



25.10.2016

FIVA 12/01.01.01/2016

Julkinen

Markkina- ja menettelytapavalvonta

Työ- ja elinkeinoministeriö
marja.hanski@tem.fi
piia.rekila@tem.fi

Kuulemispyyntö 13.10.2016, hallinnon tarkastus tilintarkastuksen kohteena 25.10.2016

Kirjallinen yhteenveto: Hallinnon tarkastus ja tilintarkastusvelvollisuuden rajat

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Finanssivalvontaa osallistumaan kuulemistilaisuuteen 25.10.2016, missä käsitellään hallinnon tarkastuksen poistamista tilintarkastuksen kohteesta. Finanssivalvonnalle on annettu mahdollisuus esittää näkemyksensä lisäksi kirjallisessa muodossa ja liittää kirjalliseen lausuntoon näkemyksiä myös tilintarkastusvelvollisuuden rajojen nostamisesta. Finanssivalvonta esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Hallinnon tarkastus tulisi poistaa tilintarkastuksen kohteesta

Finanssivalvonnan mukaan erillisestä hallinnon tarkastuksen käsitteestä tulisi luopua ja siirtyä kansainvälisen käytännön mukaiseen tilintarkastukseen. Tilintarkastuksen kansainvälisen harmonisoinnin tarve on erityisen korostunut PIE-sektorilla uuden EU-säätelyn myötä. Kansainvälisten tilintarkastusstandardien (jäljempänä ISA-standardit) mukaan tarkastuskohteena on tilinpäätös, johon liittyen tilintarkastaja suorittaa myös hallinnon tarkastukseen katsottavia toimenpiteitä. Hallinnon tarkastusta ei siten eroteta tilinpäätöksestä erilliseksi tarkastuskohteeksi kuten Suomessa. Kyse on kansallisesta lisäsäätelystä, jonka tarkoitusta ja tarpeellisuutta ei kyetty perustelemaan asiaa koskevassa työryhmämietinnössä.

Epäselvyydestä seuraa tehottomuutta

Erillinen hallinnon tarkastus on sisällöllisesti erittäin epäselvä. Tämä on aiheuttanut Suomessa ongelmia ja odotuskuilua tilintarkastajan, tarkastuskohteen ja sidosryhmien välillä. Eri osapuolten näkemykset poikkeavat hyvin paljon toisistaan. Tämä oli selvästi havaittavissa myös koko tilintarkastuslain muutostyön ajan.

Vahingollisinta on se, että tilintarkastuskertomuksen käyttäjät sekä myös tarkastuskohteen johto olettavat hallinnon tarkastuksen ulottuvan paljon laajemmalle kuin mitä tarkastus käytännössä pitää sisällään. Tilintarkastajan työn saatetaan olettaa olevan kaiken kattavaa ja ulottuvan kaikkiin mahdollisiin säännösrikkomuksiin. Näin ei suinkaan ole. Saatetaan myös unohtaa tilintarkastukseen yleisesti sovellettava olennaisuuden periaate. Tilintarkastajan ei ole käytännössä mahdollista havaita kaikkia säädösten ja määräysten noudattamatta jättämisistä eikä se edes ole tilintarkastajan



25.10.2016

FIVA 12/01.01.01/2016

Julkinen

Markkina- ja menettelytapavalvonta

velvollisuutena, vaan tilintarkastajan velvollisuutena on hankkia kohtuullinen varmuus siitä, ettei tilinpäätös kokonaisuutena tarkasteltuna ole olennaisesti virheellinen.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan erillinen hallinnon tarkastus ei sen sisältöön liittyvien määrittelyongelmien vuoksi ole johtanut Suomessa yhdenmukaisiin tarkastustoimenpiteisiin.

Yhdenmukainen viitekehys ja kansainväliset käytänteet

Finanssisektorille on erityisen tärkeää, että globalisoituneessa ympäristössä toimitaan yhdenmukaisen viitekehyksen ja kansainvälisten käytänteiden mukaisesti, jolloin eri osapuolet ymmärtävät toisiaan paremmin. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan myös hallinnon tarkastuksessa tulee siirtyä ISA-standardien mukaiseen tilintarkastukseen. Finanssivalvonta haluaa tässä nostaa esiin säännöstenvastaisuuksiin (NOCLAR, non-compliance with laws and regulations) liittyvät seikat, joihin on kiinnitetty erityistä huomiota sekä uudessa EU-säätelyssä että uudistetuissa ISA-standardeissa eli mm. tämä aihepiiri tulee katetuksi ISA-standardien mukaisessa tilintarkastuksessa, olennaisuus huomioiden.

Yhdenmukaisen viitekehyksen ja kansainvälisten käytänteiden mukaan toimiminen on tärkeää myös tilintarkastajien laadunvarmistuksen ja valvonnan näkökulmasta. Tilintarkastuksen laadunvarmistus tapahtuu suurimmaksi osaksi tilintarkastusyhteisöjen sisällä eli tilintarkastajilla itsellään on velvollisuus varmistua työnsä laadusta, mutta sisäinen laadunvarmistus ei toimi tavoitellulla tavalla, mikäli sääntely on epäselvää. Samasta syystä myöskään ulkoinen tilintarkastuksen valvonta ei voi olla niin tehokasta kuin mitä se parhaimmillaan voisi olla. Kansainvälisistä käytänteistä ei tällöin voida niinkään hakea johtoa, vaan tarkastustoimenpiteiden asianmukaisuutta ja riittävyyttä arvioidaan kansallisesta näkökulmasta.

Esimerkiksi tilintarkastuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen 70/2016 yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitut toimenpiteet, erityisesti koskien johdon etuuksia ja lähipiiritapahtumia, eivät ole suoraan liitettävissä ISA-standardien vaatimuksiin eikä Finanssivalvonta siten voi yhtyä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyyn.

Tilintarkastajan raportointi

Tilintarkastusdirektiivi ja ISA-standardit eivät sisällä myöskään huomauttamisvelvollisuuteen liittyviä säännöksiä. Vaikka Finanssivalvonta kannattaa kansainvälisten käytänteiden täysimääräistä omaksumista, niin Finanssivalvonnan ymmärtää huomauttamisvelvollisuuden poistamisesta esitettyjä huolia. Tästä syystä huomauttamisvelvollisuuden säilyttäminen voi olla tarkoituksenmukaista. Huomauttamisvelvollisuuden poiketessa kansainvälisistä käytänteistä tukevan ja selkeän säännöspohjan merkitys kuitenkin korostuu. Finanssivalvonta esittää huomauttamisvelvollisuutta koskevan säännöksen selkeyttämistä siten, että huomauttamisvelvollisuus ja siihen



25.10.2016

FIVA 12/01.01.01/2016

Julkinen

Markkina- ja menettelytapavalvonta

liittyvä raportointi kytkettäisiin niihin säännöksiin ja määräyksiin, jotka tilintarkastajan tulee ottaa tilintarkastuksessa huomioon ISA-standardien ja erityisesti ISA 250 -standardin (Säädösten ja määräysten huomioon ottaminen tilintarkastuksessa) mukaisesti.

Tilintarkastusvelvollisuuden rajat

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan merkityksellistä tilintarkastusvelvollisuuden rajoja koskien on se, että tilintarkastusta suoritetaan Suomessa laadukkaasti ja ammattimaisesti ISA-standardeja tai muuta viitekehystä noudattaen.

Suomessa tilintarkastusvelvollisuuden rajat ovat huomattavasti EU-rajoja alhaisemmat. Tätä on perusteltu sillä, että Suomessa on paljon pieniä yrityksiä. Tärkeää on, että nämä pienet yritykset kokevat saavansa tilintarkastuksesta lisäarvoa. Lisääntyneen tilintarkastussääntelyn myötä keskustelua on kuitenkin käyty siitä, palveleeko tilintarkastus hyvin pienten yritysten tarpeita vai vastaisiko muunlainen varmennus tai konsultointi pienten yritysten tarpeisiin paremmin. Yrittäjyyden edistämisen näkökulmasta tämä on tärkeä seikka pohtia.

Finanssivalvonta ei ota nimenomaisesti kantaa siihen, mihin tasoon tilintarkastusvelvollisuuden rajat tulisi asettaa, vaan korostaa edellä kuvatulla tavalla tilintarkastuksen laadullisia sekä lisäarvoa tuottavia tekijöitä. Finanssivalvonnan mielestä tilintarkastusvelvollisuuden rajojen maltillinen nostaminen ei merkittävästi vaarantaisi yleistä luottamusta taloudelliseen informaatioon.

Finanssisektorin näkökulmasta Finanssivalvonta haluaa kuitenkin korostaa luotettavan taloudellisen informaation merkitystä. Kaikkien finanssisektorin toimijoiden tulee olla tilintarkastuksen kohteena. Pankkien riskienhallinnan ja luotonannon näkökulmasta on myös tärkeää, että pankille toimitettu taloudellinen informaatio on luotettavaa ja asiakastieto laadukasta. Lisäksi erilaisten rahoitushankintakanavien muuttuessa (esim. joukkorahoitus) on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että yleisöltä rahoitusta hankittaessa taloudellisen informaation on syytä lähtökohtaisesti olla tilintarkastettua.

FINANSSIVALVONTA


Tiina Visakorpi
toimistopäällikkö


Anu Tanner
tilintarkastusasiantuntija