

U 19/2012 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksista
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ja asetukseksi (*tilintarkastus*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 30 päivänä marraskuuta 2011 antamat ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/46/EY muuttami-

sesta (KOM(2011)778 lopullinen) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista (KOM(2011)779 lopullinen) sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 29 päivänä maaliskuuta 2012

Työministeri *Lauri Ihalainen*

Hallitussihteeri Sari Koivisto

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO
13.3.2012EU/2011/1989
EU/2011/2000

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TILINPÄÄTÖSTEN JA KONSOLIDOITUIJEN TILINPÄÄTÖSTEN LAKISÄÄTEISESTÄ TILINTARKASTUKSESTA ANNETUN DIREKTIIVIN 2006/46/EY MUUTTAMISESTA JA ASETUKSEKSI YLEISEN EDUN KANNALTA MERKITTÄVIEN YHTEISÖJEN LAKISÄÄTEISTÄ TILINTARKASTUSTA KOSKEVISTA ERITYISVAATIMUKSISTA

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 30 päivänä marraskuuta 2011 ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/46/EY muuttamisesta eli ns. tilintarkastusdirektiivin muuttamisesta (KOM(2011)778 lopullinen) ja ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteistä tilintarkastusta koskevasta erityisvaatimuksista (KOM(2011)779 lopullinen), jäljempänä aset. Ehdotukset nivoutuvat yhteen ja muodostavat tilintarkastuslalle ehdotetun sääntelykokonaisuuden.

Ehdotukset ovat osa rahoitussektorin useilla osa-alueilla meneillään olevaa muutosta. Komissio katsoo finanssikriisin jälkeen olevan tärkeää, että rahoitusjärjestelmän kaikkiin osatekijöihin tehdään parannuksia mukaan lukien tilintarkastukseen, joka kuuluu rahoitusvakauden keskeisiin ainesosiin. Luotettavalla tilintarkastuksella on komission mukaan keskeinen asema yleisen luottamuksen ja markkinoiden luottamuksen palauttamisessa. Komissio haluaa lisätä tilintarkastajien riippumattomuutta ja puolueettomuutta sekä edistää tilintarkastusten laatua. Muut työstettävänä olevat aloitteet, kuten yritysjohdon valvontaa, kirjanpitoa ja luottoluokitusta koskevat aloitteet, täydentävät tätä ehdotusta.

Komissio julkaisi keskustelun avauksena tilintarkastuksen kehittämisestä vihreän kirjan *Tilintarkastuspolitiikka: kriisin opetukset* (KOM(2010) 561) lokakuussa 2010 ja kuuleminen tästä järjestettiin vuoden 2010 lopussa. Vastauksia eri sidosryhmiltä annettiin lähes 700. Kuulemisessa ilmeni sekä muu-

toshalukkuutta että muutosvastaisuutta. Komissio on todennut muutosvastaisuuden olevan erityisen voimakasta sidosryhmissä, jotka ovat jo hyvin sijoittautuneita. Toisaalta erityisesti pienet ja keskisuuret ammatinharjoittajat sekä sijoittajat olivat sitä mieltä, että viimeaikainen finanssikriisi toi esiin vakavia puutteita.

Euroopan parlamentti on hyväksynyt 13 päivänä syyskuuta 2011 tilintarkastusta käsittelevän valiokunta-aloitteisen mietinnön vastineena komission vihreään kirjaan. Samoin Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi 16 päivänä kesäkuuta 2011 lausunnon.

Komission tavoitteena on edistää tilintarkastuspalveluiden sisämarkkinoita, vähentää hajanaisesta kansallisesta sääntelystä aiheutuvaa hallinnollista rasitetta, lisätä kilpailua tilintarkastusmarkkinoilla, edistää tilintarkastusten korkeaa laatua ja tilintarkastajien riippumattomuutta sekä parantamaan sijoittajien suojaa. Lisäksi komission tavoitteena on odotuskuilun kaventaminen. Odotuskuilulla tarkoitetaan sitä, että sidosryhmien odotukset tilintarkastuksesta poikkeavat siitä, mitä tilintarkastajat todellisuudessa tekevät.

Komissio haluaa edistää sisämarkkinoiden kehittymistä erityisesti pienten ja keskisuuren tilintarkastusyhteisöjen osalta. Komissio katsoo, että tilintarkastusmarkkinoiden korkea keskittymisaste ja lukuisat hyväksymismenettelyt, joita lakisääteisten tilintarkastusten tarjoaminen rajojen yli edellyttää, estävät pieniä ja keskisuuria tilintarkastusyhteisöjä hyötymästä sisämarkkinoista. Liiketoimintaympäristön parantamista edellyttävän Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti ehdotuksella pyritään lujittamaan lakisääteisten tilintarkastusten sisämarkkinoita pienten ja keskisuuren yritysten kasvumahdollisuuksien

parantamiseksi ja uusien toimijoiden kannustamiseksi tulemaan markkinoille.

tuessa siten, että jäsenvaltioiden mahdollisuus säätää tiukemmin poistettaisiin.

2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

2.1 Tilintarkastusdirektiivin muuttamista koskeva ehdotus

Komissio ehdottaa, että muutettavaksi ehdotetun tilintarkastusdirektiivin rinnalle säädettäisiin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista annettava asetus. Tilintarkastusdirektiivin nykyiset säännökset, jotka liittyvät vain yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisten tilintarkastusten suorittamiseen sisällytettäisiin uuteen asetukseen ja samalla direktiivin sovellettavuutta yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteiseen tilintarkastukseen rajoitettaisiin. Ehdotuksen mukaan direktiivin sovellettavuutta yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteiseen tilintarkastukseen rajoitettaisiin (tilintarkastusdirektiivin 1 artikla)

Komissio ehdottaa muutosta lakisääteisen tilintarkastuksen määritelmään (tilintarkastusdirektiivin 2 artikla). Lakisääteinen tilintarkastus tarkoittaisi ehdotuksen mukaan unionin edellyttämää tilintarkastusta, kansallisen lainsäädännön edellyttämää pienten yritysten tilintarkastusta ja pienten yritysten vapaaehtoisesti toimittamaa tilintarkastusta. Yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön määritelmää muutettaisiin siten, että mm. kansallinen mahdollisuus määritellä näihin kuuluvia toimijoita poistettaisiin.

Omistajuussääntöjen muuttaminen (tilintarkastusdirektiivin 3 artikla ja 22 artiklan 2 kohta)

Jäsenvaltioita kiellettäisiin edellyttämästä, että tietty vähimmäisosuus tilintarkastusyhteisön pääomasta tai äänistä on oltava lakisääteisillä tilintarkastajilla tai tilintarkastusyhteisöillä. Vaatimus siitä, että hallinto- tai johtaelimen jäsenten enemmistön on oltava tilintarkastusyhteisöjä tai lakisääteisiä tilintarkastajia säilytetään sen kuitenkin muut-

Tilintarkastusyhteisöjen tunnustaminen (tilintarkastusdirektiivin 3 b, 15 ja 17 artikla)

Tilintarkastusyhteisölle annettaisiin mahdollisuus tarjota lakisääteisiä tilintarkastuspalveluja muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, missä yhteisö on hyväksytty, edellyttäen, että tilintarkastusta johtava avainpartneri on kyseisessä jäsenvaltiossa hyväksytty tilintarkastaja.

Palvelujen tarjoaminen yli rajojen ja lakisääteisen tilintarkastajan hyväksyminen toisessa jäsenvaltiossa (tilintarkastusdirektiivin 3 a ja 14 artikla)

Yhdessä maassa hyväksytylle lakisääteisille tilintarkastajille (luonnolliset henkilöt), annettaisiin mahdollisuus tarjota lakisääteisiä tilintarkastuspalveluita rajojen yli väliaikaisesti tai satunnaisesti.

Yhdessä jäsenmaassa hyväksytyn lakisääteisen tilintarkastajan pysyvän sijoittumisen edellytyksistä toiseen jäsenvaltioon säädettäisiin, että jäsenvaltion tulisi ehdotuksen mukaan tarjota muussa jäsenvaltiossa hyväksytylle lakisääteiselle tilintarkastajalle mahdollisuus valita sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen välillä, jos kyseinen tilintarkastaja haluaa pysyvästi sijoittua kyseiseen jäsenvaltioon. Sopeutumisajalla lakisääteisen tilintarkastajan sallittaisiin suorittaa lakisääteinen tilintarkastus muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa hän on hyväksytty, kuitenkin paikallisen tilintarkastajan valvonnassa. Sopeutustajan pituus ei saisi ylittää kolmea vuotta.

Kansainvälisten tilintarkastusstandardien soveltaminen (tilintarkastusdirektiivin 26 artikla)

Ehdotuksessa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että lakisääteiset tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt suorittavat tilintarkastukset kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisesti.

Lisäksi ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat määrätä ylimääräisiä tilintarkastusmenettelyjä tai -vaatimuksia kansainvälisten tilintarkastusstandardien lisäksi vain siinä tapauksessa, että kyseiset tilintarkastusmenettelyt tai -vaatimukset johtuvat lakisääteisten tilintarkastusten laajuuteen liittyvistä kansallisista lakisääteisistä erityisvaatimuksista, jotka täyttävät tietyt edellytykset.

Laadunvarmistusta koskevat muutokset (tilintarkastusdirektiivin 29 artikla)

Ehdotuksessa lähdetään siitä, että laadunvarmistusjärjestelmä olisi järjestettävä tavalla, joka tekee siitä riippumattoman lakisääteisistä tilintarkastajista ja tilintarkastusyhteisöistä. Lisäksi direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi edellytys, että laaduntarkastusten on oltava asianmukaisia ja oikeassa suhteessa tarkastettavan tilintarkastusyhteisön tai lakisääteisen tilintarkastajan toiminnan laajuuteen ja ulottuvuuteen.

Toimivaltaisia viranomaisia koskevat uudet säännöt (tilintarkastusdirektiivin 32 ja 32 a artikla)

Julkisesta valvonnasta vastuussa olevan toimivaltaisen viranomaisen tulisi olla viranomainen, joka vastaa myös tilintarkastajien hyväksymisestä, rekisteröinnistä ja laadunvarmistuksesta. Julkisesta valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen voi siirtää vain rajoitetusti tehtäviä muille viranomaisille tai elimille. Jatkossa jäsenmaan tulisi määrätä yksi viranomainen vastuuseen julkisesta valvonnasta.

Ehdotuksen mukaan tilintarkastajat eivät saisi osallistua valvontajärjestelmän johtoon.

Valvojan valtuuksia ehdotetaan lisättäväksi siten, että viranomaisella olisi oltava mahdollisuus saada missä tahansa muodossa olevat asiakirjat, jotka lakisääteisillä tilintarkastajilla tai tilintarkastusyhteisöillä on hallussaan. Sillä olisi myös oltava oikeus vaatia tietoja kaikilta henkilöiltä ja tarvittaessa kutsua henkilö kuultavaksi tietojen saamiseksi.

Lakisääteisten tilintarkastajien tai tilintarkastusyhteisöjen nimittämiseen vaikuttavien sopimuslausekkeiden kieltäminen (tilintarkastusdirektiivin 37 artiklan 3 kohta)

Lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen nimittämiseen liittyvät lausekkeet, joiden mukaan kolmas ehdottaa, suosittaa tai vaatii tarkastettavaa yhteisöä nimittämään tietyn lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön ehdotetaan kieltäväksi.

Pienten ja keskisuurten yritysten lakisääteistä tilintarkastusta koskevat erityissäännöt (tilintarkastusdirektiivin 43 a ja 43 b artikla)

Tilintarkastusta koskevat kansainväliset tilintarkastusstandardit tulisi ehdotuksen mukaan mukauttaa tarkastettavan yhteisön kokoon, kun kyse on keskisuurista tai pienistä yrityksistä. Standardien suhteutetun soveltamisen toteuttaminen jätettäisiin toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

Jos pieni tai keskisuuri yritys on yleisen edun kannalta merkittävä yhteisö, siihen sovellettaisiin kuitenkin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastukseen sovellettavan asetuksen säännöksiä.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen käyttöön otettuja delegointi- ja täytäntöönpanovaltuuksia koskevat erityissäännöt (tilintarkastusdirektiivin 48 a, 48 b ja 48 c artikla)

Direktiivin komiteamenettelyjä koskevat säännökset ehdotetaan päivitettäväksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUTsopimus) 290 ja 291 artiklan kanssa.

Uusissa 48 a, 48 b ja 48 c artiklassa vahvistettaisiin, millä tavoin komissio käyttää siirrettyä valtaa ja Euroopan parlamentin ja neuvoston mahdollisuudesta peruuttaa säädösvallan siirto mahdollisuudesta vastustaa delegoitua säädöstä.

2.2 Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastusta koskeva asetusehdotus

Asetusta sovellettaisiin tilintarkastajiin, jotka tekevät yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisiä tilintarkastuksia, ja tarkastettaviin yleisen edun kannalta merkittäviin yhteisöihin.

Lakisääteisen tilintarkastuksen suorittamista koskevat edellytykset (II osasto)

Riippumattomuus ja eturistiriitojen välttäminen (II osaston I luku)

Asetusehdotus sisältää säännöksiä tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen toiminnan sisäisestä organisoinnista. Tilintarkastajan olisi otettava käyttöön toimintaperiaatteet ja menettelytavat, joilla varmistetaan, että riippumattomuutta, sisäisiä laadunvalvontajärjestelmiä ja työntekijöiden valvontaa koskevia asetuksen velvoitteita noudatetaan.

Tilintarkastajien, avainpartnereiden ja heidän työntekijöidensä mahdollisuutta ottaa vastaan tietynlaisia työtehtäviä tarkastamassaan yhteisössä ehdotetaan rajoitettavaksi.

Yleisen edun kannalta merkittävältä yhteisöltä saatavia kokonaispalkkioita rajoitettaisiin suhteessa tilintarkastajan vuotuisiin kokonaispalkkioihin ja sovellettaisiin varotoimia, joihin kuuluisi tilintarkastustoimeksianton keston rajoittaminen palkkioiden ylittäessä kahtena peräkkäisenä vuonna yli 15 prosenttia tilintarkastajan vuotuisista kokonaispalkkioista.

Tilintarkastuksen sallitut liitännäispalvelut määriteltäisiin ja näistä maksettavat palkkiot tarkastettavalta yhteisöltä rajoitettaisiin 10 prosenttiin kyseisen yhteisön maksamista tilintarkastuspalkkioista.

Tiettyjen tilintarkastuksen oheispalvelujen (konsultointipalvelut) tarjoaminen tarkastettavalle yhteisölle kiellettäisiin. Muiden oheispalvelujen osalta tarkastusvaliokunnalla tai toimivaltaisella viranomaisella olisi valtuudet arvioida, voidaanko tällaisia palveluja tarjota tarkastettavalle yhteisölle. Komissiolle siirrettäisiin valtaa muuttaa luetteloita palveluista.

Tiettyt toimijat eivät saisi lainkaan tuottaa oheispalveluja eli laajamittaista toimintaa harjoittavien tilintarkastusyhteisöjen olisi keskityttävä ammattitoiminnassaan lakisääteisten tilintarkastusten suorittamiseen, eivätkä ne saisi tarjota tilintarkastuksen oheispalveluja.

Ennen kuin tilintarkastaja hyväksyisi toimeksiannon tai jatkaisi sitä, hänen olisi arvioitava kaikki riippumattomuuteensa kohdistuvat uhat ja vahvistettava tarkastusvaliokunnalle riippumattomuutensa.

Luottamuksellisuus ja salassapitovelvollisuus (II osasto II luku)

Tilintarkastajat eivät saisi vedota salassapitovelvollisuutta koskeviin sääntöihin estääkseen ehdotetun asetuksen säännösten soveltamisen.

Emoyhtiön sijaitessa kolmannessa valtiossa tilintarkastuksen aikana voitaisiin vaihtaa tarvittavat tiedot kolmannessa maassa olevan tilintarkastajan kanssa. Tällaiset säännöt eivät kuitenkaan sallisi tilintarkastajan tekevän yhteistyötä kolmannen maan viranomaisten kanssa tilintarkastusdirektiivissä säädettyjen yhteistyökanavien ulkopuolella.

Lakisääteisen tilintarkastuksen suorittaminen (II osasto III luku)

Lakisääteisen tilintarkastuksen laajuudesta säädettäisiin asetuksessa. Tilintarkastajan olisi toteutettava tarvittavat toimet esittääkseen lausunnon siitä, annetaanko tilinpäätöksessä oikea ja riittävä kuva ja onko tilinpäätös laadittu asianomaisen tilinpäätössäännösten mukaisesti.

Asetus velvoittaisi ammatillisen skeptisyyden säilyttämiseen ja sääntelisi tilintarkastuksen organisoinnin perusvaatimukset.

Sisäinen tilintarkastuksen laadunvalvontatarkastus tulisi suorittaa ennen tilintarkastuskertomuksen antamista ja asetuksessa säädettäisiin sen vähimmäissisällöstä.

Tilintarkastuksessa tulisi noudattaa kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja (ISA-standardit) edellyttäen, että ne ovat asetuksen vaatimusten mukaisia.

Tilintarkastusraportointi (II osaston IV luku)

Tilintarkastuskertomuksen sisältöä ehdotetaan laajennettavaksi nykyisestä käytössä olevasta vakiosisältöisestä kertomuksesta.

Tilintarkastajan tulisi myös antaa erillinen kertomus tarkastettavan yhteisön tarkastusvaliokunnalle. Tarkastusvaliokunnan kertomuksessa esitettäisiin yksityiskohtaisempaa tietoa suoritetusta tilintarkastuksesta, yhteisön tilanteesta (esimerkiksi toiminnan jatkuvuus) sekä tilintarkastuksen tulokset yhdessä tarpeellisten selitysten kanssa. Tässä täydentävässä kertomuksessa myös esiteltäisiin (ja perusteltaisiin) suoritettu tilintarkastustyö. Pidempi kertomus esitettäisiin tarkastetun yhteisön tarkastusvaliokunnalle ja toimivalle johdolle muttei suurelle yleisölle. Asetuksessa säädettäisiin kertomuksen vähimmäissisällöstä.

Avoimuusraportointi (II osaston V luku)

Tilintarkastajien tulisi esittää taloudelliset tiedot, joista erityisesti ilmenee niiden kokonaisliikevaihto eriteltynä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen maksamiin tilintarkastuspalkkioihin, muiden yhteisöjen maksamiin tilintarkastuspalkkioihin sekä muista palveluista saatuihin palkkioihin. Tiedot olisi esitettävä myös ketjun tasolla. Ketjusta säädettäisiin annettavaksi myös muita tietoja kuten sijoittumisesta, tilintarkastajista ja kokonaisliikevaihdosta.

Tilintarkastusyhteisön tilinpäätös tai tuloslaskelma tulisi tarkastaa asetuksen mukaisesti.

Asetuksessa säädettäisiin avoimuusraporttien sisällöstä ja nykyisin vaadittavia tietoja olisi täydennettävä ja esimerkiksi tietyt kriteerit täyttävien yhteisöjen olisi lisättävä omaksi osakseen avoimuusraporttiin erillinen selvitys hallinnointi- ja ohjausjärjestelmistä.

Toimivaltaisille viranomaisille olisi toimitettava täydentäviä lisätietoja tilintarkastuspalkkioista näiden viranomaisten valvontatehtävien helpottamiseksi.

Tilintarkastajien tai tilintarkastusyhteisöjen nimeäminen (III osasto)

Yleisen edun kannalta merkittävällä yhteisöllä tulisi olla tarkastusvaliokunta ja sen olisi koostuttava toimivaan johtoon kuulumattomista jäsenistä, joista vähintään yhdellä jäsenellä olisi oltava kokemusta ja tietämystä tilintarkastuksesta ja yhdellä laskentatoimesta ja/tai tilintarkastuksesta. Tietyt pienimmät yhteisöt olisi vapautettu tarkastusvaliokunnan perustamisesta ja tarkastusvaliokunnan tehtävät voisi hoitaa yhteisön hallinto- tai valvontaelin.

Asetuksessa säädettäisiin tarkastusvaliokunnan tehtävistä.

Tilintarkastajan nimeämistä koskevan, yhtiökokoukselle tehtävän ehdotuksen tulisi perustua tarkastusvaliokunnan suositukseen. Suosituksessa olisi perusteltava ehdotettu valinta. Jollei kyseessä olisi tilintarkastustoimeksiannon uusiminen, suosituksessa olisi lisäksi oltava vähintään kaksi vaihtoehtoa (nykyinen tilintarkastaja pois lukien) ja tarkastusvaliokunnan olisi perusteltava asianmukaisesti, mitä vaihtoehtoa se pitää parhaimpana.

Tarkastusvaliokunta antaisi suosituksensa sen jälkeen, kun olisi järjestetty tarjouskilpailu. Tarjouskilpailun raameista säädettäisiin asetuksessa. Tietyt pienimmät yhteisöt olisi vapautettu pakollisesta tarjouskilpailusta.

Jos kyseessä on luottolaitos tai vakuutusyhtiö, tarkastusvaliokunta esittäisi suosituksensa vakavaraisuuden valvontaviranomaiselle, jolla olisi oltava veto-oikeus ehdotettuun valintaan.

Kiellettäisiin kolmansien osapuolten kanssa tehtävät sopimuslausekkeet, joilla rajoitetaan tarkastettavan yhteisön mahdollisuuksia valita tilintarkastaja.

Asetuksessa säädettäisiin pakosta vaihtaa tilintarkastusyhteisöä kuuden vuoden väliajoin (rotaatio). Ajanjakso voidaan poikkeuksellisesti pidentää kahdeksaan vuoteen.

Jos yleisen edun kannalta merkittävä yhteisö olisi nimennyt kaksi tai useamman lakisääteisen tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön tilintarkastustoimeksiannon enimmäispituus on yhdeksän vuotta. Toimeksianto voitaisiin poikkeuksellisesti pidentää 12 vuoteen.

Asetuksessa säädettäisiin myös karensiajasta, jonka aikana tilintarkastusyhteisö ei saisi suorittaa saman yhteisön lakisääteistä tilintarkastusta uudelleen.

Jotta siirtymä tapahtuisi sujuvasti, aiempaa tilintarkastajaa vaadittaisiin toimittamaan relevantit tiedot sisältävä tehtävien luovutuskansio seuraavalle tilintarkastajalle.

Tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen valvonta (IV osasto)

Kunkin jäsenvaltion olisi nimettävä toimivaltainen viranomainen, joka vastaisi yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä tarkastavien tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen valvonnasta. Näillä viranomaisilla olisi oltava riittävä henkilöstö, ja niiden olisi oltava tilintarkastajista riippumattomia.

Kansallisilla viranomaisilla olisi oltava kaikki valvonta- ja tutkintavaltuudet, jotka ne tarvitsisivat tehtäviensä hoitamiseksi. Asetuksessa säädettäisiin valtuuksista, joita valvojalla tulee olla käytettävissään ja näihin kuuluisivat mm. myös puhelin- ja teleliikennetietojen saaminen.

Asetuksessa kansallisten viranomaisten tehtäviksi määriteltäisiin laaduntarkastukset, tutkinnot, yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisten tilintarkastajien markkinakehityksen seuraaminen, suurten tilintarkastusyhteisöjen toiminnan jatkuvuuden kohdistuvien mahdollisten uhkien seuraaminen ja sen edellyttäminen, että suuret tilintarkastusyhteisöt laativat valmiussuunnitelmat tällaisten uhkien poistamiseksi sekä toiminnan avoimuuden varmistaminen, mukaan lukien yksittäisten laaduntarkastusraporttien julkistaminen.

Kansallisten viranomaisten Euroopan unionin laajuinen yhteistyö toteutettaisiin Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) välityksellä. Tällä tavoin korvattaisiin nykyinen Euroopan unionin laajuinen yhteistyömekanismi, joka toimii Euroopan tilintarkastajien valvontaelinten asiantuntijaryhmänä (EGAOB). ESMAn olisi perustettava tätä varten pysyvä sisäinen komitea, jonka olisi koostuttava ainakin kansallisista toimivaltaisista viranomaisista.

ESMalle annettaisiin valtuudet antaa ohjeita esimerkiksi:

- tilintarkastuskertomuksen ja tarkastusvaliokunnalle annettavan täydentävän kertomuksen sisällöstä ja esittämisestä,
- tarkastusvaliokunnan valvontatoiminnasta,
- avoimuusraportin sekä hallinnointia ja ohjausjärjestelmää koskevan selvityksen sisältöä ja esittämistä koskevista yhteisistä vaatimuksista ja parhaista käytännöistä,
- tilintarkastajien erottamisen asianmukaisista perusteista ja parhaista käytännöistä,
- asetuksen mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten vastuulla olevista täytäntöönpanokäytännöistä ja toimista,
- laaduntarkastuksia koskevista yhteisistä vaatimuksista ja parhaista käytännöistä,
- tutkintojen suorittamista koskevista yhteisistä vaatimuksista ja parhaista käytännöistä,
- tietojenvaihtoa koskevista menettelyistä,
- yhteisiä tutkintoja ja tarkastuksia koskevista menettelyistä ja yksityiskohtaisista säännöistä ja
- kollegioiden operatiivisesta toiminnasta.

Asetuksessa säädettäisiin vapaaehtoisesta yleiseurooppalaisesta tilintarkastuksen laatuodistusten myöntämisestä. Tavoitteena on lisätä kaikkien sellaisten tilintarkastusyhteisöjen näkyvyyttä, tunnettuutta ja mainetta, joilla on valmiudet suorittaa yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen korkealaatuisia tilintarkastuksia. ESMAn olisi julkaistava todistukseen saamiseen liittyvät vaatimukset, mukaan lukien mahdolliset hallinnolliset näkökohdat sekä maksut.

ESMA voisi lisäksi perustaa toimivaltaisten viranomaisten kollegioita yhden tai useamman toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä helpottamaan tiettyjen tehtävien hoitamista.

Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ja ESMA voisivat tehdä tietojenvaihtoa koskevia yhteistyösopimuksia kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa vain, jos ilmaistavien tietojen salassapito taataan ja annettuja tietosuojasääntöjä noudatetaan.

Hallinnolliset seuraamukset ja toimenpiteet (V osasto)

Jäsenvaltioiden olisi annettava säännöt hallinnollisista seuraamuksista ja toimenpiteistä, joita sovelletaan asetuksen liitteessä yksilöityjen säännösten rikkomisten yhteydessä niistä vastuussa oleviin henkilöihin. Valvojilla tulisi olla valtuudet määrätä seuraavia hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia:

- rikkojan määrääminen lopettamaan toiminta ja olemaan toistamatta sitä;
- verkkosivuilla julkistettava lausuma, jossa ilmoitetaan rikkomisesta vastuussa oleva henkilö ja rikkomisen luonne;
- väliaikainen kielto suorittaa yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisiä tilintarkastuksia ja/tai allekirjoittaa 22 artiklassa tarkoitettuja tilintarkastuskertomuksia
- tilintarkastuskertomuksen ilmoittaminen sellaiseksi, joka ei täytä 22 artiklan vaatimuksia, kunnes rikkominen on lopetettu;
- väliaikainen kielto tilintarkastusyhteisön jäsenelle tai yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön hallinto- tai johtoelimen jäsenelle hoitaa tehtäviä yhteisöissä;
- hallinnolliset taloudelliset seuraamukset, jotka ovat enintään kaksi kertaa niin suuret kuin rikkomisella saadut voitot tai vältetyt tappiot, jos ne voidaan määrittää;
- jos on kyse luonnollisesta henkilöstä, enintään 5 000 000 euron suuruiset hallinnolliset taloudelliset seuraamukset
- jos on kyse oikeushenkilöstä, hallinnolliset taloudelliset seuraamukset, jotka ovat enintään 10 prosenttia sen vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta edellisenä tilikautena

3 Ehdotusten kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmän muistiolounnoksia on käsitelty EU-asioiden komitean alaisessa EU 8- jaostossa (sisämarkkina), 10- jaostossa (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet) ja 16- jaostossa (vakuutuspalvelut) laajassa kokoonpanossa sekä ne ovat olleet kommentoitavana työ- ja elinkeinoministeriön tilintarkastajajärjestelmän uudistamista varten asettaman työryhmän jäsenillä.

Ehdotuksia käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Neuvoston työryhmässä

käsitellään ehdotuksia vuoden 2012 alusta lähtien.

4 Oikeusperusta ja suhde perustuslakiin

Ehdotetun direktiivimuutoksen oikeusperusta on sama kuin voimassa olevan tilintarkastusdirektiivin. Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 50 artiklaan. Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan. Valtioneuvosto arvioi oikeusperustan olevan asianmukainen.

Ehdotuksilla ei ole nähtävissä vaikutuksia perustuslakiin.

5 Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaan (SEUT-sopimuksen 5 artiklan 3 kohta) EU:n tasolla olisi toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU-tasolla.

Komission tavoitteet tilintarkastusten laadun parantamisesta, riippumattomuuden ja ammatillisen skeptisyyden sekä kilpailun lisäämisestä sekä odotuskuilun kaventamisesta ovat tavoitteita, jotka voidaan arvioida saavutettavan paremmin EU-tasolla. Tilintarkastajien rajat ylittävän liikkuvuuden helpottaminen ja esteiden poistaminen tilintarkastuspalveluiden sisämarkkinoilta ja sisämarkkinoiden kehittäminen, ovat tavoitteita, joita ei voida arvioida saavutettavan paremmin jäsenvaltioiden toimin. Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen toiminta ulottuu Euroopassa usein yli rajojen ja pääomamarkkinat ovat kansainväliset. Kansallisen tason sääntelyllä ei olisi saavutettavissa kokonaisuutta, joka tukisi sisämarkkinoita ja toisaalta vähentäisi sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön riskiä.

Valtioneuvoston tietoon on tullut, että muutamat jäsenvaltiot ovat kyseenalaistaneet ehdotusten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden.

Valtioneuvosto katsoo ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen.

6 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Toisten jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei vielä ole tiedossa.

7 Ahvenanmaan asema

Asia kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella.

8 Ehdotuksen vaikutukset

Lainsäädännölliset vaikutukset

Ehdotetut muutokset edellyttäisivät kansalliseen lainsäädäntöön rakenteellisia ja sisällöllisiä muutoksia. Ehdotetun asetuksen sääntelyn tarkoittaessa mahdollisesti maksimiharmonisointia yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksen osalta, ei sääntely tältä osin enää olisi kansallisessa lainsäädännössä. Tilintarkastuslakiin tulisi määritellä se, miltä osin laki soveltuu yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastukseen. Myös sääntelykokonaisuuden selkeyteen olisi kiinnitettävä huomiota tilintarkastuslakia tarkistettaessa. Lisäksi tilintarkastajien valvontaa ja valvojaa koskevia säännöksiä olisi merkittävästi uudistettava.

Tilintarkastusyhteisöjen omistusta ja hallintoa koskevia säännöksiä tilintarkastuslaissa olisi tarkistettava. Lisäksi lakiin olisi lisättävä rajojen yli tapahtuvaan palveluntarjontaan liittyvät säännökset. Tilintarkastajan hyväksymistä koskevia säännöksiä olisi tarkistettava lisäämällä lakiin sopeutumisaikaa koskeva normit. Lisäksi säännöstä kansainvälisistä tilintarkastusstandardeista olisi muutettava. Myös tilintarkastajan valintaa rajoittavien sopimuslausekkeiden kieltoa koskevat normit olisi lisättävä kansalliseen lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset

Komission mukaan lujemmasta luottamuksesta tilintarkastukseen on hyötyä yleisen markkinoiden luottamuksen palauttamisessa ja se omalta osaltaan edesauttaa rahoitusjärjestelmän vakautta. Tilintarkastuksen luotet-

tavuuden edistämisestä on hyötyä paitsi sijoittajille ja velkojille myös yrityksille itselleen. Taloudellisten tietojen väliset laatu- ja luotettavuuserot tulevat selkeämmin esille, mikä komission mukaan vaikuttaa liiketoiminnan kustannuksiin.

Komissio on arvioinut, että tilintarkastusten hinnat voivat alentua, kun markkinoiden kärkipäähän ilmaantuu lisää toimijoita. Tilintarkastusyhteisöjen omistuksen vapauttamisella ja sisämarkkinoiden kehittämällä voidaan arvioida luotavan parempia edellytyksiä kilpailulle. Toisaalta viime vuosina Suomessa on käyty keskustelua siitä, että tilintarkastuspalkkiot ovat alhaisia. Tämä liittyy keskusteluun siitä, onko tilintarkastus ns. sisäänvetotuote, jolloin katteet tehdään muista asiakkaalle myytävistä konsultointipalveluista. Näin ollen on mahdollista, että ehdotusten seurauksena tilintarkastuspalkkiot eivät laske.

Komissio on katsonut, että sellaiset toimenpiteet kuin tarkastusvaliokuntien lujittaminen, tilintarkastuskertomusten laajentaminen ja virallinen sisäinen raportointi sekä tilintarkastuspalvelujen kilpailuttaminen ja tilintarkastusyhteisöjen vaihtaminen aiheuttavat lisäkustannuksia sekä tarkastettaville yleisen edun kannalta merkittävälle yhteisöille että näitä tarkastaville tilintarkastusyhteisöille. Kokonaiskustannusten määrää on vaikea arvioida, mutta komission mukaan vaikutusten arviointi osoittaa, että tarkastettavat yhteisöt ja tilintarkastusyhteisöt voivat kattaa nämä lisäkustannukset.

Asetusehdotuksen kustannusvaikutusten voidaan arvioida olevan suhteellisesti suurempia kooltaan pienimpien yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastukseen ja tilintarkastajiin.

Yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnan sääntely unionissa muuttuisi myös merkittävästi. Tällä hetkellä valvontakustannukset katetaan alalta perittävillä maksuilla. Ehdotusten seurauksena valvontakustannusten voidaan arvioida kasvavan.

Taloudellisten vaikutusten kannalta direktiivinmuutosehdotus ja asetusehdotus muodostavat kokonaisuuden, joka on niin moniulotteinen, että on erittäin haasteellista arvioida, minkälaisia taloudellisia yhteisvaiku-

tuksia sääntelypaketilla kokonaisuudessaan olisi.

Muut vaikutukset

Ehdotusten voidaan arvioida vahvistavan tilintarkastajien riippumattomuutta, kaventavan odotuskuilua, edistävän kilpailua ja vaikuttavan tilintarkastusten laatua edistävasti. Ehdotusten yksityiskohtainen tarkastelu on kuitenkin aiheellista mahdollisten vastakkaisen vaikutusten ehkäisemiseksi.

Asetuksen voidaan arvioida lisäävän tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen hallinnollista taakkaa niiden hallinnointia ja toiminnan järjestämistä koskevista ehdotuksista johtuen ja näihin liittyvien dokumentointivelvoitteiden kautta. Myös yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen hallinnollinen taakka lisääntyisi mm. pakollisen kilpailutuksen ja tilintarkastustoimeksiannon keston (ns. rotaatio) rajoittumisen myötä. Hallinnollista taakkaa lisäävät myös raportointivelvoitteet valvojille. Rajat ylittävän toiminnan esteiden poistaminen ja yhteisten standardien käyttöönotto unionissa keventävät komission arvion mukaan hallinnollisia rasitteita, joita aiheutuu tilintarkastuspalvelujen tarjoamisesta muissa jäsenvaltioissa.

Ehdotuksissa on pyritty huomioimaan myös toimijoiden koko. Pk-yritysten tilintarkastuksissa kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja tulisi soveltaa ottaen huomioon näiden liiketoiminnan laajuus ja monimutkaisuus. Myös tilintarkastajien laaduntarkastusilta edellytettäisiin, että tilintarkastajan toiminnan laatu ja laajuus otettaisiin huomioon. Lähestymistavasta huolimatta hallinnollinen taakka pienimmille yleisen edun kannalta merkittävillä yhteisöillä ja pienemmille yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajille saattaa muodostua raskaaksi.

Ehdotuksessa tietyt edellytykset täyttäviltä suurimmilta ketjuun kuuluvilta tilintarkastusyhteisöiltä ehdotetaan kiellettäväksi kaikkien oheispalvelujen tuottaminen myös muille kuin tilintarkastusasiakkaille ja kuulumisen ketjuun, jossa näitä palveluja tarjotaan. Komissio on liittänyt säännöksen riippumattomuuteen, systeemiriskiin ja kilpailuun. Ehdotuksella on kilpailupoliittisia piirteitä sen

mahdollisesti vaikuttaessa tilintarkastusmarkkinoilla jo toimivien ketjujen tai vähintään niiden yksittäisten yksiköiden toimintaan. Ehdotuksen seurauksena saattaisi olla, että voimaan tullessaan ne, komission mukaan muutamat, tilintarkastusyhteisöt, jotka Euroopassa täyttävät ehdotuksessa asetetut kriteerit, järjestelisivät toimintaansa siten, että vaikutuksia muuhun ketjuun ei olisi tai tällaiset yksiköt eroaisivat ketjusta. Toisaalta äärimmillään ketjut saattaisivat erottaa konsulttitoiminnan tilintarkastuspalveluista. Tällaisen markkinan rakenteisiin mahdollisesti vaikuttavan säännöksen tosiasiallisia vaikutuksia on vaikea ennakoida niiden ollessa riippuvaisia markkinatoimijoista.

Tilintarkastajien valvontaa koskeva Euroopan unionin sääntely muuttuisi merkittävästi. Suomessa tilintarkastajien valvontaa tekevät Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta ja kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat. Direktiiviehdotuksen valvontaa koskevat muutokset johtanevat siihen, että nykyjärjestelmää olisi muutettava esimerkiksi keskittämällä valvonta ja vahvistamalla viranomaisroolia valvonnassa. Asetusehdotuksen mukaisen valvonnan luonteen, valvontaviranomaisen toimivaltuuksien ja sanktioiden osalta olisi valvontatoiminnan järjestämistä arvioitava julkisen vallankäytön lisääntymisen myötä perustuslain 124 § huomioon ottaen. Ehdotukset johtanevat siihen, että nykyjärjestelmää olisi muutettava siten, että vastuu tilintarkastajavalvonnasta olisi siirrettävä 124 §:n mukaiselle viranomaiselle.

Ehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion viranomaisilla olisi oltava riittävä henkilöstö. Kansallisten viranomaisten (virastojen ja laitosten) resurssit käsitellään ja niistä päätetään kansallisissa kehyspäätös- ja talousarvioprosesseissa.

Suomessa on valmisteilla kansallinen tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen, jonka osana valmistellaan tilintarkastajien valvontajärjestelmän uudistamista. Työ- ja elinkeinoministeriön teettämässä kansallisissa selvityksissä on katsottu, että tilintarkastajien valvonta tulisi keskittää yhdelle valvojalle. Esillä on ollut eri vaihtoehtoja tilintarkastajavalvonnan sijoituspaikasta. Valmistelua tehdään tällä hetkellä työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työryhmässä.

9 Valtioneuvoston kanta

Tilintarkastusta koskevaa Euroopan unionin sääntelykokonaisuutta ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilintarkastusdirektiivin muuttamisen lisäksi direktiivin rinnalle säädettäisiin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastusta koskeva asetusta. Yleisen edun kannalta merkittävä yhteisö määriteltäisiin tilintarkastusdirektiivissä ja näitä olisivat mm. listayhtiöt sekä määritellyt rahoitus- ja vakuutusmarkkinoilla toimivat yhteisöt. Asetuksella siis säädettäisiin näiden tiettyjen yhteisöjen tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista.

Aiempaa asetustasoista instrumenttia ei tilintarkastuksen sääntelyssä Euroopan unionissa ole ollut käytössä, vaan tältä osin kyse on uudenlaisesta sääntelykokonaisuudesta. Ehdotus toteutuessaan tarkoittaisi käytännössä sitä, että yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksen sääntely siirtyisi suoraan jäsenmaissa sovellettavaksi Euroopan unionin sääntelyksi.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan tilintarkastuksen sääntely direktiivitasolla olisi riittävää. Kun tilintarkastuslainsäädäntö säilyisi kansallisessa lainsäädännössä, vältettäisiin mahdolliset kahden instrumentin käyttämisestä aiheutuvat haasteet sekä säilytettäisiin implementointiin liittyvä joustavuus. Asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä saattaen käytännössä tarkoittaa sääntelyn maksimiharmonisointia yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen osalta syrjäyttäen näin kansalliset säädökset.

Vaikka valtioneuvosto katsoo, että sääntelyvälineenä direktiivitasoinen sääntely olisi edellä mainituista syistä ensisijainen vaihtoehto, valmistelussa olisi kuitenkin ennen kaikkea pyrittävä edistämään selkeän ja riittävän kansallisen liikkumatilan sisältävän sääntelykokonaisuuden muodostumista siitä riippumatta, millä sääntelyinstrumentilla tai instrumenteilla mahdollinen lisäsääntely tulaaan toteuttamaan.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotetun sääntelyn tavoitteita tilintarkastusten korkean laadun edistämisestä, tilintarkastuspalvelujen sisämarkkinoiden kehittämisestä ja kilpailun edistämisestä tilintarkastusmarkkinoilla sekä näihin liittyviä tilintarkastajien riippumatto-

muuden vahvistamista, odotuskuilun kaventamista sekä hallinnollisen rasitteen vähentämistä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä ehdotuksen lähestymistapaa, jossa sääntelyssä pyritään huomioimaan niin tilintarkastajan kuin tilintarkastettavan koko.

Direktiivissä määriteltyä lakisääteisen tilintarkastuksen käsitettä ehdotetaan laajennettavaksi. Valtioneuvostolla ei ole huomautettavaa määritelmän laajentamisesta. Suomessa tilintarkastus on tilintarkastusta siitä riippumatta seuraako velvoite Euroopan unionin lainsäädännöstä, kansallisesta lainsäädännöstä tai teetetäänkö tilintarkastus vapaaehtoisesti.

Yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön määritelmää ehdotetaan muutettavaksi. Käsite määrittäisi jatkossa myös sen, mihin yhteisöihin ehdotettua asetusta sovellettaisiin. Valtioneuvoston käsityksen mukaan yleisen edun kannalta merkittävien kansallisten toimijoiden olisi asianmukaista kuulua yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä koskevien tiukempien velvoitteiden piiriin myös tulevaisuudessa. Ehdotetun uuden määrittelyn ulkopuolelle jääviä toimijoita olisivat esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöt.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen tilintarkastusyhteisöjen omistuksen vapauttamisesta. Tilintarkastusmarkkina on myös Suomessa keskittynyt erityisesti suurten tilintarkastusten sektorissa. Keski-suuria tilintarkastusyhteisöjä on vain muutamia. On kannatettavaa hyödyntää keinoja, joilla kilpailua voidaan mahdollisesti edistää.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti tilintarkastuspalvelujen sisämarkkinoiden kehittämiseen. Tilintarkastusyhteisöjen rajat ylittävä tunnustaminen ja pysyvän sijoittumisen edistäminen tukevat sisämarkkinoiden kehittymistä. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota riittävään tilintarkastusta edellyttävän jäsenvaltion kansallisen normiston tuntemukseen, jotta tilintarkastusten laatua ei vaaranneta.

Valtioneuvosto katsoo, että tiettyjä hyötyjä voitaisiin arvioida saavutettavan kansainvälisten tilintarkastusstandardien (ISA-standardit) käyttöönottamisella Euroopan unionissa, hyötyjen liittyessä Euroopan laajuisesti tarkasteltaessa tilintarkastuksen laatuun ja yhtenäisyyteen sekä odotuskuilun ka-

ventamisen edistämiseen. Suomessa standardeja arvioidaan joustavasti osana hyvää tilintarkastustapaa ja tämän ollessa Suomessa toimiva malli, ei erityistä tarvetta standardin hyväksymiselle suoraan velvoittavana normistona valtioneuvoston näkemyksen mukaan ole. Standardien käyttöön ottoa sitovana normistona ja sen vaikutuksia olisi aiheellista arvioida tarkemmin ottaen huomioon myös Euroopan unionin tilintarkastusta koskevan sääntelyn soveltumisalan ehdotettu laajentaminen. Myös ehdotus menettelytavasta, jolla standardit säädettäisiin velvoittaviksi, on muuttunut Euroopan komission aiemmin indikoimasta, joten myös menettelytapaa, jolla standardit otettaisiin Euroopan unionissa käyttöön, olisi aiheellista arvioida. Valtioneuvosto pitää tärkeänä standardien suhteellista soveltamista ottaen huomioon kulloinkin tilintarkastuksen kohteena olevan yhteisön toiminta. Tilintarkastusvelvollisuuden raja on Suomessa suhteellisen matalalla eurooppalaisessa vertailussa, ja sääntelyllä luodun toimintaympäristön tulisi soveltua kaiken ko-koisille toimijoille.

Asetuksessa on ehdotettu säädettäväksi yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastuksen laajuudesta. Suomessa tilintarkastus käsittää tilintarkastuslain mukaan tilikauden kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisen lisäksi myös toimintakertomuksen ja hallinnon tarkastuksen ja olisi pyrittävä siihen, että kansallinen laajuus voidaan säilyttää.

Valtioneuvosto kannattaa tilintarkastuskertomuksen kehittämistä odotuskuilun kaventamiseksi. Nykyisen standardimuotoisen tilintarkastuskertomuksen kriittinen arviointi on tarpeen. Myös muu tilintarkastajan raportoinnin kehittäminen on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Näihin liittyvien komission ehdotusten käsittelyssä on kuitenkin edistettävä raporttien sisällön muodostumista tarkoituk- senmukaiseksi eli arvioimista ottaen huomioon niin tarkastettava yhteisö, sidosryhmät kuin tilintarkastaja.

Valtioneuvosto suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti yleisen edun kannalta merkittävän yhteisön velvoitteeseen kilpailuttaa tilintarkastuspalvelut sekä velvoitteesta tarkastusvaliokuntaan. Tilintarkastuspalveluiden kilpailuttaminen ja siitä saatavat hyödyt ovat

olleet Suomessa jo esillä listayhtiöiden hallinnointikoodissa. Suomessa hallintoelimet eivät kuitenkaan tyypillisesti ole laajoja ja ottaen huomioon tämä ja tilintarkastusdirektiivin sääntely, valtioneuvosto ei näe tarvetta säätää tarkastusvaliokunnan kokoonpanosta voimassa olevaa direktiiviä tiukemmin.

Asetusehdotuksessa ehdotetaan tilintarkastusasiakkaalle tarjottavien tilintarkastuksen liitännäispalvelujen rajoittamista ja oheispalveluiden kieltämistä. Ehdotuksessa ehdotetaan myös tilintarkastustoimeksiannon keston rajoittamista. Ehdotusten tavoitteena on vahvistaa tilintarkastajien riippumattomuutta ja sitä kautta edistää tilintarkastusten laatua. Keskeinen kysymys on, kuinka tärkeäksi tilintarkastajan riippumattomuus arvotetaan. Valtioneuvosto pitää tilintarkastajien riippumattomuutta luotettavan tilintarkastuksen tärkeänä peruslähtökohtana ja suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti ehdotuksiin ja riippumattomuuden arviointiin. Tästä huolimatta olisi tavoiteltava tasapainoista sääntelykokonaisuutta.

Tasapainoinen kokonaisuus edellyttää, että niin liitännäispalvelujen kuin myös oheispalvelujen määrittelyt muotoutuvat tarkoituk- senmukaisiksi ottaen huomioon kansallisesta lainsäädännöstä seuraavat tarpeet sekä jaot- telun toimivuus myös tarkastettavan yhteisön kannalta. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että liitännäispalvelujen rajoittamiseen liittyvä ehdotus rajoittaa hankittavia liitännäispalveluja 10 prosenttiin palkkiosta, jonka asiakas maksaa lakisääteisestä tilintarkastuksesta, on alhainen. Ehdotetun kaltainen prosenttirajoitus ylipäättään saattaa osoittautua toimimattomaksi sääntelymalliksi.

Valtioneuvosto suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti tilintarkastajien toimeksiannon keston rajoittamiseen siten, että voimassa olevan päävastuullisen tilintarkastajan rotaation rinnalle säädettäisiin valvoite vaihtaa tilintarkastusyhteisöä. Ehdotus yhteisön vaihtamisesta pääsääntöisesti kuuden vuoden välein on kuitenkin ajanjaksona kohtuuttoman lyhyt ottaen huomioon mm. päävastuullisen tilintarkastajan rotaatio seitsemän vuoden välein ja ehdotus tilintarkastuspalveluiden pakollisesta kilpailutuksesta. Neuvotteluissa on pyrittävä siihen, että rotaatioväli muodostuu pituudeltaan riittäväksi.

Asetusehdotuksen mukaan tilintarkastajan yhteisöltä saamien kokonaispalkkioiden ylitäessä 15 prosenttia tilintarkastajan kokonaispalkkioista kahtena vuotena peräkkäin, voisi toimeksianto tietyin edellytyksin jatkua enintään kaksi vuotta. Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen varauksellisesti. Riippumattomuus tässä suhteessa tulee turvatuksi jo ehdotetun yleisen rotaation eli tilintarkastustoimeksiannon keston rajoittamisen kautta eikä valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotetunlaisella tiukemmalla rotaatiolla saavuteta haitat ylittävää hyötyä. Tällainen sääntely saattaisi heikentää tilintarkastusyhteisöjen kasvumahdollisuuksia.

Asetusehdotuksessa tietyt edellytykset täytäviltä suurimmilta ketjuun kuuluvilta tilintarkastusyhteisöiltä ehdotetaan kiellettäväksi kaikkien tilintarkastuksen oheispalvelujen tuottaminen myös muille kuin tilintarkastusasiakkaille ja kuuluminen ketjuun, jossa näitä palveluja tarjotaan. Komissio on liittynyt säännöksen riippumattomuuteen, palvelujen keskittymisestä seuraavaan systeemiriskiin ja kilpailun edistämiseen. Ehdotuksessa on kilpailupoliittisia piirteitä. Valtioneuvosto pitää pyrkimystä kilpailun edistämiseen tilintarkastuspalvelujen markkinoilla sinänsä tärkeänä mutta suhtautuu kuitenkin ehdotukseen varauksellisesti katsoen, että komission ehdotuksen taustoista sekä vaikutuksista olisi aiheellista saada lisää tietoja. Sääntely on myös luonteeltaan poikkeuksellista, koska sillä puututaan markkinarakenteeseen ja markkinoilla toimivien suurimpien tilintarkastusyhteisöketjujen toimintaan Euroopassa.

Tilintarkastajien valvontaa koskevia direktiivin artikloita ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotuksen mukaan jatkossa valvojan tulisi olla toimivaltainen viranomainen. Ehdotuksella pyritään siihen, että valvojat olisivat viranomaisia ja ammattijärjestöt voisivat hoitaa tehtäviä vain hyvin rajatusti. Valtioneuvostolla ei ole yleisellä tasolla huomautettavaa ehdotuksesta.

Tilintarkastajien valvonnan osana oleva laadunvarmistus olisi direktiiviehdotuksen mukaan järjestettävä tavalla, joka tekee siitä riippumattoman lakisääteisistä tilintarkastajista ja tilintarkastusyhteisöistä. Valtioneuvosto katsoo, että kansallinen tapa järjestää muiden kuin yleisen edun kannalta merkittä-

vien yhteisöjen tilintarkastajien laadunvalvonta alalla toimivia tilintarkastajia hyödyn-tään on toimiva. Valtioneuvosto ei näe estettä sille, että muiden kuin yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien laaduntarkastuksissa voitaisiin hyödyntää ammatissa toimivia tilintarkastajia.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana ehdotusta maininnasta, jonka mukaan laaduntarkastusten tulee olla asianmukaisia ja oikeasuhtaisia huomioon ottaen tarkastettavan tilintarkastusyhteisön tai lakisääteisen tilintarkastajan toiminnan laajuus ja ulottuvuus. Näin tuetaan toimintaympäristön soveltuvuutta kaikille toimijoille.

Asetusehdotuksessa esitetään säädettäväksi laajasti yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnasta ja valvontayhteistyöstä. Valvontayhteistyö jäsenvaltioiden välillä toteutettaisiin ESMAn välityksellä. ESMalle annettaisiin varsin laajat valtuudet muun muassa antaa ohjeita tilintarkastajille, yritysten tarkastusvaliokunnille ja tilintarkastajien valvojille. Valtioneuvosto sinänsä kannattaa valvontayhteistyötä ja myös hyvien käytäntöjen kehittämistä pitäen kuitenkin tärkeänä kansallisen valvonnan lähtökohtaa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan olisi vielä arvioitava tilintarkastajien valvontayhteistyön organisointia. Rakenne, jossa tilintarkastajien valvontayhteistyö perustuu yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastajien valvonnalle edellyttää, tiettyjen haasteiden ratkaisemista tilintarkastusdirektiivin soveltuessa kaikkiin tilintarkastajiin. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti eurooppalaiselle valvojalle ehdotettujen valtuuksien laajuuteen ja katsoo, että valvojan toimivaltuuksien sisällön ja laajuuden tarkoituksenmukaisuutta olisi arvioitava neuvotteluissa. Joka tapauksessa valtioneuvosto katsoo, että eurooppalaisen valvojan toimivaltaa määriteltäessä tulisi pyrkiä siihen, että kansalliselle valvonnalle jää riittävästi tilaa.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi säätää tietyistä tilintarkastajien valvonnassa käytettävistä valvontakeinoista ja hallinnollisista seuraamuksista. Ehdotetut toimenpiteet ja seuraamukset poikkeavat Suomessa voimassa olevista. Valvontakeinojen osalta ehdotuksen tulisi valtioneuvoston nä-

kemyksen mukaan riittävässä määrin jättää jäsenvaltioiden harkittavaksi ne tavat, joilla valvonnalla kulloinkin tavoiteltuun lopputulokseen voidaan tehokkaimmin päästä. Valtioneuvosto pitää ehdotettujen hallinnollisten seuraamusten enimmäismääriä suurina ja katsoo, että seuraamusten kansalliselle säätämiseksi ja soveltamiseksi tulisi jäädä riittävästi harkinnanvaraa.

Asetusehdotuksen säännös toimivaltaisen viranomaisen riittävästä henkilöstöstä edellyttäisi myös arviointia. Asetuksella ei pidä säännellä kansalliseen budjettivaltaan kuuluvista seikoista. Kohta tulisi poistaa asetuksesta tai siinä tulisi tuoda esiin, että viranomaisten resursseihin liittyvät kysymykset toteutetaan kansallisten säädösten ja menettelyjen puitteissa.

Direktiivin komiteamenettelyjä koskevat säännökset ehdotetaan päivitettäväksi SEUT-sopimuksen 290 ja 291 artiklan kanssa. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti toimivalan siirtoa koskevien säännösten päivittämiseen, kun varsinainen siirretty toimivalta pysyy olennaisilta osin ennallaan. Uutta tai olennaisilta osin muuttunutta säädösvaltaa delegoitaessa delegoinnin ei tule koskea säädöksen keskeisten osien muuttamista tai täydentämistä.

Lopuksi valtioneuvosto toteaa, että uuden sääntelyn tulisi edistää tilintarkastusten laatua ollen samalla myös tarkoituksenmukaista ja selkeää. Valmistelussa tulisikin eritoten pyrkiä edistämään tasapainoisen sääntelykonaisuuden muodostumista.