



Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntöne 3.2.2010 (TEM050:00/2009)

Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen: selvitysmiehen raportti

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää Finanssivalvonnalta (jäljempänä Fiva) lausuntoa selvitysmies Edward Anderssonin raportista sekä siihen liittyvistä kehittämisehdotuksista. Erityisesti ministeriö pyytää ottamaan kantaa perustutkintoon, perustutkintoon liittyviin erikoistumistutkintoihin sekä valvontarakenteeseen. Fiva esittää näkemyksiään ensisijaisesti valvottavien¹ ja niiden yhtiöiden, joiden arvopapereita on julkisen kaupankäynnin kohteen (jatkossa listayhtiöt), tilintarkastusten kannalta.

Fiva pitää tärkeänä, että Suomessa on korkealaatuinen tilintarkastustoiminta sekä hyvää tasoa oleva tilintarkastustoiminnan valvonta. Fiva katsoo, että tehokas tilintarkastajien valvonta on yksi tilintarkastustoiminnan laatuun myönteisesti vaikuttava tekijä.

Fivan näkemyksen mukaan yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvontaa koskevan esityksen osalta selvitysmiehen raportti ei selvitä riittävän laajasti uskottavan valvonnan edellytyksiä ja sitä, miten nämä edellytykset pystytään käytännössä täyttämään. Nykyjärjestelmässä valvonnan ulkoisessa uskottavuudessa ja toimivuudessa on havaittavissa ongelmia. Ongelmat liittyvät muun muassa luottamushenkilöpohjaiseen lautakuntatyöskentelyyn operatiivisessa jatkuvassa valvonnassa, sihteeristön resursointiin ja siihen, miten uskottavalta Suomen järjestelmä näyttää osana kansainvälistä toimintaympäristöä.

Eri tilintarkastuskategorioihin jakautuvaa järjestelmää Fiva pitää raskaana ammattikunnan pieni koko huomioon ottaen. Fiva pitää mahdollisena, että järjestelmää kehitettäisiin yhden perustutkinnon pohjalta myös rahoitus- ja vakuutussektorin yhteisöjen ja listayhtiöiden IFRS-tilinpäätösten tilintarkastuksissa siten, että painoarvoa asetettaisiin ammatissa hankitulle erityisosaamiselle. Tällainen muutos edellyttäisi kuitenkin perustutkinnon sisällön uudelleen arviointia, markkinakäytänteiden kehittämistä tilintarkastajien valinnassa sekä tilintarkastajien viranomaisvalvontaa.

Lisäksi Fiva toteaa, että lähtökohtaisesti kaikilla sen valvottavilla ja listayhtiöillä tulee olla jatkossakin 8. direktiivin asettamat yleiset vaatimukset

¹ Fivan valvottavia ovat mm. pankit, vakuutus- ja eläkeyhtiöt sekä muut vakuutuslalla toimivat, sijoituspalveluyritykset, rahastoyhtiöt ja pörssi.



täyttävä tilintarkastusvelvollisuus näiden yhteisöjen tilintarkastuksiin liittyvän suuren yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi.

1 Tilintarkastusjärjestelmän merkitys Fivan valvonnalle

Fivan valvonnan tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakaus, vakuutettujen etujen turvaaminen ja yleisen luottamuksen säilyminen finanssimarkkinoiden toimintaan. Fivan markkinavalvonnassa valvotaan listayhtiöiden tiedottamiseen, arvopaperitarjouksiin sekä eri säästämistuotteisiin ja -palveluihin liittyvää sijoittajainformaatiota. Vuonna 2005 Fivan markkinavalvonnan piiriin tulivat myös listayhtiöiden tilinpäätökset. Tilintarkastajien valvontatyöhön ja sen kehittämiseen Fiva osallistuu Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan jäsenenä.

Tilintarkastuksen laadulla on merkitystä Fivan toimintaan monella tavalla. Fiva käyttää sekä listayhtiöiden että valvottaviensa valvonnassa tilintarkastajien varmentamia tilinpäätöstietoja. Lakisäateisten tilintarkastusten lisäksi tilintarkastajilla on merkittävä rooli Fivan valvottavien taloudellisten toimintaedellytysten valvonnassa. Tähän liittyviä tilintarkastajan antamia lausuntoja ovat mm.

- vakavaraisuuden hallinnasta eri riskialueilta vuosittain annettavat raportit,
- pääoman riittävydestä annettavat lausunnot pääomalainaa takaisin maksettaessa,
- vastuuvelan katteeseen ja vakavaraisuuteen liittyvät tarkastusraportit.

Tilintarkastajilla on merkittävä rooli myös Fivan sijoittajansuojan valvonnassa. Fiva hyödyntää valvonnassaan tilintarkastajien suorittamia tarkastuksia kuten

- asiakasvaratarkastuksia,
- rahastojen arvonlaskennan tarkastuksia,
- esitteisiin liittyviä erilaisia tarkastustoimeksiantoja mm. pro formiin ja tulosennusteisiin liittyen.

Pankki-, vakuutus- ja arvopaperimarkkinavalvonnassa on perinteisesti seurattu tilintarkastuskysymyksiä ja tietyt tahot kuten Baselin pankkivalvontakomitea, CESR², CEBS³ ja CEIOPS⁴ ovat pyrkineet vaikuttamaan tilintarkastuksen laatuun.

² CESR Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitea, Committee of European Securities Regulators

³ CEBS Euroopan pankkivalvojien komitea, Committee of European Banking Supervisors

⁴ CEIOPS Euroopan vakuutus- ja eläkevalvojien komitea, Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors



2 Tilintarkastajien auktorisoinnin ja valvonnan rakenne

2.1 Fivan näkemys selvitysmiehen ehdotuksesta kokonaisrakenteeksi

Selvitysmies esittää raportissaan auktorisointi- ja valvontaelinten yhdistämistä tilintarkastustutkintojen yhdistämisen myötä. Kaikkien tilintarkastajien hyväksyminen ja valvonta keskitettäisiin jatkossa Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnalle (jatkossa TILA). Laadunvarmistuksen valvontaa jatkettaisiin laadunvarmistustyöryhmän raportin loppupäätelmien perusteella. Selvitysmies ei näe välitöntä muutostarvetta käynnistettyyn laadunvarmistuksen valvontaan.

Fiva pitää Suomen nykyistä auktorisointi- ja valvontajärjestelmää kokonaisuudessaan moniportaisena ja raskaana. Fiva kannattaa siten yhden auktorisointielimen rakentamista Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan pohjalle. Fiva yhtyy myös selvitysmiehen esittämiin näkökohtiin muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnasta ja kannattaa, että laadunvarmistuksen valvontaa jatketaan nykyrakenteella ja menetelmillä. Fiva ei ota kantaa muutoksenhakujärjestelmään.

Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvontaa koskevan esityksen osalta selvitysmiehen raportti ei sen sijaan selvitä riittävän laajasti uskottavan valvonnan edellytyksiä ja sitä, miten nämä edellytykset pystytään käytännössä täyttämään. Selvitysmies ei ole ryhtynyt tilanteen uudelleenarviointiin, vaan perustaa ehdotuksensa laadunvarmistustyöryhmän raporttiin. Fivan näkemyksen mukaan laadunvarmistustyöryhmän raportin loppupäätelmät eivät ole enää keskeisiltä osin ajantasaiset, joten asiaa tulisi selvittää laajemmin jo nyt.

2.2 Näkökohtia yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnasta

Fivan esittämiä näkökohtia perustellaan tarkemmin liitteessä.

2.2.1 Yhteiskunnallisesta intressistä johtuvat laatuvaatimukset valvonnalle

Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonta eroaa Fivan mielestä merkittävästi muiden yritysten tilintarkastajien valvonnasta. Valvojaan kohdistuu yhteiskunnallisesta intressistä johtuen erityisiä laatuvaatimuksia. Valvonnalla on myös kiinteä yhteys vakavaraisuus- ja arvopaperimarkkinavalvontaan, joissa valvotaan tilintarkastajien tarkastuskohdeyrityksiä ja niiden laatimia taloudellisia raportteja.

Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvontajärjestelmän tulee olla sekä kansallisesti että kansainvälisesti uskottava, eri intressitahoista riippumaton, selkeä ja avoin. Lähes kaikissa Euroopan maissa yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonta on järjestetty eri tavalla kuin muiden tilintarkastajien valvonta.



2.2.2 Valvontajärjestelmän uskottavuus ja toimivuus

Selvitysmiehen mukaan valvonnan ulkoinen uskottavuus on tärkeä tekijä, mutta hän katsoo, että aika näyttää, saavutetaanko nykymuotoisella toiminnalla sellaista ulkoista uskottavuutta, joka on Suomen tilintarkastustoimen sekä Suomen kansainvälistyneiden yhteisöjen kannalta välttämätöntä. Myös Fiva pitää ulkoisesti uskottavaa ja kansainvälisen vertailun kestäväää valvontarakennetta tärkeänä ja katsoo, että siihen vaikuttavia tekijöitä tulisi arvioida jo tässä vaiheessa.

Kansainvälisen vertailun kestäväällä, ulkoisesti uskottavalla vaihtoehdolla Fiva tarkoittaa sitä, että valvontarakenteen tulisi olla selkeää ja lähellä muiden maiden valitsemia ratkaisuja. Pienellä maalla kuten Suomella ei tulisi lähtökohtaisesti olla monimutkaista tai omintakeista järjestelmää. Ulkoisessa uskottavuudessa havaitut ongelmat liittyvät muun muassa valvonnan sijaintiin yksityisoikeudellisen elimen, Keskuskauppakamarin, yhteydessä sekä suhteisiin kolmannen maan valvojaan (PCAOB), mitkä selvitysmies ottaa esille raportissaan. Lisäksi Fivan näkemyksen mukaan valvontarakenne, jossa luottamushenkilöpohjaisen lautakunnan on tarkoitus osallistua operatiiviseen jatkuvaan valvontaan⁵, ei nauti ulkoista uskottavuutta käytännössä toimivana valvontarakenteena. Suomi on ainoa tai yksi harvoista Euroopan maista, jossa luottamushenkilöpohjainen lautakunta hoitaa operatiivisia tehtäviä.

Uskottava valvonta edellyttää myös riittäviä ja osaavia resursseja. TILA:n sihteeristön resursointi ja osaaminen on rakennettu osittain siitä lähtökohdasta, että luottamushenkilöpohjainen lautakunta hoitaa operatiivisia tehtäviä täydentäen tällä tavoin sihteeristön toimintaa. Fiva katsoo, ettei järjestely ole toimiva eikä TILA:n sihteeristön resursointi ole uskottavan valvonnan edellyttämällä tasolla.

Fivan mielestä lautakuntamuotoinen työskentelytapa ei sovellu operatiiviseen jatkuvaan valvontaan myöskään siitä syystä, että toimintatapa ei riittävässä määrin takaa valvonnan johdonmukaisuutta, luottamuksellisuutta ja riippumattomuutta. TILA:n roolin muuttaminen operatiivisesta ohjaavaksi ja valvovaksi edellyttäisi Fivan näkemyksen mukaan merkittävää muutosta hallintoon (governance) sekä sihteeristön resursseihin. Näitä seikkoja sekä niiden kustannusvaikutuksia tulisi selvittää lisää.

2.2.3 Valvonnan merkitys osana toimivia finanssimarkkinoita ja erityisesti arvopaperimarkkinoita

Yleinen ymmärrys tilitarkastajien valvonnan merkityksestä rakenteellisena osana toimivia finanssimarkkinoita - erityisesti arvopaperimarkkinoita - on kasvanut ja julkisen valvonnan asema on vakiintumassa. Finanssikriisi

⁵ Laadunvarmistuksen valvonta on operatiivista jatkuvaa valvontaa.



opetti sen, kuinka yleisen edun kannalta merkittävien toimijoiden kohdalla toimijoiden sisäiset valvontatoimet eivät useinkaan ole riittäviä luottamuksen ylläpitämiseksi, vaan julkinen valvonta on tarpeellinen osa myös systeemiriskin hallintaa. Tilintarkastusjärjestelmän systeemiriski syntyy tilintarkastusjärjestelmän korkeasta keskittyneisyydestä, markkinoiden toiminnan globaalista luonteesta sekä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksiin liittyvistä suurista vastuista.

Lähes kaikissa ns. vanhoissa EU- maissa tilintarkastajien valvontaa on tilintarkastusdirektiivin implementoinnin seurauksena kehitetty. Valvojien osaaminen on merkittävästi parantunut. Fivan käsityksen mukaan hyvän valvonnan tason on saavuttanut jo usea valvoja.⁶

2.2.4 Valvonnan kustannukset

Selvitysmies on raportissaan huolissaan valvonnan mahdollisen lisäpanostuksen aiheuttamista kustannuksista. Selvitysmiehen mukaan lisäpanostuksiin tai muihin toimiin on ryhdyttävä, mikäli uskottavuutta ei saavuteta nykyjärjestelmän avulla. Välitöntä tarvetta lisäpanostuksiin selvitysmies ei näe.

Fivan näkemyksen mukaan lisäpanostuksia tai muita toimia tarvitaan jo nyt valvonnan uskottavuuden ja toimivuuden saavuttamiseksi. TILA on ryhtynyt sihteeristön vahvistamiseen vuoden 2010 aikana. Tästä huolimatta Fiva katsoo, ettei resursointi ole vielä lopullisella tasolla. Valvonnan kustannustehokkuus – toisin sanoen millä kustannuksilla pystytään saavuttamaan valvonnan tavoite tehokkaimmin - tulisi tästä syystä olla lisäselvityksen yksi keskeisistä kysymyksistä. Samalla tulisi selvittää kustannusten rahoitusta ja sen erilaisia vaihtoehtoja.

Fiva haluaa kiinnittää ministeriön huomion siihen, että valvonnan puutteellisesta järjestämisestä voi aiheutua pitemmällä aikavälillä sellaisia välillisiä kustannuksia, joita ei ole otettu huomioon tavoiteltaessa esitettyä kustannustehokkuutta.

Selvitysmiehen esiin tuoma pohjoismainen yhteistyö ei ole Fivan näkemyksen mukaan todellinen vaihtoehto kustannusten vähentämiselle.

3 Perustutkinnon vaatimukset ja erikoistumistutkinnot

3.1 Fivan näkemys perustutkinnon vaatimuksista

Selvitysmies ehdottaa, että kaikille tilintarkastajille järjestetään yhteinen perustutkinto, jonka vaatimustaso olisi lähes sama kuin nykyisen HTM-tutkinnon. Tämän lähtökohdan mukaan kaikilla tilintarkastajilla olisi EU:n tilintarkastusdirektiivin edellyttämä pätevyys. Perustutkintoon sisältyisi

⁶ Esimerkiksi Alankomaat, Norja, Ranska, Saksa, Iso-Britannia.



myös IFRS- ja corporate governance -osaamista, joiden osalta vaatimustason tulisi olla maltillinen.

Fiva yhtyy selvitysmiehen näkemykseen siitä, että kaikkien Suomessa hyväksytyjen tilintarkastajien tulee olla tilintarkastajia myös EU:n mittapuun mukaan. Sekä tilintarkastusjärjestelmän selkeyden että tilintarkastuksen arvostuksen takia on Fivan mielestä tärkeää, ettei Suomeen luoda uutta tilintarkastajakategoriaa, joka ei täyttäisi EU-direktiivin vaatimuksia. Direktiivin vaatimukset täyttävää perustutkintoa ei voida pitää liian vaativana.

Fiva ehdottaa harkittavaksi arvopaperimarkkinoita koskevan sääntelyn sisällyttämistä opintoihin maltillisessa laajuudessa, koska yhteiskunnan moni osa-alue liittyy arvopaperimarkkinoiden toimintaan. Arvopaperimarkkinasääntely ei koske ainoastaan listattuja yhtiöitä.

Fiva kannattaa tutkintoon liittyviä ehdotuksia, joilla pyritään lisäämään tutkintojärjestelmän joustavuutta.

3.2 Fivan näkemys erikoistumistutkinnoista

Selvitysmies esittää, että perustutkinnon lisäksi olisi mahdollista suorittaa kaksi lisämoduulia, toinen yksityisen puolen vaativia tilintarkastuksia ja toinen julkisyhteisöjen tilintarkastuksia varten. Perustutkinnon ja erikoistumistutkintojen yhdistelmä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei useamman tilintarkastajakategorian nykyjärjestelmään ole tulossa merkittävää muutosta. Yhteinen perustutkinto loisi kuitenkin nykyistä yhdenmukaisemman lähtökohdan.

Fiva on aikaisemmin esittänyt kantanaan, että ylemmän korkeakoulututkinnon ja vaativamman tilintarkastustutkinnon suorittaminen on pääsääntöisesti tarpeellinen sen valvottavien ja listayhtiöiden tilintarkastajille, mikä uudessa järjestelmässä tarkoittaisi erikoistumistutkinnon suorittanutta henkilöä. Fiva on perustellut kantaansa sillä, että rahoitus- ja vakuutussektorin erityissääntely sekä IFRS-standardit yhdistettynä alati monimutkaistuvaan toimintaympäristöön ja tuotteisiin asettavat tilintarkastajien osaamiselle suuria haasteita. Ylempi korkeakoulututkinto sekä vaativampi tilintarkastustutkinto luovat edellytykset vaikeiden tilintarkastusten suorittamiseen.

Fiva kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rahoitus- ja vakuutussektorin suurempien yhteisöjen sekä kaikkien listayhtiöiden IFRS-tilinpäätösten tilintarkastukset ovat sellaisia erityisosaamista vaativia tehtäviä, joiden laadukas toteuttaminen vaatii ammatissa tapahtuvaa erikoistumista peruskoulutuksen ja tutkinnon suorittamisen jälkeen. Ottaen huomioon ammatissa tapahtuvan erikoistumisen keskeisen merkityksen, Fiva pitää mahdollisena myös sitä, että järjestelmää kehitettäisiin yhden perustutkinnon pohjalta, jolloin painoarvoa asetettaisiin ammatissa hankitulle erityisosaamiselle.



Tällainen merkittävä muutos edellyttäisi kuitenkin perustutkinnon sisällön uudelleen arviointia sekä markkinakäytänteiden kehittämistä tilintarkastajien valinnassa. Markkinakäytänteitä tulisi kehittää siten, että tilintarkastajien pätevyyttä voisi arvioida yhteisesti hyväksytyjen kriteerien sekä pätevyyttä mittaavien tekijöiden perusteella. Tilintarkastajien viranomaisvalvontaa tulisi myös kohdistaa tilintarkastajien pätevyyteen yleisen edun kannalta merkittävässä toimeksiannoissa.

Edellä mainittu muutos tulisi tällöin laajentaa koskemaan myös julkisyhteisöjen tilintarkastuksia, jotta muutoksella tavoiteltava kokonaisu järjestelmän yksinkertaistaminen saavutettaisiin täysimääräisesti.

4 Tilintarkastusvelvollisuuden laajuus

Selvitysmies toteaa, että EU:n tilinpäätösdirektiivin asettama alaraja on olennaisesti korkeampi kuin Suomen lain mukainen alaraja. Fiva yhtyy selvitysmiehen esittämiin näkemyksiin siitä, että yleistä tilintarkastusvelvollisuuden alarajaa harkittaessa tulisi ottaa huomioon Suomen pitkät perinteet tilintarkastettujen tilinpäätösten osalta ja tilintarkastuksen merkitys yhtiöille. Fivan näkemyksen mukaan tilintarkastajan suorittamalla tilinpäätöksen varmentamisella on suuri merkitys tilinpäätöksen luotettavuudelle ja siten käytettävyydelle eri tilanteissa. Fiva katsoo kuitenkin, että kansainvälinen kehitys huomioiden raja-arvojen uudelleenarviointi on tarpeen.

Fiva pitää tärkeänä, että järjestelmän selkeyden takia lakisääteinen tilintarkastus suoritetaan aina samoja sääntöjä noudattaen toisin sanoen jatkossa ISA-standardeja noudattaen.⁷ Fiva ei pidä tilinpäätösten käyttäjien kannalta suotavana sitä, että käyttäjien tulisi kyetä ymmärtämään, mitä mahdollisesti pieniä tilintarkastuksia varten luotu, kevyempi tilintarkastus käytännössä tarkoittaa tilinpäätöksen luotettavuuden kannalta verrattuna ISA-standardien mukaan suoritettuun tilintarkastukseen.

Fivan mielestä ISA-standardit eivät kuitenkaan sovellu hyvin pieniin tilintarkastuksiin siitäkään huolimatta, että käytössä on myös pieniin tilintarkastuksiin tarkoitettua ohjeistusta standardien soveltamisesta. Suuriin ja kansainvälisiin tilintarkastuksiin luotu sääntely, jota soveltamisohjeistuksen kautta mukautetaan pieniin tilintarkastuksiin soveltuviksi, sallii merkittävässä määrin tilintarkastajalle harkinnanvaraa. Tällaisen sääntelyn pohjalta valvominen on käytännössä vaikeaa.

Mikäli tilintarkastusvelvollisuuden raja-arvot pidetään alhaisena, niin edellä esitettyyn ongelmatiikkaan on löydettävä jokin ratkaisu.

Fiva toteaa, että lähtökohtaisesti kaikilla sen valvottavilla ja listayhtiöillä tulee olla jatkossakin 8. direktiivin asettamat yleiset vaatimukset täyttävä tilintarkastusvelvollisuus näiden yhteisöjen tilintarkastuksiin liittyvän suuren

⁷ Ns. "audit is audit" -periaate



yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi. Fivan kaikkiin valvottaviin⁸ ei sen sijaan välttämättä tarvitsisi ulottaa niitä erityisvaatimuksia, joita tilintarkastusdirektiivissä säädetään nimenomaan yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksille.

Fivan valvottavien konserneihin kuuluvien ei-toimiluvan varaisten yhtiöiden joukossa on myös pieniä yrityksiä, jolloin emoyhtiön tilintarkastajan suorittama konsernitilinpäätöksen tarkastus saattaisi olla yksittäisten pienten yhtiöiden kohdalla riittävää eikä yhtiökohtaista tilintarkastusta tarvittaisi.

FINANSSIVALVONTA

Anneli Tuominen
johtaja

Tiina Visakorpi
johtava tilinpäätösasiantuntija

Liitteet

Perustelut Fivan näkemukseen koskien yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvontaa

⁸ Finanssivalvonnan valvottaviin kuuluu myös muita kuin niin sanottuja yleisen edun kannalta merkittäviksi määriteltyjä yhteisöjä.