

Lappeenrannan teknillinen yliopisto  
School of Business and Management  
Laskentatoimi

Jenni Kiesi

**Tilintarkastuslakiuudistuksen vaikutukset tilintarkastajien  
valvontaan**

Pro gradu -tutkielma 2018

1. tarkastaja: Helena Sjögrén
2. tarkastaja: Kati Pajunen

## TIIVISTELMÄ

<b>Tekijä:</b>	Jenni Kiesi
<b>Tutkielman nimi:</b>	Tilintarkastuslakiuudistuksen vaikutukset tilintarkastajien valvontaan
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Lappeenrannan teknillinen yliopisto
<b>Vuosi:</b>	2018
<b>Tiedekunta:</b>	LUT School of Business and Management
<b>Maisteriohjelma:</b>	Laskentatoimi
<b>Tarkastajat:</b>	Tutkijaopettaja Helena Sjögrén Tutkijaopettaja Kati Pajunen
<b>Sivut / taulukot:</b>	61 / 2
<b>Hakusanat:</b>	Tilintarkastuslain muutos, seuraamusjärjestelmä

Uusi tilintarkastuslaki (TTL 1141/2015) tuli voimaan vuonna 2016. EU:n tilintarkastusdirektiivin muutospäätöksen (2014/56/EU) vuoksi lakiin tehtiin vielä muutoksia 19.8.2016. Uudessa tilintarkastuslaissa muutettiin tutkintojärjestelmä ja luovuttiin erillisistä yksityisen ja julkisen sektorin järjestelmistä sekä uudistettiin valvontajärjestelmä ja muutoksenhakujärjestelmä. Elokuussa 2016 voimaan astuneet muutokset koskivat muun muassa tilintarkastuskertomusta ja seuraamusjärjestelmää.

Tutkimuksessa on pyritty arvioimaan, millä tavalla vaikutuksia seuraamusjärjestelmän uudistamisella on tilintarkastustoimialaan. Tutkimus suoritettiin kvalitatiivisesti analysoiden lain valmisteluvaiheen sidosryhmien lausuntoja ehdotetusta sanktiojärjestelmämuutoksesta. Tutkimuksessa havaittiin, että lakiuudistuksella odotetaan olevan hallinnollista taakkaa ja kustannuksia lisäävä vaikutus. Myös alan houkuttelevuuden pelätään kärsivän ankaran vahingonkorvaus- ja seuraamusjärjestelmän vuoksi.

## **ABSTRACT**

<b>Author:</b>	Jenni Kiesi
<b>Title:</b>	Auditing Act Reform's Effect on Monitoring of the Auditors
<b>Master's thesis:</b>	Lappeenranta University of Technology
<b>Year:</b>	2018
<b>Faculty:</b>	LUT School of Business and Management
<b>Master's programme:</b>	Accounting
<b>Examiners:</b>	Associate Professor Helena Sjögrén Associate Professor Kati Pajunen
<b>Pages / tables:</b>	61 / 2
<b>Keywords:</b>	Auditing Act reform, sanction system

The new auditing act came into effect in the beginning of year 2016. Changes to the law were made in the same year due to the directive of the European Parliament and Commission (2014/56/EU). In the new auditing act (1141/2015), the auditor degree system was reformed, and the separate private and public sector auditing systems were combined. Furthermore, the supervising and appeal systems were changed. The changes made due to the EU directive came into effect on 19.8.2016 and concerned for example the auditor's report and the sanction system.

The purpose of this study was to evaluate as a qualitative research how the reform of the sanction system will affect the auditing sector. A working committee gave a report; a proposal for the changes to the auditing act. The analysis focuses on stakeholders' verdicts of the new sanction system presented in the report. The empirical evidence indicates that the new auditing act is expected to increase the costs and administrative burden of auditing. Also, there is a concern, that the industry will be lacking new experts because it is risky due to unlimited compensation and the new sanction system.

## SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimusongelma ja rajaukset .....	3
1.2 Tutkimusmenetelmä ja aineisto .....	4
1.3 Keskeinen kirjallisuus.....	5
1.4 Tutkielman rakenne .....	6
2. TILINTARKASTUSLAIN KESKEISIMMÄT MUUTOKSET .....	8
2.1 Tilintarkastuslakiuudistuksen tausta ja tavoitteet .....	8
2.2 Tilintarkastuslain keskeisimmät muutokset .....	9
2.2.1 Tilintarkastuslain seitsemäs luku .....	11
2.2.2 Tilintarkastuslain kymmenes luku .....	13
2.3 Tiukentuva sääntely .....	15
3. TILINTARKASTUSVALVONTA.....	19
3.1 Ennakoiva valvonta.....	21
3.2 Jälkikäteinen valvonta.....	22
3.3 Tilintarkastuslautakunta .....	22
3.3.1 Viranomaisyhteistyö.....	24
3.4 Tilintarkastajan kurinpidollinen vastuu ja seuraamusjärjestelmä.....	25
3.4.1 Hyvä tilintarkastustapa.....	28
3.4.2 Ammattieettiset periaatteet .....	29
4. LAKIUUDISTUKSEN VAIKUTUKSET SEURAAMUSJÄRJESTELMÄN NÄKÖKULMASTA.....	32
4.1 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto .....	32
4.2 Tilintarkastuslain muutokset -työryhmän mietintö .....	34
4.3 Aineiston analyysi .....	35
4.4 Tilintarkastajien tutkinta-asiat ja kurinpidolliset ratkaisut.....	43
4.5 Yhteenveto tutkimustuloksista .....	46
5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	49

5.1 Tutkimustulosten arviointi .....	50
5.2 Tutkimuksen arviointi .....	52
5.3 Jatkotutkimusaiheet .....	54
LÄHTEET .....	56

## **Tutkimuksessa käytetyt asetukset, direktiivit ja lait**

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 537/2014

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/56/EU

Laki Finanssivalvonnasta 878/2008

Laki tilintarkastuslain muuttamisesta 622/2016

Tilintarkastuslaki 1141/2015

Tilintarkastuslaki 459/2007

## 1. JOHDANTO

Tilintarkastuksen tehtävänä on varmistaa tilinpäätösinformaation oikeellisuus, jotta sidosryhmät ja muut yhteiskunnan toimijat voivat luottaa saatavilla olevaan tilinpäätösinformaatioon (DeFond 2010, 104; Korkeamäki 2017; Suomen Tilintarkastajat ry 2016a). Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 70/2016) todetaan, että tilintarkastusjärjestelmän luotettavuus ja riippumattomuus tukevat talouden vakautta, torjuvat harmaata taloutta sekä edistävät tervettä kilpailua. Hallituksen esityksen mukaan tilintarkastuksen avulla varmistetaan tilinpäätösraportoinnin oikeellisuus ja läpinäkyvyys sekä julkisen hallinnon taloudellisen informaation luotettavuus. Edellä mainituilla perusteilla tilintarkastuksen kautta tuetaan pääomamarkkinoita.

Aiempi tilintarkastuslaki (TTL 459/2007) astui voimaan Suomessa 1.7.2007. Tuolloin tilintarkastussäätelyssä otettiin merkittävä askel kohti kansainvälistymistä: kansainvälisten tilintarkastusstandardien noudattaminen tuli pakolliseksi ja kansainvälinen yhteistyö valvontaviranomaisten välillä nousi suurempaan rooliin. Aiemman tilintarkastuslakiuudistuksen myötä myös tilintarkastuksen laadussa ja luotettavuudessa haluttiin saavuttaa muutos parempaan. Tästä yksi konkreettinen esimerkki on se, että maallikkotilintarkastuksesta luovuttiin edellisen tilintarkastuslakiuudistuksen myötä. Vuoden 2007 tilintarkastuslain voimaan astumisesta alkaen vain hyväksytyt tilintarkastajat ovat saaneet toimia ammatissa. Myös tilintarkastuskertomuksen sisältöä uudistettiin vuoden 2007 tilintarkastuslaissa. Tilintarkastuskertomuksesta poistettiin lausunnot tilinpäätöksen vahvistamisesta, tuloksen käsittelystä ja vastuuvapaudesta. Kyseiset asiat arvioidaan muulla tavoin tilintarkastuskertomuksessa. (Lakimiesuutiset 2014)

Uusi tilintarkastuslaki (TTL 1141/2015) astui Suomessa voimaan 1.1.2016. Lakiin

tehtiin vielä muutoksia, jotka tulivat voimaan 19.8.2016. Muutosten taustalla on EU:n tilintarkastusdirektiiviin annetun muutosdirektiivin (2014/56/EU) täytäntöönpano sekä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastusta koskevan EU-asetuksen (EU N:o 537/2014) täytäntöönpano.

Uudessa tilintarkastuslaissa (TTL 1141/2015) uudistettiin tilintarkastajien tutkintojärjestelmä ja luovuttiin erillisistä yksityisen ja julkisen sektorin järjestelmistä. Aiemman tilintarkastuslain (TTL 459/2007) mukaisesti henkilö pystyi suorittamaan HTM-, KHT- ja JHTT-tilintarkastajatutkinnot. Uuden tutkintojärjestelmän myötä kaikki tilintarkastajat suorittavat ensin HT-tilintarkastajan perustutkinnon ja tämän lisäksi on mahdollista suorittaa erikoistumistutkintona KHT- ja JHT-tilintarkastajan tutkinnot. Uuteen tilintarkastuslakiin (TTL 1141/2015) sisältyy myös valvontajärjestelmän uudistus sekä muutoksenhaku-uudistus. Pääasiassa 19.8.2016 voimaan astuneet muutokset tilintarkastuslaissa (622/2016) koskevat tilintarkastuksen kohdetta, tilintarkastuskertomusta, seuraamusjärjestelmää sekä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lisäsäännöksiä.

Tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) uudistus on niin tuore, että aihe on hyvin ajankohtainen eikä sen vaikutuksia ei ole juurikaan vielä tutkittu. Keinänen (2016) nostaa esiin lakien vaikutusten jälkikäteisen seurannan tärkeyden, koska vain seurannan avulla voidaan reagoida puutteisiin tai vastaavasti ottaa oppia onnistuneesta sääntelyhankkeesta muihin samantapaisiin hankkeisiin. Keinänen ehdottaa, että seuranta voidaan tehdä satunnaisesti tai systemaattisesti. Satunnainen seuranta voidaan toteuttaa esimerkiksi keräämällä havaintoja valvovalta taholta ja systemaattinen esimerkiksi tekemällä selvitys asiasta. Keinänen (2013, s. 1103) kritisoi sitä, että Suomessa sääntelyn onnistumista ei seurata riittävän tehokkaasti ja että jälkikäteinen seuranta on lähinnä satunnaista.

Tilintarkastusalan sääntely ja myös tilintarkastuksen laatu vaihtelee kansainvälisellä



tasolla. Yksistä kansainvälisistä tilintarkastusstandardeista eli tilintarkastusalan harmonisoinnista käydään alalla paljon keskustelua ja aiheesta on myös tutkittu erittäin paljon (Burns & Fogarty 2010; Fraser 2010; Loft et al. 2006). Vielä ei kuitenkaan ole saavutettu maailmanlaajuisesti yhteneviä tilintarkastusstandardeja ja -järjestelmiä, vaan asioista säädetään laajalti kansallisella tasolla. Tilintarkastussäntelyllä voidaan vaikuttaa tilintarkastuksen laatuun ja luotettavuuteen ja sen myötä sääntelyn avulla tuetaan rahoitusmarkkinoiden toimivuutta. (García Osma et al. 2014, 517-518)

### **1.1 Tutkimusongelma ja rajaukset**

Tämän tutkimuksen avulla on tarkoitus arvioida, minkälaisia vaikutuksia tilintarkastajien valvontaan ja tilintarkastusalaan odotetaan olevan tilintarkastuslaissa (TTL 1141/2015) uudistetuilla valvonta- ja seuraamusjärjestelmällä.

Tutkimuksen tutkimuskysymys on muodostettu seuraavasti:

- Kuinka tilintarkastajien seuraamusjärjestelmän uudistus tulee vaikuttamaan tilintarkastusvalvontaan?

Tilintarkastajien valvonta on siirtynyt lakiuudistuksen myötä 1.1.2016 alkaen Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvonnan tehtäväksi. Tilintarkastuslain uudistuksen myötä tilintarkastajien valvonta keskittyy pääasiassa kokonaan yhdelle taholle entiseen valvontajärjestelmään verrattuna. Tämän lisäksi myös tilintarkastajien seuraamusjärjestelmää uudistettiin ja tilintarkastajille määrättävien sanktioiden määrä kasvoi. Tutkielman tavoitteena on selvittää, minkälaisia vaikutuksia valvonta- ja sanktiojärjestelmän uudistamisella odotetaan olevan tilintarkastusvalvontaan ja tilintarkastusalaan.

Koska konkreettisten vaikutusten tutkiminen näin pian uuden lain (TTL 1141/2015) voimaan astumisen jälkeen olisi mahdotonta, on tämä tutkimus toteutettu

vaikutusarviona. Vaikutusarviointi on välttämätön osa poliittista päätöksentekoa: sen avulla päätöksentekijät saavat luotettavaa tietoa erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen olennaisista vaikutuksista lainsäätämisen tueksi (Oikeusministeriö 2007, 7).

Tilintarkastuslakiin tehtiin useita muutoksia, mutta tähän tutkielmaan on valittu näkökulmaksi ainoastaan valvonta- ja etenkin seuraamusjärjestelmän uudistus. Muitakin keskeisiä laissa uudistettuja lukuja esitellään lyhyesti tutkielman toisessa luvussa, jotta tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) muutoksista saadaan kokonaisvaltainen käsitys. Tutkielma rajataan siten, että analyysin perusteella pyritään selvittämään nimenomaisesti seuraamusjärjestelmäuudistuksen odotettuja vaikutuksia.

Tilintarkastajien vastuu jaetaan kolmeen kategoriaan: kurinpidollinen, vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellinen vastuu. Tässä tutkimuksessa teoreettinen viitekehys on muodostettu tilintarkastajan kurinpidollisen vastuun ja siihen liittyen teemojen ympärille, koska kurinpidollinen vastuu on suoraan yhteydessä edellä mainittuihin laissa uudistettuihin valvonta- ja seuraamusjärjestelmiin. Perehtyminen kaikkiin tilintarkastajan vastuun osa-alueisiin ei olisi mielekäästä yhden tutkimuksen puitteissa.

Tilintarkastuslakiuudistusta valmisteltaessa odotusarvona on ollut, että tilintarkastusvelvollisten näkökulmasta lakiuudistuksen vaikutukset ovat vähäisiä. Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa tarkastelua tilintarkastusvelvollisten näkökulmasta ei nähdä tarkoituksenmukaisena. Myöskään tilintarkastajien näkökulmaa ei oteta tähän tutkielmaan mukaan, koska sen myötä aihe olisi liian laaja.

## **1.2 Tutkimusmenetelmä ja aineisto**

Lain valmisteluun kuuluu olennaisena osana lakiehdotuksen lausuntokierros. Tässä

tutkielmassa sidosryhmien näkemyksiä lakiehdotuksesta on hyödynnetty empiirisessä osassa. Tutkielma on toteutettu vaikutusarviona. Vaikutusarvioinnilla voidaan tarkoittaa sekä lainvalmistelun yhteydessä tehtävää ennakoarviointia että vaikutusten jälkikäteistä seuranta. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 72)

Tässä tutkimuksessa keskitytään pääasiassa analysoimaan sidosryhmien antamia lausuntoja tilintarkastuslain muutokset - työryhmän mietinnöstä (TEM/2036/00.04.01/2014). Lisäksi on käsitelty lyhyesti tilintarkastuslautakunnan antamien päätösten tilastoja vuosilta 2016-2018. Aineiston analyysin avulla on pyritty löytämään suuntaa-antavia vastauksia tutkimusongelmaan. Tutkielman tavoitteena on arvioida mahdollisia vaikutuksia, koska on vielä aikaista tutkia lakiuudistuksen todellisia ja lopullisia vaikutuksia tilintarkastusalan kannalta.

Tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena. Tilintarkastajien seuraamusjärjestelmä uudistui lakiuudistuksen yhteydessä, joten lakiehdotusta koskevien lausuntojen analyysin avulla on arvioitu lakiuudistuksen odotettuja vaikutuksia toimialaan. Tutkimusaineistossa on mukana PRH:n lausunto työryhmän mietinnöstä eli sen myötä perehdytään myös valvojan näkökulmaan aiheesta. Aineisto on analysoitu tutkielman empiirisessä osuudessa eli neljännessä luvussa teoreettisen viitekehyksen pohjalta.

### **1.3 Keskeinen kirjallisuus**

Akateemista tutkimusta tilintarkastuslakiuudistuksesta ja sen vaikutuksista toimialaan ei ole vielä saatavilla. Tutkielman teoriaosuudessa perehdytään lakiteksteihin ja lain valmistelua sekä sen vaikutusta koskevaan kirjallisuuteen. Lainvalmistelua koskevassa kirjallisuudessa perusteellista selvitystyötä korostetaan, jotta tuleviin vaikutuksiin voidaan varautua mahdollisimman hyvin. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuukin laajalti lakiteksteistä ja lainvalmisteluun liittyvistä artikkeleista.

Lakimuutosten vaikutusten arvioinnista on myös artikkeleita ja teoksia, joita hyödynnetään tässä tutkimuksessa. Aihetta ovat tutkineet muun muassa Keinänen (“Miksi ja miten sääntelyn noudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa”, 2013 ja “Lakien vaikutuksia kannattaa seurata”, 2016) ja Tala (“Lakien laadinta ja vaikutukset”, 2005).

Tilintarkastusvalvonta on tutkielman näkökulmasta keskeisessä roolissa ja aiheeseen liittyen on tehty paljon kansainvälistä tutkimusta (DeFond 2010; García Osma et al. 2014; Lennox & Pittman 2010; Löhlein 2016). Kirjallisuuskatsaukseen liitetään teemoina myös tilintarkastajan kurinpidollinen vastuu, hyvä tilintarkastustapa sekä ammattieettiset periaatteet, koska kyseiset teemat ovat suoraan yhteydessä tilintarkastuslaissa uudistettuun seuraamusjärjestelmään. Niiden käsittelemisen on katsottu olevan olennaista valvonta- ja seuraamusjärjestelmien uudistuksen vaikutusten tutkimisen yhteydessä. Tilintarkastusta on tutkittu kansainvälisesti paljon ja edellä mainittuihin teemoihin liittyen on saatavilla runsaasti kansainvälistä tutkimusta. Teemoihin liittyviä akateemisia artikkeleita on käytetty lähteinä tässä tutkimuksessa. Muun muassa Ardelean (2013) on käsitellyt tutkimuksessaan ammattieettisiä periaatteita, kun taas Lennox & Pittman (2010), DeFond (2010) ja Löhlein (2016) ovat tutkineet tilintarkastusvalvontaa.

#### **1.4 Tutkielman rakenne**

Tutkielman toisessa luvussa käsitellään tilintarkastuslakiuudistuksen taustatekijöitä ja sen tuomia keskeisimpiä muutoksia tämän tutkielman rajauksen eli valvonnan ja seurantajärjestelmien näkökulmasta. Luvussa esitellään myös lyhyesti tilintarkastuslakiin (TTL 1141/2015) tehtyjen muiden muutosten (622/2016) sisältö, jotta uuteen lakiin tehdyistä muutoksista saadaan kattavampi kokonaiskuva. Toisessa luvussa paneudutaan lopuksi vielä teemana tiukentuvaan sääntelyyn sekä sen mahdollisiin vaikutuksiin tilintarkastuksen näkökulmasta. Tilintarkastukseen liittyvää

sääntelyä on lisätty huomattavasti 2000-luvun kirjanpito- ja tilintarkastusskandaalien seurauksena ja aiheeseen perehdytään kansainvälisen tilintarkastustutkimuksen avulla.

Tutkielman kolmas luku käsittelee tilintarkastusvalvonnan kokonaisuutta. Luvussa perehdytään ennakoivaan ja jälkikäteiseen valvontaan sekä esitellään tilintarkastajien valvontajärjestelmä ja perehdytään aiheesta tehtyyn kansainväliseen tutkimukseen. Lisäksi tilintarkastajan kurinpidollinen vastuu esitellään neljännessä luvussa. Hyvä tilintarkastustapa ja ammattieettiset periaatteet liittyvät olennaisina käsitteinä tilintarkastajien kurinpidolliseen vastuuseen, joten luvussa on avattu myös niiden merkitystä.

Tutkielman neljännessä luvussa esitellään empiirinen aineisto eli sidosryhmien lausunnot koskien työryhmän mietintöä tilintarkastuslain muuttamiseksi (TEM/2036/00.04.01/2014). Luvussa analysoidaan sidosryhmien lausuntoja ja analyysin avulla on yritetty löytää vastaus tutkimusongelmaan. Lausuntojen lisäksi luvussa on käsitelty lyhyesti PRH:n tilintarkastuslautakunnan antamia ratkaisuja lakiuudistuksen jälkeiseltä ajalta eli vuosilta 2016-2018. Neljännen luvun lopussa on vedetty yhteen empiirisen aineiston tuloksia.

Viimeisessä, viidennessä luvussa käydään vielä läpi tutkimuksen yhteenveto ja esitetään tutkimuksen johtopäätökset. Lisäksi viimeisessä luvussa arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta ja yleistettävyyttä. Tutkimuksen lopuksi pohditaan ja esitellään vielä joitakin tutkielman perusteella esiin nousseita jatkotutkimuksen aiheita.

## **2. TILINTARKASTUSLAIN KESKEISIMMÄT MUUTOKSET**

Uusi tilintarkastuslaki (TTL 1141/2015) astui voimaan 1.1.2016. Tämän jälkeen lakiin tehtiin vielä muutoksia eduskunnan hyväksymällä hallituksen esityksellä: *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi* (HE 70/2016). Esitys hyväksyttiin pääasiassa hallituksen ehdotuksen mukaisena ja sen myötä uuteen lakiin tehtiin muutoksia (622/2016), jotka astuivat voimaan 19.8.2016.

Tilintarkastuslaki (TTL 1141/2015) on aikaisemman, kumotun lain tapaan yleislaki, joka koskee yksityissektorin tilintarkastusta ja tilintarkastajaa. Yleislain luonne merkitsee, että tilintarkastuslaki yleensä väistyy, mikäli muu lainsäädäntö säätelee toisin. Esimerkiksi osakeyhtiölaista ja asunto-osakeyhtiölaista löytyy säännöksiä, jotka täydentävät tilintarkastuslakia. (Horsmanheimo & Steiner, 2017, 121-122)

Luvun ensimmäinen osa käsittelee lakiuudistuksen taustoja ja tavoitteita. Tämän jälkeen käsitellään tutkielman kannalta olennaiset muutokset lakiin. Lopuksi luvussa perehdytään aiheena tiukentuvaan sääntelyyn ja siihen, minkälaisia vaikutuksia sääntelyn kiristymisellä voi mahdollisesti tilintarkastuksen näkökulmasta olla.

### **2.1 Tilintarkastuslakiuudistuksen tausta ja tavoitteet**

Uutta tilintarkastuslakia (TTL 1141/2015) alettiin suunnitella jo edellisen tilintarkastuslain astuttua voimaan 2007. Tuolloin vanhan lain (TTL 459/2007) hyväksymisen yhteydessä eduskunta antoi lausuman, jonka mukaan hallituksen tulee valmistella tilintarkastajien tutkintovaatimuksia koskeva kokonaisuudistus. Kokonaisuudistuksen avulla haluttiin yksinkertaistaa, yhtenäistää ja keskittää tilintarkastajajärjestelmää. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 115-116).

Kuten jo aiemmin on mainittu, uudistettuun tilintarkastuslakiin (TTL 1141/2015) tehtiin muutoksia (622/2016), jotka astuivat voimaan 19.8.2016. Lain muuttamisen taustalla on EU:n tilintarkastusdirektiiviin tehtyjen muutosten (2014/56/EU) sekä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastusta koskevan EU-asetuksen täytäntöönpanot. Hallituksen esityksessä (HE 70/2016) pohjustetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston 16.4.2014 antamaa direktiiviä ja asetusta sillä, että Euroopan unionissa kasvoi mielenkiinto tilintarkastusta ja tilintarkastajien valvontaa kohtaan maailmantalouden kriisin myötä. Direktiivi (2014/56/EU) annettiin tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisäätöisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta ja asetus yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisäätöistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista ja komission päätöksen 2005/909/EY kumoamisesta (537/2014). Hallituksen esityksessä (HE 70/2016) nostetaan esiin, että lakimuutosesityksessä on pyritty käyttämään kansalliset joustomahdollisuudet mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman laajasti hyväksi.

## **2.2 Tilintarkastuslain keskeisimmät muutokset**

Uusi tilintarkastuslaki (TTL 1141/2015) toi muutoksia tilintarkastajia koskevaan sääntelyyn vuoden 2016 alusta alkaen. Tämän jälkeen lakia vielä muutettiin, kun 12.8.2016 annettiin Laki tilintarkastuslain muuttamisesta (622/2016). Muutokset astuivat voimaan 19.8.2016. Merkittävimmit uuteen lakiin tehdyt muutokset koskevat tilintarkastuksen kohdetta, tilintarkastuskertomusta, seuraamusjärjestelmää sekä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lisäsäännöksiä.

Tilintarkastuksen kohteena oli aikaisemmassa tilintarkastuksesta säädetyssä laissa (TTL 459/2007) yhteisön tai säätiön tilikauden kirjanpito, tilinpäätös, toimintakertomus sekä hallinnon tarkastus. Uudistetussa laissa (TTL 1141/2015) toimintakertomus on jätetty pois tilintarkastuksen kohdetta koskevasta pykälästä. Toimintakertomuksesta säädetään kuitenkin tilintarkastuskertomusta koskevassa pykälässä (3:5 §). Siinä

todetaan, että tilintarkastuskertomuksessa on otettava kantaa, onko toimintakertomus laadittu sovellettavien säädösten mukaisesti sekä ovatko toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot yhteneväiset. Lisäksi pykälän mukaan “Tilintarkastuskertomuksessa on lisäksi todettava, onko tilintarkastaja tilintarkastuksen yhteydessä saamiensa tietojen perusteella havainnut olennaisia virheellisyyksiä toimintakertomuksessa, sekä ilmoitettava näiden virheellisyyksien luonteesta.” (Laki tilintarkastuslain muuttamisesta 622/2016)

Tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) viidettä lukua muutettiin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lisäsäännösten osalta vastaamaan tilintarkastuslain säännösten lisäksi EU:n tilintarkastusasetusta. Lakiuudistuksen (TTL 1141/2015) myötä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen osalta muun muassa tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön toimikausien yhteenlaskettu enimmäiskesto pidentyi. Vanhassa tilintarkastuslaissa (TTL 459/2007) enimmäiskesto oli seitsemän vuotta ja uuteen lakiin tehtyjen muutosten (622/2016) myötä se nostettiin kymmeneen vuoteen. Tämänkin jälkeen saman tarkastajan tai yhteisön valinta on mahdollista tietäen edellytyksin EU-asetuksen mukaisesti vielä toiseksi kymmeneksi vuodeksi eli enimmäiskesto pidentyi yhteensä kahteenkymmeneen vuoteen.

Tilintarkastajan toimikausien enimmäisajan lisäksi EU-asetuksella on rajoitettu tilintarkastusasiakkaalle tarjottavia palveluita. Tämä sääntely on otettu mukaan uuteen tilintarkastuslakiin 19.8.2016 voimaan tulleiden muutosten myötä. Uudistetun lain (TTL 1141/2015) viidennen luvun mukaan tilintarkastusasiakkaalle voidaan tarjota arvonmäärityspalveluita sekä veropalveluita, mikäli ne liittyvät:

- verolomakkeiden täyttämiseen,
- julkisten tukien tai verokannustimien yksilöimiseen,
- verotarkastuksessa avustamiseen,
- välittömien, välillisten tai laskennallisten verojen laskemiseen tai



- veroneuvontaan.

Seuraavaksi käydään tarkemmin läpi tämän tutkimuksen kannalta merkittävimmät tilintarkastuslakiin tehdyt keskeisimmät muutokset eli tilintarkastusvalvontaa ja seuraamusjärjestelmää koskevat uudistukset.

### **2.2.1 Tilintarkastuslain seitsemäs luku**

Tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) seitsemännessä luvussa säädetään ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Tilintarkastusvalvonta siirtyi 1.1.2016 alkaen Patentti- ja rekisterihallitukselle. Vanhan, kumotun tilintarkastuslain (TTL 459/2007) voimassaolon aikana tilintarkastajien valvontaa harjoitti useampi eri toimija. Paikalliset kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat valvoivat HTM-tilintarkastajia, keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta KHT-tilintarkastajia ja lisäksi ylimpänä valvontaelimenä toimi valtion tilintarkastuslautakunta. JHTT-tilintarkastajien valvontaa suoritti JHTT-lautakunta. (Vahtera 2015, 20)

Vanhassa tilintarkastuslaissa (TTL 459/2007) olivat omat pykälänsä määrittelemään valtion tilintarkastuslautakunnan, keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan sekä kauppakamarin tilintarkastusvaliokunnan kokoonpanoja ja kelpoisuusvaatimuksia. Vanhan lain seitsemännen luvun 44. pykälässä säänneltiin asioiden käsittelystä kussakin valvontaelimessä.

Uuden tilintarkastuslain seitsemäs luku sisältää tilintarkastusvalvontaa ja -valvottavia, tutkintojen ja kokeiden järjestämistä sekä laadunvalvontaa koskevat pykälät. Lisäksi tilintarkastuslautakuntaa, sen ratkaisovaltaa, asettamista, kokoonpanoa sekä asian käsittelyä tilintarkastuslautakunnassa säännellään uudistetussa tilintarkastuslaissa (TTL 1141/2015). Tilintarkastusvalvonnan tehtävänä on vastata yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä ja tilintarkastajien valvonnasta. Tilintarkastuslaissa (TTL 1141/2015,

7. luku, 2 §) on lueteltuna tilintarkastusvalvonnan tehtävät seuraavasti:

1. tilintarkastajien hyväksyminen sekä hyväksymisjärjestelmästä huolehtiminen ja sen kehittäminen,
2. tilintarkastajien tilintarkastuslain, sen nojalla annettujen säännösten ja julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetun lain noudattamisen valvominen,
3. tilintarkastajien ammattitaidon ylläpitämisen ja kehittämisen sekä hyväksymisen edellytysten säilyttämisen valvominen,
4. tilintarkastuksen laadunvalvonta ja laadunvalvontajärjestelmän kehittäminen,
5. tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä huolehtiminen,
6. kansainväliseen yhteistyöhön ja tietojen vaihtoon osallistuminen,
7. muiden tilintarkastuslaissa säädettyjen tehtävien hoitaminen.

Valvontaan liittyen tilintarkastuslain 9. luvun toinen pykälä käsittelee tilintarkastusvalvonnan ja Finanssivalvonnan valvontayhteistyötä. Finanssivalvonnan tehtävänä on finanssimarkkinoilla toimivien tahojen, kuten luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten toimien valvonta. Lisäksi Finanssivalvonta edistää finanssimarkkinoiden luotettavuutta ja kasvattaa yleisön tietoisuutta finanssimarkkinoista. (Laki Finanssivalvonnasta 878/2008)

Tilintarkastuslaissa määritellään, että edellä mainitut valvovat tahot tekevät tarkoituksenmukaisesti yhteistyötä. "Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 tai 5 §:ssä tarkoitetun valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan valvonnan niin edellyttäessä Finanssivalvonta voi tutkia, onko tilintarkastaja toiminut tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti." Tällaisessa tilanteessa tilintarkastuslautakunta ratkaisee Finanssivalvonnan esittelemän valvonta-asian. (TTL 1141/2015)

## 2.2.2 Tilintarkastuslain kymmenes luku

Vanhassa tilintarkastuslaissa (TTL 459/2007) säädettiin seuraamuksista lain yhdeksännessä luvussa. Vanhan lain mukaan mahdollisia seuraamuksia olivat varoitus ja huomautus sekä hyväksymisen peruuttaminen määräaikaisesti tai pysyvästi. Lisäksi laissa oli mukana säännös vahingonkorvausvelvollisuudesta sekä rangaistussäännökset. Nämä säännökset löytyvät myös uudistetusta tilintarkastuslaista (TTL 1141/2015).

Uuden tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) 10. luvussa säädetään seuraamusjärjestelmästä. Lakiuudistuksen myötä mahdollisia tilintarkastajille määrättäviä seuraamuksia on enemmän. Uudessa laissa (TTL 1141/2015) seuraamusjärjestelmää koskevat pykälät käsittelevät seuraavasti:

- 1 §: Huomautus ja varoitus
- 2 §: Hyväksymisen peruuttaminen
- 3 §: Määräaikainen kieltä toimia tilintarkastajana
- 4 §: Määräaikainen kieltä toimi tilintarkastusyhteisön hallintoelimissä
- 5 §: Seuraamusmaksu ja sen määrääminen
- 6 §: Seuraamusmaksun vanhentuminen ja täytäntöönpano
- 7 §: Seuraamuksista päätettäessä huomioon otettavat seikat
- 8 §: Julkistaminen
- 9 §: Vahingonkorvausvelvollisuus
- 10 §: Rangaistussäännökset

Uusina seuraamuksina tilintarkastuslakiin (TTL 1141/2015) otettiin määräaikainen kieltä toimia tilintarkastajana tai tilintarkastusyhteisön hallintoelimissä. Kieltä voidaan asettaa lain mukaan enintään kolmeksi vuodeksi. Lisäksi uudessa laissa on sanktiona seuraamusmaksu. Se voidaan lain mukaan (TTL 1141/2015) määrätä silloin, kun

tilintarkastaja rikkoo lain 4 luvun 11 §:ssä tarkoitettuja määräaikoja. Kyseisessä luvussa ja pykälässä säädetään tilintarkastajan siirtymisestä tarkastetun yhteisön palvelukseen. Lain mukaan seuraamusmaksu niin sanotun jäädyttelyajan rikkomisesta voi olla enintään 50 000 euroa. Esitys tilintarkastuslautakunnalle tulee tehdä viiden vuoden kuluessa rikkomuksesta, tai muuten seuraamusmaksu vanhenee eikä sitä voida määrätä.

Tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) kymmenennen luvun mukaan seuraamuksesta määrättäessä on harkittava seuraavia asianmukaisia seikkoja:

- 1) rikkomisen vakavuus ja ajallinen kesto;
- 2) tilintarkastajan vastuun aste;
- 3) tilintarkastajan halukkuus tehdä yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa;
- 4) tilintarkastajalle määrätyt aiemmat seuraamukset; ja
- 5) teosta tai laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon tai haitan määrä.

Lisäksi lain (TTL 1141/2015) mukaan seuraamusmaksun määrästä päätettäessä on 1 momentissa mainittujen tekijöiden lisäksi huomioitava tilintarkastajan taloudellinen asema ja tilintarkastajan saamien etujen määrä.

Kurinpidollisia seuraamuksia koskevassa luvussa on lakiuudistuksen myötä myös julkistamista koskeva pykälä (8§), jota ei löytynyt vanhasta tilintarkastuslaista. Pykälän mukaan tilintarkastuslautakunnan on julkistettava päätös, jolla on määrätty tilintarkastajalle huomautus, varoitus, hyväksymisen peruuttaminen, toimintakielto, uhkasakko tai seuraamusmaksu. Julkistaminen voidaan tehdä ilman seuraamuksen kohteena olevan nimeä, "jos 1 momentissa tarkoitettu julkistaminen vaarantaisi tilintarkastusalan yleisen luotettavuuden tai meneillään olevan viranomaistutkinnan taikka aiheuttaisi suhteetonta vahinkoa osapuolille tai olisi luonnolliselle henkilölle

kohtuutonta.” Lain mukaan julkistamisen yhteydessä tulee myös mainita, onko päätös lainvoimainen.

### **2.3 Tiukentuva sääntely**

Tilintarkastusjärjestelmän tarkoituksena on valvoa yritysten johtoa ja omistajia ja varmistaa, että annettu taloudellinen informaatio on oikeaa. Useiden 2000-luvun alkupuolen kirjanpito- ja tilintarkastusskandaalien seurauksena tilintarkastajia ja tilintarkastusta koskevaa sääntelyä kiristettiin. (Mähönen 2008, 584 - 585) Yhtenä merkittävimmistä yksittäisistä skandaaleista muistetaan Enron-yhtiön ja yhtiön silloisen tilintarkastusyhteisön Arthur Andersenin romahtaminen vuonna 2001. Enronin ja muiden suurten yhtiöiden skandaalien jälkeen säädettiin Yhdysvaltojen hallituksen toimesta vuonna 2002 Sarbanes-Oxley -laki. Lain tarkoituksena oli uudistaa valvontajärjestelmä ja sen myötä perustettiin myös PCAOB (the Public Company Accounting Oversight Board). (García Osma et al. 2014, 523-524)

Tiukentuvaa sääntelyä voidaan tarkastella eri näkökulmista. Aiheesta on löydettävissä paljon kansainvälisiä tutkimuksia, joissa tulokset sekä puhuvat tiukemman sääntelyn puolesta että nostavat esiin huomioita, joiden vuoksi sääntelyä ei tulisi tiukentaa.

Knechel (2013, A13) nostaa esiin tiukentuvasta sääntelystä mahdollisesti aiheutuvan ongelman. Hän toteaa artikkelissaan, että tilintarkastuksen laatua pyritään parantamaan laatimalla yksityiskohtaisia standardeja. Yksityiskohtaisten standardien noudattaminen orjallisesti voi kuitenkin vähentää tilintarkastajan omaa harkintaa. Toisaalta Knechelin mukaan on myös huomioitava, että sama sapluuna ei sellaisenaan sovi kaikkiin yrityksiin niitä tarkastettaessa. Tästä aiheutuu kierre, jossa tilintarkastuksen laatu mahdollisesti heikkenee, ja seurauksena heikentynyttä laatua yritetään paikata taas lisäämällä sääntelyä. Myös Burns ja Fogarty (2010, 319) esittävät

standardien laatijoille huomion, että standardeissa tulisi ohjata enemmän ammatilliseen harkintaan, kuin että yritettäisiin antaa valmis ohje jokaiseen tilanteeseen. Tutkijat toteavat kuitenkin artikkelissaan, että laadukkaat standardit parantavat tilintarkastuksen laatua.

Saman suuntaisia tuloksia ovat esittäneet Beattie et al. (2013, 72-75), jotka ovat tutkineet kiristynyttä sääntelyä Yhdistyneessä kuningaskunnassa Sarbanes-Oxley Act (SOX) -lainsäädännön tultua voimaan. Heidän tutkimuksensa mukaan sääntelyn kiristymisellä nähdään tilintarkastajien, tilintarkastuskomitean jäsenten sekä yhtiöiden talousjohtajien keskuudessa negatiivisia vaikutuksia. Tutkimuksen tuloksista ilmenee, että tutkimukseen vastanneiden mukaan tilintarkastuksessa tulisi luottaa ja nojata enemmän yksilöiden ammattitaitoon ja harkintakykyyn kuin monimutkaisiin prosesseihin. Vastaajien keskuudessa nostettiin esiin huoli siitä, että standardisoitumisen myötä mahdollisuus ammatilliseen harkintaan vähenee kaiken ollessa tiukasti säänneltyä.

Hieman erilaisen näkökulman aiheeseen tuo Smith (2012, 18-19, 35), joka on tutkinut Yhdysvalloissa, kuinka tilintarkastussääntelyn muutokset vaikuttavat sijoittajien käsityksiin tilintarkastuksen laadusta. Smithin tutkimuksessa paneudutaan kahteen oletettuun sääntelymuutokseen koskien tilintarkastusalaa. Ensimmäinen tutkittavista muutoksista koskee sisäisten kontrollien tarkastamistavan muuttamista riskiperusteisemmaksi. Toisena muutoskohteena tutkitaan tilintarkastajan vastuuta rajoittavan lakiuudistuksen vaikutuksia niissä tilanteissa, kun oletetaan tilintarkastusvirheen tapahtuneen. Molemmat tutkittavat muutokset sääntelyssä ovat Smithin mukaan sellaisia, että ne vaikuttaisivat tilintarkastukseen ja lopulta tilintarkastajalle koituvaan kustannukseen tilintarkastusvirheen tapahtuessa. Smithin tutkimuksen tulosten mukaan molemmat edellä mainitut muutokset vaikuttaisivat sijoittajien näkemysten mukaan negatiivisesti tilintarkastuksen laatuun. Smithin näkemys on yhtenevä tässä luvussa aiemmin mainittujen tutkimustulosten kanssa siitä,

että säännösten toivottuja ja odotettuja seurauksia tulisi harkita perusteellisesti ennen sääntelyn muuttamista.

Vaikka tilintarkastusalan sääntelyä on kiristetty viimeisten parin vuosikymmenen aikana huomattavasti, selkeä ja yhdenmukainen sääntely nähdään useiden tutkimusten mukaan myös positiivisessa valossa. Tätä näkökulmaa edustavat esimerkiksi Harper et al. (2012, 467-468), jotka kannattavat yksiä kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja. Tutkijoiden näkemyksensä mukaan Yhdysvalloissa tulisi siirtyä IFRS:n (International Financial Reporting Standards) käyttöön, koska sijoittajille on tärkeää voida vertailla ja tulkita kansainvälisten yhtiöiden tilinpäätöksiä. Artikkelin mukaan yksien standardien avulla tilinpäätösinformaation vertailu olisi sijoittajien näkökulmasta kustannustehokkaampaa ja veisi vähemmän aikaa. Tutkijat esittävät, että ilman yksiä kansainvälisiä standardeja vertailu on käytännössä mahdotonta ja yhtiöt, jotka eivät noudata kansainvälisiä standardeja, jäävät kilpailussa jälkeen. Harper et al. huomauttavat kuitenkin, että muutos on tehtävä hitaasti ja siihen liittyy monia ongelmakohtia. Esimerkkinä he nostavat esiin verotuksen tuomat haasteet, joihin yhtiön on paneuduttava perusteellisesti vaihtaessaan kansainvälisiin raportointistandardeihin.

Myös Fraser (2010, 298 - 309) kannattaa yksiä kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja. Fraser esittelee tilintarkastajien näkökulman ja nostaa artikkelissaan esiin yhtenäistymisen tuomia etuja. Fraserin artikkelissa korostetaan, että koska maailma on kansainvälistynyt, valtioiden rajat ylittävissä tilintarkastustoimeksiannoissa yhden tilintarkastusstandardiston noudattaminen helpottaisi tilintarkastajien työtä huomattavasti. Yksien standardien noudattaminen helpottaisi kansainvälisissä toimeksiannoissa koko tilintarkastustiimin välistä kommunikaatiota. Usein koko tiimin jäsenet saattavat työskennellä eri paikoissa ja valtioissa, joten yhtenevä ohjeistus auttaisi ymmärtämään kollegoiden tekemää työtä. Toisaalta näin pystyttäisiin myös paremmin varmistumaan, että tilintarkastus on yhtä laadukasta joka puolella maailmaa.

Tilintarkastussääntelyn lisääntymisen myötä myös tilintarkastajien valvontaa on lisätty. Useissa maailman valtioissa on muutettu valvontajärjestelmiä ja organisaatiorakenteita vastaamaan paremmin nykypäivän tilintarkastusalaan sisältyviin riskeihin. Seuraavassa luvussa perehdytään yksityiskohtaisemmin tilintarkastusvalvontaan ja aiheesta tehtyyn tieteelliseen tutkimukseen.



### 3. TILINTARKASTUSVALVONTA

Tehokkaalla tilintarkastusvalvonnalla voidaan katsoa olevan tärkeä rooli tilintarkastuksen luotettavuuden todentamisen näkökulmasta (García Osma et al. 2014, 517). Yhdysvalloissa SOX-sääntelyn tultua voimaan vuonna 2002 alkoi PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board) valvoa julkisesti listattujen yhtiöiden tilintarkastusta. Muutoksen myötä liittovaltiossa nostettiin valtiollinen valvonta vertaisarviointijärjestelmän rinnalle. PCAOB:n valvonnan aloittamisen taustalla on yleisön luottamuksen palauttaminen tilintarkastettuun tilinpäätösinformaatioon. (Löhlein 2016, 29; Lennox & Pittman, 2010, 86-87; DeFond 2010, 104-105)

Lennox & Pittman (2010, 101-102) ovat tutkineet tilintarkastajien valvontajärjestelmän muutosta Yhdysvalloissa. Artikkelissa esitetään, että vaikka PCAOB-valvonnan tarkoituksena on ollut luoda läpinäkyvyyttä tilintarkastusalalle, niin todellisuudessa valvontauudistus on heikentänyt yleistä ymmärrystä tilintarkastuksen laatueroista. Lennox & Pittman perustelevat tätä sillä, että tilintarkastuksen kohteet eli tilintarkastusasiakkaat eivät arvosta PCAOB:n valvontaraporttia tilintarkastuslaadusta indikoivana mittarina. Toisaalta tutkijoiden mukaan myös vertaisarviointiraporttien tuottama informaatio on vähentynyt.

DeFond (2010, 104-105) pohjaa artikkeliaan edellä mainittuun tutkimukseen ja vertailee valvontajärjestelmiä toisiinsa. Lennox & Pittman (2010) eivät varsinaisesti ota artikkelissaan kantaa käytössä olevan valvontamekanismin vaikutuksista tilintarkastuksen laatuun. DeFond sen sijaan esittää, että on mahdollista, että uusi valtiollinen valvontajärjestelmä parantaa tilintarkastuksen laatua. Hän perustelee tätä muun muassa sillä, että PCAOB:n valvojien on mahdollista langettaa sanktioita väärin toimineille tilintarkastajille. Tätä mahdollisuutta ei ole ollut vertaisarviointi-valvontajärjestelmässä.

García Osma et al. (2014, 517-518) ovat tutkineet tilintarkastajien valvontaa Euroopan Unioniin kuuluvissa valtioissa. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut todentaa, kuinka hyvin EU-direktiiviä 2006/43/EC noudatetaan. Direktiivissä säännellään, että EU:n jäsenvaltioiden tulee järjestää valvova taho, joka sääntelee, valvoo ja langettaa kurinpidollisia seuraamuksia tilintarkastajille. Tutkimuksen otokseen valikoidut valtiot Suomi, Ranska, Saksa, Italia, Espanja ja Iso-Britannia edustavat erilaisia valvontajärjestelmiä ja toisaalta aiemman aiheesta tehdyn tutkimuksen perusteella valtioissa on havaittu paljon eroja tilintarkastuksen laadussa.

García Osma et al. (2014, 542-543) tutkimus paljastaa, että vaikka otosvaltioissa noudatetaan muodollisesti EU-direktiivin vaatimuksia, valvontajärjestelmät ovat keskenään edelleen hyvin poikkeavia. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että Iso-Britanniassa, Ranskassa, Saksassa ja Italiassa EU-direktiivin noudattaminen edellyttää suuria sääntelymuutoksia, joten kyseisissä valtioissa järjestelmien yhdenmukaistaminen edellytetyille kansainväliselle tasolle vaatii eniten aikaa. Sen sijaan Suomessa ja Espanjassa valvontajärjestelmät ovat olleet jo hyvin lähellä EU-direktiivin vaatimaa tasoa, joten suuria muutoksia ei tarvita.

Suomessa tilintarkastusvalvonta keskitettiin tilintarkastuslakiuudistuksen yhteydessä Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvonnalle. KHT-yhdistys ry on todennut lausunnossaan (2014) koskien luonnosta hallituksen esitykseksi tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi sekä luonnoksista esityksiin liittyviksi asetuksiksi, että tilintarkastajien valvonnan keskittäminen yhdelle taholle tilintarkastusvalvontaan on tarkoituksenmukaista, jotta valvonta olisi yhdenmukaista ja kustannustehokasta.

Tämän tutkielman toisessa luvussa esiteltiin tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) mukaiset tilintarkastusvalvonnan tehtävät. Laissa ei määritellä tarkemmin, kuinka säädetyt tehtävät tulee hoitaa. Tilintarkastusvalvonnan toimintaan sovelletaan muun muassa hallintolain, kielilain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain

säädöksiä sen viranomaisluonteen vuoksi. (Horsmanheimo ja Steiner 2017, 71) Seuraavaksi perehdytään ennakoivan valvonnan ja jälkikäteisvalvonnan ominaisuuksiin.

### **3.1 Ennakoiva valvonta**

Tilintarkastajien valvonta käsittää sekä ennakoivan että jälkikäteisvalvonnan. Laadunvarmistuksen valvonta on olennaisin ennakoivan valvonnan muoto. Myös hyväksymisvaatimusten soveltaminen alalla ja vaatimus tilintarkastajien säännöllisestä kouluttautumisesta ovat esimerkkejä ennakoivan valvonnan keinoista. Ennakoiva valvonta keskittyy vaikuttamaan tilintarkastajien toimintaan tulevaisuudessa. (Halonen ja Steiner 2009, 26)

Tilintarkastuslaki (TTL 1141/2015) velvoittaa tilintarkastajat osallistumaan laaduntarkastuksiin. Patentti- ja rekisterihallitus hoitaa laadunvarmistusta ja tilintarkastajille suoritetaan laaduntarkastuksia säännöllisesti. Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen, kuten pörssiyhtiöiden tilintarkastajat määrätään laaduntarkastukseen vähintään joka kolmas vuosi. Laaduntarkastuksen näissä tapauksissa sekä myös suurimpien tarkastusyhteisöjen muille tarkastajille suorittaa PRH:n laadunvarmistuksen asiantuntijat. Muiden yhteisöjen tilintarkastajille laaduntarkastus määrätään harvemmin, mutta silti säännöllisesti eli vähintään joka kuudes vuosi. Tällöin laaduntarkastukset suorittavat PRH:n asiantuntijoiden ohjeistamina ammatissa toimivat, tehtävään valitut tilintarkastajat. (Patentti- ja rekisterihallitus 2017a)

Laaduntarkastuksessa tehdyt havainnot voivat johtaa siihen, että laaduntarkastusta jatketaan nopeammalla aikataululla. PRH voi myös antaa ohjeita ja suosituksia, jotka tilintarkastajien on otettava huomioon toiminnassaan määrätyn aikataulun puitteissa.

Myös lisävalvontatoimenpiteet ovat mahdollinen seuraus laaduntarkastuksen havainnoista. (Patentti- ja rekisterihallitus 2017a)

### **3.2 Jälkikäteinen valvonta**

Jälkikäteisvalvonta tarkoittaa tutkintaa, jossa jälkikäteen selvitetään ja arvioidaan yksittäistapauksena tilintarkastajan toimintaa. Tutkinta voi saada alkunsa esimerkiksi kantelusta, jonka kuka tahansa voi tehdä tilintarkastajan toiminnasta. Tilintarkastusvalvonta voi aloittaa tutkinnan myös omatoimisesti. (Korkeamäki 2017, 23-24) Tilintarkastusvalvonta arvioi asian merkittävyyden ja päättää käytettävissä olevien tietojen perusteella valvontatoimet. Mikäli on mahdollisesti tarve määrätä tilintarkastajalle tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) mukaisia sanktioita, tulee asia käsitellä tilintarkastuslautakunnassa. On myös mahdollista, että tilintarkastusvalvonta toteaa selvitysten perusteella, että seuraamuksen määrääminen ei ole tarpeen eikä asiaa tällöin siirretä tilintarkastuslautakunnan ratkaistavaksi.

Hyväksymisedellytysten säilymisen valvonta on myös jälkikäteistä valvontaa. Tilintarkastajien tulee raportoida tilintarkastusvalvonnalle tekemästään tilintarkastustyöstä sekä kouluttautumisesta. Jälkikäteisellä valvonnalla katsotaan olevan myös ennakoivasti vaikuttava pelotevaikutus. Myös valvontaratkaisujen julkisuudella pyritään tilintarkastajakunnan toiminnan ohjaamiseen. Valvontaratkaisut kertovat siitä, miten hyvää tilintarkastustapaa ja sen noudattamista on tulkittu. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 73-74)

### **3.3 Tilintarkastuslautakunta**

Tutkinta-asiat ja oikaisuvaatimusasiat käsitellään tilintarkastuslautakunnassa. Lautakunta on osa Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvontaa.

Tilintarkastuslautakunta on itsenäinen elin päätöksenteossa. Tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) mukaan tilintarkastuslautakunnan tehtävänä on ratkaista asiat, jotka koskevat tilintarkastuksen yleistä ohjausta ja kehittämistä, huomautuksen tai varoituksen antamista, hyväksymisen peruuttamista tai oikaisuvaatimusta sekä muutoksenhakua. (Korkeamäki 2017, 24)

Sidosryhmien ja yleisön luottamus tilintarkastukseen nojaa laajalti tilintarkastusvalvontaan ja sen luotettavuuteen. Yhdysvalloissa on tehty paljon tutkimusta tilintarkastusvalvontaan ja myös tilintarkastusvalvojiin ja heidän ammattitaitoonsa liittyen. Lennox & Pittman (2010) ovat tutkimuksessaan vertailleet Yhdysvaltojen vanhaa valvontajärjestelmää eli vertaisarviointia ja uutta valtiollista valvontajärjestelmää toisiinsa. Artikkelissa on myös lyhyesti nostettu esiin väitelty aihe siitä, onko eri valvontajärjestelmien valvojen ammattitaidossa eroavaisuuksia. DeFond (2010, 105) toteaa artikkelissaan, että vanhassa vertaisarvioinnissa arvioijat ovat ammatissa toimivia tilintarkastajia, kun taas uudessa järjestelmässä valvontaa suorittavat henkilöt eivät saa toimia ammatissa. Tämän perusteella voidaan kyseenalaistaa, että onko Yhdysvaltojen valvontauudistuksessa tehty vaihtokauppa ammattitaidon ja objektiivisuuden välillä.

Suomessa kurinpidollisia asioita hoitavan tilintarkastuslautakunnan kokoonpanoon kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja sekä viidestä kahdeksaan muuta jäsentä. Näiden lisäksi tilintarkastuslautakuntaan kuuluu pysyvästi kaksi asiantuntijaa, joiden tulee olla tilintarkastajina toimivia henkilöitä. Tilintarkastuslautakunnan muut jäsenet eivät voi olla ammatissa toimivia henkilöitä, mutta heidän tulee olla alaan hyvin perehtyneitä. Vaatimuksena on myös, että vähintään kahdella jäsenellä tulee olla muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. (Korkeamäki 2017, 24; Horsmanheimo & Steiner 2017, 70-72)

Tilintarkastuslautakunnan asettaa valtioneuvosto kolmen vuoden ajanjaksoksi kerrallaan. Lain mukaan lautakunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään kolme jäsentä tai varajäsentä ovat paikalla ja vähintään yhdellä heistä on oltava ylempi korkeakoulututkinto oikeustieteessä. Lautakunnan päätökset tehdään yksinkertaisella äänienemmistöllä. Huomionarvoista on myös, että ammatissa toimivat pysyvät asiantuntijat eivät saa osallistua lautakunnan päätöksentekoon. Laissa on määritelty, että ulkopuolisten asiantuntijoiden kuuleminen on mahdollista, mikäli se on lautakunnan tehtävien hoitamista varten tarpeellista. (TTL 1141/2015, 7. luku, 6-7 §) Edellä mainittujen tilintarkastuslautakunnan kokoonpanoon ja asiantuntemusvaatimukseen perustuvien säännösten perusteella voidaan varovaisesti vetää johtopäätös, että Suomessa tilintarkastusvalvonnassa on pyritty säilyttämään objektiivisuuden lisäksi valvovan tahon ammatillinen erikoisosaaminen.

Tilintarkastuslautakunnan antamaan päätökseen haetaan muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta. Asianosaisen muutoksenhakuprosessi voi jatkua vain, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan hallinto-oikeuden päätökseen. Tilintarkastuslautakunnalla on myös tietyissä tilanteissa muutoksenhakuoikeus: mikäli tilintarkastuslautakunta on antanut päätöksellään huomautuksen, varoituksen tai peruuttanut tilintarkastajan hyväksymisen ja hallinto-oikeus on muuttanut tai kumonnut kyseisen päätöksen, on tilintarkastuslautakunnalla oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 77-80)

### **3.3.1 Viranomaisyhteistyö**

Tilintarkastusvalvonta toimii yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) mukaan tilintarkastusvalvonnalla on oikeus saada valvontaa varten välttämättömät tiedot toiselta viranomaiselta. Tämän oikeuden ulkopuolelle jäävät ainoastaan henkilötietolain (523/1999) mukaiset arkaluonteiset

tiedot. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 75)

Finanssivalvonta on valvontaviranomainen, joka valvoo rahoitus- ja vakuutustoimintaa. Valvonnan tavoitteena on ylläpitää finanssimarkkinoiden vakautta valvottavien, kuten luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten toiminnan vakauden kautta. Tilintarkastusvalvonnan ja Finanssivalvonnan yhteistyöstä on määritelty tilintarkastuslaissa (TTL 1141/2015) seuraavasti: “Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 ja 5 §:ssä tarkoitetun valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan valvonnan niin edellyttäessä Finanssivalvonta voi tutkia, onko tilintarkastaja toiminut tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten tai kyseisiin yhteisöihin sovellettavien Euroopan unionin tilintarkastusasetuksen säännösten mukaisesti. Finanssivalvonta voi esitellä valvontasian tilintarkastuslautakunnan ratkaistavaksi.”. Horsmanheimo & Steiner (2017, 75-76) nostavat esiin, että tutkittava asia voi tulla ilmi esimerkiksi Finanssivalvonnan suorittaman listayhtiöiden tilinpäätösvalvonnan yhteydessä.

### **3.4 Tilintarkastajan kurinpidollinen vastuu ja seuraamusjärjestelmä**

Tilintarkastaja on vastuussa toimeksiantajalleen ja sivullisille tarkastustyöstään. Tilintarkastajan vastuu jaetaan oikeudellisesti kolmeen keskeiseen osaan: siviilioikeudellinen vastuu, rikosoikeudellinen vastuu ja kurinpidollinen vastuu. Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuus on siviilioikeudellista vastuuta. Rikosoikeudellinen vastuu tarkoittaa niitä tilanteita, kun tilintarkastaja syyllistyy toiminnallaan tekoon, josta on säädetty laissa rangaistus. Tilintarkastajan kurinpidollinen vastuu käsittää ne tilanteet, kun tilintarkastaja voi toimintansa johdosta saada tilintarkastuslaissa määriteltyjä seuraamuksia rikottuaan säännöksiä tai velvollisuuksiaan. (Korkeamäki 2017, 30-32, Horsmanheimo & Steiner 2017, 499) Tilintarkastajan kurinpidollisessa vastuussa tarkastellaan vastuuta arvioiden, onko tilintarkastajan toiminta ollut moitittavaa. (Horsmanheimo & Steiner 2017, 541)

Tilintarkastuslakiuudistuksen seurauksena tilintarkastajien sanktiojärjestelmää uudistettiin. Kuten tämän tutkielman toisessa luvussa on esitelty, tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) seitsemännessä luvussa säädetään tilintarkastajan kurinpidollisesta vastuusta ja kymmenes luku sisältää sanktiot eli kurinpidolliset seuraamukset. Kurinpidolliseen vastuuseen kytköksissä olevista hyvästä tilintarkastustavasta ja ammattieettisistä periaatteista säädetään tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) neljännessä luvussa.

Horsmanheimo ja Steiner (2017, 130 - 135) esittelevät tilintarkastussäätelyyn liittyen tilintarkastusdirektiivin eli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY, joka annettiin 16.4.2006. Direktiiviin on tehty useita muutoksia sen jälkeen. Se on Euroopan yhteisöjen laaja-alainen säädös, joka sisältää tilintarkastusta koskevia vaatimuksia muun muassa riippumattomuuteen, jatkuvaan koulutukseen, tilintarkastuksessa sovellettaviin standardeihin ja hyväksymisvaatimuksiin liittyen. Tilintarkastusdirektiivin avulla on pyritty yhtenäistämään jäsenvaltioiden tilintarkastussäännöksiä.

Tilintarkastusdirektiivi sisältää vaatimuksia myös valvonta- ja seuraamusjärjestelmää koskien. Direktiivi edellyttää, että sanktiot ovat julkisia. Direktiivin edellytyksiin sisältyy seuraavat vaatimukset koskien valvontaviranomaisen valtuuksia määrätä seuraamuksia:

- määräys, jossa luonnollista tai oikeushenkilöä vaaditaan lopettamaan rikkomisen ja olemaan toistamatta sitä
- toimivaltaisten viranomaisten verkkosivuilla julkaistava ilmoitus rikkomisesta vastuussa olevasta henkilöstä ja rikkeen luonteesta
- väliaikainen kielto lakisääteisen tilintarkastajan, tilintarkastusyhteisön tai päävastuullisen tilintarkastajan suorittaa lakisääteisiä tilintarkastuksia



- väliaikainen kieltö tilintarkastusyhteisön jäsenen tai yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön hallinto- tai johtoelimen jäsenen hoitaa tehtäviä tilintarkastusyhteisössä eikä yleisen edun kannalta merkittävässä yhteisöissä
- luonnollisia ja oikeushenkilöitä koskevat taloudelliset seuraamukset (Horsmanheimo & Steiner 2017, 130 - 135)

Kurinpidolliset seuraamukset säännösten tai velvollisuuksien rikkomisesta ovat huomautus, varoitus, määräaikainen kieltö toimia tilintarkastajana sekä hyväksymisen peruuttaminen. Huomautus on seuraamuksista lievin. Se voidaan antaa, mikäli tilintarkastaja on toiminut huolimattomasti, mutta moitittava menettely on ollut vähäinen, asiaan liittyy lieventäviä seikkoja tai menettelyn taloudelliset seuraamukset ovat vähäiset. Tilintarkastuslautakunta antaa tilintarkastajalle varoituksen, mikäli huomautusta ei voida pitää riittävänä seuraamuksena. (Korkeamäki 2017, 33)

Mikäli tilintarkastaja on saanut hyväksymisen peruuttamisen perusteena olevasta toiminnasta varoituksen, mutta ei ole korjannut menettelyään, voidaan tilintarkastajan hyväksyminen peruuttaa. Tässä tapauksessa edellytyksenä on, että tilintarkastaja on toiminut tilintarkastuslainsäädännön vastaisesti tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta johtuen. Lisäksi asiaan on liityttävä se, että tilintarkastaja ei täytä hyväksymisen edellytyksiä. Hyväksymisen peruuttaminen voidaan tehdä myös määräaikaisesti. Edellä mainittujen seuraamusten lisäksi tilintarkastajalle voidaan määrätä seuraamusmaksu, mikäli hän rikkoo tilintarkastuslain kieltöä siirtyä tarkastamansa yhteisön palvelukseen vuoden määräajan kuluessa. Seuraamusmaksun suuruus voi olla enintään 50 000 euroa. (Korkeamäki 2017, 33)

Tarkasteltaessa tilintarkastuslakiin tehtyjä seuraamusjärjestelmän muutoksia, vaikutukset tilintarkastukseen ja sen tavoitteisiin voivat olla tulevaisuudessa merkittäviäkin. Newman et. al (2005) ovat tutkineet, että tilintarkastajien

seuraamusjärjestelmän ankaruus vaikuttaa markkinoiden investointitasoon. Tutkimustulosten perusteella ankarampi seuraamusjärjestelmä nostaa tehtyjen investointien määrää ja myös sijoitetun pääoman tuotto-odotus on tällöin korkeammalla. Edellä mainitun tutkimuksen tulokset tukevat oletttamaa, että tilintarkastajien valvonnalla ja seuraamusjärjestelmällä voidaan vaikuttaa markkinoiden toimivuuteen ja sen myötä maailman talouteen.

### **3.4.1 Hyvä tilintarkastustapa**

Tilintarkastajan tulee tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) mukaan noudattaa hyvää tilintarkastustapaa tilintarkastustehtäviä hoitaessaan. Lain mukaan tilintarkastajan on myös ”noudatettava yhtiömiesten sekä yhtiökokouksen tai vastaavan toimielimen antamia erityisiä ohjeita, jos ne eivät ole ristiriidassa lain, yhtiöjärjestyksen, sääntöjen, yhtiösopimuksen, kansainvälisten tilintarkastusstandardien, hyvän tilintarkastustavan tai ammattieettisten periaatteiden kanssa.” Perustana hyvälle tilintarkastustavalle ovat lait, säädökset ja asetukset, kansainväliset tilintarkastusalan standardit (ISA), ammattieettiset periaatteet (IESBA:n säännöt) sekä viranomaisten ja tuomioistuinten päätökset (PRH 2016, Suomen Tilintarkastajat ry 2016b).

Kansainvälinen instituutio IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board) luo hyvää tilintarkastustapaa koskevat standardit, joita noudatetaan kansainvälisesti eri maissa vaihtelevalla tasolla. Joissakin valtioissa standardit on otettu sellaisenaan käyttöön, toisissa maissa standardeja käytetään pohjana kansalliselle tilintarkastusohjeistukselle. Osassa valtioista pyritään yhtenäistämään kansallista sääntelyä kansainvälisten standardien kanssa, jotta ne olisivat mahdollisimman vähän ristiriidassa keskenään. (Burns & Fogarty 2010, 315 - 316)

Halonen ja Steiner (2009, 32) määrittelevät hyvän tilintarkastustavan siten, että se sisältää periaatteita, kuten rehellisyys ja objektiivisyys, sekä keinoja eli niitä

menetelmiä, joita ammatissa yleisesti huolellisesti toimiessa käytetään. Keskeisiä lähteitä hyvän tilintarkastustavan tarkastelussa ovat lait ja asetukset, valvontaviranomaisten sekä tuomioistuinten päätökset ja kannanotot, tilintarkastusstandardit sekä alan ammattikirjallisuus.

### **3.4.2 Ammattieettiset periaatteet**

Tilintarkastuslaissa määritellään tilintarkastuksen ammattieettiset periaatteet siten, että tilintarkastustehtävissä toimiessaan tarkastajan on oltava ammattitaitoinen, rehellinen, objektiivinen ja toimittava huolellisesti huomioiden yleinen etu. Laki määrää, että ammattieettisiä periaatteita on noudatettava kaikissa tilintarkastuslain soveltamisalaan sisältyvissä tehtävissä. (TTL 1141/2015) Ammattieettisten periaatteiden noudattamista edellytetään siten sekä lakisääteisissä ja muissa vastaavissa tehtävissä, että sopimukseen perustuvissa tehtävissä (Halonen & Steiner 2009, 33).

Tilintarkastajien kansainvälinen järjestö IFAC (International Federation of Accountants) osallistuu ISA-tilintarkastusstandardien kehittämiseen, on luonut ammattieettisen normiston tilintarkastajille, laatii alaa koskevia koulutusstandardeja ja julkisen sektorin raportointistandardit (Loft et al. 2006, 430). IFAC:n alainen komitea IESBA (International Ethics Standards Board for Accountants) laatii ammattieettiset normit tilintarkastajille. Normiston mukaan tilintarkastajilta edellytetään toiminnassaan peruseriaatteina rehellisyyttä, objektiivisuutta, ammatillista pätevyyttä ja huolellisuutta, salassapitovelvollisuutta sekä ammatillista käyttäytymistä. (Korkeamäki 2017, 12; Halonen & Steiner 2009, 33)

Huomionarvoista on, että tilintarkastusalaan kohdistuu huomattavan paljon sääntelyä ja toisaalta tilintarkastajilta odotetaan moraalisesti oikeanlaista toimintaa, vaikkakaan näitä sääntöjä ei ole tarkemmin kirjoitettu sääntelyn muotoon. Ohjeita ja suuntaantavia säännöksiä on olemassa, mutta ammattieettiset periaatteet pitävät sisällään

huomattavan määrän myös kirjoittamatonta tietoa. Horsmanheimo ja Steiner (2017, 163) nostavat esiin, että ammattieettisten periaatteiden tarkempaan sisältöön vaikuttavat käytännössä huolellisten ammattihenkilöiden noudattama käytäntö, oikeuskäytäntö, valvontaelinten ratkaisut ja kannanotot sekä tilintarkastajien kansainvälisen järjestön IFAC:n eettiset ohjeet.

Halonen ja Steiner (2009, 33 - 37) avaavat teoksessaan IFAC:n mukaisia ammattieettisiä periaatteita hieman tarkemmin. Yleisen edun huomioimisella tarkoitetaan sitä, että tilintarkastajilla ei ole ainoastaan velvoite olla hyödyksi asiakkaalle tai työnantajalle, vaan toiminnan on oltava eettistä ja näin huomioitava yleinen etu. Rehellisyyden periaate sisältää suoruuden ja vilpittömyyden ja objektiivisuutta tavoitellaan riippumattomuussääntelyn avulla. Objektiivisuusperiaatteen mukaan tilintarkastaja ei saa antaa ennakkokäsitysten, intressiristiriitojen tai toisten osapuolten liiallisesti vaikuttaa työhönsä ja ammattinsa liittyvässä harkinnassa. Ammatillisen pätevyyden ja huolellisuuden periaate edellyttää, että tilintarkastajan osaaminen on pätevällä tasolla ja ajan tasalla.

Tilintarkastuslaissa on erikseen pykälä salassapitovelvollisuudesta, joten sitä ei ole lain ammattieettisissä periaatteissa mainittu. Salassapitovelvollisuus käsittää tietojen luottamuksellisina pitämisen ja ammattieettisten periaatteiden salassapitovelvollisuudessa edellytetään lisäksi salassa pidettävien tietojen suojaamisen, arkistoinnin ja sellaiset työskentelytavat, jotka turvaavat luottamuksellisina pidettävät tiedot. Ammatillisen käyttäytymisen peruseriaate pitää sisällään lakien ja määräysten noudattamisen sekä ammattikunnan mainetta heikentävän toiminnan välttämisen. (Halonen & Steiner 2009, 33 - 37)

Ardelean esittää tutkimuksessaan (2013, 57), että ammattieettisillä periaatteilla on merkittävä vaikutus tilintarkastajien toimintaan; ne ohjaavat ammattikuntaa toimimaan työssään puolueettomasti ja moraalisten periaatteiden mukaisesti. Samankaltaiseen

tulokseen tulivat Pflugrath et al. (2007, 583-584) tutkiessaan eettisten periaatteiden olemassaolon vaikutusta tilintarkastajien ja opiskelijoiden tekemiin päätöksiin. Edellä mainitussa tutkimuksessa todetaan, että ammattia harjoittavilla tilintarkastajilla eettisten periaatteiden vaikutus oli todennettavissa, kun taas opiskelijoilla vaikutusta ei ollut nähtävissä. Tämän perusteella tutkimuksessa todetaan, että tilintarkastajan kokemus vaikuttaa siihen, ohjaavatko eettiset periaatteet tilintarkastajien toimintaa laadukkaampaan suuntaan. Voidaan siis päätellä, että ammattieettiset periaatteet vaikuttavat tilintarkastajien työn laatuun ja siten luotettavuuteen. Tällä taas on vaikutus yhteiskunnan ja rahoitusmarkkinoiden luottamukseen tilintarkastusta kohtaan.

## **4. LAKIUUDISTUKSEN VAIKUTUKSET SEURAAMUSJÄRJESTELMÄN NÄKÖKULMASTA**

Uuden tilintarkastuslain myötä (TTL 1141/2015) tilintarkastusvalvonta keskitettiin PRH:n tilintarkastuslautakunnalle. Tämän lisäksi lakiin tehtiin 19.8.2016 voimaan astunut muutos (622/2016), jonka myötä tilintarkastajien kurinpidollisten seuraamusten määrä kasvoi. Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään, minkälaisia vaikutuksia sanktiojärjestelmän uudistamisella odotetaan olevan tilintarkastusalalle. Toisaalta tutkimuksen avulla pyritään myös hahmottamaan, onko tilintarkastuslain uudistamisella eli valvontajärjestelmän keskittämällä ja lisäksi uusilla seuraamuksilla ollut tähän hetkeen mennessä nähtävää vaikutusta.

Jyrki Tala (2005, 95-97) kirjoittaa, että lainvalmistelun työvaiheet ovat aloite, esivalmistelu, perusvalmistelu, lausunto- ja kuulemisvaihe sekä jatkovalmistelu. Näiden vaiheiden jälkeen koossa on valmis säädösehdotus, joka voidaan toimittaa päätöksentekijöille päätettäväksi. Vaiheista tärkein ja haastavin on perusvalmistelu. Sen lopputuloksena tulee olla valmis ehdotus yksityiskohtaisine perusteluineen sekä pykäläehdotukset. Perusvalmistelun tuloksena saavutettu säädösehdotus laitetaan lausuntokierrokselle, jota voidaan vielä täydentää mahdollisesti kevyemmällä kuulemismenettelyllä. Lausunto- ja kuulemismenettelyn tavoitteena on saada eri asiantuntijatahoilta hyödyllistä palautetta ja lisäinformaatiota lainvalmistelutyöhön. (Tala 2005, 95-97) Keinänen (2013, s. 1117) nostaa esille, että kuulemismenettely eli eri asiantuntijatahojen kuuleminen säädösehdotuksesta antaa arvokasta tietoa siitä, kuinka säädösehdotukseen suhtaudutaan.

### **4.1 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto**

Tutkimus on toteutettu vaikutusarvion tavoin, koska näin aikaisessa vaiheessa lakiuudistuksen todellisten vaikutusten konkreettinen todentaminen olisi mahdotonta.

Lainsäätämismen prosessiin kuuluu olennaisena osana vaikutusarviointi. Vaikutusarviointi tulee suorittaa tarpeeksi aikaisessa vaiheessa lakia säädettäessä, jotta sitä saavutetaan paras mahdollinen hyöty. On tärkeää, että arvioinnin perusteella voidaan mahdollisesti pysäyttää tarpeeton lainvalmisteluprosessi. Toisaalta myös ajoissa tehdyn vaikutusarvioinnin avulla varmistetaan, että arviointi tulee todella tehtyä. Mikäli arviointi jätetään tehtäväksi liian myöhään lainsäätämismen prosessissa, on mahdollista, että lainsäädännöstä on jo päätetty ilman aitoa arviointia eri vaihtoehtojen välillä. Vaikutusarvioinnissa tulee käsitellä kaiken luonteiset olennaiset vaikutukset. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011, 80)

Tässä tutkimuksessa on analysoitu sidosryhmien antamia lausuntoja työryhmän mietinnöstä (TEM/2036/00.04.01/2014), kun ehdotus lain uudistamisesta oli lausuntokierroksella. Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lausuntoa työryhmän mietinnöstä 41 eri taholta. Yhteensä 19 edellä mainituista tahoista antoi asiassa lausuntonsa. Kaikki mietintöön annetut sidosryhmien lausunnot on ensin käyty läpi, ja niistä on kerätty tutkimuksen aiheen kannalta olennaiset kannanotot. Kaikissa lausunnoissa ei otettu kantaa tämän tutkimuksen kannalta olennaisimpiin teemoihin eli seuraamusjärjestelmän uudistukseen ja sen myötä valvonnan kokonaisuuteen. Tutkimusmenetelmänä tässä tutkimuksessa on käytetty sisällönanalyysia.

Metsämuurosen (2011, 254) mukaan sisällönanalyysissa aineisto puretaan käsitteellisiksi osiksi ja osat kasataan uudelleen tieteellisiksi johtopäätöksiksi. Eskola & Suoranta (1998, 151) esittelevät myös näkemyksen, jonka mukaan laadullisen tutkimuksen analyysi ja sen tulkinta ovat erillisiä tapahtumia. Heidän mukaansa tällaisessa tapauksessa tutkimuksen kohteena olevasta materiaalista erotellaan tutkimuksen näkökulmasta olennainen osa aineistosta. Tämän jälkeen luokitellusta informaatiosta tehdään tulkintoja. Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysi on toteutettu siten, että tutkimuksen tutkimuskysymyksen kannalta olennaisten lausuntojen kannanotoista on muodostettu teemoja, jotka on esitelty tämän tutkimuksen luvussa

4.3. Teemojen perusteella on neljännen luvun lopussa tehty johtopäätöksiä.

Tämän luvun lopussa on lisäksi esitelty lyhyesti tilastoja tilintarkastuslautakunnan ratkaisuksista vuosilta 2016-2017. Tähän liittyen lähteenä on käytetty PRH:n kertomuksia tilintarkastusvalvonnan toiminnasta vuosilta 2016 ja 2017. Vuoden 2018 kertomusta ei ollut vielä saatavilla tämän tutkimuksen toteuttamisen ajankohtana. Edellä mainittujen asiakirjojen lisäksi aineistona on hyödynnetty PRH:n ensimmäisen kerran vuonna 2017 julkaisemaa Tutkinta-asioiden ja laillisuusvalvonnan vuosiraporttia. Näitä materiaaleja on käytetty tukemaan lausuntojen sisällönanalyysin antamia tuloksia.

## **4.2 Tilintarkastuslain muutokset -työryhmän mietintö**

Työryhmän mietinnön (TEM/2036/00.04.01/2014) taustalla on seuraamusjärjestelmän täydentäminen vastaamaan EU:n muutodirektiivin (2014/56/EU) vaatimuksia. Mietinnössä todetaan, että tavoitteena on ollut hyödyntää mahdollisimman laajasti jäsenvaltio-optiot. Työryhmän mukaan uudella ehdotetulla sääntelyllä toivotaan olevan edistävä vaikutus tilintarkastuksen arvostukseen ja luottamukseen sekä tilintarkastusta että rahoitusmarkkinoita kohtaan.

Tilintarkastajien seuraamusjärjestelmä sisälsi vanhan tilintarkastuslain (TTL 459/2007) aikaan kolme mahdollista seuraamusta: huomautus (voimassa 3 vuotta), varoitus (voimassa 6 vuotta) ja hyväksymisen määräaikainen tai pysyvä peruuttaminen. Työryhmämietinnössä ehdotettu uusi seuraamusjärjestelmä olisi sisältänyt edellä mainittujen lisäksi seuraavat sanktiot: rikemaksu, seuraamusmaksu, kielto toimia tilintarkastusyhteisön tai PIE-yhteisön hallintoelimissä, kielto jatkaa moitittavaa toimintaa, seuraamusten julkaiseminen ja tilintarkastuskertomuksen puutteellisuudesta ilmoittaminen. Mietinnössä ehdotettu rikemaksu olisi ollut luonnolliselle henkilölle enintään 5 000 euroa ja yhteisölle enintään 10 000 euroa. Lopulta rikemaksua ei otettu mukaan uudistettuun tilintarkastuslakiin. Seuraamusmaksu olisi mietinnön mukaan



enintään 10 000 euroa luonnolliselle henkilölle ja enintään 200 000 euroa tilintarkastusyhteisölle. Seuraamusmaksu päättyi tilintarkastuslakiin, mutta sen enimmäismäärää kuitenkin laskettiin alun perin ehdotetusta 50 000 euroon.

### **4.3 Aineiston analyysi**

Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti lausuntopyynnön tilintarkastuslain muutokset - työryhmän mietinnöstä (TEM/2036/00.04.01/2014) yhteensä 41 eri taholle. Lausunto saatiin yhteensä 19 sidosryhmältä. Työryhmän toimeksianto oli rajattu koskemaan EU:n tilintarkastusdirektiivin muutosdirektiivistä (2014/56/EU) seuraavia pakollisia muutoksia uuteen tilintarkastuslakiin. Tässä tutkimuksessa analysoidaan niitä sidosryhmien lausuntoja, joissa on otettu kantaa tutkimuksen aihealueen kannalta olennaisimpaan muutokseen eli seuraamusjärjestelmän uudistamiseen. Kattavimmin aiheeseen liittyviä seikkoja olivat analysoineet Suomen Tilintarkastajat ry, PricewaterhouseCoopers Oy, KPMG Oy Ab ja Oikeusministeriö. Lisäksi Patentti- ja rekisterihallituksen lausunto sisältää valvojan näkemyksiä ja odotuksia lakiuudistuksen pohjalta. Samoin vanhan Tilintarkastuslautakunnan, TILAN, lausuntoa voidaan tarkastella valvojan näkökulmasta. Edellä mainittujen lisäksi on analysoitu myös muiden tahojen lausuntoja tutkimukseen soveltuvilta osin.

Seuraavaksi on analysoitu eri sidosryhmien näkemyksiä ehdotetuista seuraamusuudistuksista. Lausunnot on aluksi käyty kokonaisuudessaan läpi ja tämän jälkeen niistä on johdettu teemoja analyysin perusteella. Tämän luvun lopuksi teemoista on tehty vielä yhteenveto.

#### Valvojan näkökulma: Tehokas seuraamusjärjestelmä valvonnan työkaluna

Yksi tutkimuksen näkökulman kannalta kiinnostavimpia lausuntoja on Patentti- ja rekisterihallituksen näkemys seuraamusjärjestelmää koskevista uudistuksista, koska

lakiuudistuksesta alkaen PRH:n tilintarkastusvalvonta on toiminut pääasiallisena tilintarkastajia valvovana viranomaisena. PRH:n lausunnossa kannatetaan työryhmämietinnön alkuperäisiä ehdotuksia rikemaksua ja seuraamusmaksua. PRH perustelee kantaansa sillä, että valvovalla taholla tulee olla käytettävissä tarpeeksi toimivia ja vaikutusvaltaisia seuraamuksia, jotta tilintarkastusvalvonta on tehokasta. PRH nostaa lausunnossa esiin myös ankarampien seuraamusten mahdollisen ennaltaehkäisevän vaikutuksen valvonnassa. PRH pitää alun perin ehdotettuja taloudellisia sanktioita riittävän merkittävänä, jotta niillä voitaisiin ennaltaehkäistä rikkomuksia. Toisaalta Patentti- ja rekisterihallitus nostaa lausunnossaan esiin, että seuraamusjärjestelmän uudistuessa ja uusien ankarampien seuraamusten mahdollistuminen edellyttävät, että myös tilintarkastusvalvonnan ja -lautakunnan selvitys- ja kuulemismenettelyjä kehitetään.

Tilintarkastuslautakunta TILA on antanut lausuntonsa 15.12.2015 ja pitää myös ehdotettuja rike- ja seuraamusmaksuja kehityskelpoisena sanktiomuotona. TILA nostaa PRH:n tavoin esiin maksujen pelotevaikutuksen. TILA katsoo, että rike- ja seuraamusmaksut voivat toimia ennaltaehkäisevästi, vaikka säännöksiä ei koskaan hyödynnettäisi eli kyseisiä sanktioita ei määrättäisi tilintarkastajille.

### Kansallinen ylisääntely

Suomen Tilintarkastajat ry on tilintarkastajia edustava edunvalvontajärjestö. Yhdistys on ottanut lausunnossaan 7.1.2016 kantaa työryhmän mietinnössä ehdotettuun sanktiouudistukseen. Suomen Tilintarkastajat ry on pohtinut sanktiouudistuksen mahdollisia vaikutuksia erittäin kattavasti lausunnossaan. Lausunnossa korostetaan, että lakiuudistukseen tulee ottaa mukaan vain pakolliset tilintarkastusdirektiivin ja EU-asetuksen vaatimat muutokset. Suomen Tilintarkastajat ry:n kanta on, että tilintarkastajien seuraamusjärjestelmä on ollut jo kattava sellaisenaan ja sisältää EU-lainsäädännön ylittävää kansallista sääntelyä. Yhdistys toteaa, että ylisääntelyä tulee

välttää ja jo olemassa olevaa ylisääntelyä tulee purkaa lakiuudistuksen yhteydessä. Tilintarkastusalan Big Four-yhtiöihin kuuluva PricewaterhouseCoopers Oy (jäljempänä PwC) on osallistunut Suomen Tilintarkastajat ry:n lausunnon valmisteluun ja heidän lausuntonsa mukailee hyvin pitkälle Suomen Tilintarkastajat ry:n lausuntoa.

Patentti- ja rekisterihallitus totesi lausunnossaan uusien sanktioiden olevan tarpeellisia, jotta valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti ja myös ennaltaehkäisevästi. Suomen Tilintarkastajat ry ja PwC sen sijaan toteavat, että seuraamusjärjestelmä on ollut nykyisellään toimiva ja kannustaa tilintarkastajia toimimaan lain mukaisesti ja ohjeistuksia noudattaen. Elinkeinoelämän Keskusliitto EK toteaa lausunnossaan, että sääntelyuudistuksen tavoitteena tulisi olla välttää uuden hallinnollisen taakan ja kustannusten aiheutumista yhtiöille ja mahdollisuuksien mukaan jo olemassa olevan hallinnollisen taakan ja kustannusten vähentäminen. EK:n mukaan työryhmän mietintö ei ole valittujen ratkaisujen suhteen optimaalinen tukemaan edellä mainittuja tavoitteita. Myös toinen Big Four -yhtiöihin kuuluva KPMG huomauttaa, että ehdotetussa sanktiouudistuksessa sorrutaan kansalliseen ylisääntelyyn, jota tulisi ehdottomasti välttää.

Myös Nasdaq Helsinki Oy (Pörssi) esittää yhtenevän mielipiteen ylisääntelyn välttämisen tärkeydestä. Pörssi vetoaa toukokuussa 2014 julkistamaansa raporttiin koskien Suomen listautumis- ja pääomamarkkinoiden edistämiseen ja kehittämiseen tähtääviä toimenpiteitä. Raportin pohjana toimivat markkinaosapuolten edustajien sekä viranomaisten ja asiantuntijoiden keskustelut ja sen mukaan Suomen sääntelyn kilpailukykyisyyttä voidaan tavoitella ylisääntelyn purkamisella ja toisaalta välttämällä. Pörssin lausunnossa nostetaan esiin myös hallitusohjelman tavoite: "Suomen EU-vaikuttamisen yhtenä painopisteenä on nykyistä vähäisempi, parempi ja kevyempi sääntely."

## Seuraamusjärjestelmä kokonaisuutena

Suomen Tilintarkastajat ry:n lausunnossa huomautetaan, että koska uudet ehdotetut seuraamukset sisältävät myös taloudellisia sanktioita, voidaan sanktiojärjestelmän uudistusta pitää erittäin merkittävänä. Tästä johtuen yhdistys esittää, että seuraamusjärjestelmää tulisi arvioida kokonaisuutena huomioiden kaikki kolme tilintarkastajan vastuun osa-alueita: rikosoikeudellinen vastuu, vahingonkorvausvastuu ja kurinpidollinen vastuu eli kurinpidolliset sanktiot. Näistä kolmesta osa-alueesta muodostuvan kokonaisuuden ohjaavuus, kohtuullisuus ja toimivuus tulisi huomioida sanktiouudistuksen yhteydessä. Myös KPMG:n lausunnossa korostetaan, että sanktiojärjestelmän uudistusta tulisi käsitellä kokonaisuutena huomioiden kaikki edellä mainitut tilintarkastajan vastuun osa-alueet. KPMG:n lausunnossa ehdotetaan myös, että Suomessa tulisi monen muun EU-maan tapaan ottaa käyttöön lakisääteisen tilintarkastuksen vastuukatto, jota ei ole nykyisellään käytössä.

Oikeusministeriö on antanut lausuntonsa tilintarkastuslain muutokset -työryhmän mietinnöstä ja lausunnossa paneudutaan yksityiskohtaisesti lakiehdotuksen pykäliin ja momentteihin ja niiden sisältöihin sekä sanamuotoihin. Oikeusministeriö on arvioinut sääntelyehdotusta erittäin kattavasti ja ohjaa tarkentamaan monilta osin lakiehdotusta. Oikeusministeriö esimerkiksi huomauttaa, että huomautuksen ja varoituksen välinen ero tulisi perustella laissa paremmin. Etenkin varoituksen osalta vaaditaan yksityiskohtaisempaa sääntelyä siitä, minkälaisilla edellytyksillä tilintarkastajalle voidaan antaa varoitus.

Työryhmän mietinnössä esitetään säädettäväksi tilintarkastuslautakunnan valtuudesta kieltää tilintarkastajaa jatkamasta tai toistamasta moitittavaa toimintaa. Tähänkin liittyen Oikeusministeriö kehottaa muotoilemaan säännöksen selkeämmin, koska ehdotettu sääntely on liian avointa. Hallinnollisten seuraamusten kokonaisuudesta oikeusministeriö toteaa, että "laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä

seuraamuksen ja sen suuruuden perusteet ja oikeusturva samoin kuin täytäntöönpanon perusteet.”. Valtiovarainministeriö on antanut mietintöön myös lausuntonsa ja nostaa esiin, että tahallisuuden, huolimattomuuden ja törkeän huolimattomuuden vaatimusten suhdetta toisiinsa eri sanktioissa tulisi selventää sääntelyssä.

### Taloudelliset seuraamukset

Suomen Tilintarkastajat ry:n lausunnon mukaan erillistä taloudellista sanktiota tilintarkastusammattissa toimiville henkilöille ei tulisi säätää, sillä hyväksymisen peruuttamista voidaan pitää vakavana taloudellisena seuraamuksena henkilön menettäessä ammattinsa. Suomen Tilintarkastajat ry:n lausunnossa esitetään, että mikäli kuitenkin taloudellinen sanktio tai sanktioita lakiin lisätään, niin summien tulisi olla kohtuullisia verrattuna työryhmän mietinnössä esitettyihin sanktiomääriin. Yhdistyksen näkemyksen mukaan ehdotetut sanktiot ovat tilintarkastajien ansiotasoon verrattuna liian suuria. Edelliseen lisäten lausunnossa huomautetaan, että tilintarkastajat ovat henkilökohtaisesti vastuussa ja voivat joutua seuraamusmaksun lisäksi maksamaan vahingonkorvauksia. Elinkeinoelämän Keskusliitto EK on ottanut lausunnossaan saman kannan ja pitää ehdotettuja taloudellisia seuraamuksia melko suurina. EK myös huomauttaa, että erilaisten vastuuvapaus- tai vastuunjakosopimusten hyödyntäminen saattaisi yleistyä taloudellisten sanktioiden myötä.

Myös KPMG ottaa lausunnossaan kantaa ehdotettuihin seuraamusmaksuihin ja asettaa vertailukohteeksi ammattiryhmistä asianajajat, joiden sanktiot ovat suuruudeltaan 1500 ja 15 000 euron välillä. Tilintarkastajien sanktioita tulisi siis alentaa ehdotetuista huomattavasti. Asiantuntijaorganisaatio Oy Tuokko Ltd jatkaa edellistä ajatusta vielä siten, että luonnollisilla henkilöillä seuraamusmaksun määräytymisen perusteena tulisi olla tilintarkastustoiminnasta saadut ansiot kokonaisvuosiansioiden

sijasta. Suomen Yrittäjät ry:n lausunnossa ehdotetaan, että eri seuraamusten vaikutusta tilintarkastajien toimintaan tulisi arvioida ja seuraamusmaksujen perusteita ja suuruutta tulisi täsmentää tämän perusteella. Myös teon moitittavuuden tulisi olla olennainen kriteeri seuraamusta määrättäessä. Suomen Tilintarkastajat ry esittää tilintarkastusyhteisöille ehdotettuihin sanktioihin liittyen, että sanktio tulisi laskea prosenttina tilintarkastuspalkkiosta eikä liikevaihdosta. Useat muutkin lausunnon antaneet sidosryhmät ovat todenneet, että muiden kuin tilintarkastuspalveluiden tuoma liikevaihto voisi nostaa liikevaihtoon sidottua seuraamusmaksua kohtuuttoman suureksi ja näin ollen liikevaihtoon sidottu sanktio ei olisi optimaalinen ratkaisu.

Suomen Tilintarkastajat ry:n lausunnossa esitetään, että EU-direktiivin edellyttämäksi hallinnolliseksi taloudelliseksi seuraamukseksi riittäisi sanktio "jäähdyttelyajan" rikkomisen varalle eli kun tilintarkastaja siirtyy tilintarkastusasiakkaan palvelukseen. Yhdistyksen näkemyksen mukaan tällöin voidaan katsoa, että jo laissa olevat sanktiot eivät ole riittävä seuraamus jäähdyttelyajan rikkojalle, vaan taloudellinen sanktio voi olla aiheellinen rangaistus. Myös PwC:n lausunnossa todetaan, että siirtyessään tilintarkastusasiakkaan palvelukseen henkilö todennäköisesti lakkauttaa tilintarkastajaksi hyväksyntänsä, joten huomautus, varoitus tai hyväksynnän peruuttaminen eivät toimi sanktioina näissä tilanteissa.

PwC huomauttaa, että sääntelyn valmistelussa tulisi huomioida kansainvälinen vertailu keskeisimpiin verrokkivaltioihin. Ruotsin työryhmän ehdotuksessa taloudellinen sanktio olisi määrättävissä vain jäähdyttelyajan rikkomisesta ja PwC:n näkemys on, että Suomessa asiasta tulisi säätää samalla tavalla. Myös KPMG:n lausunnossa toivotaan asiasta säädettävän Ruotsin mallin mukaisesti. Lisäksi KPMG huomauttaa, että Ruotsin tavoin Suomessa olisi tärkeää tehdä selvitys seuraamusjärjestelmään liittyvistä ihmisoikeuksia ja itsekriminointisuoja koskevista kysymyksistä ja mahdollisista ongelmista ennen kuin lakiehdotus annetaan eduskunnalle. Saman asian on nostanut esiin myös korkein hallinto-oikeus (KHO), joka vertaa direktiivin voimaansaattamisen

valmistelua Ruotsiin, jossa on annettu aiheesta kattava mietintö SOU 2015:49. Edellä mainitut tahot nostavat asian esiin, koska lainvalmistelun perusteella ei ole ollut selvyyttä, onko lakiehdotus ihmisoikeuksien vastainen.

### Tilintarkastusalan keskittyminen ja houkuttelevuus

Kaiken kaikkiaan ehdotetun sanktiojärjestelmän katsotaan Suomen Tilintarkastajat ry:n mukaan aiheuttavan toimialan keskittymistä, koska riskit kasvavat huomattavasti. Yhdistyksen näkemyksen mukaan pienet toimijat kärsivät taloudellisista sanktioista enemmän, joten toimialan pelätään keskittyvän tulevaisuudessa enemmän suuriin tilintarkastusyhteisöihin. Samaan teemaan liittyen toimialan houkuttelevuuden odotetaan kärsivän sanktiouudistuksesta. Suomen Tilintarkastajat ry huomauttaa, että lakiin kaavailut taloudelliset seuraamukset sekä tilintarkastajan rajaton korvausvastuu yhdessä aiheuttavat sen, että ammatissa jo toimivat auktorisoidut tilintarkastajat vaihtavat alaa ja toisaalta että alalle ei enää hakeudu tulevaisuudessa riittävästi uusia asiantuntijoita.

Toimialan houkuttelevuutta vähentävät Suomen Tilintarkastajat ry:n mukaan myös lisääntynyt työmäärä, sääntely ja laadunvalvonta. Toisaalta yhdistyksen lausunnossa huomautetaan, että tilintarkastuspalkkiot eivät ole kasvaneet samassa suhteessa edellä mainittujen tekijöiden kanssa. Suomen Tilintarkastajat ry toteaa, että edellä mainittu huolestuttava suuntaus alan houkuttelevuudessa on ollut jo nähtävillä jossain määrin toimialalla lausunnon antamisen ajankohtana. Lausunnon perusteella lakiuudistuksen pelätään kiihdyttävän asiantuntijoiden katoamista pois tilintarkastusalalta. Sekä Suomen Tilintarkastajat ry:n että PwC:n lausunnoissa on nostettu esiin, että KHT-tilintarkastajista 21 prosenttia on yli 60-vuotiaita ja HTM-tilintarkastajista jopa 55 prosenttia. Tämän vuoksi paljon asiantuntijoita poistuu alalta ikärakenteen seurauksena.

## Sanktiojärjestelmän tulkinnanvaraisuus

Suomen Tilintarkastajat ry:n lausunnossa työryhmän ehdottamaa sanktiojärjestelmän uudistusta moititaan sekavaksi ja monimutkaiseksi. Lausunnossa todetaan, että epäselvyyttä aiheuttaa muun muassa se, että ehdotuksessa ei ole muotoiltu selkeästi, miltä osin eri seuraamukset voivat tulla sovellettaviksi samankaltaisista rikkomuksista. Suomen Tilintarkastajat ry:n mukaan ehdotettujen seuraamussäännösten tulkinta aiheuttaa haasteita niin tilintarkastajille kuin valvojille. Myös tilintarkastuspalveluita tarjoava KPMG nostaa tämän ongelman esiin lausunnossaan. KPMG:n lausunnossa todetaan, että tilintarkastajien oikeusturvan kannalta tulisi olla yksiselitteistä, minkälaisia sanktioita määrätään erilaisista rikkomuksista. Valtiovarainministeriö (VM) kyseenalaistaa, onko sekä huomautuksen että varoituksen sisällyttäminen lakiin välttämätöntä. Molempien ei-taloudellisten seuraamusten rajapinta lisää VM:n mukaan järjestelmän monimutkaisuutta.

Yhtenä ongelmakohtana Suomen Tilintarkastajat ry näkee hyvän tilintarkastustavan - käsitteen monitulkintaisuuden. Yhdistys huomauttaa, että tilintarkastusstandardeista ei voida suoraan johtaa oikeita toimintatapoja kuhunkin tilintarkastustoimeksiantoon, jotta tarkastajan voitaisiin katsoa toimineen hyvän tilintarkastustavan mukaisesti. Tilintarkastustyössä sovelletaan paljon ammatillista harkintaa ja toimitaan parhaaksi katsotulla tavalla kunkin hetken tietojen valossa. Tämän vuoksi jälkikäteisarvioinnissa ja uuden seuraamusjärjestelmän myötä tulisi huomioida, että tilintarkastaja ei ole välttämättä tietoisesti toiminut huolimattomasti ja rikkonut hyvää tilintarkastustapaa suorittaessaan tarkastustoimeksiantoon liittyviä tehtäviä. Myös PwC:n lausunnossa otetaan kantaa hyvän tilintarkastustavan käsitteeseen ja todetaan, että tilintarkastajan pitäisi voida jo tarkastustyötä tehdessään ennakoida, kuinka työ tulee suorittaa, jotta se on varmuudella hyvän tilintarkastustavan mukaisesti hoidettu.



## Valvonnan kokonaisuuden arviointi

Suomen Tilintarkastajat ry toteaa lausunnossaan, että valvontakokonaisuutta olisi tullut käsitellä työryhmässä laajemmin, koska EU-säätelyn myötä valvojalle ohjautuu uusia tehtäviä ja valtuuksia. Yhdistys huomauttaa, että valvontaorganisaatiouudistuksen yhteydessä olisi erityisen tärkeää kiinnittää huolellisesti huomiota valvonnan kokonaisuuteen, etenkin kun samalla uudistetaan myös sanktiojärjestelmä ja valvojalle tulee käyttöön täysin uusia sanktiomuotoja. Yhdistyksen lausuntoa kokonaisvaltaisesti analysoiden voidaan katsoa, että yhdistyksen näkemyksen mukaan sanktiojärjestelmän uudistamisella odotetaan olevan huomattavia negatiivisia vaikutuksia toimialan näkökulmasta, mikäli sanktiouudistus toteutettaisiin mietinnön mukaisesti.

Tilintarkastuslautakunta TILA huomauttaa, että tilintarkastusvalvonnan tehtäväksi ei tulisi asettaa muiden kuin tilintarkastajien valvontatehtäviä. Näin ollen esimerkiksi ehdotettu taloudellinen sanktio jäädyttelyajan rikkomisesta ei ole TILAn mukaan toimiva ratkaisu, koska tilintarkastusvalvonnan tulisi keskittyä ainoastaan tilintarkastajien toiminnan valvontaan. Tilintarkastusvalvonnan laajentaminen jäädyttelyajan rikkoneisiin henkilöihin olisi monelta kannalta ongelmallista eikä tilintarkastusvalvonnalla ole siihen riittäviä resursseja.

### **4.4 Tilintarkastajien tutkinta-asiat ja kurinpidolliset ratkaisut**

Tilintarkastukseen kohdistuvat tutkinta-asiat voivat käynnistyä useiden eri tahojen ja myös toimenpiteiden seurauksena. PRH:n tilintarkastusvalvonnan määritelmän mukaan tutkinta-asia tulee vireille, kun se esittää tilintarkastajalle tai tilintarkastusyhteisölle selvityspyynnön. Tutkinnan voi käynnistää esimerkiksi kantelu tai toisen viranomaisen pyyntö. Edellä mainittujen lisäksi yleinen tapa aloittaa tutkinta on tilintarkastusvalvonnan laaduntarkastuksen perusteella. Näin toimitaan, mikäli

laaduntarkastuksessa on havaittu mahdollisesti moitittavaa toimintaa tilintarkastajan osalta ja asiaa on tarve selvittää tarkemmin. Taulukossa 1 on koottu PRH:n tilintarkastusvalvonnan vuosikertomusten perusteella vuosien 2016 ja 2017 tutkinta-asiat ja kuinka ne on käsitelty:

Taulukko 1 Tutkinta-asiat vuosina 2016-2017 (Patentti- ja rekisterihallitus, 2017b, 2016b)

	2016	2017
Avoimet tutkinta-asiat vuoden alussa	19	28
Uudet tutkinta-asiat	58	70
Ei tarvetta seuraamuksille	37	15
Tilintarkastuslautakunnan käsittelyyn	11	27
Avoimet tutkinta-asiat vuoden lopussa	29	56

Taulukosta 1 nähdään, että tilintarkastusvalvonnassa käsiteltiin vuonna 2016 kaiken kaikkiaan 48 tutkinta-asiaa. Näistä 37 tapausta ratkaistiin siten, että niitä ei viety tilintarkastuslautakunnan ratkaistavaksi, koska selvitysten perusteella kurinpidollisille seuraamuksille ei katsottu olevan aihetta. Vuonna 2016 tilintarkastuslautakunnan päätettäväksi esiteltiin 11 tutkintatapausta.

Vastaavasti vuonna 2017 tilintarkastusvalvonta käsitteli 42 tutkinta-asiaa. Tilintarkastusvalvonnassa päädyttiin 15 tapauksessa selvitysten perusteella siihen, että asiassa ei ole tarpeen määrätä seuraamuksia eikä tapauksia viety tilintarkastuslautakunnan ratkaistavaksi. Sen sijaan 27 tapausta esiteltiin tilintarkastuslautakunnalle. Huomionarvoista on, että vuonna 2017 tutkinta-asioita on laitettu vireille jonkin verran enemmän kuin vuonna 2016. Myös tilintarkastuslautakunnalle on esitelty yli kaksinkertainen määrä tutkinta-asioista

tilintarkastuslautakunnan päätettäväksi. Kuten seuraavasta taulukosta 2 ilmenee, valtaosassa tilintarkastuslautakunnalle esitellyistä tutkinta-asioissa tilintarkastuslautakunta on päätenyt määräämään tilintarkastajalle tai tilintarkastusyhteisölle sanktion.

Taulukossa 2 on esitelty tilintarkastuslautakunnan vuonna 2017 antamat ratkaisut sanktio-lajeittain luokiteltuina. On huomioitava, että osa tilintarkastuslautakunnan päätöksistä ei ole vielä saavuttanut lainvoimaisuutta. Vuoden 2016 vastaavaa tilastoa ei esitetä tässä yhteydessä, koska suuri osa vuonna 2016 annetuista ratkaistuista on tehty vielä vanhan tilintarkastuslain perusteella, koska rikkomukset ovat tapahtuneet vanhan lain voimassaolon aikana. Vuoden 2018 osalta tilastoa ei ollut vielä saatavilla tutkimuksen tekemisen ajankohtana.

Taulukko 2 Tilintarkastuslautakunnan määräämät seuraamukset 2017 (Patentti- ja rekisterihallitus, 2018a)

Huomautus	4
Varoitus	16
Hyväksymisen peruuttaminen	3
Määräaikainen kielto	0
Virheellisen tilintarkastuskertomuksen julkistaminen	1
Seuraamusmaksu	0

Taulukosta 2 ilmenee, että tilintarkastuslain (TTL 1141/2015) uusista seuraamuksista on toistaiseksi määrätty vain kerran virheellisen tilintarkastuskertomuksen julkistaminen. Kuten aiemmissakin aiheesta tehdyissä tutkimuksissa on todettu, huomautus ja varoitus ovat olleet vuonna 2017 yleisimmin määrättävät sanktiot.

Lakiuudistuksen jälkeen vuonna 2017 on määrätty kolmessa tapauksessa hyväksymisen peruuttaminen. Tämä on vuosittaisella tasolla enemmän kuin aikaisempina vuosina ennen lakiuudistusta. Ottaen huomioon, että vertailukelpoisia vuosia vanhaan tilintarkastuslakiin (TTL 459/2007) ja entiseen sanktiojärjestelmään verraten ei ole vielä saatavilla, määrätyistä sanktioista tehtyjä johtopäätöksiä ei voida yleistää. Varovaisesti voidaan kuitenkin päätellä, että ankarampiakin sanktioita on alettu käyttää tilintarkastajien valvonnassa. Mahdollisesti ankarampien sanktioiden pelotevaikutus tehostuu myös tämän myötä.

Tilintarkastajien kurinpidolliset ratkaisut ovat julkisia ja saatavilla Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvonnan verkkosivulta. Päätösten julkistaminen perustuu tilintarkastuslakiin (TTL 1141/215) ja sen tarkoituksena on viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden lisääminen. PRH korostaa vuosiraportissa (2018, 6), että julkistamisen tarkoituksena ei ole lisäseuraamusten aiheuttaminen tutkintasian kohteena olevalle tilintarkastajalle. Lain mukaan päätösten tulee olla julkisia, mutta huomautus, varoitus, hyväksymisen peruuttaminen, toimintakielto, uhkasakko tai seuraamusmaksu voidaan kuitenkin julkaista ilman seuraamuksen kohteena olevan nimeä, mikäli tähän on perusteltu syy.

#### **4.5 Yhteenveto tutkimustuloksista**

Analysoidessa sidosryhmien lausuntoja koskien työryhmän mietintöä tilintarkastuslain muuttamiseksi (TEM/2036/00.04.01/2014) pystyttiin lausunnoista erottelemaan seuraavat teemat:

- seuraamusjärjestelmän tehokkuus valvonnan välineenä
- kansallinen ylisääntely
- seuraamusjärjestelmä kokonaisuutena
- taloudelliset seuraamukset

- tilintarkastusalan keskittyminen ja houkuttelevuus
- seuraamusjärjestelmän tulkinnanvaraisuus
- valvonta kokonaisuutena

Sidosryhmien lausunnoissa korostui selkeästi se, että seuraamusjärjestelmän tiukentumisella odotetaan olevan pääasiassa vain negatiivisia vaikutuksia tilintarkastusalaan. Tilintarkastusalan esimerkiksi pelätään keskittyvän entisestään suurten yhtiöiden kesken, koska alan riskit ovat niin suuria, että pienempien yhtiöiden on hankala toimia alalla. Toisaalta myös kansallisen ylisääntelyn seurauksena kasvavat hallinnollinen taakka ja tilintarkastuksen kustannukset nostettiin esiin yhtenä huolen aiheena. Ehdotetut taloudelliset seuraamukset nähtiin useiden lausuntojen mukaan kohtuuttoman suurina verrattuna vastaaviin muihin toimialoihin ja toisaalta tilintarkastajien ansiotasoon.

Myös seuraamus- ja valvontajärjestelmien kokonaisuusarviointia painotettiin monissa lausunnoissa. Valvontaorganisaation ja sanktiojärjestelmän samanaikainen uudistaminen tuovat niin merkittäviä muutoksia, että näitä kokonaisuuksia olisi tullut käsitellä työryhmän mietinnössä kattavammin. Seuraamusjärjestelmän arvioinnin yhteydessä olisi ollut useiden sidosryhmien näkemyksen mukaan tärkeää arvioida tilintarkastajien kurinpidollisen vastuun lisäksi myös kokonaisvastuuta eli sisältäen myös rikosoikeudellisen vastuun ja vahingonkorvausvastuun osa-alueet.

Ainoastaan valvojan eli Patentti- ja rekisterihallituksen lausunnossa seuraamusjärjestelmän uudistus nähtiin selkeästi positiivisena asiana. PRH:n mukaan uusi seuraamusjärjestelmä tuo valvojalle kaivattuja keinoja tehtäviensä hoitamisen tueksi. PRH:n lausunnossa todettiin myös, että uudella järjestelmällä odotetaan olevan entistä paremmin myös väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevä vaikutus.

Vuosien 2016 ja 2017 tutkinta-asioiden tarkastelu osoittaa, että lakiuudistuksen jälkeen

tutkinta-asioita on tullut vireille enemmän kuin ennen tarkasteluvuosia. Saman suuntaisia tuloksia on saatu aiheen aiemmissa tutkimuksissa. Tämän luvun lopussa on esitelty lyhyesti, minkälaisia asioita tilintarkastuslautakunta tutkii ja toisaalta minkälaisilla perusteluilla on päädytty erilaisiin sanktioihin.

## 5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tilintarkastuslakiuudistuksen myötä tilintarkastusvalvonta keskitettiin pääasiassa Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvonnalle. Lisäksi tilintarkastajien seuraamusjärjestelmää uudistettiin ja aikaisemman tilintarkastuslain (TTL 459/2007) mukaisten seuraamusten lisäksi uuteen lakiin (TTL 1141/2015) otettiin mukaan uusia seuraamuksia. Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut tutkia tilintarkastuslakiuudistuksen odotettuja vaikutuksia. Näkökulmaksi tutkimukseen valittiin valvonta- ja seuraamusjärjestelmä uudistus. Tutkimuksen tutkimuskysymys muotoiltiin seuraavasti:

*Kuinka tilintarkastajien seuraamusjärjestelmän uudistus tulee vaikuttamaan tilintarkastusvalvontaan?*

Tutkimuksen kohteena olivat sidosryhmien lausunnot työryhmän mietinnöstä tilintarkastuslain muuttamiseksi (TEM/2036/00.04.01/2014). Lausuntojen sisällönanalyysin avulla keskityttiin tutkimaan seuraamusjärjestelmän uudistuksia koskevia näkemyksiä. Lisäksi tutkimuksessa on analysoitu lyhyesti PRH:n tilintarkastusvalvonnan raportteja. Tämän avulla on haettu vahvistusta sisällönanalyysin antamille tutkimustuloksille.

Teemoina sidosryhmien lausunnoissa korostuvat etenkin kansallisen ylisääntelyn välttäminen ja liian kovien seuraamusten mahdolliset negatiiviset vaikutukset toimiviin tilintarkastajiin ja toisaalta myös tilintarkastusalan kiinnostavuuteen ja haluttavuuteen uusien osaajien näkökulmasta tulevaisuudessa. Useissa lausunnoissa nostettiin esiin myös, että lakiuudistus lisää hallinnollista taakkaa eri osapuolille; tilintarkastajien, tilintarkastusasiakkaiden ja myös valvojien työmäärä tulee uuden sääntelyn myötä lisääntymään. Seuraavaksi on tehty yhteenveto tutkimuksen tulosten arvioinnista.

## 5.1 Tutkimustulosten arviointi

Sidosryhmien odotukset ennen lakiuudistuksen toteuttamista olivat osittain ristiriitaisia. Toisaalta sanktiojärjestelmän uudistaminen nähtiin positiivisessa valossa, jotta Suomessa voitaisiin purkaa jo olemassa olevaa kansallista ylisääntelyä. Toisaalta taas samaan teemaan liittyen painotettiin, että ehdotetussa laissa ei ole hyödynnetty jäsenvaltiojoustoja niin hyvin kuin olisi ollut mahdollista. Useissa lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että ankarampi sanktiojärjestelmä tuo negatiivisia vaikutuksia tilintarkastusalalle muun muassa tilintarkastajien sekä tilintarkastusasiakkaiden hallinnollisen taakan ja siten myös kulujen kasvamisen muodossa.

Tilintarkastusalan pelätään lausuntojen mukaan tulevaisuudessa kärsivän myös asiantuntijoiden hiipuvasta kiinnostuksesta toimia päävastuullisina tilintarkastajina, koska rajoittamaton vahingonkorvausvastuu yhdistettynä muihin mahdollisiin taloudellisiin seuraamuksiin kasvattavat vastuun tuoman riskin niin suureksi. Työryhmän mietinnössä (TEM/2036/00.04.01/2014) todetaan, että on tilintarkastusalalle tärkeää, että alalle hakeutuu sitoutunutta uutta työvoimaa. Mietinnön mukaan uudistusten vaikutuksia alan houkuttelevuuteen on hankala arvioida. Tämän tutkimuksen perusteella sääntelyn kiristäminen, tässä tapauksessa tilintarkastajien valvonnan ja heille langetettavien seuraamusten osalta, vaikuttaisi aiheuttavan juuri päinvastaisen reaktion eli kiinnostuksen toimialaa kohtaan pelätään hiipuvan.

Etenkin tilintarkastuspalveluita tarjoavien yhtiöiden sekä tilintarkastajien edunvalvontajärjestön lausunnoissa korostuivat ehdotetun sanktiojärjestelmän taloudellisten sanktioiden kohtuuttomuus ja toisaalta koko järjestelmän monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus. Valvojanäkökulmasta sen sijaan ehdotettuihin uudistuksiin oltiin tyytyväisiä ja seuraamusjärjestelmään nimenomaisesti toivottiin uusia sanktiomuotoja parantamaan järjestelmän ohjailevuutta ja toimivuutta myös ennaltaehkäisevästi. On loogista, että edellä mainittujen tahojen näkemykset ovat



hyvin vastakkaiset, kun lausuntonsa ovat antaneet valvottavat ja valvoja. Useiden sidosryhmien lausunnoissa sanktioihin oli otettu vain lyhyesti ja yleisellä tasolla kantaa tai seuraamusjärjestelmää ei käsitelty lainkaan. On edelleen luonnollista, että tahot, joihin lakiuudistuksella on suurin vaikutus, ottavat asiaan kantaa kattavimmin ja nostavat korostetusti esiin ehdotetun uudistuksen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia.

Yksi lausunnoissa esiin nostetuista teemoista oli tämän tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä esitelty hyvän tilintarkastustavan käsite ja etenkin sen noudattamisen haastavuus. Tilintarkastajien toiminnalle ei voida asettaa selkeitä, yleispäteviä kuhunkin tarkastustoimeksiantoon sopivia ohjeita. Tilintarkastusalalla toimivat yhtiöt ja edunvalvontajärjestö Suomen Tilintarkastajat ry peräänkuuluttivat sitä, että tilintarkastajan pitäisi voida tietää jo työtä tehdessään, mikä tulkitaan milloinkin huolelliseksi toiminnaksi ja että asia ei jäisi täysin jälkikäteisarvioinnin varaan. Toimintatapa, jossa jälkikäteen arvioidaan ja mahdollisesti määrätään sanktio siitä, että tilintarkastaja ei ole noudattanut hyvää tilintarkastustapaa, saa runsaasti arvostelua osakseen ja tähän toivottiin lausunnoissa muutosta.

Sidosryhmien lausuntojen perustana on ollut työryhmän mietintö, ja lopulliseen tilintarkastuslakiin sanktiojärjestelmä säädeltiin vähemmän ankaraksi kuin mitä alun perin ehdotuksessa oli esitetty. Lakiin otettiin mukaan taloudellinen seuraamusmaksu, mutta se toimii seuraamuksena vain jäähdyttelyajan rikkomustapauksissa. Myös ehdotettua enimmäissummaa laskettiin alkuperäisesti ehdotetusta. Sidosryhmien lausunnoissa tätä oli ehdotettu ja sidosryhmien näkemys oli, että muita taloudellisia sanktioita ei tulisi lisätä lakiin. Vaikuttaisi siltä, että lakiuudistuksen yhteydessä sidosryhmien näkemyksiä on otettu huomioon. Lainsäätämisen yhteydessä harkitaan kokonaisuuksia ja käytetään asiantuntija-apua, jotta saadaan säädettyä toimivaa lainsäädäntöä, jolla toiveiden mukaisesti olisi positiivisia vaikutuksia, eikä negatiivisia seurauksia olisi löydettävissä aikojenkaan kuluttua.

Tutkimuksen empirian perusteella voidaan mahdollisesti vetää varovainen johtopäätös, että tilintarkastusvalvonnassa on otettu hieman ankarampi linja sanktioiden suhteen käyttöön lakiuudistuksen jälkeen. Tutkinta-asioissa näkyy hieman kasvua lakiuudistuksen seuraamuksena eli tutkinta-asioita on tullut vireille enemmän lakiuudistuksen jälkeen kuin ennen sitä. Myös tilintarkastuslautakunnalle esiteltyt tutkinta-asiat lisääntyivät ja toisaalta tilintarkastuslautakunta määräsi 24/27 tapauksessa sanktion. Tästä voidaan päätellä, että tilintarkastusvalvonta toimii tehokkaasti. Tilintarkastusvalvonta harkitsee, mitkä tutkinta-asiat eivät edellytä seuraamuksia ja toisaalta missä tapauksissa tilintarkastuslautakunnan tulee selvittää asiaa tarkemmin. Vuoden 2017 perusteella tilintarkastuslautakunnalle esiteltyt tutkinta-asiat ovat olleet aiheellisia.

## **5.2 Tutkimuksen arviointi**

Tutkimuksen validiteetilla tarkoitetaan yksinkertaistettuna, että tutkitaanko sitä mitä on tarkoitus tutkia. Validiteetilla tarkoitetaan siis tietyllä tapaa tutkimuksen luotettavuutta siitä näkökulmasta, onko käytetty tutkimustapa ja -aineisto tutkimuksen kannalta luotettava. (Metsämuuronen 2010, 65) Tämä tutkimus toteutettiin vaikutusarviona, koska tilintarkastuslakiuudistuksen ja sen myötä valvonta- ja seuraamusjärjestelmien muutosten konkreettiset vaikutukset alkavat näkyä vasta ajan kuluessa. Tässä tapauksessa, kun lakiuudistus on hyvin tuore tutkimuksellisesta näkökulmasta, on katsottu, että tilintarkastusalaan kytkeytyvien sidosryhmien lausunnot antavat arvokasta tietoa siitä, minkälaisia vaikutuksia lakiuudistuksella odotetaan olevan. Näin ollen tutkimuksen validiteetin voidaan katsoa olevan suhteellisen hyvällä tasolla.

Hirsjärvi et al. (2009, 231) toteavat, että tutkimuksen reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimustulosten toistettavuutta. Toistettavuus voidaan todeta esimerkiksi siten, että kaksi eri tutkijaa saavuttavat erillisissä tutkimuksissaan samanlaisia tutkimustuloksia. Tämän tutkimuksen reliabiliteetin voidaan katsoa olevan kohtalaisella tasolla, koska

aineiston analyysin pohjana ovat sidosryhmien lausunnot työryhmän mietinnöstä koskien ehdotettuja muutoksia tilintarkastuslakiin. Mikäli tutkimuksen toistaisi toinen tutkija, aineisto olisi sama ja tutkijan subjektiivisuudesta huolimatta lausuntojen tulkinnassa päädyttäisiin todennäköisesti samankaltaisiin tuloksiin ja johtopäätöksiin.

Mäkelän (1990, 47) mukaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen toistettavuutta ei voida käsitellä kvantitatiivisen tutkimuksen tavoin reliabiliteettiongelmana. Sen sijaan Mäkelän mukaan laadullisessa tutkimuksessa tulisi kiinnittää huomiota:

- aineiston merkittävyyteen ja yhteiskunnalliseen tai kulttuuriseen paikkaan
- aineiston riittävyyteen ja analyysin kattavuuteen sekä
- analyysin arvioitavuuteen ja toistettavuuteen.

Edellä mainituista näkökulmista arvioiden tämän tutkimuksen aineiston voidaan katsoa olevan merkittävä, koska lainvalmistelun osana käytetyt lausunnot antavat arvokasta tietoa siitä, minkälaisia odotuksia lakiuudistuksen vaikutuksiin kohdistuu. Aineistoa voidaan pitää tämän tutkimuksen tutkimuskohteen kannalta merkittävänä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa ei ole aineiston riittävyyteen määriteltyä mittaria (Mäkelä 1990, 52). Tätä tutkimusta varten on käyty läpi kaikki lausunnot, jotka on annettu liittyen Tilintarkastuslain muutokset -työryhmän mietintöön. Lausunnoista kahdessatoista oli otettu kantaa tutkimuksen aiheen kannalta relevantteihin muutoksiin. Lausuntojen määrä ei ole lukumäärällisesti kovin merkittävä, mutta analyysi kohdistuu kaikkiin niihin lausuntoihin, jotka aiheesta on annettu. Näin ollen tutkimuksen aineiston ja sen myötä aineiston analyysin voidaan katsoa olevan vähintään kohtalaisella tasolla.

Analyysin arvioitavuudella Mäkelä (1990, 53) tarkoittaa sitä, että lukijan tulee pystyä seuraamaan tutkijan päättelyä ja toisaalta toistettavuus tarkoittaa sitä, että analyysissa luokittelu ja sen perustelut on tehty siten, että toinen tutkija päätyy samanlaisiin tutkimustuloksiin noudattamalla samoja luokitteluperusteita. Tähän näkemykseen on

otettu kantaa jo aiemmin tässä luvussa eli sisällön analyysin katsotaan olevan toistettavissa.

Tutkimuksen vaikutusarvio-luonteesta johtuen tutkimustuloksiin tulee suhtautua varauksella, koska tutkimus pohjautuu pääasiassa ennen lakiuudistusta annettuihin lausuntoihin. Tutkimustulokset eivät ole tämän vuoksi yleistettävissä, koska analysoitu aineisto perustuu sidosryhmien ennakko-odotuksiin. Todelliset vaikutukset tilintarkastusvalvonnassa ja seuraamusjärjestelmän muutoksessa alkavat vähitellen näkyä, kun Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastuslautakunta antaa päätöksiä uuden lain perusteella ja toisaalta esimerkiksi myöhemmin voidaan todeta, onko sääntelyn tiukentumisella nähtävissä vaikutuksia toimialan houkuttelevuuteen.

### **5.3 Jatkotutkimusaiheet**

Muutaman vuoden kuluttua olisi mielekästä tehdä tutkimus siitä, minkälaisia vaikutuksia tilintarkastuslakiuudistus on konkreettisesti aiheuttanut valvojan näkökulmasta. Mikäli vastaava tutkimus toteutettaisiin myöhemmin, olisi tarkoituksenmukaista esimerkiksi haastattelun keinoin tutkia PRH:n tilintarkastusvalvonnan näkemyksiä siitä, minkälaisia vaikutuksia lakiuudistuksella nähdään olevan.

Ajan kuluessa Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvonta määrää kurinpidollisia seuraamuksia ja tällöin olisi mahdollista verrata vanhoihin, ennen lakiuudistusta tehtyihin ratkaisuihin, onko muutos ollut nähtävillä. Lisäksi olisi kiinnostavaa tutkia, kuinka hyvin uudet sanktiot on otettu tilintarkastuslautakunnassa käyttöön ja sitä kautta tutkia, onko lakiuudistuksessa onnistuttu tästä näkökulmasta eli onko tilintarkastuslakiin säädelyt tarkoituksenmukaiset seuraamukset.

Toisaalta seuraamusjärjestelmän uudistamisella odotetaan mahdollisesti olevan

vaikutusta myös tilintarkastusalan keskittymiseen ja yleiseen houkuttelevuuteen. Patentti- ja rekisterihallituksen tilintarkastusvalvonta järjestää HT- ja KHT-tutkintojen kokeet, joten olisi ainakin muutaman vuoden kuluttua kiinnostavaa tutkia, onko ollut nähtävissä esimerkiksi tenttien suorittajien määrissä laskua, mikä indikoisi alan houkuttelevuuden kärsineen.

Tilintarkastuslakiuudistuksen tutkiminen tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen näkökulmasta toisi paljon lisäarvoa lakiuudistuksen vaikutusarviointiin. Kyseisiin ryhmiin lakiuudistuksella on oletettavasti ollut vaikutus, joten vaikutuksen eri muodot ja myös niiden koettu volyyymi olisi kiinnostava tutkimusaihe, joka tarjoaisi tärkeää lisätietoa aiheen ympärille. Lausuntokierroksen tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että sidosryhmät näkevät asian siten, että tilintarkastajille aiheutuu uudesta lainsäädännöstä johtuen lisää hallinnollista taakkaa ja sen myötä kustannukset kasvavat. Tutkimuksen voisi toteuttaa siitä näkökulmasta eli että onko lakiuudistuksella todellisuudessa nähtävillä vaikutuksia myös tilintarkastajien kannalta.

Jatkotutkimuksen aiheena kiinnostavaa olisi myös lakiuudistuksen vaikutusten tutkiminen tilintarkastusvelvollisten eli tilintarkastuksen kohteiden näkökulmasta. Olettamana lakiuudistuksen taustalla oli, että tilintarkastusvelvollisiin asti vaikutuksia ei juuri ilmenisi, joten aiheen tutkiminen antaisi tärkeää tietoa siitä, oliko lainvalmistelussa esitetty oletama oikea. On odotettavissa, että tilintarkastusvelvolliset seuraavat tilintarkastusalan kehitystä ja toisaalta mikäli tilintarkastajien työ ja kustannukset kasvavat, niin oletusarvoisesti tällä voisi olla vaikutusta esimerkiksi tilintarkastuspalkkioiden suuruuteen ja siten heijastua myös tilintarkastusvelvollisten toimintaan. Tässä tutkimuksessakin on viitattu lakiuudistusten vaikutusten tutkimisen merkittävyyteen, joten mahdollisten konkreettisten vaikutusten todentaminen toisi lisäarvoa aiheen tutkimukseen.

## LÄHTEET

Ardelean, A. 2013. Auditors' Ethics and their Impact on Public Trust, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 92, 55-60.

Beattie, V., Fearnley, S. & Hines, T. 2013. Perceptions of factors affecting audit quality in the post-SOX UK regulatory environment, *Accounting and Business Research*, 43, 1, 56-81.

Burns, J. & Fogarty, J. 2010. Approaches to auditing standards and their possible impact on auditor behavior, *International Journal of Disclosure and Governance*, Vol 7,4, 310-319.

DeFond, M. 2010. How should the auditors be audited? Comparing the PCAOB Inspections with the AICPA Peer Reviews, *Journal of Accounting and Economics*, Vol 49, 1-2, 104-108.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere, Vastapaino.

Fraser, N. 2010. A single set of worldwide auditing standards: The road is long ..., *International Journal of Disclosure and Governance*, Vol 7, 4, 298-309.

García Osma, B., Gisbert, A. & de las Heras Cristóbal, E. 2014. Public oversight systems for statutory auditors in the European Union, *European Journal of Law and Economics*, Vol 44, 3, 517-552.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 70/2016 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi. HE 254/2014 vp.

Halonen, K. & Steiner, M-L. 2009. Tilintarkastusprosessi käytännössä. Helsinki, WSOYpro Oy.

Harper, A., Leatherbury, L., Machuca, A. & Phillips, J. 2012. The Impact Of Switching To International Financial Reporting Standards On United States Businesses, Journal of International Education Research, Vol 8, 4, 467-472.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Helsinki, Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Horsmanheimo, P. & Steiner, M-L. 2017. Tilintarkastus - Asiakkaan opas. Helsinki, Alma Talent.

Keinänen, A. 2013. Miksi ja miten sääntelyn noudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa? Lakimies 6/2013. pp. 1099–1117.

Keinänen, A. 2016. Lakien vaikutuksia kannattaa seurata. Edilex.fi. Saatavilla: <https://www-edilex-fi.ezproxy.cc.lut.fi/uutiset/47682?allWords=kein%C3%A4nen&offset=41&perpage=20&sort=relevance&searchSrc=1&advancedSearchKey=654237>

KHT-yhdistys ry. 2014. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi sekä luonnoksista esityksiin liittyviksi asetuksiksi. Saatavilla: <http://www.suomentilintarkastajat.fi/yhdistys/edunvalvontaa-ja->

- saantelyhankkeita/tilintarkastuslaki-1.1.2016-alkaen/lakihankkeen-aiempia-vaiheita
- Knechel, W.R. 2013. Do Auditing Standards Matter? Current Issues in Auditing, Vol 7, 2, A1-A16.
- Korkeamäki, A-M. 2017. Tilintarkastuksen perusteet. Helsinki, Sanoma Pro Oy.
- Lakimiesuutiset. 2014. Tilintarkastuslain kokonaisuudistus voimaan 1.7.2007 [verkkodokumentti]. [Viitattu 1.8.2018]. Saatavilla <https://lakimiesuutiset.fi/tilintarkastuslain-kokonaisuudistus-voimaan-1-7-2007/>
- Lennox, C. & Pittman, J. 2010. Auditing the auditors: Evidence on the recent reforms to the external monitoring of audit firms, Journal of Accounting and Economics, Journal of Accounting and Economics, Vol 49, 1-2, 84-103.
- Loft, A., Humphrey, C. & Turley, S. 2006. In pursuit of global regulation: Changing governance and accountability structures at the International Federation of Accountants (IFAC), Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol 19, 3, 428-451.
- Löhlein, L. 2016. From peer review to PCAOB inspections: Regulating for audit quality in the U.S., Journal of Accounting Literature, Vol 36, 28-47.
- Metsämuuronen, J. 2010. Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä 4. International Methelp 2011. 4. korjattu laitos.
- Mähönen, J. 2008. Tilintarkastaja väärinkäytösten paljastajana. Defensor Legis, N:o 4, 584-605.
- Newman, D., Patterson, E. & Smith, J. 2005. The Role of Auditing in Investor Protection. The Accounting Review 80, 1, 289-313.



Oikeusministeriö. 2007. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:06 [verkkodokumentti]. [Viitattu 28.10.2018]. Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>

Patentti- ja rekisterihallitus. 2016. Mitä on hyvä tilintarkastustapa? [verkkodokumentti]. [Viitattu 17.4.2017]. Saatavilla <https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastuksenlaatu/mitaonhyvatilintarkastustapa.html>

Patentti- ja rekisterihallitus. 2017a. Laaduntarkastukset [verkkodokumentti]. [Viitattu 15.10.2017]. Saatavilla <https://www.prh.fi/fi/tilintarkastusvalvonta/tilintarkastuksenlaatu.html>

Patentti- ja rekisterihallitus. 2017b. Kertomus PRH:n tilintarkastusvalvonnan toiminnasta 2016 [verkkodokumentti]. [Viitattu 10.10.2018]. Saatavilla [https://www.prh.fi/stc/attachments/tilintarkastusvalvonta/Tilintarkastusvalvonnan\\_toimintakertomus\\_2016.pdf](https://www.prh.fi/stc/attachments/tilintarkastusvalvonta/Tilintarkastusvalvonnan_toimintakertomus_2016.pdf)

Patentti- ja rekisterihallitus. 2018a. Tutkinta-asioiden ja laillisuusvalvonnan vuosiraportti [verkkodokumentti]. [Viitattu 16.7.2018]. Saatavilla [https://www.prh.fi/stc/attachments/tilintarkastusvalvonta/Tutkinta-asioiden\\_laillisuusvalvonnan\\_vuosiraportti.pdf](https://www.prh.fi/stc/attachments/tilintarkastusvalvonta/Tutkinta-asioiden_laillisuusvalvonnan_vuosiraportti.pdf)

Patentti- ja rekisterihallitus. 2018b. Kertomus PRH:n tilintarkastusvalvonnan toiminnasta 2017 [verkkodokumentti]. [Viitattu 10.10.2018]. Saatavilla [https://www.prh.fi/stc/attachments/tilintarkastusvalvonta/Toimintakertomus\\_2017\\_FI.pdf](https://www.prh.fi/stc/attachments/tilintarkastusvalvonta/Toimintakertomus_2017_FI.pdf)

Pflugrath, G., Martinov-Bennie, N. & Chen, L. 2007. The impact of codes of ethics and experience on auditor judgements. *Managerial Auditing Journal*, Vol 22, 6, 566-589.

Smith, J. L. 2012. Investors' Perceptions of Audit Quality: Effects of Regulatory Change. *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, Vol 31, 1, 17-38.

Suomen Tilintarkastajat ry. 2016a. Mitä on tilintarkastus? [verkkodokumentti]. [Viitattu 17.4.2017]. <https://www.suomentilintarkastajat.fi/tilintarkastus/mita-on-tilintarkastus>

Suomen Tilintarkastajat ry. 2016b. Mitä on hyvä tilintarkastustapa? [verkkodokumentti]. [Viitattu 17.4.2017]. Saatavilla <https://www.suomentilintarkastajat.fi/tilintarkastus/mita-on-hyva-tilintarkastustapa>

Tala, J. 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki, Edita Publishing Oy.

Vahtera, V. 2015. Tilintarkastajatutkintojen ja tilintarkastajien valvonnan uudistaminen. Tampere, Tampereen Yliopistopaino Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2011. Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa [verkkodokumentti]. [Viitattu 28.10.2018]. Saatavilla <https://www.vtv.fi/julkaisut/laadukas-lainsaadanto-osana-valtiontaloudellista-paatoksentekoa/>

**Lausunnot tilintarkastuslain muutokset – työryhmän mietinnöstä, Työ- ja elinkeinoministeriö**

Elinkeinoelämän keskusliitto EK (2016)

Korkein hallinto-oikeus (2016)

KPMG Oy Ab (2016)

Nasdaq Helsinki Oy (2016)

Oikeusministeriö (2015)

Oy Tuokko Ltd (2016)

Patentti- ja rekisterihallitus (2016)

PricewaterhouseCoopers Oy (2016)

Suomen Tilintarkastajat ry (2016)

Suomen Yrittäjät ry (2016)

Tilintarkastuslautakunta TILA (2015)

Valtiovarainministeriö (2016)