



Työ- ja elinkeinoministeriö

18.11.2010

Lausuntopyyntö 1.11.2010 2888/00.06.02/2010

LAUSUNTO KOSKIEN KOMISSION VIHREÄÄ KIRJAA TILINTARKASTUSPOLITIIKASTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta (tarkastusvirasto) lausuntoa koskien komission vihreää kirjaa, tilintarkastuspolitiikka: kriisin opetukset (KOM(2010) 561 lopullinen, Bryssel 13.10.2010).

Tarkastusvirasto on lausunnossaan keskittynyt lausumaan lähinnä valtiontalouden näkökulmasta tilintarkastuspalveluiden ja tilintarkastusosaamisen kehittämistarpeista ottaen kuitenkin huomioon tilintarkastusmarkkinoiden toimintaedellytykset Suomessa.

Osana perustuslain 90 §:ssä säädettyä valtiontalouden ylimmän ulkoisen tarkastustehävän suorittamista tarkastusvirasto antaa tilintarkastuskertomuksen valtion tilinpäätöksen tarkastuksesta ja lisäksi tilintarkastuskertomuksen kaikista valtion tilinpäätösvelvollisista virastoista ja laitoksista ja niistä rahastoista, joiden tilintarkastus on säädetty tarkastusviraston tehtäväksi. Tarkastusvirasto antaa vuosittain tilintarkastuskertomuksia noin 85 kappaletta. Tarkastusviraston tarkastustehtävä kattaa tällä hetkellä tarkastuksen piiriin kuuluvien menojen tai liikevaihdon perusteella arvioituna noin 27 % Suomen bruttokansantuotteesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto osallistuu valtion viranomaisena julkisen talouden tarkastuksen ja hyvän hallinnon periaatteiden sekä osin laajemminkin tilintarkastusalan kansainväliseen standardointiin ylimpien tarkastusviranomaisien kansainvälisen järjestön INTOSAI:n puitteissa. Lausunnossa on siten otettu huomioon julkisen talouden tarkastuksen ja julkistalouden ja julkisyhteisöjen hyvän hallintotavan kansainvälisten standardien ja suositusten näkökulma osana taloudellisen informaation luotettavuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen varmentamista.

Julkisen talouden ylin ulkoinen tarkastus perustuu kansainvälisesti INTOSAI:n hyväksymisiin ISSAI –standardeihin (www.issai.org). Tilintarkastuksen osalta nämä perustuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton IFAC:in ISA –standardeihin, joita on täydennetty laillisuustarkastuksen sekä toiminnantarkastuksen (tuloksellisuus- ja erityisesti vaikuttavuustarkastus) standardeilla. INTOSAI ja ylimmät tarkastusviranomaiset osallistuvat myös ISA –standardien laadintayhteistyöhön. ISSAI –standardit ilmentävät kansainvälisesti hyväksytyä käsitystä hyvästä julkisen talouden tarkastustavasta. Lisäksi INTOSAI:n INTOSAI GOV –standardit muodostavat kansainvälisesti yleisesti hyväksytyyn viitekehyksen julkistalouden ja julkisyhteisöjen sisäiselle valvonnalle.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Tilintarkastuksen yhteiskunnallisen ja valtiontaloudellisen merkityksen sekä siihen liittyvän perustuslaissa säädetyn tehtävänsä vuoksi Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo tarpeelliseksi osallistua tilintarkastusjärjestelmän kehittämiseen. Osallistumista puoltavat myös tarkastusviraston tehtävät ja rooli alan kansainvälisessä standardoinnissa, varsinkin julkisen talouden tarkastuksen ja sisäisen valvonnan standardien kehittämisessä ja hyväksymisessä.

Arvioitaessa lakisääteisen tilintarkastajan roolia, asemaa ja vastuuta on huomioitava, että finanssikriisin seurauksena markkinoiden varmennusmekanismien - corporate governance, tilintarkastusjärjestelmä ja luottoluokitusjärjestelmä - epäonnistumisen seurauksena valtiontaloudelle on monessa maassa aiheutunut erittäin merkittäviä välillisiä ja välittömiä kustannuksia. Sekä julkisen että yksityisen sektorin taloudellisen informaation luotettavuuteen liittyy siten voimakas julkinen intressi varmistua siitä, että yhteiskunnassa on toimiva ja luotettavaksi koettu tilintarkastusjärjestelmä.

Tilintarkastuksen tavoitteet, intressit ja toimintaympäristö vaihtelevat suuresti tarkastuskohteiden välillä. Taloudellisen informaation varmennusta ja luotettavuutta kehitettäessä tulee käsittely jaotella selkeästi sen mukaan koskevatko raportoinnin luotettavuuden kehitystavoitteet:

- yhteiskunnallisesti merkittävien julkisen tai yksityisen sektorin kohteita vai
- muiden kuin yhteiskunnallisesti merkittävien julkisen tai yksityisen sektorin kohteita .

Suomessa laadittavan Komissiolle annettavan lausunnon valmistelussa rajausta ei tule kuitenkaan tehdä suomalaisesta näkökulmasta eri tilintarkastajaryhmien (KHT, HTM, JHTT) rakenteen perusteella, vaan nimenomaan sen mukaan onko kyseessä yhteiskunnallisesti merkittävä taloudellinen raportoiija vai muu raportoiija. Suomessa tilintarkastusjärjestelmä on, hyvin hajautunut, kun otetaan ottaen huomioon suomalaisen tilintarkastusmarkkinan pieni koko. Suomessa tilintarkastustoimialalla toimivati KHT- ja HTM järjestelmät, JHTT – järjestelmä sekä valtiontalouden tasolla perustuslaillisena toimijana Valtiontalouden tarkastusvirasto. Kansallisessa valmistelussa on siten kiinnitettävä huomioita siihen, että valmistelussa painottuvat kansalliset intressit, eivätkä yksittäisten kilpailuilla markkinoilla toimivien ammattiryhmien intressit.

Teknisenä yksityiskohtana Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että vihreää kirjaa on perusteltua lukea yhdessä sen alkuperäiskielisen version kanssa. Suomenkielisessä käännöksessä on yksittäisiä epätasällisyyksiä, jotka voivat johtaa virheellisiin käsityksiin.

(1) Onko teillä tämän vihreän kirjan lähestymistapaa ja tarkoitusta koskevia yleisiä huomautuksia?

Tilintarkastusjärjestelmä yhtenä osana luotettavaa taloudellista raportointia

Mikäli yksityisen sektorin tilintarkastusinstituutiota kehitetään nimenomaisesti finanssikriisin näkökulmasta, tulee huomioida, että finanssikriisin syyt liittyivät nimenomaisesti systemaattisiin riskeihin. Yksityisen sektorin tilintarkastusjärjestelmällä on sen rajoitteiden takia hyvin rajalliset mahdollisuudet huomioida systemaattisia riskejä.

Tilintarkastuksella on tärkeä merkitys markkinoiden informaatioperustan varmentamisessa. Tilintarkastus ei kuitenkaan yksin pysty ratkaisemaan kaikkia informaation luotettavuuteen liittyviä ongelmia. Tilintarkastusstandardit perustuvat yksittäisen tarkastuskohteen tarkastamiseen. Tilintarkastuksen tehtävään ei siten liity systeemiriskien huomioiminen ja raportointi yksittäistä tarkastuskohtetta koskevassa tilintarkastuskertomuksessa. Tilintarkastuksen osalta olisi siten perusteltua käsitellä sitä, missä määrin yksittäisen yhtiön tilintarkastajalla on ylipäättänsä edes mahdollisuuksia arvioida ja ottaa raportoinnissaan huomioon systeemitason riskejä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto korostaa siten tarvetta ulottaa samanaikainen tarkastelu kattamaan finanssivalvonta, corporate governance -kysymykset ja luottoluokitusjärjestelmä eikä rajata tarkastelua yksinomaan tilintarkastusjärjestelmään.

Hallinnollisten kustannusten huomioiminen

Tilintarkastusjärjestelmää kehitettäessä tulee huomioida hallinnolliset kustannukset kattavasti. Tilintarkastuksen aiheuttamien hallinnollisten kustannusten käsittelyn näkökulmasta on vaikuttavuusarvioinnissa siten otettava huomioon, että yleinen luottamus ja taloudellisen raportoinnin luotettavuus vaikuttavat myös kansalliseen ja kansainväliseen kilpailukykyyn.

Tilintarkastuksen hallinnollisia kustannuksia ei siten tule tarkastella rajoittuen yrityksille aiheutuviin tilintarkastuskustannuksiin. Mikäli näiden kustannusten vähentämisen perusteella rajataan tilintarkastusvelvollisuutta, on arvioitava samanaikaisesti, mitä muita kustannuksia yrityksille tulee välillisesti tai välittömästi siitä, että esimerkiksi veronsaajalle muodostuu tällöin tarve varmistua taloudellisen raportoinnin luotettavuudesta ilman lakisääteistä tilintarkastusta.

Valtiontalouden tarkastusviraston on aikaisemmissa tilintarkastusjärjestelmän kehittämistä koskevissa lausunnoissa katsonut, että on perusteltua lakisääteisesti ylläpitää Suomessa kattavaa yritystoiminnan tilintarkastusvelvollisuutta, vaikka EU – sääntely mahdollistaa tilintarkastuslain 4 §:n mukaisia raja-arvoja pienempien yritysten vapauttamisen tilintarkastuksesta. Tarkastusviraston kannan mukaan tilintarkastusjärjestelmän EU- tason kehittämisen yhteydessä lähtökohtana tulee olla se, että tilintarkastusvelvollisuutta ei supisteta jäsenvaltioita sitovasti yhteisön tasolla vaan tilintarkastusvelvollisuuden kattavuudesta päättämisen tulee kuulua jatkossakin kansallisen tason ratkaisuvallan piiriin.

Markkinatilanteen huomioiminen

Komission vihreässä kirjassa ei ole käsitelty tilintarkastusmarkkinoiden kansallisia eroja EU - alueella. Yksityisen sektorin tilintarkastusjärjestelmää kehitettäessä olisi perusteltua tarkastella vähintään palkkiorakenteita, tilintarkastuspalveluntuottajien ja asiakaskunnan rakennetta eri jäsenvaltioiden välillä. Tilintarkastusmarkkinoiden toimivuutta koskevan sääntelyn yhdenmukaistamisen kehityksen yhteydessä on syytä varmistua siitä, että myös Suomen kaltaisilla pienillä tilintarkastusmarkkinoilla säilyvät toimivat rakenteet siten, että pystytään varmistumaan korkealaatuisesta tilintarkastuspalveluiden tarjonnasta.

(2) Onko tilintarkastuskertomusten todenperäisyyden varmistamiseen liittyvä tilintarkastuksen yhteiskunnallinen rooli mielestänne määriteltävä tarkemmin?

Tilintarkastuksen yhteiskunnallinen rooli on tarkoituksenmukaisella tavalla huomioitu tilintarkastusalan standardeissa. Tilintarkastuksen tavoitteeksi on määritelty lausunnon antaminen siitä, onko tilinpäätös kaikilta olennaisilta osiltaan laadittu sovellettavan tilinpäätösnormiston mukaisesti siten, että olennaisuus on määritelty tilinpäätöksen hyödyntäjän näkökulmasta. Tilintarkastuksen yhteiskunnallinen merkitys tulee kuitenkin huomioida esitettyä selkeämmin, kun tarkastellaan tilintarkastusvelvollisuuden kattavuutta ja sen sisällöllisiä vaatimuksia ja näiden eriyttämistä tarkastuskohteen perusteella. Tilintarkastuksen tavoitteet, intressit ja toimintaympäristö vaihtelevat suuresti sen mukaan onko tarkastuskohteena yhteiskunnallisesti merkittävä yksityinen tai julkinen tarkastuskohde vai sellainen tarkastuskohde, johon ei liity yhteiskunnallista merkittävyyttä.

Tilintarkastusinstituution ja tilintarkastusstandardien kehittäminen tai velvoittavuus tulee siten eriyttää sen perusteella, onko tarkastuskohde yhteiskunnallisesti merkittävä. Tämä edellyttää, että tilinpäätösten todenperäisyyden varmistamiseen liittyvä tilintarkastuksen yhteiskunnallinen rooli on määriteltävä nykyistä tarkemmin.

(3) Katsotteko, että tilintarkastuksen laadun yleistä tasoa voitaisiin parantaa?

Tilintarkastuksen yleisen laadun nosto edellyttää valmiutta painottaa tilintarkastuspalveluiden valinnassa laatutekijöitä kustannustekijöiden sijasta. Standardoimalla yhteiskunnallisesti merkittävien yksityisen sektorin kohteiden tilintarkastuksen sisältöä, esimerkiksi ISA – standardien kautta, on mahdollista painottaa nykyistä enemmän laatutekijöitä kilpailutettaessa tilintarkastuspalveluita.

Mikäli kysymyksen asettelu lähtökohtana on finanssikriisi ja yrityssektorin taloudellisen raportoinnin luotettavuuden parantaminen

(4) Olisiko tilintarkastuksissa mielestänne annettava lohdullinen (comfort) kuva yritysten taloudellisesta tilasta? Sopivatko tilintarkastukset tähän tarkoitukseen?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen. Käännöstä olisi tässä perusteltua verrata alkuperäiskieliseen versioon.

(5) Olisiko käytettyä tilintarkastusmenetelmää selitettävä aiempaa paremmin käyttäjille, jotta voitaisiin kuroa umpeen odotusten ja todellisuuden välinen kuilu ja selkeyttää tilintarkastusten merkitystä?

Eriyttämällä tilintarkastusta tarkastuskohteen yhteiskunnallisen merkittävyyden perusteella ja standardoimalla yhteiskunnallisesti merkittävien kohteiden tilintarkastuksen sisältöä, esimerkiksi ISA – standardien kautta, on mahdollista parantaa käytännössä edellytyksiä tilintarkastusmenetelmien ymmärtämiseen. Standardeja voidaan myös kehittää siten, että tarkastajia veloitettaisiin selittämään avoimesti käytetyt menetelmät.

(6) Olisiko ”ammatillista kriittisyyttä” vahvistettava? Miten tämä voidaan saada aikaan?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(7) Olisiko tilintarkastuskertomuksissa annettaviin varauksiin liittyvää kielteistä mielikuvaa tarkasteltava uudelleen? Jos olisi, millä tavoin?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(8) Mitä lisätietoja ulkopuolisille sidosryhmille olisi annettava ja miten?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(9) Käydäänkö ulkopuolisten tilintarkastajien, sisäisten tarkastajien ja tarkastusvaliokunnan välillä asianmukaista ja säännöllistä vuoropuhelua? Jollei käydy, miten tätä yhteydenpitoa voidaan parantaa?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(10) Oletteko sitä mieltä, että tilintarkastajien olisi osallistuttava yritysten ilmoittamien sosiaalisen vastuun ja ympäristövastuun alan tietojen luotettavuuden varmistamiseen?

Tavoite tilintarkastuksen laadun parantamisesta taloudellisen raportoinnin luotettavuuden varmentamisen osalta ei käytännössä mahdollista tilintarkastajalta samanaikaisesti yhteiskuntavastuun alueelle liittyvien raportointivelvoitteiden varmentamista. Tämä ei kuitenkaan yleisellä tasolla poista tarvetta sosiaaliseen ja ympäristövastuuseen liittyviin standardeihin ja raportointiin.

(11) Pitäisikö tilintarkastajan antaa säännöllisemmin tietoja sidosryhmille? Pitäisikö myös vuoden lopun ja tarkastuskertomuksen antopäivän välistä aikaa lyhentää?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen. Aikataulujen ja raportointivelvoitteiden suunnittelussa tulisi kuitenkin ottaa huomioon se, että laadun varmistamiseksi tilintarkastajalla tulee olla riittävästi aikaa työn suorittamiseen.

(12) Mitä muita toimenpiteitä voitaisiin suunnitella tilintarkastusten arvostuksen parantamiseksi?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(13) Mitä mieltä olette ISA-standardien käyttöönotosta EU:ssa?

EU – alueella tulisi ottaa kattavasti käyttöön ISA – standardit yksityisen sektorin yhteiskunnallisesti merkittävien kohteiden tilintarkastuksien yhdenmukaisena standardiperustana.

(14) Pitäisikö ISA-standardeista tehdä oikeudellisesti sitovia koko EU:ssa? Jos pitäisi, olisiko käytettävä vastaavaa hyväksymismenettelyä kuin kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IFRS-standardien) yhteydessä? Kun otetaan huomioon ISA standardien laajamittainen käyttö EU:ssa, voitaisiinko niiden käyttöä edistää vaihtoehtoisesti muiden kuin sitovien välineiden (suositus, toimintaohje) avulla?

EU – alueella tulisi ottaa kattavasti käyttöön ISA – standardit yhteiskunnallisesti merkittävien kohteiden tilintarkastuksien yhdenmukaisena standardiperustana siten, että niiden soveltamisessa painottuu niiden sisällöllinen soveltaminen muodollisen soveltamisen sijasta. Yhdenmukainen soveltaminen edellyttää sitä, että yhteiskunnallisesti merkittävien tarkastuskohteiden osalta ISA – standardit ovat oikeudellisesti sitovalla tavalla käyttöön otettavissa. Muiden tarkastuskohteiden osalta on mahdollista hyödyntää vaihtoehtoisia menetelmiä.

(15) Pitäisikö ISA-standardeja mukauttaa pk-yritysten ja pk-ammattinharjoittajien tarpeita vastaaviksi?

Kehitettäessä tilintarkastusjärjestelmää olennaista on, että yhteiskunnallisesti merkittävien kohteiden tilintarkastuksessa sovelletaan sellaisia menettelytapoja, jotka huomioivat niiden yhteiskunnallisesta asemasta johtuvat erityispiirteet. ISA – standardeja on siten perusteltua mukauttaa pk-sektorin tarpeita vastaaviksi. Hallinnollisen taakan näkökulmasta on tärkeätä, että muiden kuin yhteiskunnallisesti merkittävien tarkastuskohteiden osalta ISA – standardeja joko mukautetaan tai niiden soveltamista ei tehdä oikeudellisesti velvoittavaksi.

(16) Onko sellainen tilanne ristiriitainen, jossa tarkastettava yhteisö valitsee tilintarkastajan ja maksaa sen korvauksen. Mitä vaihtoehtoisia järjestelyjä suosittelisit tässä yhteydessä?

Mahdolliset ristiriidat, jotka syntyvät siitä asetelmasta, että tarkastuskohde osallistuu tilintarkastajan valintaan tai sen valmisteluun ja kustannusten kattamiseen eivät liity ainoastaan tilintarkastusjärjestelmään. Vastaavasti luottoluokitusyhtiöiden valinta ja kustannusten korvaus sekä hallituksen uusien jäsenten valinta ovat sellaisia rakenteita, joita tulisi tarkastella yhdessä tilintarkastajan valintamenettelyn kanssa.

(17) Olisiko aiheellista antaa kolmannen osapuolen tehdä valinta tietyissä tapauksissa?

Tilintarkastusinstituution ja tilintarkastusstandardien kehittäminen tai velvoittavuus tulee siten eriyttää sen perusteella onko tarkastuskohde yhteiskunnallisesti merkittävä. Pörssissä listautuneiden yhtiöiden osalta olisi mahdollista arvioida menettelyä, jossa markkinapaikka kilpailuttaisi siellä kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden taloudellisen raportoinnin varmennuspalvelut (tilintarkastuksen / luottoluokituspalvelut). Rahoitussektorin osalta olisi arvioitava erikseen sitä, tulisiko rahoitusmarkkinoiden

valvontaviranomaisten kilpailuttaa rahoitussektorin tilintarkastuspalveluiden hankinta. Menettely mahdollistaisi julkisensektorin kilpailutusmenettelyn periaatteiden mukaisesti tilintarkastuksen laadun korostamisen valintakriteerinä.

(18) Olisiko tilintarkastusyhteisöjen toimeksiantojen kestolle asetettava raja? Jos olisi, mikä olisi tilintarkastusyhteisön toimeksiannon enimmäiskesto?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(19) Olisiko tilintarkastusyhteisöjä kiellettävä tarjoamasta oheispalveluja? Olisiko tällaista kieltoa sovellettava kaikkiin yhteisöihin ja niiden asiakkaisiin vai vain tiettytyyppisiin laitoksiin, kuten järjestelmän kannalta merkittäviin rahoituslaitoksiin?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(20) Pitäisikö säätää enimmäispalkkiosta, jonka tilintarkastusyhteisö voi saada yhdeltä ja samalta asiakkaalta?

Suhteellisesta asiakaskohtaisesta enimmäispalkkioista säättäminen esitetyllä tavalla ei ottaisi huomioon Suomen kaltaisia pieniä tilintarkastusmarkkinoita, joissa markkinoiden koko on pieni. Menettely olisi erityisen vahingollista avoimen kilpailun näkökulmasta.

Tilintarkastuksen laadun korostamiseksi valintakriteerinä asiakaskohtaisen suhteellisen enimmäispalkkion sijasta olisi arvioitava säättämisestä vähimmäispalkkiosta: yhteiskunnallisesti merkittävien tarkastuskohteiden osalta olisi määritettävä vähimmäistaso tilintarkastajan palkkiolle tai työmäärälle, jolla tarkastuskohde voitaisiin katsoa olevan tarkastettavissa tilintarkastusstandardien edellyttämässä laajuudessa. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista säätää kielto alikatteellisesta tilintarkastuspalveluiden tarjoamisesta ja velvollisuus eritellä tarkastukseen käytetty työmäärä tarkastuksen osalueiden mukaisesti eriteltyinä, jolloin tilintarkastuskertomuksen hyödyntäjä voisi arvioida sitä työmäärää, jota tarkastukseen on käytetty. Näin olisi mahdollista muodostaa entistä perustellumpi käsitys tilintarkastuksen luotettavuudesta ja kattavuudesta.

(21) Pitäisikö ottaa käyttöön tilintarkastusyhteisöjen tilinpäätösten avoimuutta koskevia uusia sääntöjä?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(22) Mitä muita tilintarkastusyhteisöjen hallinnointiin liittyviä toimenpiteitä voitaisiin suunnitella tilintarkastajien riippumattomuuden vahvistamiseksi?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(23) Pitäisikö tutkia vaihtoehtoisia rakenteita, joita käyttämällä tilintarkastusyhteisöt voisivat hankkia pääomaa ulkopuolisista lähteistä?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(24) Kannatatteko konsernien tilintarkastajia koskevia ehdotuksia? Onko teillä muita ajatuksia tästä aiheesta?

Tarkastusvirasto yhtyy vihreässä kirjassa esitettyihin tavoitteisiin konsernien tilintarkastuksien osalta.

(25) Millaisilla toimenpiteillä voitaisiin entisestään parantaa EU:ssa toteutettavan tilintarkastusyhteisöjen valvonnan yhtenäisyyttä ja sen puitteissa tehtävää yhteistyötä?

Laaduntarkastuksen osalta tilintarkastajan toiminta tapahtuu aina tarkastuskohteena olevan konsernin emoyhtiön kotipaikan mukaisessa jäsenvaltiossa ("kansallinen taso") vaikka tarkastuskohde toimii globaalisti ja tarkastusta suoritetaan myös globaalisti. Tilintarkastusyhteisön toiminta ja toiminnan valvonta on kuitenkin maantieteellisesti rajoitettua rajallista ja lähtökohtaisesti kansallista. Tämä tulee ottaa huomioon kun arvioida tilintarkastuksen valvonnan toteuttamisesta EU – tasolla. Yhteiskunnallisesti merkittävien kohteiden tilintarkastuksessa valvonnan on kuitenkin syytä perustua EU – tasolla yhdenmukaisiin valvontarakenteisiin.

(26) Miten voitaisiin lisätä tietojenvaihtoa ja tiedonvälitystä suurten pörssiyhtiöiden tilintarkastajien ja sääntelyviranomaisten välillä?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen. Tiedonvälityksen osalta olisi syytä arvioida ja selvittää siten, olisiko yksittäisten väärinkäytösten raportoinnin sijasta mahdollista keskittää huomioita siihen, miten mahdollisiin systeimiriskeihin liittyviä havaintoja mahdollisia riskejä saadaan välitettyä sekä valvontaviranomaisille että valvontaviranomaisilta tilintarkastajille.

(27) Voiko tilintarkastusmarkkinoiden nykyinen rakenne aiheuttaa järjestelmäriskin?

Järjestelmäriskin osalta on huomioitava, että mikäli yksittäinen (big four) yhtiö kaatuisi siihen kohdistuvan yleisen epäluottamuksen seurauksena, niin sama epäluottamus kohdistuisi silloin todennäköisesti koko toimialaan (kaikkiin suuriin tilintarkastusyhteisöihin). Finanssikriisi on toisaalta osoitus siitä, että sekä tilintarkastusjärjestelmä että luottoluokitusjärjestelmä ovat ainakin tähän saakka säilyttäneet toimintaedellytykset yleisestä luottamuspulasta huolimatta.

(28) Uskotteko, että jos olisi pakollista muodostaa tilintarkastusyritysten ryhmitymiä, joihin olisi otettava mukaan vähintään yksi muu kuin järjestelmän kannalta merkittävä tilintarkastusyhteisö, tilintarkastusmarkkinat muuttuisivat dynaamisemmiksi ja pienten ja keskisuurten yritysten pääsy laajamittaisten tilintarkastusten segmentille helpottuisi.

Ennen kuin arvioidaan mahdollisuuksia vaikuttaa tilintarkastusmarkkinoiden toimintaan ja niiden rakenteisiin tulisi tehdä kattava analyysi markkinoista ja niiden rakenteesta. Vihreässä kirjassa on arvioitu hyvin rajoitetusti tilintarkastusmarkkinoiden toimintaa.

(29) Onko teidän mielestänne tilintarkastajia vaihdettava ja tarjouskilpailuja järjestettävä määrävälein, jotta tilintarkastusmarkkinoiden rakennetta voidaan vahvistaa. Kuinka pitkä määrävälin pitäisi olla?

Ennen kuin arvioidaan mahdollisuuksia vaikuttaa tilintarkastusmarkkinoiden toimintaan ja niiden rakenteisiin tulisi tehdä kattava analyysi markkinoiden rakenteesta ja toiminnasta.

(30) Miten olisi puututtava neljän suuren aiheettomaan suosimiseen?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(31) Oletteko samaa mieltä siitä, että valmiussuunnitelmat, joihin sisältyy likvidaatiosuunnitelmia, ovat avainasemassa järjestelmäriskien ja yrityskonkurssien riskin torjunnassa.

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(32) Ovatko perusteet (esimerkiksi maailmanlaajuinen tarjonta, synergiaedut) suurten tilintarkastusyhteisöjen yhdistymiselle, jota on tapahtunut kahden viime vuosikymmenen aikana, edelleen kiistattomat. Missä olosuhteissa voitaisiin harvita yhdistymisten peruuttamista?

Tarkasteltaessa tilintarkastusalan keskittymistä tulee lähtökohtana olla tilintarkastuksen toteutuminen korkean laatutason vaatimusten mukaisesti. Arvioitaessa tilintarkastusalan keskittymistä on huomioitava, että tilintarkastusorganisaatiolta voitaneen edellyttää riittävän merkittävää kokoa suhteessa yksittäiseen tarkastustoimeksiantoon, jotta tilintarkastusyhteisö voi toimia uskottavasti riippumattomana. Vastaavasti kansainvälisten yhteisöjen tarkastus edellyttää kansainvälisesti kattavaa yhteistyöverkostoa, mikä johtaa tilintarkastusalan keskittymiseen. Tilintarkastuksen toimintaympäristön monimutkaistuminen ja erityisesti IFRS – standardien käyttöönotto edellyttää käytännössä erityisasiantuntijoiden hyväksikäyttöä, mikä johtaa tilintarkastusyhteisön suuresta koosta saatavan hyödyn kasvamiseen ja tilintarkastusmarkkinoiden keskittymiseen. Tilintarkastusmarkkinoiden toimivuuden arvioinnin osalta olisi perusteltua arvioida sitä, kuinka monta "suurta" tilintarkastusyhteisöä voi ylipäättänsä toimia esim. Suomenkaltaisilla pienillä tilintarkastusmarkkinoilla.

Mikäli tilintarkastuksen markkinoiden keskittymistä halutaan vähentää, tukee tilintarkastusvelvollisuuden raja-arvojen säilyttäminen ennallaan pienten ja keskisuurten tilintarkastusyhteisöjen markkinoille pääsyä. Tarkastusvirasto katsoo, että tilintarkastusjärjestelmän edelleen kehittämisen yhteydessä keskeisenä tavoitteena tulee kuitenkin olla korkeatasoisen tilintarkastusjärjestelmän toimintaedellytysten varmistaminen.

(33) Mikä on mielestänne paras tapa lisätä tilintarkastusammattilaisten työskentelyä muualla kuin kotimaassaan?

EU – alueella tulisi ottaa kattavasti käyttöön ISA – standardit yhteiskunnallisesti merkittävien kohteiden tilintarkastuksien yhdenmukaisena standardiperustana. Tämä standardoisi tilintarkastusta ja tukisi rajat ylittävää tilintarkastuspalveluiden tarjontaa. Tilintarkastuksen osalta on kuitenkin huomioitava, että se edellyttää asiantuntijahenkilöstön hyödyntämistä siten, että henkilöstön kysyntä ajoittuu perinteisesti samoihin ajankohtiin. Tämä rajoittaa mahdollisuuksia rajat ylittävään palveluntarjontaan.

(34) Kannatatteko mahdollisimman pitkälle vietyä yhdenmukaistamista sekä EU:n laajuista tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen toimilupaa? Katsotteko, että niitä voitaisiin soveltaa myös pieniin yrityksiin?

EU – alueella tulisi ottaa kattavasti käyttöön ISA – standardit yhteiskunnallisesti merkittävien yksityisen sektorin tarkastuskohteiden tilintarkastuksien yhdenmukaisena standardiperustana.

(35) Oletteko sitä mieltä, että pk-yritysten tilinpäätöksiin voidaan soveltaa tilintarkastusta matalampaa palvelutasoa eli niin sanottua ”suppeaa tilintarkastusta” tai ”lakisääteistä tarkistusta” lakisääteisen tilintarkastuksen sijaan? Pitäisikö tällainen palvelu sallia vain sillä ehdolla, että tilinpäätöksen on valmistellut (sisäinen tai ulkopuolinen) kirjanpitäjä, jolla on asianmukainen pätevyys?

Tilintarkastuksen tavoitteet, hallinnollisen taakan kustannusten kohdistuminen, intressit ja toimintaympäristö vaihtelevat suuresti sen mukaan kohdistuuko tilintarkastus yhteiskunnallisesti merkittävien yksityisten kohteiden taloudellisen raportoinnin luotettavuutta vai muiden kuin yhteiskunnallisesti merkittävien yksityisten kohteiden taloudellisen raportoinnin luotettavuutta. Siten on perusteltua arvioida tilintarkastuksen tuotteistamista tarkastuskohteen perusteella. Mikäli ISA –standardien soveltamista eriytetään tarkastuskohteen mukaan, niin pk-yrityksissä tulee sovellettavaksi ”suppeampi tilintarkastus”, mikä on tarkastusviraston kannan mukaan perusteltua.

Menettelyä ei ole tarkoituksenmukaista kytkeä tilinpäätöksen ulkoiseen valmisteluun, koska tilinpäätös edellyttää aina johdolta kannanottoja ja ratkaisuja mm. arvostusmenetelmistä, joita ei voi ulkoistaa palveluntuottajalle ja jotka olennaisesti vaikuttavat tilinpäätöksen perusteella yhtiöstä muodostuvaan kuvaan.

(36) Pitäisikö ns. safe harbour -periaatetta soveltaa, jos oheispalvelujen tarjoaminen kielletään pk-yritysasiakkaille palveluja tarjoavilta tilintarkastajilta?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(37) Pitäisikö ”suppeaan tilintarkastukseen” tai ”lakisääteiseen tarkistukseen” yhdistää sisäistä laadunvalvontaa koskevia kevennettyjä sääntöjä ja valvontaviranomaisten toteuttama valvonta? Voitteko antaa esimerkkejä siitä, miten tämä voitaisiin toteuttaa käytännössä?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

(38) Millaisilla kansainvälisen yhteistyön toimenpiteillä voitaisiin mielestänne parantaa tilintarkastusalan maailmanlaajuisten toimijoiden valvonnan laatua?

Ei erityistä kommentoitavaa kyseessä olevaan alakysymykseen.

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Esikuntapäällikkö

Marko Männikkö