uudistamistarpeista edellä kuvatut näkökohdat huomioon ottaen sekä ehdotukset tilintarkastajajärjestelmän (mukaan lukien hyväksymisvaatimukset ja mahdolliset siirtymäjärjestelyt) ja siihen liittyvän valvonnan kehittämiseksi.

SEURANTA JA SIDOSRYHMIEN KUULEMINEN

Selvityksen aikana selvityshenkilö kuulee keskeisiä sidosryhmiä. Selvitykselle asetetaan seurantaryhmä, joka nimetään myöhemmin.

Seurantaryhmän kokoonpano sekä selvityksessä haastatellut henkilöt

Seurantaryhmän kokoonpano:

Puheenjohtaja:
professori Edward Andersson

Jäsenet:

lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, oikeusministeriö
budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
hallitusneuvos Marja-Leena Rinkineva, työ- ja elinkeinoministeriö
professori Pentti Meklin, julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta
pääsihteeri Pasi Horsmanheimo, Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta
puheenjohtaja, Jukka Mähönen, valtion tilintarkastuslautakunta
KHT, JHTT Eero Prepula, Julkishallinnon ja -talouden tarkastajat ry
hallituksen jäsen Eija Niemi-Nikkola, KHT-Yhdistys - Föreningen CGR ry
varapuheenjohtaja Tuire Mannila, HTM-tilintarkastajat ry
asiantuntija Päivi Rätty, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry
kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus, Suomen Kuntaliitto ry
lainsäädäntöasioiden päällikkö Janne Makkula, Suomen Yrittäjät ry
hallitussihteeri Sanna Alakare, työ- ja elinkeinoministeriö; toimi seurantaryhmän sihteerinä

Selvityksessä haastatellut henkilöt:

lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, oikeusministeriö
budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
tilinpäätösasiantuntija Tiina Visakorpi, Finanssivalvonta
toimistopäällikkö Paula Launiainen, Finanssivalvonta
pääjohtaja Tuomas Pöysti, valtiontalouden tarkastusvirasto
johtaja Marko Männikkö, valtiontalouden tarkastusvirasto
puheenjohtaja Aatto Prihti, Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta
pääsihteeri Pasi Horsmanheimo, Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta
laadunvarmistusjohtaja Kari Vainio, Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta
puheenjohtaja Kirsti Vallinheimo, julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta
professori Pontus Troberg, Helsingin kauppakorkeakoulu
puheenjohtaja Juha Koponen, Julkishallinnon ja -talouden tarkastajat ry
KHT, JHTT Eero Prepula, Julkishallinnon ja -talouden tarkastajat ry
toiminnanjohtaja Leena Aejmelaesus, HTM-tilintarkastajat ry
puheenjohtaja Jukka Silvo, HTM-tilintarkastajat ry
puheenjohtaja Esa Kailiala, KHT-Yhdistys - Föreningen CGR ry
toimitusjohtaja Juha Ahvenniemi, Taloushallintoliitto
hallintojohtaja Kirsi Mononen, Auditor Oy
KHT Joakim Rehn, Revico Grant Thornton Oy
lakiasiainjohtaja Harri Pynnä, Fortum Oyj

<p>Tekijät Författare Authors</p> <p>Edward Andersson</p>	<p>Julkaisuaika Publiceringstid Date</p> <p>Januari 2010</p> <p>Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy</p> <p>Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment</p>
<p>Julkaisun nimi Titel Title</p> <p>Revidering av revisorssystemet – Utredningsmannarapport</p>	
<p>Tiivistelmä Referat Abstract</p> <p>Syftet var att utreda vilka slags revisionstjänster och vilket revisionskunnande som kommer att behövas i Finland i framtiden och att utifrån detta utreda behovet att revidera det nuvarande revisorssystemet. Ett ytterligare syfte var att utgående från detta utreda behovet att reformera tillsynssystemet för revisorer. Utredningens syfte var dessutom att framlägga behövliga utvecklingsförslag om dessa. Professor Edward Andersson valdes till utredningsman.</p> <p>I utredningen föreslås att revisorssystemet förenhetligas genom att det skapas en ny grundläggande yrkesexamen för revisorer som är gemensam för alla revisorer. Denna examen skulle ge behörighet att företa revision av små och medelstora företag. Utöver den grundexamen som föreslagits skulle det vara möjligt att avlägga en tilläggsmodul som skulle ge behörighet att företa revision av bl.a. bolag som är föremål för offentlig handel samt av kreditinstitut och försäkringsföretag. I anslutning till grundexamen skulle det dessutom vara möjligt att avlägga en tilläggsmodul som skulle ge behörighet att fungera som revisor för kommuner, församlingar, universitet och andra motsvarande offentliga samfund. Således skulle alla revisorer med inriktning mot revision av offentliga samfund få kompetens att verka som revisorer också inom den privata sektorn.</p> <p>En annan viktig reform som föreslås i utredningen har samband med tillsynen över revisorerna. I och med att revisorsexamina ska förenhetligas föreslås även en sammanslagning av auktorisations- och tillsynsorganen. Godkännandet av och tillsynen över samtliga revisorer föreslås i framtiden bli koncentrerade till ett organ. Det nya auktorisations- och tillsynsorganet för revision bör byggas på Centralhandelskammarens revisionsnämnds grund. Sammansättningen av och utnämningförfarandet för nämnden föreslås bli justerade. Således blir handelskammarnas revisionsutskott och revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin överflödiga. I utredningen föreslås inga ändringar i ställningen för statens revisionsnämnd, som fungerar bl.a. som besvärinstans, eller högsta förvaltningsdomstolen.</p> <p>I utredningen behandlades kriterierna för godkännande av revisorer och innehållet i den nya yrkesexamen för revisorer å ena sidan i ljuset av de krav som EU:s revisionsdirektiv ställer och å andra sidan med beaktande av möjligheten att i enlighet med målet att minska den administrativa bördan uppställa nationella kriterier för revisionen av små och medelstora företag.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelning för arbetslivs- och marknadsfrågor/Sanna Alakare, tfn 010 606 3610</p>	
<p>Asiasanat Nyckelord Key words</p> <p>revision, revisor, CGR, GRM, OFR, auktorisering, tillsyn</p>	
<p>ISSN</p> <p>1797-3554</p>	<p>ISBN</p> <p>978-952-227-331-4</p>
<p>Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages</p> <p>102</p>	<p>Kieli Språk Language</p> <p>Suomi, finska, finnish</p> <p>Hinta Pris Price</p> <p>20 €</p>
<p>Julkaisija Utgivare Published by</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy</p>	<p>Kustantaja Förläggare Sold by</p> <p>Edita Publishing Oy / Ab / Ltd</p>

Tekijät Författare Authors Edward Andersson	Julkaisuaika Publiceringstid Date January 2010	
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title Reform of the auditing system – Administrator's report		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>The objective was to identify what kinds of auditing services and auditing expertise will be necessary in Finland in the future, and on the basis of this, to assess the need to reform the current auditing system. Another aim was to examine the need to revise the oversight system for auditors. Moreover, the survey was intended to provide the related, and necessary, development proposals. Professor Edward Andersson was appointed to implement the survey.</p> <p>The survey proposes the harmonisation of the auditing system by establishing a new auditor's professional examination common to all auditors. This examination would qualify graduates as auditors for small and medium-sized enterprises. In addition to the proposed basic qualification, an additional module would be offered for the purpose of qualifying graduates to perform audits of companies subject to public trading, credit institutions and insurance companies. Correspondingly, in connection with the qualification, an additional module would be made available to qualify graduates as auditors of municipalities, parishes, universities and other corresponding public entities. Therefore, all auditors oriented towards auditing public entities would also be qualified to act as auditors in the private sector.</p> <p>The survey proposes another key reform, related to the oversight of auditors: in connection with the harmonisation of auditor's examinations, authorisation and oversight bodies would also be unified. In future, the authorisation and oversight of all auditors would be centralised in one body. This authorisation and oversight body would be based on the current Auditing Board of the Central Chamber of Commerce, whose composition and appointment procedure would be revised. Hence, the Auditing Committees of local Chambers of Commerce, and the Board of Chartered Public Finance Auditing, would become obsolete. The survey proposes no changes to the status of the Auditing Board of the State, acting i.a. as the appeal body, and the Supreme Administrative Court.</p> <p>The survey handles authorisation requirements and the contents of the new professional examination with regard to the requirements laid down in the Statutory Audit Directive of the EU, and on the other hand, the possibilities for setting national criteria for the auditing of SMEs in accordance with the objectives of reducing the administrative burden.</p> <p>Contact person within the Ministry of Employment and the Economy: Working life and markets department/Sanna Alakare tel. +358 10 606 3610</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words Auditing, auditor, KHT, HTM, JHTT, authorisation, oversight		
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-331-4	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 102	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish	Hinta Pris Price € 20
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen – Selvitysmiehen raportti

Suomessa on nykyisellään kolmenlaisia tilintarkastajia, KHT-, HTM- ja JHTT-tilintarkastajia, jotka toimivat kukin hieman erilaisten yhteisöjen tilintarkastajina lainsäädännössä määritetyn tehtäväjaon mukaisesti. Valvontajärjestelmä on rakennettu tilintarkastajakategorioita vastaavasti ja hajautettu usealle eri toimijalle.

Selvityksen tavoitteena on ollut arvioida, millaisia tilintarkastuspalveluja ja mil-laista tilintarkastusosaamista Suomessa tarvitaan tulevaisuudessa sekä tämän perusteella esittää nykyisen tilintarkastajajärjestelmän ja valvontarakenteen uudistamista.

Selvityksessä esitetään tilintarkastajajärjestelmän yhtenäistämistä luomalla uusi tilintarkastajan ammattitutkinto yhteiseksi kaikille tilintarkastajille. Tämä toisi pätevyuden tarkastaa valtaosaa suomalaisista yrityksistä. Ehdotetun perustutkinnon lisäksi olisi mahdollista suorittaa lisämoduuli, joka pätevoittäisi mm. julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden sekä luottolaitosten ja vakuutusyri-tysten tilintarkastuksiin. Vastaavasti olisi mahdollista suorittaa tutkinnon yhteydessä lisämoduuli, joka antaisi pätevyuden toimia kuntien ja muiden julkisyhteisöjen tilintarkastajana.

Toinen keskeinen selvityksessä esitetty uudistus liittyy tilintarkastajien valvon-taan. Tilintarkastajatutkintojen yhdistämisen myötä myös valvontaelimiä esitetään yhdistettäväksi. Kaikkien tilintarkastajien hyväksyminen ja valvonta keskitettäisiin jatkossa yhdelle toimielimelle, joka rakennettaisiin nykyisen Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan pohjalle.

Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 Edita
Vaihde 020 450 00

Edita asiakaspalvelu
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Edita-kirjakauppa Helsingissä
Kustantajien Kirjakuja
Sanomatalo, Elielinaukio 1
Puhelin 020 450 2566

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-331-4

Verkkopainatus
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-332-1

