



10.9.2014

FIVA 22/01.01.00/2014

Julkinen

Työ- ja Elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntö 1.8.2014 (TEM/2736/03.01.01/2012, TEM119:00/2012)

Luonnos hallituksen esitykseksi tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi sekä luonnokset esitykseen liittyviksi asetuksiksi

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on pyytänyt 1.8.2014 Finanssivalvonnalta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi sekä luonnoksista esitykseen liittyviksi asetuksiksi. Finanssivalvonta esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Finanssivalvonta pitää hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettua tilintarkastajien valvontajärjestelmää rakenteeltaan kannatettavana. Finanssivalvonta kuitenkin katsoo, että ehdotus voisi selkeämmin ottaa huomioon finanssimarkkinat ja finanssimarkkinoiden asettamat edellytykset uskottavalle tilintarkastusvalvonnalle jäljempänä esitetyin perustein. Lisäksi Finanssivalvonta pitää ongelmallisena sitä, ettei valvonnan kustannusten kattamista ole käsitelty esitysluonnoksessa tarkemmin.

Tilintarkastajien valvonnan tavoitteena ulkoisesti uskottava valvontajärjestelmä

Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että hajautettua tilintarkastajien valvontajärjestelmää yhtenäistetään ja että valvonta organisoidaan viranomaistoinnaksi. Valvonnan muuttuminen selkeäksi viranomaisvalvonnaksi tukee valvonnan uskottavuutta ja selkeyttä samalla Suomen valvontajärjestelmää etenkin kansainvälisten sidosryhmien näkökulmasta. Finanssi- ja tilintarkastusmarkkinoiden kehitys, finanssivalvonnan rakennemuutokset Euroopassa sekä tilintarkastusta koskeva uusi EU-säädöstö ovat tekijöitä, jotka erityisesti johtavat nykyisen tilintarkastusvalvonnan uudistamistarpeeseen.

Esitysluonnoksen mukaan valvontaa tehostettaisiin finanssimarkkinatoimijoissa siten, että tietyissä tilanteissa myös Finanssivalvonta voisi päättää tutkia tilintarkastajan menettelyn lainmukaisuutta. Lisäksi valvontayhteistyöstä Tilintarkastusvalvonnan ja Finanssivalvonnan kanssa säädettäisiin laissa.

Finanssivalvonta katsoo, että ehdotuksilla on valvontaa tehostava vaikutus. Finanssivalvonta pitää kannatettavana, että yhteistyöstä säädetään laissa yhteistyön virallisuuden ja jatkuvuuden korostamiseksi.



Esitysluonnoksessa asetetaan tavoitteeksi, että valvontajärjestelmä on ulkoisesti uskottava myös kansainvälisesti. Finanssivalvonta yhtyy tavoitteeseen ja korostaa, että kansainvälinen uskottavuus liittyy nimenomaisesti PIE-tilintarkastajien valvontaan.

Hallituksen esitysluonnos lähtee siitä, että kyse on valvonnan organisatorisesta uudistamisesta, jossa valvonnan painopisteisiin ei ehdoteta muutosta. Finanssivalvonta kuitenkin arvioi, että kansainvälisesti uskottava valvonta edellyttäisi PIE-tilintarkastajien ennakoivan valvonnan lisäämistä nykytilanteeseen verrattuna.

Finanssivalvonnan rooli finanssimarkkinatoimijoiden tilintarkastajien valvonnassa

Finanssivalvontaa koskevien ehdotusten taustalla on esitysluonnoksen mukaan se, että järjestelmällä halutaan nykyistä selkeämmin turvata Finanssivalvonnan intressi. Finanssivalvonta on samaa mieltä, että sillä on oman valvonnan tehostamiseksi esitysluonnoksen kuvaama intressi siihen, että sen valvottavien tilintarkastus ja tilintarkastajien muut tarkastustoimet on suoritettu asianmukaisesti.

Perustelut sisältävät pohdintaa (s. 34–35) 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 Euroopan johtaviin ja jo pitkään toimineihin tilintarkastusvalvojiin lukeutuvat UK, Alankomaat ja Norja toimivat samassa organisaatiossa yhdessä tilinpäätösvalvonnan ja Norjassa lisäksi vakavaraisuusvalvonnan kanssa. Eri valvontatehtävien sekoittuminen ei ole näissä valvojissa vallalla oleva huoli. Nämä ja monet muut valvojat pohtivat ennemminkin valvontatoiminnan tehostamista sekä synergioiden ja osaamisen maksimaalista hyödyntämistä haastavassa toimintaympäristössä.

Finanssivalvonnan mielestä on tärkeää, että Finanssivalvonnan rooli kuvataan selkeästi ja oikein, jotta Finanssivalvonnan rooli olisi ymmärrettävissä toimijoiden piirissä. Finanssivalvonnalla ei esimerkiksi ole valtuuksia säännellä laajemmin tilintarkastusten suorittamista, joten esitysluonnoksen perustelu siitä, että PIE-sektorin tilintarkastus perustuisi Finanssivalvonnan ohjeistukseen, ei pidä paikkaansa.

Finanssivalvonnan roolista jää jonkin verran epäselväksi se, aiotaanko tulevassa rakenteessa hyödyntää Finanssivalvonnan toimiala-, IFRS- tai sektorisääntelyosaamista PIE-yhteisöjen ennakoivassa valvonnassa. Valvojien yhteistyötä käsittelevässä kohdassa yhteistyö kuvataan lähinnä tietojen vaihdoksi, mikä viittaa siihen, ettei nykyisiin yhteistyökäytänteisiin esitetä muutosta ja yhteistyö jää siten melko vähäiseksi käytännön tasolla.

Tilintarkastusvalvonnan ja Finanssivalvonnan resurssit



Esitysluonnoksen mukaan tilintarkastusvalvonnan uudistus ei vaikuta tehtävien määrään tai valvonnan laajuuteen. Tästä syystä henkilötöyvuosissa mitattuna työmäärän arvioidaan jonkin verran vähenevän hallinnollisen keskittämisen ansiosta.

Finanssivalvonta on aikaisemmissa lausunnoissaan esittänyt huolenaan valvojan resurssien ja osaamisen riittävyyden etenkin finanssimarkkinoimijoiden tilintarkastajien valvonnassa. Finanssivalvonta on pitänyt tärkeänä, että resurssit riittävät kaikkien yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen (PIE-yhteisöt) tilintarkastajien valvonnan hoitamiseen. Valvonta on tähän saakka ollut vähäistä pankkien, vakuutusyhtiöiden ja muiden finanssitoimijoiden tilintarkastusten osalta. Samanaikaisesti Euroopassa ja muun muassa Yhdysvalloissa ovat tilintarkastajien valvojat kiinnittäneet huomiota nimenomaan finanssisektorin tilintarkastajien valvontaan.

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

Valvonnan kustannukset

Finanssivalvonta pitää ongelmallisena sitä, ettei valvontakustannusten kattamista ole käsitelty esitysluonnoksessa riittävän yksityiskohtaisesti. Esitysluonnokseen ei muun muassa ole sisällytetty valvontamaksuja koskevaa lakiehdotusta.

Finanssivalvonta katsoo, että henkilöresurssien lisäksi tilintarkastajien valvontaan liittyvät muut vastuut ja sitoumukset, muun muassa seuranta-, tietojenvaihto- ja ilmoitusvastuut, tulee tunnistaa ja määritellä muodostaen näin maksuperusteen Finanssivalvonnan kustannuksille.

Tilintarkastusvalvonnan hallintorakenne

Esitysluonnoksen mukaan Tilintarkastusvalvonnassa toimisi virkamiesyksikkö sekä valtioneuvoston nimittämä ratkaisutoiminnassaan itsenäinen Tilintarkastuslautakunta.

Finanssivalvonta yhtyy esitysluonnoksen kuvauksiin lautakuntamuotoisen valvonnan haasteista (sivut 28 ja 39). Tilintarkastusvalvonnan tehtäviä on ehdotuksessa osoitettu nykykäytäntöä enemmän virkamiesyksikön hoidettavaksi ja päätettäväksi. Finanssivalvonta kannattaa pääsääntöisesti ehdotettua työnjakoa. Finanssivalvonta ei sen sijaan näe välttämättömäksi, että lautakunnan alaisuuteen perustettaisiin erilaisia jaostoja kuten sivulla 58 ehdotetaan, koska se voisi hämärtää Tilintarkastuslautakunnan roolia ja vastuita. Virkamiesyksikkö voi myös muulla tapaa järjestää riittävät kuu-



10.9.2014

FIVA 22/01.01.00/2014

Julkinen

lemis- ja yhteistyömenettelytavat, joissa lautakunnan jäsenet voivat olla mukana.

Finanssivalvonta pitää mahdollisena kehittää rakennetta myös siten, että lautakunnan tehtäväksi säädettäisiin ainoastaan hallinnollisista seuraamuksista määrääminen. Tällöin valvonnan ja sanktioinnin riippumattomuus toisistaan toteutuisi myös tilintarkastusvalvonnassa. Lautakuntatyyppinen kurinpitoelin on käytössä useassa Euroopan maassa. Virkamiesyksikkö voisi hyödyntää Tilintarkastuslautakuntaa neuvona antavana tahona, mikä osaltaan tukisi päätöksenteon riittävän laajaa valmistelua (governance). EU:n uuden tilintarkastusasetuksen mukaan tilintarkastajien osallistumisen kuripidollisen lautakunnan toimintaan olisi tällöin kaiketi mahdollista.

Finanssivalvonnan oikeus luovuttaa tietoja

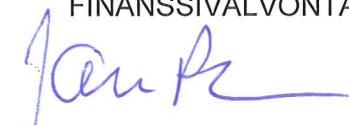
Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonnalla tulisi jatkossa olla oikeus antaa tietoja Euroopan tilintarkastajien valvontaelinten komitealle (CEAOB) samalla tavalla, kuin sillä on oikeus luovuttaa tietoja Euroopan valvontaviranomaisille (ESAt). Finanssivalvonnan valvontatehtävä saattaa edellyttää asian valmistelua Eurooppa-tasolla ISA-standardien yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Yhteistyö ulkomaisten valvojien ja valvontakomiteoiden kanssa on yksi globaalin normiston valvonnan tärkeitä lähtökohtia.


Finanssivalvonta ehdottaa Finanssivalvonnalle oikeutta luovuttaa tietoja Euroopan tilintarkastajien valvontaelinten komitealle lisättäväksi lakiin Finanssivalvonnasta 71 § 1 momentin 3 tai 8 kohtaan.

Tilintarkastustutkinnon uudistaminen

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan yhteiseen tilintarkastajien perustutkintoon siirtyminen on kannatettavaa, koska se seuraa kansainvälistä kehityssuuntaa ja on järkevää Suomen kokoisilla tilintarkastusmarkkinoilla. Finanssivalvonta yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että listayhtiöiden ja finanssialan tilintarkastuksen kannalta on tärkeää, että on olemassa näitä kysymyksiä nimenomaisesti painottava erikoistutkimus.

FINANSSIVALVONTA


Jarmo Parkkonen
osastopäällikkö


Tiina Visakorpi
toimistopäällikkö