

Talousvaliokunta

Eduskunta

Asiantuntijakutsu talousvaliokuntaan / HE 254/2014 vp, kuulemistilaisuus 9.12.2014

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Suomen Kuntaliitto on 2.9.2014 antanut lausunnon työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi sekä luonnoksista esitykseen liittyviksi asetuksiksi (TEM/2736/03.01.01/2012).

Hallituksen esitys tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi pohjautuu tilintarkastajajärjestelmän uudistamista käsittelevän työryhmän raporttiin, josta Kuntaliitto on antanut 14.3.2013 päivätyn lausunnon.

Tässä Kuntaliiton lausunnossa arvioidaan ehdotuksia ensisijaisesti julkishallinnon ja -talouden tarkastuksen näkökulmasta.

Uusi tutkintojärjestelmä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tilintarkastajajärjestelmiä uudistettavaksi siten, että yksityisen sektorin ja julkisen sektorin tilintarkastajajärjestelmät yhdistetään. Uudessa järjestelmässä tilintarkastajilla olisi yhteisenä perustutkintona tilintarkastajatutkinto. Tämän lisäksi tilintarkastajalla olisi mahdollisuus suorittaa kaksi erikoistumistutkintoa, jotka ovat yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön erikoistumistutkinto ja julkisen hallinnon ja -talouden tilintarkastajan erikoistumistutkinto.

Kuntaliitto puoltaa tilintarkastajajärjestelmien yhtenäistämistä, mikäli julkisen hallinnon tilintarkastuksen edellyttämä toimintaympäristön tuntemus ja osaaminen pidetään korkealla tasolla. Tämä voidaan varmistaa sisällyttämällä JHT-erikoistumistutkinnon opintovaatimukseen tai lakisääteisiin tutkintovaatimukseen esimerkiksi riittävät julkisyhteisöjen laskentatoimen ja julkisen hallinnon sääntelyä koskevat opinnot.

Ehdotuksessa tilintarkastuslaiksi (6:3 § 2 mom. 2 k) yhtenä JHT-tilintarkastajaksi hyväksymisen edellytyksistä on, että tilintarkastaja on suorittanut julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan tehtävän edellyttämät laskentatoimen ja oikeustieteen opinnot tai hankkinut vähintään puolentoista vuoden kokemuksen julkishallinnon ja -talouden tehtävistä. Tilintarkastajan perustutkintoon ei ole esitetty lainkaan julkisen sektorin opintovaatimuksia.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan JHT-tutkintoon osallistumisen tulisi edellyttää vähintään kolmen vuoden kokemusta julkishallinnosta ja -taloudesta. Kokemusvaatimuksen vaihtoehtona on ehdotettu lainkohdassa esitettyjen opintojen suorittaminen. Kuntaliiton mielestä vaadittujen julkissektorin opintojen määrän tulisi olla vähintään 16 opintopistettä tai 10 opintoviikkoa ottaen huomioon esimerkiksi, kuinka laajasta opintokokonaisuudesta on kyse. Myös tilintarkastajan perustutkintoon tulee sisällyttää riittävästi julkisen sektorin opintovaatimuksia.

Esimerkiksi voimassa olevassa kuntalaissa edellytetään JHTT-tarkastajan valitsemista. Tästä syystä tilintarkastuslakiin tulisi lisätä uusi pykälä JHT-tilintarkastajan valitsemisvelvollisuudesta (vrt. KHT-tilintarkastajan valitsemisvelvollisuus), ja että siitä säädettäisiin erikseen. Lisäksi tulee huomioida kuntalain kokonaisuudistus, jossa tarkastusta koskevia säännöksiä on myös ehdotettu muutettavaksi.



Valvonnan organisointitapa

Hallituksen esityksen mukaan uudessa järjestelmässä tilintarkastajien valvonta sijaitsisi varsinaisen viranomaiskoneiston osana ja se sijoitettaisiin itsenäiseksi yksiköksi Patentti- ja rekisterihallituksen yhteyteen. Valvonta vastaisi kaikkien tilintarkastajien valvonnasta.

Kuntaliitto puoltaa tilintarkastajien valvontatehtävien sijoittamista riippumattomalle viranomaiselle. Tilintarkastajien valvontayksikön sijoittaminen Patentti- ja rekisterihallituksen yhteyteen on kannatettava. Tilintarkastajien valvonnan yhtenäistäminen on perusteltua tilintarkastajajärjestelmien yhtenäistämisen näkökulmasta.

Koska uuden lautakunnan tehtävänä tulisi olemaan myös päättäminen kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastajien hyväksymis- ja valvontamenettelyistä, tulisi jäsenten esittämisoikeudessa lautakuntaan noudattaa tasapuolisuutta kunta-alan ja elinkeinoelämän välillä. Siksi puolet lautakunnan jäsenistä tulisi nimittää valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton esityksestä. Lisäksi tulee varmistaa, että lautakunnan ja jaoston jäsenillä sekä muilla tilintarkastusvalvonnan virkamiehillä on riittävä valtionhallinnon, kuntien ja muun julkisen hallinnon toimintaympäristön tuntemus.

Tilintarkastuslakiehdotuksen 7:7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että julkishallinnon ja -talouden tilintarkastusta koskevien kysymysten jaoston perustaminen olisi aiheellista erityisesti siirtymävaiheessa, ja että jaostoon voitaisiin ottaa esimerkiksi lakkaavan JHTT-lautakunnan käytettävissä olevat jäsenet. Kuntaliiton näkemyksen mukaan jaoston tulisi olla pysyvä. Jaostolla tulee olla myös riittävästi päätösvaltaa JHT-tilintarkastajien tutkintojen ja valvonnan osalta.

Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta

Esityksessä ehdotetaan, että nykyinen JHTT-laki kumotaan ja annetaan uusi laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan mm., että JHTT-tilintarkastajan tulee suorittaa siirtymäkoee voidakseen siirtyä ehdotettuun tilintarkastajajärjestelmään.

Kuntaliiton mielestä nykyisten JHTT-tilintarkastajien tulee voida siirtyä JHT-tilintarkastajiksi ilman siirtymäkoetta. Siirtymäkoetta on perusteltu muun muassa puuttuvilla opinnoilla kuten kansainvälisillä tilintarkastus- ja tilinpäätösstandardeilla sekä yhtiöiden johtamis- ja hallintointijärjestelmillä. Kuntaliitto kuitenkin toteaa, että JHTT-tutkintovaatimuksiin sisältyy jo nyt muun muassa kansainväliset tilintarkastusalan standardit (ISA, ISSAI), kansainväliset tilinpäätösstandardit (IFRS-käytännön käsikirja) sekä eri yhteisömuotoja koskevaa sääntelyä. Lisäksi lukuisilla JHTT-tarkastajilla on monivuotinen kokemus kuntakonsernien yhtiöiden tilintarkastuksesta. Toisaalta siirtymäkoetta ei kuitenkaan vaadita niiltä HTM- ja KHT-tarkastajilta, joiden tilintarkastajatutkintoihin ei ole aikanaan sisältynyt IFRS-vaatimuksia. Siirtymäkokeen vaatiminen vain JHTT-tarkastajilta asettaisi tilintarkastajaryhmät eriarvoiseen asemaan.

Kuntaliitto pitää hyvänä sitä, että työryhmän raportista poiketen esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi JHT-laki sen sijaan, että kaikki tilintarkastusta koskeva yleissääntely olisi sisällytetty tilintarkastuslakiin.

Muuta

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tutkinto antaa jatkossakin kuntasektorin lakisääteisen tilintarkastuksen lisäksi valmiudet myös kuntasektorin sisäisen tarkastuksen ja arvioinnin vaativiin asiantuntijatehtäviin. Kansallisella lainsäädännöllä on mahdollista säilyttää JHT-tutkinto tilintarkastustehtäviä laajempina julkisen hallinnon tarkastustutkintona.

SUOMEN KUNTALIITTO



Ilari Soosalu
johtaja, kuntatalous



Marja-Liisa Ylitälo
erityisasiantuntija