



7.1.2016

FIVA 1/01.01.00/2016

Julkinen

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntöne TEM/2036/00.04.01/2014, TEM076:00/2014

Finanssivalvonnan lausunto Tilintarkastuslain muutokset -työryhmän mietinnöstä

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on pyytänyt 18.11.2015 Finanssivalvonnan lausuntoa Tilintarkastuslain muutokset -työryhmän mietinnöstä tilintarkastuslain ja siihen liittyvän muun sektorilainsäädännön muuttamiseksi. Finanssivalvonta esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Finanssivalvonta tukee työryhmän useita linjauksia kuten pienyrityshelpotusten käyttöönottoa sekä jäsenvaltio-optioiden hyödyntämistä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksissa. Kummatkin tukevat suhteellisuusperiaatteen soveltamista Suomen verraten pienillä tilintarkastusmarkkinoilla.

Tilintarkastuksen korkea laatu on Finanssivalvonnan erityisen tärkeää finanssimarkkinoiden vakauden ja luotettavuuden näkökulmasta. Finanssivalvonnan mielestä korkea laatu pienillä tilintarkastusmarkkinoilla globaalissa ja haastavassa toimintaympäristössä saavutetaan parhaiten noudattamalla tiukasti kansainvälisiä käytäntöjä ja sääntöjä (single rule book). Poikkeamalla yleisestä kansainvälisestä käytännöstä ja EU:n sääntelystä tuskin saadaan aikaan parempaa tilintarkastussääntelyä, jolla edistettäisiin Suomen tilintarkastusmarkkinoiden kehittymistä ja siten koko elinkeinoelämää. Finanssivalvonta arvioi, ettei tilintarkastuksen laatu ole kattavasti ja itsestään selvästi korkealla tasolla Suomessa, mikä alleviivaa muutoksen tarvetta kohti kansainvälisiä käytäntöjä.

Finanssivalvonnan mielestä on siten tärkeää, että lakisääteisen tilintarkastuksen sisältö ja se, mitä siitä raportoidaan tilintarkastuskertomuksessa, saatetaan tässä tilintarkastuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa kansainvälisesti vertailukelpoiseksi. Finanssivalvonta ehdottaa, että

- toimintakertomuksen tilintarkastuksesta tulisi luopua
- erillisestä hallinnon tarkastuksen käsitteestä tulisi luopua ja että
- ylimääräisistä lausumista tilintarkastuskertomuksessa tulisi luopua.

7.1.2016

FIVA 1/01.01.00/2016

Julkinen

Tämän lisäksi Finanssivalvonta ehdottaa, että

- yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen määritelmään luodaan yhtenäinen lähestymistapa
- tarkastusvaliokuntien eri järjestäytymismalleja kartoitetaan laajemmin
- seuraamusjärjestelmän taloudellisista seuraamuksista säädetään kahdessa vaiheessa siten, että nyt säädetään vain EU-sääntelyn minimivaatimusten mukaisista taloudellisista seuraamuksista
- tilintarkastusasetuksessa säädetty finanssimarkkinoihin ja PIE-yhteisöihin liittyvät erityistehtävät ratkaistaan jatkovalmistelun aikana.

1. Toimintakertomuksen tilintarkastuksesta tulisi luopua

Mietinnössä ehdotetaan, että toimintakertomus olisi ns. täyden tilintarkastuksen kohteena. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan toimintakertomuksen tilintarkastuksesta tulisi luopua Euroopan vallitsevan käytänteen mukaisesti.

Taloudellisen raportointi kehityksessä pysyttävä mukana

Taloudellinen raportointi sisältää enenevissä määrin ei-taloudellista informaatiota, riski-informaatiota ja tulevaisuuteen suuntautuvaa informaatiota, joiden tilintarkastus on työlästä tai suorastaan mahdotonta. Taloudellisen raportoinnin maailmanlaajuinen kehitys etenkin finanssimarkkinoilla edellyttää yritystä kertomaan tämän tyyppisistä asioista. Taloudellisen raportoinnin lukijat kärsivät, mikäli suomalaisyritykset – suuret ja pienet – eivät voi joustavasti ilman erityisjärjestelyjä¹ pysyä raportoinnin kehityksessä mukana verrokkirytysten rinnalla. Lisäksi toimintakertomuksen tilintarkastuksesta aiheutuu lisäkustannuksia yhtiöille.

Finanssivalvonta on erityisen huolissaan siitä, ettei tilintarkastajien esittämiä vaikeuksia tilintarkastaa edellä mainittuja tietoja tunnut otettavan vakavasti. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan jo tällä hetkellä toimintakertomukset saattavat sisältää tietoja esimerkiksi tulevaisuuden näkymistä, jotka eivät välttämättä ole kansainvälisten tilintarkastusstandardien perusteella tilintarkastettavissa. Erilaisista vaatimuksista säädettyä tulisi aina huolehtia siitä, että tilintarkastajat voivat noudattaa kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja lakisäätöiden tehtävien suorittamisessa. Samaten taloudellisen raportoinnin lukijoille ei tulisi antaa väärää kuvaa siitä, minkälaiset tiedot on aidosti varmennettavissa tilintarkastuksen tasoisena.

Toimintakertomuksen tarkastusvaatimus tiukentunut

Tilinpäätös- ja tilintarkastusdirektiivien uudistamisen yhteydessä vaatimus tilintarkastajan lausunnosta toimintakertomuksen tarkastuksesta laajentui aiemmasta ristiriidattomuuslausunnon vaatimuksesta merkittävästikin.

¹ Tällaisia erityisjärjestelyjä on muun muassa tietojen esittäminen erillisessä raportissa toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen ulkopuolella tai tietojen kokonaan esittämättä jättäminen tai dokumentaation kehittäminen niin perusteelliseksi, että tiedot toimintakertomuksessa voidaan tilintarkastaa.

7.1.2016

FIVA 1/01.01.00/2016

Julkinen

Tarkastusvaatimuksen tiukentuminen oli Finanssivalvonnan mielestä kannatettava, koska toimintakertomus on kiistatta sijoittajille ja muille sidosryhmille tärkeä tietolähde oli kyse finanssimarkkinoilla toimivista yrityksistä tai esimerkiksi asunto-osakeyhtiöistä.² Toimintakertomuksen tarkastusvaatimuksen tiukentuminen edelleen tilintarkastuksen tasoiseksi varmennuksiksi aiheuttaisi sen sijaan edellä Finanssivalvonnan kuvaamia ongelmia.

Eräät tahot ovat perustelleet toimintakertomuksen tilintarkastuspakon säilyttämistä sillä, että edellä mainitun laajennuksen takia eurooppalainen kehitys olisi etenemässä kohti täyttä tilintarkastuspakkoa.

Finanssivalvonnan tiedossa ei kuitenkaan ole, että tilinpäätös- ja tilintarkastusdirektiiviä oltaisiin jälleen muuttamassa eikä Finanssivalvonnan tiedossa ole, että kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja oltaisiin kehittelemässä niin, että toimintakertomuksen edellä kuvatut ei-taloudelliset yms. tiedot olisivat tilintarkastettavissa. Sama koskee myös ns. integroitua raportointia eli näköpiirissä ei ole vaatimusta siirtyä integroituihin raportointiin. Integroitujen raporttien varmennustasosta ei myöskään ole olemassa tietoa. Tämänkaltaisiin tulevaisuuden raportointihankkeisiin valmistautuminen olisi syytä aloittaa yhdenmukaistamalla nykyiset raportointi- ja varmennuskäytänteet kansainvälisten käytänteiden kanssa.

Toimintakertomuksen jakaminen taloudellisiin ja ei-taloudellisiin tietoihin

Hallituksen esityksessä (HE 89/2015 vp) kirjanpitolain muuttamisesta on sivulla 53 kappale, jossa selostetaan sitä, kuinka toimintakertomuksen sisältöä on mahdollista kehittää siten, että taloudellinen informaatio ja muu (eli ei-taloudellinen) informaatio esitetään toimintakertomuksessa toisistaan selkeästi erillisinä osioina, jolloin tilintarkastaja voisi helpommin rajata lausuntonsa koskemaan esimerkiksi ainoastaan sellaista taloudellista informaatiota, joka perustuu tilinpäätöksessä ja kirjanpidossa raportoitavaan tietoon.

Finanssivalvonta oudoksuu tällaista ratkaisuehdotusta. Toimintakertomuksen taloudellista ja ei-taloudellista informaatiota on vaikea tai suorastaan mahdotonta erottaa toisistaan ilman, että informaation laatu kärsii. Tiedot useinkin täydentävät toisiaan ja niitä tulee ryhmitellä lukijalle ymmärrettävällä tavalla eikä tarkastuslähtöisesti. Kirjanpitovelvollisen voimavarojen käyttö luokitteluun esitettävien tietojen laadun sijaan ei ole järkevää eikä

² Tilintarkastajan on

- annettava lausunto siitä, onko
 - toimintakertomus ristiriidaton saman tilikauden tilinpäätökseen nähden
 - toimintakertomus laadittu sovellettavien lakisääteiden vaatimusten mukaisesti
- todettava, onko hän yrityksestä ja sen toimintaympäristöstä tilintarkastuksen yhteydessä saamiensa tietojen ja käsitysten pohjalta havainnut olennaisia virheellisyyksiä toimintakertomuksessa ja ilmoitettava kaikkien tällaisten virheellisyyksien luonteesta.

7.1.2016

FIVA 1/01.01.00/2016

Julkinen

se ole aina edes mahdollista. Mikään kansainvälinen käytäntö ei tue tällaista omintakeista ratkaisua eikä suomalainen tilinpäätöskokonaisuus olisi kansainvälisille käyttäjille tältä osin ymmärrettävissä. Tilintarkastajan vastuun kannalta on myös olennaista, että tilintarkastuksen kohde on selkeä eikä se voi olla tapauskohtaisen määrittelyn ”taloudellinen – ei-taloudellinen informaatio” varassa. Myös sijoittajien ja muiden sidosryhmien tulee tietää selkeästi, mikä on tilintarkastettua ja tilintarkastamatonta tietoa.

Rahoitus- ja vakuutussektorin toimijoiden taloudellinen raportointi on erityisen haasteellista, koska taloudellinen raportointi koostuu varsinaisen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen lisäksi eri tavalla varmennettavista riski- ja vakavaraisuustiedoista. Näiden tietojen nykyistä laajempi esittäminen toimintakertomuksessa olisi hyvinkin suotavaa sijoittajien ja muiden sidosryhmien kannalta. Toimintakertomuksen tilintarkastus estää käytännössä tällaisen kehityksen, koska tilintarkastus olisi tällöin laajennettava riski- ja vakavaraisuustietoihin. Hallituksen esityksessä esitetty ratkaisu taloudellisen ja ei-taloudellisen tiedon eriyttämisestä ei myöskään olisi ratkaisu, koska riski- ja vakavaraisuustiedot ovat kiistatta taloudellista informaatiota ja siten tiedot olisivat edelleen tilintarkastuksen kohteena.

Toimintakertomus ja tilinpäätös erotettava toisistaan

Toimintakertomuksen tilintarkastuksesta luopuminen edellyttää, että tilinpäätös ja toimintakertomus erotetaan toisistaan kirjanpitolaissa. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva, kun taas toimintakertomus on oikean kuvan antava selostus kuten muualla Euroopassa.

Finanssivalvonta näkee erityisen ongelmallisena taloudellisen raportoinnin kehitykselle sekä taloudellisten raporttien käyttäjille sen, että toimintakertomus ja tilinpäätös on kirjanpitolaissa määritelty yhdeksi kokonaisuudeksi, mikä johtaa siihen, ettei tilinpäätöksen tarvitse antaa yksistään oikeaa ja riittävää kuvaa. Oikean ja riittävän kuvan antava tilinpäätös on maailmanlaajuisesti taloudellisen raportoinnin perusta, joka tulee saattaa Suomessa voimaan. Toisin kun on esitetty, ei ole todellisia esteitä tai syitä, miksi tätä ei voitaisi toteuttaa. Mahdollisesti on joitain yritysryhmiä kuten asunto-osaakeyhtiöt, joiden osalta voidaan erikseen miettiä taloudellisen raportoinnin kokonaisuutta (mitä tietoja esitetään toimintakertomuksessa ja mitä tilinpäätöksessä).

2. Erillinen hallinnon tarkastus - tilintarkastuksen kohde eroaa kansainvälisestä käytännöstä

Työryhmä päätyi ehdottamaan hallinnon tarkastusta koskevan voimassa olevan sääntelyn säilyttämistä siitäkin huolimatta, että yleisperusteluista käy perusteellisesti ilmi, kuinka vaikeasti määriteltävästä ja vaikeasti kansainvälisiin tilintarkastusstandardeihin yhteen sovitettavasta asiasta on kyse.

7.1.2016

FIVA 1/01.01.00/2016

Julkinen

Yleisperusteluissa kuvataan muun muassa, kuinka tilinpäätöksen ja hallinnon tarkastuksen raja on epäselvä ja kuinka siihen liittyy aina merkittävästi harkintaa. Kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaan tarkastuskohteena on tilinpäätös, johon liittyen tilintarkastaja suorittaa myös tiettyjä hallinnon tarkastukseen viittaavia toimenpiteitä. Yleisperustelujen mukaan hallinnon tarkastus Suomessa liittyy sen sijaan sellaisiin seikkoihin, joilla ei ole kiinteää, suoraa yhteyttä tilinpäätökseen, mutta ne ovat olennaisia tarkastettavan yhteisön tai säätiön toiminnan kannalta.

Hallinnon tarkastusvelvollisuutta ei ole muissa EU:n jäsenmaissa kuin Ruotsissa. Hallinnon tarkastuksen säilyttäminen tilintarkastuslaissa nyky-muodossaan ei vastaa kansainvälistä tilintarkastuskäytäntöä ja EU-sääntelyä, vaan kyseessä on kansallisesta erikoisuudesta ja lisäsääntelystä, jonka tarkoitusta ja tarpeellisuutta ei työryhmän mietinnössä ole kyetty perustelemaan. Hallinnon tarkastus ei vaikuta olevan systemaattista ja kattavaa sen sisältöön liittyvien määrittelyongelmien takia.

Finanssivalvonnan mielestä hallinnon tarkastus tulee tästä syystä poistaa tilintarkastuksen kohteesta erillisenä käsitteenä.

3. Tilintarkastuskertomuksen sisältö kansainväliseksi – ylimääräisistä lausumista luopuminen

Tilintarkastuskertomuksen informatiivisuuden parantaminen ja yhdenmuokaistaminen on ollut globaalitason hanke. Työryhmän mietinnössä ehdotetaan kuitenkin, että tilintarkastuskertomukseen sisällytetään myös muut yhtiökokouksen tai muun yhteisön tai säätiön toimitelimen edellyttämät tilintarkastukseen liittyvät lausumat kuten lausuma tuloksen käsittelystä tai lausuma vastuuvollisen vastuuvapaudesta. Mietinnössä ei ole esitetty perusteita, miksi tällaisista ylimääräisistä lausumista pitäisi nimenomaisesti säätää laissa ja miksi niistä pitää raportoida tilintarkastuskertomuksessa.

Mietinnön yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, ettei lausumien antaminen osana lakisääteistä tilintarkastusta ole täysin ongelmaton. Perusteluissa joudutaan rajaamaan tilintarkastajan työtä siten, ettei lausumien valmistelu saa aiheuttaa tilintarkastajalle merkittävää lisätyötä tai että tilintarkastaja voi ne suoritettuna tilintarkastuksen perusteella antaa. Erityisesti näiden rajausten takia Finanssivalvonta epäilee, onko ylimääräisten lausumien esittäminen tarpeellista ja hyödyllistä tilintarkastuskertomuksen lukijoille. Mikäli lausumien taustalla ei ole juurikaan muuta tarkastustyötä kuin lakisääteinen tilintarkastus voidaan kysyä, miksi lakisääteiseen tilintarkastukseen maailmanlaajuisesti kehitetty tilintarkastuskertomus ei ole riittävä.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan tällaisia kansallisessa lainsäädännössä tilintarkastajalta vaadittavia lausumia ei ole perusteltua tuoda kansainväliseen tilintarkastusstandardiin sekä EU tilintarkastusdirektiiviin ja -asetukseen perustuvaan tilintarkastuskertomukseen.

7.1.2016

FIVA 1/01.01.00/2016

Julkinen

4. Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen määritelmään yhtenäinen lähestymistapa

Yleisen edun kannalta merkittävä yhteisö (PIE-yhteisö) määritellään uudessa kirjanpitolaissa ja se käsittää tilintarkastusdirektiivin vaatimat yhteisöt, joita ovat noteeratut yhteisöt, vakuutusyritykset ja luottolaitokset. Lisäksi työryhmän ehdotuksessa todetaan, että mikään ei estä eri toimialojen erityislaeissa säätämästä, että yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön tilintarkastajaa ja tilintarkastusta koskevia tilintarkastuslain 5 luvun säännöksiä sovelletaan kyseisen toimialan yhteisöihin ilman, että ne määriteltäisiin yleisen edun kannalta merkittäviksi yhteisöiksi.

Finanssivalvonta olisi pitänyt kannatettavana, että PIE-yhteisöjen määritelmästä kirjanpitolaissa ja tilintarkastuslaissa, mukaan lukien erityislainsäädännön mahdolliset lisävaatimukset, olisi laadittu kokonaisvaltainen linjaus tilintarkastuslain mietintövaiheessa. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että muissa Euroopan maissa on finanssisektorin lisäksi tunnistettu muitakin yritysryhmiä, joihin liittyy merkittävää yleistä etua.

Työryhmän aikataulun puitteissa kokonaisvaltaisen linjauksen luominen oli ymmärrettävästi vaikeaa. Lähtökohdaksi valittiin yhteinen PIE-määritelmä sekä kirjanpitolain että tilintarkastuslain puolelle, mikä osaltaan vaikeutti asian selvittelyä ja johti lähestymistapaan, jossa erityislainsäädännössä ratkaistaan kansallisista lisävaatimuksista. Virallinen PIE-määritelmä on tällä hetkellä direktiivin minimisisällön mukainen ja se on muodollisesti sama sekä kirjanpitolain että tilintarkastuslain puolella. Tosiasiallisesti tilanne muuttuu sitä mukaa, kun erityislainsäädännössä säädetään mahdollisista PIE-yhteisöön viittaavista lisävaatimuksista.

Finanssivalvonta katsoo, että erityislainsäädännön mahdolliset lisävaatimukset tilintarkastuksen osalta tulisi koordinoita ja käsitellä samassa yhteydessä kuin tilintarkastuslain muutokset. Tällä hetkellä finanssisektorin toimijoissa on useampia yritysryhmiä, jotka on määritelty PIE-yhteisöksi voimassa olevan tilintarkastuslain perusteella. Myös tilinpäätösraportointia koskevat erityislainsäädännön lisävaatimukset olisi syytä tarkastella samanaikaisesti.

Finanssivalvonta suhtautuu lisävaatimuksiin ja PIE-määritelmän laajentamiseen yli direktiivin vaatimusten pidätyväisesti. Finanssivalvonnalla on kuitenkin tilinpäätösraportoinnin osalta näkemys, että yrityksen koosta riippumatta kaikkien rahoitussektorilla toimivien yritysten tulisi antaa mahdollisimman paljon tietoja taloudellisesta asemastaan ja tuloksellisuudestaan. Tästä syystä Finanssivalvonta ei kannattanut myöskään yhteisen PIE-käsitteen luomista.³

³ Tilinpäätösraportointi- ja tilintarkastussääntelyn tavoitteet ovat erilaiset. Tilinpäätössääntelyn tavoitteena on säädellä ulkopuolisille tilinpäätöksen käyttäjille (sijoittajat, rahoittajat, verottaja) taloudellista informaatiota päätöksentekoa varten. Tilintarkastussääntelyn tavoitteena on varmentaa noudatetun tilinpäätössäännösten vaadittua oikean ja riittävän kuvan yhteisön tai säätiön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.

7.1.2016

FIVA 1/01.01.00/2016

Julkinen

Toisaalta taas tilintarkastusasetukseen sisältyy paljon sellaisia vaatimuksia, kuten tarkastusvaliokunnalle annettava lisäraportti ja oheispalveluiden rajoitukset, jotka kasvattavat hallinnollista työtä PIE-yhteisöjen tarkastusvaliokunnissa ja operatiivisessa johdossa. Lisävaatimusten säätämisen yhteydessä on syytä huolella harkita, parantavatko tällaiset vaatimukset aidosti tilintarkastuksen laatua, mikä on tilintarkastusasetuksen tavoite. Esimerkiksi pienissä rahoitussektorin toimijoissa tämä on varsin kyseenalaista.

Lisäksi Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että PRH:n Tilintarkastusvalvonnalle on tärkeää, että PIE-määritelmä on selkeä. Tämä johtuu siitä, että valvonta ja valvontamaksut eroavat PIE ja ei-PIE-tilintarkastuksissa. Mikäli Tilintarkastusvalvonnan valvontavelvollisuutta laajennetaan (esim. laaduntarkastukset 3 vuoden välein) erityislainsäädännössä ilman, että yhteisö on määritelty varsinaiseksi PIE-yhteisöksi, niin Tilintarkastusvalvonnalla tulisi olla oikeus periä PIE-valvontamaksua.

5. Tarkastusvaliokuntakäytäntöiden muutostarve mahdollisesti odotettua suurempi

Finanssivalvonta pitää tarkastusvaliokuntasäätelyn muuttumista it-sesäntelystä lakitasoiseksi vaatimukseksi merkittävänä periaatteellisena muutoksena, jolla se ennakoii olevan vaikutuksia tarkastusvaliokuntien työskentelyyn. Tarkastusvaliokunnat on perustettava kaikkiin PIE-yhteisöihin.

Finanssivalvonnan kannattaa työryhmän linjausta, ettei direktiivin asiantuntemusvaatimuksia lisätä kansallisesti ja että hallituksen mahdollisuutta hoitaa tarkastusvaliokunnan tehtäviä jatketaan nykykäytännön mukaisesti. Tämä on tärkeää pienten PIE-yhteisöjen kannalta. Tarkastusvaliokunnan rooli on ylipäänsä tapauskohtaista siten, että liiketoiminnan ja tilinpäätöksen monimutkaisuus vaikuttavat keskeisesti tarkastusvaliokunnan tehtävien laajuuteen ja asiantuntemustarpeisiin. Lainsäädännön vaatimukset eivät voi perustua näihin kaikkein haastavimpiin tilanteisiin.

Suuret ja keskisuuret yritykset sekä monimutkaiset tilinpäätökset

Finanssivalvonta katsoo, että tarkastusvaliokuntakeskustelussa ei ole huomioitu tulevien haasteiden tosiasiallista vakavuutta riittävästi. Haasteet koskevat etenkin suuria PIE-yhteisöjä mutta myös keskisuuria yrityksiä sekä tiettyjen toimialojen kuten rahoitus- ja vakuutussektorin yrityksiä, joiden tilinpäätös ja siten tilintarkastus ovat yleensä monimutkaisia.

Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on kehittyneillä pääomamarkkinoilla kyetä aidosti haastamaan sekä toimivan talousjohdon käyttämään harkintaa että tilintarkastajien tilintarkastuksessa käyttämään harkintaa vähintäänkin lisäraportin käsittelyn yhteydessä. Tällainen väistämättä edellyttää teknistä osaamista sekä tilinpäätös- että tilintarkastusstandardeista eikä esimerkiksi liiketoiminnan hyväksyä yleisosaaminen riitä. Baselin pankki-

7.1.2016

FIVA 1/01.01.00/2016

Julkinen

valvontakomitean 'Corporate Governance Principle for Banks' -suositusten asettamat asiantuntemussuositukset, joiden mukaan kaikilla tarkastusvaliokunnan jäsenillä on oltava laskennan, sisäisen valvonnan ja tilintarkastuksen asiantuntemusta, on kehityksen yksi ilmentymä.

Tilintarkastaja/tarkastusvaliokunta-vuoropuhelun ja tilintarkastuskysymysten tärkeyttä voidaan myös havainnollistaa tilintarkastusasetuksen johdanon kappaleen 14 avulla:

"Lakisääteisen tilintarkastuksen arvo tarkastettavan yhteisön kannalta lisääntyisi erityisesti, jos viestintää lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön sekä tarkastusvaliokunnan välillä lisättäisiin. Sen lisäksi, että lakisääteisen tilintarkastuksen aikana käydään säännöllisiä keskusteluja, on tärkeää, että lakisääteinen tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö toimittaa tarkastusvaliokunnalle yksityiskohtaisemman lisäraportin lakisääteisen tilintarkastuksen tuloksista. Tämä lisäraportti olisi toimitettava tarkastusvaliokunnalle viimeistään silloin kuin tilintarkastuskertomuskin. Lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön olisi pyydettäessä keskusteltava lisäraportissa mainituista keskeisistä seikoista tarkastusvaliokunnan kanssa. Lisäksi olisi oltava mahdollista, että tällainen lisäraportti saatetaan lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen valvontaviranomaisten saataville näiden pyynnöstä ja kolmansien osapuolten saataville, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään."

Finanssivalvonta tiedostaa, että Suomen yhtiöoikeustraditiossa hallituksen valiokuntien tulee muodostua hallituksen jäsenistä. Finanssivalvonta kuitenkin pohtii, onko kaikki mahdolliset sääntelyn vaihtoehdot kartoitettu ja onko hankittu riittävästi tietoa tarkastusvaliokuntien kokoonpanoratkaisuista muualla Euroopassa. Finanssivalvonnan on vaikea nähdä nykyisestä sääntelylähtökohdasta, että tarkastusvaliokuntien riittävä asiantuntemus voitaisiin varmistaa haastavissa taloudellisen raportoinnin tilanteissa. IFRS-sääntelyn mukainen taloudellinen raportointi sisältää merkittävissä määrin johdon harkintaa ja tätä varten tulisi olla luotuna aito mekaniismi, jonka avulla hallitus voi valvoa harkinnan käyttöä sekä tilinpäätösten laadinnassa että tilintarkastuksessa. Finanssivalvonta ei halua ylikorostaa taloudellisen raportoinnin merkitystä, mutta luotettava taloudellinen raportointi on yritysten menestyksen yksi perustekijöistä.

Toimivaltaiset viranomaiset arvioivat jatkossa tilintarkastusasetuksen edellyttämällä tavalla tarkastusvaliokuntien toimintaa (katso jäljempänä luku 7).

6. Seuraamusjärjestelmä

Seuraamusjärjestelmän taloudelliset seuraamukset ovat kokonaisuudistuksen merkittävimpiä muutoksia nykyjärjestelmään verrattuna. EU-sääntelyn implementoinnissa tulisi ottaa huomioon, että seuraamusjärjestelmä koskee Suomessa myös kaikkein pienimpiä tilintarkastuksia eikä ainoastaan PIE-tilintarkastuksia. Suomessa tilintarkastusvelvollisuus on yksi Euroopan laajimpia. Lisäksi Suomen tilintarkastusvalvonta on juuri organisoitu uudestaan.

7.1.2016

FIVA 1/01.01.00/2016

Julkinen

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan kansainvälinen vertailu tuottaisi erityisen tärkeää tietoa edellä kuvatussa tilanteessa. Suomeen ei ole perusteltua luoda tiukempaa sanktiosääntelyä kuin muissa vertailun kannalta relevanteissa jäsenmaissa. EU-sääntelyä implementoidaan parhaillaan eri ETA-maissa, mutta tietoa ei ole vielä saatavissa kovinkaan kattavasti.

Finanssivalvonta ehdottaa, että EU-sääntely implementoidaan tässä vaiheessa EU-sääntelyn vaatimukset täyttäen, mutta siten, että taloudelliset seuraamukset otetaan myöhemmin uudelleen tarkasteluun. Niistä tulisi säätää mahdollisesti laajemmin vasta sen jälkeen, kun on tietoa muiden maiden implementointitarkoituksista ja kun on enemmän kokemusta Suomen uudesta tilintarkastusvalvontajärjestelmästä.

Finanssivalvonta suhtautuu epäillen rikemaksun käyttöönottoon. Tilintarkastajien toimintaan liittyy yleisesti arvioiden vain vähän sellaisia rutiininomaisia tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuusasioita, joiden rikkomisen yhteyteen rikemaksu luonteeltaan sopisi. Finanssivalvonta katsoo, että Tilintarkastuslautakunnan resurssit tulisi kohdentaa vakavampien rikkomusten käsittelyyn.

Mikäli rikemaksu aiotaan säilyttää osana sanktiovalikoimaa, niin Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että sen määräämisessä jää Tilintarkastuslautakunnalle selkeästi harkintavaltaa.⁴

7. Finanssimarkkinoihin ja PIE-yhteisöihin liittyviä uusia tehtäviä

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tilintarkastusasetuksen sisältämät tietyt tehtävät ja velvoitteet toimivaltaiselle viranomaiselle, jotka liittyvät PIE-yhteisöihin, käsitellään jatkovalmistelussa. Varsinaisten ehdotusten puuttuessa Finanssivalvonta luettelee jäljempänä nämä tehtävät ja velvoitteet muutamien huomioon, joihin tulee muodostaa näkemys jatkovalmistelussa. Finanssivalvonnan mielestä asiaa tulee tarkastella kokonaisuutena siten, että myös yhtiöiden kannalta syntyy tarkoituksenmukainen ja johdonmukainen valvontakokonaisuus niihin kohdistuvan muun valvonnan kanssa.

Tilintarkastusasetuksen artiklojen 16 ja 17 tehtäviä ei ole käsitelty mietinnössä. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota tilintarkastusasetuksen johdanto-osan kappaleeseen 22, jossa todetaan seuraavasti: "Olisi kuitenkin oltava mahdollista, että yleisen edun kannalta merkittävillä yhteisöillä asetettujen velvoitteiden noudattamista valvovat ne toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat kyseisten yhteisöjen valvonnasta."

Tilintarkastuslain 10 luvun 4 §:n mukaan PIE-yhteisöjen yhteisöoikeudellisiin hallintoelimiin kuuluvalla tai kuuluneella henkilöltä Tilintarkastuslautakunta voi kieltää osallistumisen PIE-yhteisöjen kyseisiin hallintoelimiin

⁴ Harkintavaltaa kuvastanee esimerkiksi termi "voi määrätä". Mikäli "rikemaksu on määrättävä", lakiin olisi Finanssivalvonnan mielestä lisättävä säännös edellytyksistä, joilla seuraamus voidaan jättää määräämättä.

7.1.2016

FIVA 1/01.01.00/2016

Julkinen

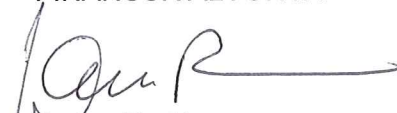
enintään kolmen vuoden määräajaksi, jos henkilö on osallistunut hallintoelimen jäsenenä tilintarkastuslain ja Euroopan Unionin tilintarkastusasetuksen vastaiseen tilintarkastajan valintaa koskevaan päätöksen tekoon tai tilintarkastajan palveluiden hankkimista koskevaan päätöksen tekoon.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että Tilintarkastusvalvonnalle tulisi säätää oikeudet saada tietoja PIE-yhteisöltä ja mahdollisesti myös PIE-yhteisöjen hallintoon kuuluvilta henkilöiltä, jotta se kykenisi käyttämään edellä mainittua sanktiovaltuutta.

Mietinnössä ei myöskään ole käsitelty tilintarkastusasetuksen johdanto-osan kappaleessa 25 ja artiklassa 27 mainittua tehtävää, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset seuraavat ja arvioivat tarkastusvaliokuntien toimintaa. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan seuranta- ja arviotehtävän hoito edellyttää toimivaltaiselle viranomaiselle tiedonsaantivaltuuksia PIE-yhteisöihin.

Artiklassa 27 todetaan, että toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston on säännöllisesti seurattava markkinoiden kehitystä yleisen edun kannalta merkittäville yhteisöille tarjottavien lakisääteisten tilintarkastuspalvelujen alalla ja erityisesti arvioitava muun muassa tarkastusvaliokuntien toimintaa.

FINANSSIVALVONTA



Jarmo Parkkonen
osastopäällikkö



Tiina Visakorpi
toimistopäällikkö