



## Perustelut Fivan näkemukseen koskien yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvontaa

### 1 Laadunvarmistustyöryhmän raportti - laadunvarmistuksen valvonnan käynnistäminen

*Fiva perustelee seuraavassa lausunnossaan esittämää näkemystä siitä, miksi TILA:n asettaman laadunvarmistustyöryhmän raportin loppupäätelmät eivät ole enää keskeisiltä osin ajantasaiset. Valvontarakenteen ratkaisua ei tulisi perustaa sen loppupäätelmille, vaan asiaa tulisi selvittää lisää.*

TILA:n asettama työryhmä selvitti tilintarkastajien laadunvarmistuksen valvonnan järjestämistä Suomessa. Työryhmän loppuraportti julkistettiin kesäkuussa 2008. Työryhmän ehdotusta laadunvarmistuksen valvonnan uudelleenorganisoinnista on ryhdytty toteuttamaan loppuvuodesta 2008 lähtien.

Fiva osallistui työryhmän työskentelyyn ja on lausunnossaan työryhmän raportista aikoinaan todennut, että työryhmän ehdottama valvontamalli on oikeansuuntainen. Fiva tunnisti kuitenkin tiettyjä heikkouksia loppupäätelmissä ja on niistä lausunut sekä laadunvarmistustyöryhmän raportin avoimessa konsultaatiossa että lausunnossaan arviomuistiosta koskien tilintarkastusjärjestelmän uudistamista. Fiva esitti tällöin huolensa muun muassa resurssien määrästä, lautakuntamuotoisesta toimintatavasta, Fivan tilinpäätösvalvonnan ja tilintarkastajien valvonnan liittymäpinnoista sekä tilintarkastajien osallistumisesta laaduntarkastuksiin koskien yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksia. Koska Fiva ei pitänyt laadunvarmistustyöryhmän raportin kaikkia loppupäätelmiä pidemmällä aikavälillä kestävinä, se pyysi lausunnoissaan selvitystyön jatkamista edellä mainituilla osa-alueilla.

Laadunvarmistustyöryhmän raportti valmistui kesäkuussa 2008, jolloin useassa Euroopan maassa tilintarkastusdirektiivin implementointi oli toteuttamatta ja valvontarakenteet kehittämättä direktiivin ja tämän jälkeen annetun komission ulkoista laadunvarmistusta koskevan suosituksen mukaisiksi. Työryhmä antoi raportissaan arvion, että on odotettavissa, että direktiivi ja uusi laadunvarmistussuositus tulevat muuttamaan laadunvarmistusjärjestelmiä Euroopassa. Laadunvarmistusjärjestelmät ja valvonnan laadullinen sisältö ovatkin raportin jälkeen kehittyneet merkittävästi Euroopan eri maissa.

Laadunvarmistustyöryhmän loppupäätelmiä on sittemmin testattu käytännön valvontatyössä yhteisötasoisten laaduntarkastusten alettua Suomessa loppuvuodesta 2009. Sekä valvonnan sisällöstä että työryhmän esittämän valvontarakenteen toimivuudesta on näiden perusteella saatu merkit-



tävästi lisätietoa, jota ei ollut käytettävissä työryhmän raportin eikä selvitysmiehen raportin laadintahetkelläkään täysin. Tilanne on tällä hetkellä se, ettei TILA tule laittamaan tiettyjä keskeisiä työryhmäraportin loppupäätelmiä täytäntöön tai päätelmiä on olennaisesti muutettu, joista mainittakoon valvojan resurssitaso, ammatissa olevien tilintarkastajien käyttö laaduntarkastajina ja laatujaoston rooli.

## 2 Luottamushenkilöpohjainen lautakuntamuoto

*Fiva perustelee seuraavassa lausunnossaan esittämiä näkökohtia siitä, miksi Fivan mielestä lautakuntamuotoinen työskentelytapa ei sovellu operatiiviseen jatkuvaan valvontaan ja miksi tällainen toimintatapa ei riittävässä määrin takaa valvonnan johdonmukaisuutta, luottamuksellisuutta ja riippumattomuutta. Lisäksi Fiva perustelee näkökohtia siitä, miksi TILA:n roolin muuttaminen ohjaavaksi ja valvovaksi johtaisi merkittäviin muutoksiin hallinnossa (governance) ja resursseissa.*

### Valvonnan johdonmukaisuus, luottamuksellisuus ja riippumattomuus

Fiva on aikaisemmin esittänyt epäilynsä siitä, onko luottamushenkilöpohjainen lautakuntamuoto sopiva lähtökohta operatiivisen valvonnan järjestämiselle. Yhden suuren haasteen lautakuntamuotoiselle valvonnalle asetavat osaamisvaatimukset, liiketoiminnan ja sääntelyn jatkuva kehittyminen ja monimutkaistuminen etenkin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnassa. Lisäksi toiminnan johdonmukaisuus edellyttää osallistumiselta korkeaa sitoutumisastetta ja merkittävää ajankäyttöä valvontaan.

Lautakuntamuotoinen toimintatapa toimii Fivan mielestä esimerkiksi tutkintoihin liittyvissä asioissa, rekisteröinnissä sekä tutkintatapauksissa. Tutkintatapausten käsittely edellyttää kuitenkin myös tiukkaa johdonmukaisuutta, minkä saavuttamiseen selvitysmiehen ehdottamasta jaostomuotoisesta työskentelytavasta voisi olla hyötyä.

Sen sijaan laadunvarmistuksen valvonnan soveltuminen lautakuntamuotoiselle elimelle on Fivan mielestä ongelmallista. Fivan kokemuksen mukaan jatkuva valvonta edellyttää kokopäiväistä sitoutumista valvontaan. Tämä varmistaa valvonnan johdonmukaisuuden, luottamuksellisuuden ja riippumattomuuden. Muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnassa valvonnalle asetettavat edellytykset ovat erilaiset, joten niiden osalta lautakuntamuotoinen elin voisi edelleen toimia myös operatiivisissa, jatkuvan valvonnan tehtävissä.

Yhteisötasoisessa laadunvarmistuksen valvonnassa arvioidaan tilintarkastusyhteisöjen sisäisiä johtamis- ja valvontajärjestelmiä, joihin kuuluvat myös palkitsemisjärjestelyt. Tällä hetkellä on jo käynyt ilmeiseksi, ettei tällaisten liikesalaisuuksiksi luokiteltavien, luottamuksellisten asioiden valvontaa voi suorittaa kilpailevan tilintarkastusyhteisön tilintarkastaja, vaan



valvontaa varten tulee olla riittävä määrä ammattikunnasta riippumattomia tarkastajia.

Tämä lisäksi Fiva epäilee, voidaanko valvontakäyntien tuloksia käsitellä luottamuksellisuussyistä lautakuntamuotoisessa elimessä, jossa toimialan edustajat ovat läsnä. Lautakunnassa voitaisiin mahdollisesti käsitellä valvontakäynneistä laadittuja ylitason loppuraportteja ilman taustalla olevien tekijöiden tarkempaa analysointia. Valvonnan tuloksia voitaisiin näin ollen käsitellä lähinnä tiedoksi annettavina asioina eikä aidosti sisältöön puuttuen.

Valvojan riippumattomuutta tähdennetään valvonnan yhtenä tärkeimmistä ominaispiirteistä. Vaikka TILA:n jäsenten työskentely perustuu heidän henkilökohtaiseen asiantuntemukseensa, on tosiasia, että operatiivista valvontaa suorittavien TILA:n jäsenten taustaorganisaatioilla on merkitystä. TILA:n roolin muuttuminen yleisen tason ohjaus ja valvontavastuuksi olisi omiaan lisäämään operatiivisen valvonnan riippumattomuutta.

#### Osaamishaasteet lautakuntamuotoisessa valvonnassa

Osaamishaasteiden yksi osatekijä on kansainvälinen yhteistyö. Fivan mielestä vain kansainväliseen yhteistyöhön osallistumalla TILA:n jäsen pystyy osallistumaan laadunvarmistuksen valvonnan operatiiviseen päätöksentekoon suurissa valvottavissa. Mikäli lautakunnan rooli säilytetään operatiivisella tasolla, osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön tai yhteistyössä opituista asioista tiedottaminen tulisi mahdollistaa kaikille lautakunnan jäsenille (tai jaostomuodossa toimittaessa osalle jäsenistä).

#### TILA:n muuttaminen ohjaavaksi ja valvovaksi elimeksi

Myös selvitysmies näkee lautakuntamuotoisessa toimintatavassa ongelmakohtia. Selvitysmiehen raportissa esitetään, että TILA tulisi vapauttaa rutiininluonteisten asioiden käsittelystä siten, ettei sillä enää juuri olisi operatiivista tehtävää vaan se voisi keskittyä suunnittelevaan, ohjaavaan ja muuhun periaatteelliseen työhön sekä kantelu- ja muiden jälkikäteistä valvontaa käsittelevien asioiden käsittelyyn.

Fiva tulkitsee selvitysmiehen raporttia siten, että laadunvarmistuksen valvonta delegoitaisiin lähes kokonaisuudessaan TILA:n sihteeristölle, jolloin Fivan edellä esittämät huolet osittaisin hälväisivät. Tämä johtaisi Fivan käsityksen mukaan merkittävään periaatteelliseen rakennemuutokseen, joka tulisi toteuttaa lainsäädäntöä muuttamalla TILA:n tehtävien osalta, kuten selvitysmies ehdottaa. Fiva ei ole pohtinut sitä, kuinka Keskuskaupakamarin yhteydessä toimiva sihteeristö itsenäisesti toimiessaan täyttäisi toimivaltaiselle viranomaiselle direktiivissä asetetut vaatimukset laadunvarmistuksen valvonnan ja kansainvälisen yhteistyön alueilla.

TILA:n sihteeristön aseman vahvistaminen TILA:n vastatessa ainoastaan toiminnan yleisestä ohjaamisesta ja valvonnasta sekä tutkinnasta johtaisi



kuitenkin väistämättä siihen, että sihteeristön resursseja tulisi lisätä. Tämä johtuu siitä, että lautakuntamuotoinen toiminta on turvannut valvontaan liittyvän päätöksenteon sihteeristön toteuttamasta operatiivisesta valvonnasta riippumattomuuden tarjoten asioiden käsittelyyn myös riittävää osaamisen laaja-alaisuutta ja päätöksenteon syvyyttä. Tilintarkastuslautakunta on toistaiseksi ollut välttämätön elin sihteeristön ollessa kooltaan pieni.

Fivan mielestä viranomaisvalvonnan toteutuksen tulee olla laaja-alaista, monipuolista ja syvällistä, koska se sisältää merkittävässä määrin viranomaisharkintaa. Valvottavien oikeusturvan kannalta olisi lisäksi tarpeen pyrkiä välttämään tilanteita, joissa valvottavien toimintaedellytyksistä päätäisi yksi tai muutama virkamies. Nykyistä itsenäisemmin toimivan sihteeristön, joka saa taustaorganisaatiolta vain hallinnollista tukea, resursseja arvioitaessa huomiota tulisi kiinnittää siten myös hyvään hallintotapaan.

#### Kansainvälinen vertailu

Laadunvarmistustyöryhmän raportissa on selvitetty ulkomaisten valvontaorganisaatioiden rakenteita ja selvitysmiehen raportissa on viitattu suppeasti eräiden maiden organisatorisiin malleihin. Useassa maassa tilintarkastajien valvontaan liittyy lautakuntamuotoinen toimintatapa. Fivan tiedossa ei ole, onko lautakuntien roolia kartoitettu siitä näkökulmasta, toimivatko ne lähinnä ohjaavassa ja valvovassa roolissa vai operatiivisia tehtäviä suorittavina eliminä. Fivan lausunnossaan esittämä käsitys on, että TILA operatiivista jatkuvaa valvontaa harjoittavana lautakuntana on ainoa tai yksi harvoista Euroopassa eikä se siten vastaa valvonnan järjestämisen valtavirtaa.

### 3 Valvojan toiminnan luottamuksellisuus - laatujaoston rooli

Käsiteltävien asioiden luottamuksellisuusongelma koskettaa myös laatujaoston toimintaa. Laatujaosto suunniteltiin alun perin neuvoa antavaksi ja avustavaksi tahoksi laadunvarmistuksen johtajalle. Koska asioiden käsittely luottamuksellisuussyistä ei ole mahdollista laatujaostossa, jää laatujaoston hyöty suunniteltua suppeammaksi.

### 4 Valvonnan ja sääntelyn yhteys

Selvitysmies korostaa raportissaan saman hallinnonalan merkitystä valvonnan järjestämisessä. Fiva ei pidä tätä ratkaisevana seikkana, koska esimerkiksi yleisen edun kannalta merkittävät yhteisöt (listayhtiöt, pankit ja vakuutusyhtiöt) toimivat useamman hallinnonalan sääntelyn alaisina, mutta tästä huolimatta valvonta on Fivan vastuulla. Hallinnonalalle ei asetettu merkitystä myöskään säädettäessä tilinpäätösvalvonnasta Fivan tehtäväksi tai Rahoitustarkastusta ja Vakuutusvalvontaviranomaista yhdistettäessä.



Fiva ei ole selvityksessä esitetyllä tavalla valtiovarainministeriön alainen elin. Fiva toimii hallinnollisesti Suomen Pankin yhteydessä, mutta päätöksenteossään se on itsenäinen.

## 5 Yhteys Fivan valvontaan

*Fiva perustelee seuraavassa lausunnossaan esittämää näkökohtaa siitä, että tilintarkastajien valvonnalla on kiinteä yhteys vakavaraisuus- ja arvo-paperimarkkinavalvontaan. Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonta eroaa Fivan mielestä merkittävästi muiden yhteisöjen tilintarkastajien valvonnasta muun muassa tämän liittymäpinnan takia.*

### Yhteys finanssisektorin valvontaan

Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastukset liittyvät kiinteästi finanssisektorin valvontaan siten, että Fiva valvoo tilintarkastuksen kohdeyhtiöitä. Etenkin Fivan tilinpäätösvalvonta ja tilintarkastajien valvonta kohdistuvat samaan lähteeseen eli yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen taloudellisiin raportteihin: Fiva valvoo sitä, miten yhtiö on laatinut tilinpäätöksen ja TILA sitä, miten tilintarkastaja on suorittanut tilinpäätöksen tilintarkastuksen. Tilinpäätös- ja tilintarkastajien valvonta ovat siten yksi rakenteellinen osa taloudellisen raportoinnin kokonaisjärjestelmää. Valvonnan yhteisenä tavoitteena on luottamuksen edistäminen taloudelliseen raportointiin.

Useissa muissakin tilintarkastajiin liittyvissä kysymyksissä kuten tilintarkastajien palkkio-, tilintarkastajien riippumattomuus- tai esimerkiksi johdon vahvistuskirjekysymyksissä tilintarkastuksen kohteena oleva yhteisö on asian toinen osapuoli, jonka toimenpiteillä on suuri vaikutus tilintarkastajan toimintaan.

Liittymäpinnoista johtuen tehokkain valvonta saadaan aikaiseksi, mikäli valvojat tekevät tiivistä yhteistyötä, mitä on jo nyt toteutettu jossain määrin. Kahden valvojan erilaiset toimintatavat saattavat kuitenkin aiheuttaa järjestelmään turhaa monimutkaisuutta toimijoiden kannalta.

Edellä kuvatusta kiinteästä yhteydestä huolimatta tilintarkastajien valvonta on järjestetty tilinpäätösvalvojan yhteyteen vain osassa Euroopan maita<sup>1</sup>. Silloin kun valvojat ovat eri organisaatioissa, yhteistyö eri valvojien kesken on vasta kehittymässä Euroopassa. Tiedonkululle valvojien välillä on saatettu asettaa peräti lainsäädännöllisiä esteitä. Syyt tällaisiin tilanteisiin ovat osittain historiallisia.

### Tilintarkastajien valvojan ja tilinpäätösvalvojan yhteiset osaamishaasteet

Keskustelua on Suomessa jonkin verran käyty siitä, onko tilintarkastajien valvonta vain tilintarkastajien menettelytapojen valvontaa ottamatta kan-

<sup>1</sup> Esimerkiksi Alankomaat, Irlanti, Italia, Norja ja Iso-Britannia



taa siihen, onko tarkastuskohteen tilinpäätöskäsittely mahdollisesti oikein tai väärin sillä osa-alueella, mitä kulloinkin valvonnassa tarkastellaan. Kansainvälisessä yhteistyön tiimoilta on saatu selkeä käsitys siitä, että tilintarkastajien valvonta ei voi rajoittua vain menettelytapojen arviointiin, vaan tilintarkastajan työtä arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös se, minkälaisen tilinpäätöksen tilintarkastaja on lausunnollaan varmentanut.

Viimeaikaisten kansainvälisten tilintarkastajien valvojien kokouksissa ja koulutuksissa keskeisenä teemoina ovat olleet finanssikriisin vaikutukset tilintarkastajien työhön ja edelleen tilintarkastajien valvontaan. Esillä ovat olleet tilinpäätösraportoinnin finanssikriisistä lähteneet kysymykset kuten going concern, käyvät arvot, arvonalentumistestaukset sekä tuloutukset.

Tilintarkastajien valvojien tulee kyetä valvonnassaan arvioimaan, onko tilintarkastaja ollut riittävän kriittinen hyväksyessään yhtiön tilinpäätösratkaisuja. Ilman käsitystä tilinpäätösratkaisun olennaisuudesta ja oikeellisuudesta tilintarkastajan valvoja ei kykene arvioimaan, onko tilintarkastaja hankkinut riittävästi tilintarkastusevidenssiä tai onko tilintarkastaja kohdistanut riittävästi tarkastustoimenpiteitä riskilliselle tilinpäätöksen osa-alueille tai onko dokumentointi kunnossa. Tilintarkastajan ammatillisen skeptisyyden arviointi edellyttää siten käytännössä käsitystä siitä, onko yhtiön valitsema ratkaisu kuten esimerkiksi diskonttaus korkona käytetty luku järkevä, IFRS-standardien mukainen ja miten kyseinen diskonttauskorko suhteutuu markkinoilla muuten tehtyihin valintoihin. Tätä arviointia ei pysty tekemään ilman verraten syvää IFRS-osaamista ja tietoa markkinakäytännöistä.

Ulkomaalaiset valvojat ovat pyrkineet ratkaisemaan tätä osaamishaastetta eri tavoin. Tietyillä valvojilla on omia IFRS-asiantuntijoita (esimerkiksi Saksa), kun taas toiset valvojat toimivat yhteistyössä tilinpäätösvalvojan kanssa (Alankomaat, Norja, Italia, joissa valvonta on samassa organisaatiossa). Euroopassa on myös valvojia, jotka eivät vielä valvo tilintarkastajia tällä syvyydellä.

Suomen osalta todettakoon, että osaamishaastetta ei ole Fivan mielestä ratkaistu käytännön tasolle asti eikä valvontaa suoriteta vielä edellä kuvatulla tavalla. Syynä tähän ovat muun muassa resurssien niukkuus. TILA:n laaja kokoonpano ja osaaminen takaavat sen, että päätöksenteko IFRS-kysymyksissä on sinänsä turvattu. Tämä ei voi kuitenkaan korvata valmistelun osaamista ja resursseja. Mikäli TILA muutetaan ohjaavaksi ja valvovalle elimeksi, on tekninen osaaminen täysin sihteeristön käsissä.



## Fivan ja TILA:n yhteistyön kehittäminen

IFRS-osaamisen riittävyys on yksi niistä TILA:n ja Fivan liittymäpintoihin liittyvistä asioista, mikä tulisi ratkaista. Ratkaisua voidaan hakea eri tavoin. Viranomaisapua antavalla valvojalla tulisi myös olla mahdollisuus lisä-resurssien hankintaan, jolla katetaan toisen valvojan puolesta tehtävä työ. Fivan tilinpäätösvalvonnan resursointi lähtee tällä hetkellä siitä, että resurssit riittävät Fivalle tehtäväksi annettuun tilinpäätösvalvontaan.

Fivan on vaikea panostaa yhteistyöhön enempää nykyvaltuuksien puitteissa, koska resurssit määräytyvät valvojan tehtävien mukaan. Fiva on panostanut tilintarkastajien valvontaan lähinnä TILA-jäsenyyden tuomaan mandaattiin sekä tiettyihin Fivan valvottaviin liittyviin valtuuksiin perustuen. Fiva hyötyy tästä tehtävästä toki siten, että tilintarkastajien valvonta tukee tilinpäätösvalvontaa ja Fivan muuta valvontaa. Fiva kuitenkin odottaa, että tilintarkastajien valvontaa suunnattaisiin enemmän sellaisille alueille, jotka hyödyntävät Fivan tilinpäätösvalvontaa ja muuta valvontaa.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että Fivan toiminnan rahoittavat Fivan valvottavat ja listayhtiöt eivät tilintarkastajat, joiden kannettavaksi tilintarkastajien valvonnasta aiheutuvat kustannukset kuuluvat tällä hetkellä.

TILA:n roolin mahdollinen muuttaminen ohjaavaksi ja valvovaksi elimeksi vähentäisi Fivan roolia tilintarkastajien operatiivisessa jatkuvassa valvonnassa, jolloin tulisi ryhtyä selvittämään virallisia yhteistyöjärjestelyjä Fivan riittävän vaikuttamisen säilyttämiseksi yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä koskevissa kysymyksissä. Jo tällä hetkellä valvontayhteistyö perustuu liiaksi epävirallisiin järjestelyihin.

Euroopassa arvopaperimarkkinavalvojien, vakavaraisuusvalvojien ja tilintarkastajien valvojien kesken on erilaisia valtuusjärjestelyjä tilintarkastajien valvonnassa. Arvopaperimarkkinavalvojalla voi esimerkiksi olla valtuudet arvioida listayhtiöiden tilintarkastajien pätevyyttä. Fivalla ei ole tarkempaa tietoa eri malleista ja se onkin pyytänyt aikaisemmissa lausunnoissaan asian selvittämistä.

## 6 Kansainvälinen valvontayhteistyö

*Fiva esittää lausunnossaan, että valvontajärjestelmän tulee olla kansallisesti ja kansainvälisesti uskottava. Uskottavuuteen vaikuttaa muun muassa osaavat resurssit. Fiva perustelee seuraavassa sitä, että uskottavuus edellyttää aktiivista roolia kansainvälisessä valvontayhteistyössä.*

Suurimpien kansainvälisiin ketjuihin kuuluvien tilintarkastusyhteisöjen valvonnassa Suomen valvoja tarvitsee kansainvälisiä yhteyksiä ollakseen vartenotettava yhteisöjen haastaja. Kuten aikaisemmin tässä liitteessä on kuvattu estävät Suomen pienet tilintarkastusmarkkinat luottamuksellisten asioiden käsittelyn kotimaassa tilintarkastajien läsnä ollessa. Valvonta edellyttää kuitenkin tilintarkastuksen hyvää tuntemusta. Valvojalle tärkeät



keskustelukumppanit löytyvät siten muun muassa ulkomaisista kollega-valvojista. Kansainvälinen yhteistyö tuo lisäksi yhteydet suurimpien kansainvälisten ketjujen ylimpään johtoon.

Valvontayhteistyö ei ole vain tietojen vaihtoa vaan osa operatiivista jatkuvaa valvontaa. Myös ISA-standardien noudattamisen valvonta tulee edellyttämään valvonnan yhdenmukaisuutta maailmanlaajuisesti pitemmällä aikavälillä.

## 7 Resurssien vertailu eri maiden väleillä

Fivan mielestä resurssivertailua ei ole tehty riittävän syvällisesti.