



5.12.2014

FIVA 1/01.01.01/2014

Julkinen

Eduskunnan talousvaliokunta

Asiantuntijakutsu talousvaliokuntaan / HE 254/2014 vp

Finanssivalvonnan lausunto

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Finanssivalvonnan kuultavaksi hallituksen esityksestä tilintarkastuslaiksi ja laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta sekä eräiksi niihin liittyvistä laeista.

Finanssivalvonta esittää kunnioittaen seuraavan.

Tilintarkastusvalvonta osana finanssimarkkinoiden valvontaa

Finanssivalvonta on aikaisemmissa lausunnoissaan tilintarkastajajärjestelmän uudistamisesta tuonut esiin tilintarkastusjärjestelmän merkitystä toimiville finanssimarkkinoille. Finanssivalvonta pitää hallituksen esityksessä asetettua tavoitetta – yhtenäinen, selkeä ja kansainvälisesti uskottava tilintarkastusjärjestelmä – erittäin kannatettavana. Vahvasti ylikansallisen luonteen omaavalla finanssimarkkinoiden sääntelyllä pyritään ensisijaisesti turvaamaan markkinoiden toimivuus. Finanssimarkkinoiden toimivuuden kannalta ydinkysymys on luottamus ja vakaus. Luottamusta ja vakautta ylläpidetään mm. tilintarkastuksen hyvällä laadulla, läpinäkyvyydellä sekä tehokkaalla tilintarkastusvalvonnalla. Asia on Finanssivalvonnalle tärkeä.

Finanssimarkkinoiden edellyttämää korkeatasoista valvontaa tukisi Finanssivalvonnan valtuudet tutkia tilintarkastajien toimintaa valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan valvonnan yhteydessä. Toisaalta Finanssivalvonta katsoo, että sen valvonta-, tarkastus- ja sanktio-organisaatio edesauttaisi myös tilintarkastajien toiminnan valvontaa. Näillä perusteilla Finanssivalvonta kannattaa hallituksen esityksessä ehdotettua Finanssivalvonnan itsenäistä toimivaltaa tutkia tilintarkastajien toimintaa Finanssivalvonnan muun valvonnan yhteydessä.

Finanssivalvonta katsoo, että finanssisektorin toimijoiden tilintarkastajien valvojalla tulee olla käytössään paitsi selkeät toimintavaltuudet myös ajan tasainen kokonaiskuva finanssimarkkinoilla toimivien riskeistä. Tästä syystä Finanssivalvonnalla tulisi olla oikeus vaihtaa tietoja Euroopan tilintarkastajien valvontaelinten komitean (CEAOB) kanssa samalla tavalla, kuin Euroopan valvontaviranomaisten (ESAt) kanssa. Samoin Finanssivalvonnan valvontatehtävä saattaa esimerkiksi edellyttää asian valmiste-



lua Eurooppa-tasolla ISA-standardien yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Yhteistyö ulkomaisten valvojien ja valvontakomiteoiden kanssa on yksi globaalin normiston valvonnan tärkeitä lähtökohtia. Tämän vuoksi Finanssivalvonta ehdottaa Finanssivalvonnalle oikeutta luovuttaa tietoja Euroopan tilintarkastajien valvontaelinten komitealle lisättäväksi lakiin Finanssivalvonnasta 71 § 1 momentin 3 tai 8 kohtaan.

Finanssivalvonta kiinnittää valiokunnan huomiota myös siihen, että uusi tilintarkastusdirektiivi ja -asetus (voimaan 17.6.2016) tuovat muutoksia yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastukseen. Asetuksessa säädetään mm. finanssivalvojan ja yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen¹ tilintarkastajan/tilintarkastusyhteisöjen velvollisuudesta käydä tehokasta vuoropuhelua. Vuorovaikutuksella edistetään finanssivalvojiin että tilintarkastajilla hallussa olevien tietojen välittymistä ja niiden hyödyntämistä. Sekä Euroopan pankkivalvontaviranomainen että Euroopan vakuutusvalvontaviranomainen valmistelee vuoropuhelusta ohjeistusta finanssimarkkinavalvojille.

Hallituksen esityksessä kirjataan ensimmäistä kertaa Finanssivalvonnan ja Tilintarkastusvalvonnan välinen yhteistyö osaksi lainsäädäntöä. Finanssivalvonta kannattaa hallituksen esitystä, koska molemmilla valvoilla on vahva yhteinen intressi tilintarkastuksen laadun varmistamiseksi. Finanssivalvonnan erityisen tehtävän ja aseman takia finanssimarkkinoilla Finanssivalvonta pystyy tunnistamaan tilanteita, jotka liittyvät mahdollisesti myös yleisemmin tilintarkastuksen laatuun sekä finanssisektori- että toimijakohtaisesti. Finanssivalvonta katsoo, että yhteistyö edistää tilintarkastusvalvonnan tehokkuutta. Finanssivalvonta pitää myös tärkeänä, että yhteistyövelvoite on kirjattuna lainsäädäntöön.

Hallituksen esityksen perustelut sisältävät pohdintaa (s.41–42) tilintarkastajien valvonnan ja Finanssivalvonnan valvonnan näkökulmaeroista ja valvonnan eri kohteista. Finanssivalvonta jakaa sen käsityksen, että tilintarkastajien valvonta on oma erillinen valvontalaji eikä se ole tilinpäätösvalvontaa tai vakavaraisuusvalvontaa. Samalla Finanssivalvonta toteaa, että

¹ . Yleisen edun kannalta merkittävällä yhteisöjä ovat nykylainsäädännön mukaan seuraavat yhteisöt:

- julkisen kaupankäynnin kohteena olevat yhteisöt (TTL 2 §)
- luottolaitokset (LLL 8 §)
- sijoituspalveluyritykset (SipAL 3 §)
- omistusyhteisöt (LLL 15 §)
- vakuutusyhtiöt (VYL 1 §)
- työeläkevakuutusyhtiöt (TVYL 1 §)
- vakuutusomistusyhteisöt (VYL 8 §, VyhdL 6 b §)
- suuret vakuutusyhdistykset (VyhdL 1 §)
- B-eläkesäätiöt ja AB-eläkesäätiöt (eläkesäätiölaki 2 §)
- eläkekassat, jotka harjoittavat lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa (vakuutuskassalaki 3 §)
- Maatalousyrittäjien eläkelaitos MELA (maatalousyrittäjien eläkelaki 2 §)
- Merimieseläkekassa MEK (merimieseläkelaki 2 §)
- talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisö



5.12.2014

FIVA 1/01.01.01/2014

Julkinen

Euroopan johtaviin ja jo pitkään toimineihin tilintarkastusvalvojiin lukeutuvat UK, Alankomaat ja Norja toimivat samassa organisaatiossa yhdessä tilinpäätösvalvonnan ja Norjassa lisäksi vakavaraisuusvalvonnan kanssa. Eri valvontatehtävien yhdistäminen ei ole näissä valvoissa vallalla oleva huoli. Nämä ja monet muut valvojat pohtivat ennemminkin valvontatoiminnan tehostamista sekä synergioiden ja osaamisen maksimaalista hyödynämistä haastavassa toimintaympäristössä.

Tilintarkastusvalvonnan rakenne

Tilintarkastusvalvonnan tehtäviä on hallituksen esityksessä ehdotettu nykykäytäntöä enemmän virkamiesyksikön hoidettavaksi ja päätettäväksi. Hallituksen esityksen mukaan Tilintarkastusvalvonnassa toimisi virkamiesyksikkö sekä valtioneuvoston nimittämä ratkaisutoiminnassaan itsenäinen Tilintarkastuslautakunta. Finanssivalvonta kannattaa pääsääntöisesti ehdotettua työnjakoa.

Finanssivalvonta pitää mahdollisena kehittää rakennetta myös siten, että lautakunnan tehtäväksi säädettäisiin ainoastaan hallinnollisista seuraamuksista määrääminen. Tällöin valvonnan ja sanktioinnin riippumattomuus toisistaan toteutuisi myös tilintarkastusvalvonnassa. Lautakuntatyypinen kurinpitoelin on käytössä useassa Euroopan maassa. EU:n uuden tilintarkastusasetuksen mukaan tilintarkastajien osallistumisen kuripidollisen lautakunnan toimintaan on mahdollista. Tilintarkastajien osallistuminen vahvistaisi Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan tilintarkastustoimialaosamista kurinpidollisissa ratkaisuissa. Virkamiesyksikkö voisi hyödyntää Tilintarkastuslautakuntaa neuvoa antavana tahona, mikä osaltaan tukisi päätöksenteon riittävän laajaa valmistelua (governance).

Valvonnan rahoittaminen

Hallituksen esityksessä ei esitetä lisäresursseja Finanssivalvonnalle. Vaikka Finanssivalvonnan valvonta on tarkoitettu rajalliseksi tutkinnalliseksi valvonnaksi, niin ammattimaisesti hoidettu tilintarkastusvalvonta edellyttää erityisosaamista kuten osaamista ISA-standardien soveltamisesta ja osaamisen jatkuvaa ylläpitoa. Tämä edellyttää resurssointia tehtävään.

Finanssivalvonta pitää ongelmallisena sitä, ettei valvontakustannusten kattamista ole käsitelty hallituksen esityksessä riittävän yksityiskohtaisesti. Hallituksen esitykseen ei muun muassa ole sisällytetty valvontamaksuja koskevaa lakiehdotusta.

FINANSSIVALVONTA


Jarmo Parkkonen
Osastopäällikkö


Tiina Visakorpi
Toimistopäällikkö