



Työ- ja elinkeinoministeriö
Kirjaamo
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntö TEM/2736/03.01.01/2012

Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen: tilintarkastajien tutkinnot ja valvonta -työryhmän raportti

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää Finanssivalvonnalta lausuntoa tilintarkastajien tutkinnot ja valvonta -työryhmän raportista koskien tilintarkastajajärjestelmän uudistamista.

Finanssivalvonta katsoo, että raportin ehdotukset tutkinto- ja valvontajärjestelmän uusimiseksi sitä yksinkertaistamalla ovat keskeisiltä osiltaan erittäin kannatettavia. Samoin auktorisointi- ja valvontatehtävien keskittäminen ja siirtäminen viranomaistaholle elinkeinoelämän edunvalvontajärjestöjen yhteydestä ovat Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan perusteltuja.

JHTT-järjestelmän osalta Finanssivalvonta katsoo, että jatkotyössä tulisi pyrkiä yhdenmukaistamaan yksityisen ja julkisen sektorin tilintarkastusta koskevaa sääntelyä nykyistä enemmän, koska tilintarkastuksen yleiset tavoitteet ovat samat sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Erityislainsäädäntö ja -osaaminen tulisi ottaa huomioon tässä yhtenäistämistyössä.

Luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan asettaa erityisiä laatuvaatimuksia myös tilintarkastusjärjestelmälle ja sen valvonnalle finanssisektorin osalta. Finanssikriisi nosti esiin kysymyksiä luottamuksesta tilintarkastukseen erityisesti finanssimarkkinoilla ja siitä, kuinka finanssimarkkinoiden erityispiirteet on otettava huomioon tehokkaassa tilintarkastusvalvonnassa. Finanssivalvonta antaa lausuntonsa työryhmän raporttiin tältä näkökannalta ja painottaen Finanssivalvonnan tavoitetta edistää finanssimarkkinoiden vakautta ja luottamusta sekä sijoittajien suojaa.

Tilintarkastusvalvonnan organisoimisen lähtökohdat

Finanssivalvonta pitää oikeasuuntaisena, että raportissa on otettu lähtökohdaksi yhtenäinen, selkeä ja kansainvälisesti uskottava tilintarkastajien valvontajärjestelmä. Finanssivalvonta kuitenkin katsoo, ettei raportissa ole otettu riittävässä määrin huomioon finanssimarkkinoiden asettamia edellytyksiä uskottavalle tilintarkastusvalvonnalle.



Valvontaviranomaisen organisoiminen

Työryhmän esityksen mukaan uusi tilintarkastusvalvontaviranomainen sijoitettaisiin Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) yhteyteen. Varsinaisessa päätöksenteossa Tilintarkastusvalvonta toimisi itsenäisenä yksikkönä ja organisoitaisiin taloudellisesti ja henkilökunnan osalta omaksi kokonaisuudekseen PRH:ssa. Finanssivalvonnalla ei ole huomautettavaa esitykseen tältä osin.

Valvonnan tehtävät hoitaisi virkamiehistö ja toimintaa ohjaisi lautakunta. Uuden valvojan resurssit vastaisivat nykyisten eri valvontatahojen resurssitasoa muodostaen noin 17 hengen virkamiehistön. Sen lisäksi valvoja käyttäisi asiantuntijoita. Työryhmän tavoitteena on, että valvonta voisi suorittaa tehtävästään tätä vähemmällä henkilöstömäärällä toiminnan tehokkuuden lisääntyessä keskittämisen jälkeen.

Finanssivalvonnan mielestä valvonnan tavoitteiden saavuttaminen nykyisessä globaalissa ja monimutkaisessa toimintaympäristössä on haastavaa. Valvojan toimintakykyyn vaikuttaa valvojan osaaminen ja riittävä resurssointi. Resurssointia arvioitaessa on otettava huomioon valvojan organisaatioympäristö. Raportissa ehdotetussa mallissa Tilintarkastusvalvonta muodostaisi suhteellisen pienen ja ympäröivästä organisaatiosta erillisen yksikön. Erillisyys edellyttää yksiköltä riittävää resurssointia (ns. stand alone) kattamaan sen kaikki valvonta-alueet tai erityisiä järjestelyitä sen yhteistyötahojen kanssa eri valvonta-alueilla. Jälkimmäinen vaatisi kyseisiltä tahoilta voimavarojen suuntaamista yhteistyöhön.

Finanssivalvonnan mielestä on tärkeää, että valvonnan resurssit riittävät kaikkien PIE-yhteisöjen tilintarkastusten valvonnan hoitamiseen. Valvonta on toistaiseksi ollut vähäistä pankkien, vakuutusyhtiöiden ja muiden finanssitoimijoiden tilintarkastusten osalta. Finanssivalvonta ei tästä syystä yhdy työryhmän näkemykseen resurssitarpeen kehityksestä tulevaisuudessa.

Lisäksi Tilintarkastusvalvoja on mahdollisesti saamassa uusia PIE-yhteisöjen tilintarkastussäätelyyn ja ohjeistamiseen liittyviä tehtäviä finanssimarkkinoiden valvonnan yleisen kansainvälisen kehityssuunnan mukaisesti. Tehtäväkentän laajentuminen olisi Finanssivalvonnan mielestä myös otettava huomioon valvonnan organisoimisessa ja resurssitarpeen arvioimisessa.

Hallintorakenne

Työryhmä ehdottaa nykyisten tehtävien uudelleen määrittelyä lautakunnan ja virkamiehistön välillä. Lautakunnan nykyisiä tehtäviä siirtyy ehdotuksen mukaan virkamiehistölle ja johtajan päätettäväksi. Finanssivalvonta pitää kannatettavana lautakunnan tehtävien muuttamista lautakuntatoiminnalle sopivaksi. Finanssivalvonta korostaa, ettei päivittäisen valvon-



tätyön ohjaaminen ole mahdollista vain tietyin väliajoin kokoontuvalle lautakunnalle.

Raportissa ehdotetaan lautakunnan toiminnan kehittämistä myös siten, että se voisi jossain erityiskysymyksissä toimia jaostoihin jakautuneena kuten tutkintojaosto ja laatujaosto. Jaostot toimisivat esittelijän tukena. Finanssivalvonnan on vaikea nähdä, miten ehdotus sopii lautakunnalle ehdotettuun rooliin. Finanssivalvonnan mielestä viranomaistoimintaan siirtyminen tarkoittaa sitä, että valmistelu suoritetaan virkamiehistön voimin lautakunnan toimiessa päättävänä elimenä sille osoitetuissa tehtävissä. Lautakunnan roolia ei tulisi hämärtää liian operatiivisilla tehtävillä.

Finanssivalvonta pitää tilivelvollisuutta tärkeänä viranomaistoiminnan lähtökohtana ja katsoo, ettei työryhmän raportissa ole käsitelty riittävän kattavasti vastuu- ja raportointiketjua. Tilivelvollisuuteen kuuluu se, että johtaja raportoi lautakunnalle toteutuneesta toiminnasta. Epäselväksi jää kuitenkin esimerkiksi se, mikä on lautakunnan rooli toiminnan- ja tulosohtajuksessa tai johtajan nimittämisessä ja erottamisessa sekä mille taholle lautakunta raportoi.

Muita organisoinnin näkökulmia

Tutkintojärjestelmän, auktorisoinnin sekä muun valvonnan kuin PIE-yhteisöjen tilintarkastusten valvonnan osalta tavoitteena tulisi Finanssivalvonnan mielestä olla valvonnan tehokas järjestäminen kansallisista lähtökohdista. Finanssivalvonta pitää hyvänä, että tilintarkastajien tutkinto- ja hyväksymisprosessi voitaisiin delegoida. Finanssivalvonta pitää myös kannatettavana, että tilintarkastusvalvonta voisi delegoida ei-PIE-yhtiöiden tilintarkastajien laadunvarmistukset tilintarkastusammattikunnalle.

Finanssivalvonnan arvioiminen työryhmän raportissa

Pohtiessaan tilintarkastusvalvonnan sijaintipaikkaa työryhmä on myös harkinnut Finanssivalvontaa yhtenä mahdollisena vaihtoehtona sijaintipaikaksi.

Raportissa on lueteltu muun muassa seuraavia tekijöitä, joiden perusteella työryhmä on päätenyt johtopäätökseen, ettei tilintarkastajien valvonta kokonaisuudessaan sovi luontevasti Finanssivalvonnalle:

- Finanssivalvonnalla ei ole suoraan tilintarkastajien valvontaan liittyviä vertailukelpoisia toimintoja
- Finanssivalvonnan muu kuin listayhtiöiden valvonta eroaa tilintarkastusvalvonnasta selkeästi
- Finanssivalvonnan toiminnan laajentaminen kattamaan tilintarkastusvalvonta aiheuttaisi sekaannuksia ja väärinymmärryksiä
- Finanssivalvonnan toimiminen Suomen Pankin yhteydessä ja eduskunnan alaisuudessa monimutkaistaisi järjestelyä



Finanssivalvonta toteaa näihin perusteluihin seuraava:

Finanssivalvonta on valvontaviranomainen, jolla on kokemusta valvonta-, tarkastus- ja sanktiotoiminnasta. Tilintarkastusvalvonnan menetelmät eivät poikkea ratkaisevassa määrin finanssimarkkinoiden valvonnan vastaavista. Finanssivalvonnalla on oman valvontatoimensa kautta tuntemusta myös PIE-yhteisöistä ja näiden toiminnasta.

Finanssivalvonnan tietyt valvontaosa-alueet ovat lähellä tilintarkastuksen valvontaa. Esimerkiksi tilinpäätösvalvonta muodostaa yhdessä tilintarkastusvalvonnan kanssa taloudellisen raportoinnin valvontakokonaisuuden. Finanssivalvonnan markkina- ja vakavaraisuusvalvonnalla on laajemminkin yhdenmukaisia tavoitteita tilintarkastusvalvonnan kanssa.

Toisaalta tilintarkastajien valvonnassa on osa-alueita, jotka ovat vieraita Finanssivalvonnalle, kuten tutkinnon järjestäminen ja tilintarkastajien auktorisointi. Finanssivalvonnalla ei myöskään ole samanlaista tuntemusta ei-PIE-yhteisöistä sekä julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksen kohteista kuin sillä on PIE-yhteisöistä. Näiden tilintarkastajien valvonnan peruselementit ovat kuitenkin samanlaiset.

Finanssivalvonta on eri mieltä siitä, että Finanssivalvonnan toiminnan laajentaminen kattamaan tilintarkastusvalvonta aiheuttaisi sekaannuksia ja väärinymmärryksiä. Viimeaikainen kansainvälinen kehitys on osoittanut, että tilintarkastusvalvojen ja tilinpäätösvalvojen välinen yhteistyö tehostaa taloudellisen raportoinnin valvontaa.

Työryhmä tuo myös esille sen, että Finanssivalvonta toimii Suomen Pankin yhteydessä ja eduskunnan alaisuudessa, mikä työryhmän näkemyksen mukaan osaltaan monimutkaistaisi järjestelyä. Olisi ollut suotavaa käsitellä asiaa syvemmin, kun tällainen näkemys on raportissa esitetty.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, ettei raportissa ole käsitelty PRH:n osalta samoja näkökulmia kuin Finanssivalvonnan osalta arvioitaessa sijaintipaikan luontevuutta.

Kansainvälisen valvontayhteistyön vaikutusten arviointi jatkossa

Kansainvälinen ja Eurooppa-tasoinen valvojen yhteistyö on nykyään kiinteä osa valvojan tehtäväkenttää. Tilintarkastajien valvojen yhteistyön uudelleen järjestämistä pohditaan parhaillaan Euroopassa osana EU:n laajempaa tilintarkastussäätelyn uudistamista. Tilintarkastajien valvojen yhteistyömekanismista ja sen toimivaltuuksista ei vielä ole saatu aikaan yhteisymmärrystä.

Komission ehdotusten perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että uusi yhteistyömekanismi tulee olemaan samantyyppinen kuin nykyisten eurooppalaisten valvontaviranomaisten (European Supervisory Authorities) toi-



mintamalli. Tilintarkastusvalvonnan ja Finanssivalvonnan yhteistyötarve korostuu, jos tilintarkastajien valvojien EU:n laajuinen yhteistyö toteutetaan yhden nykyisen eurooppalaisen valvontaviranomaisen välityksellä.

FINANSSIVALVONTA



Jarmo Parkkonen
osastopäällikkö



Ingaliil Aspholm
tilinpäätösasiantuntija