

EU-säädösreformin vaikutuksista tilintarkastusalan sääntelyyn ja valvontaan Suomessa

Pasi Horsmanheimo

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

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

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

Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä.

Tampere: Tampere University Press 2019, 31–51.

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

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

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

Johdanto

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

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

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

EU:n tilintarkastusta koskevan sääntelyn implementointi

EU:n tilintarkastusreformi

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

EU-säädösten tavoitteista ja sisällöstä

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

Tilintarkastusdirektiivin muutos

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

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

Uusi asetus PIE-yhteisöjen tilintarkastuksesta

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

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

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

Tilintarkastusreformi täytäntöön Suomessa

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

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

Tilintarkastusta koskevat muutokset

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

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

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

ISA-standardit osa hyvää tilintarkastustapaa

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

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

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

Tilintarkastajien eettiset säännöt eli ammattieettiset periaatteet

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

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

Tilintarkastajan riippumattomuus

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

Salassapito

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

Tilintarkastajan toimintaa ohjaavia sääntöjä

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

Tilintarkastajan velvollisuus raportoida väärinkäytöksistä

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

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

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

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

Kielto siirtyä asiakkaan palvelukseen

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

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

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

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

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

Ammatillinen skeptisyys

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

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

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

Laadunvarmistus

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

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

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

Tutkintajärjestelmä ja seuraamukset

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

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

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

Valvontavaltuudet

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

Seuraamus- eli sanktiovalikoima

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

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

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

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

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

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

Tilintarkastajan hyväksymisen peruuttaminen

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

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

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

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

Varoitus ja huomautus

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

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

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

Määräaikainen kieltö toimia tilintarkastajana

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

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

Määräaikainen kieltö toimia tilintarkastusyhteisön hallintoelimissä

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

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

Seuraamuksista päättäminen

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

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

Hallinnon tarkastuksesta ei EU-säätelyä

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

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

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

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

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

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

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

Lopuksi: tilintarkastuksen kehittäminen

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

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

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

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

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

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

Lähteet

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

Kotimainen lainsäädäntö

Tilintarkastuslaki 1141/2015.

Laki julkishallinnon ja talouden tilintarkastuksesta 1142/2015.

EU lainsäädäntö

EU:n tilintarkastusdirektiivi 84/253/ETY.

EU:n tilintarkastusdirektiivi 2006/43/EY.

EU:n tilintarkastusdirektiivin muutospäätös 2014/56/EU.

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

Muu normitus

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

