

**Hallituksen esitys Eduskunnalle Rahoitustarkastuksesta annetun lain sekä kirjanpitolain 8 luvun 1 ja 2 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Rahoitustarkastuksesta annettu lakia siten, että Rahoitustarkastuksen tehtävänä olisi sen nykyisten tehtävien lisäksi valvoa kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattaen laadittuja tilinpäätöksiä. Valvonta koskisi sellaisia kirjanpitovelvollisia, jotka ovat kirjanpitolain nojalla velvollisia laatimaan tilinpäätöksensä kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattaen (IFRS-kirjanpitovelvollinen). Tällaisia kirjanpitovelvollisia olisivat yritykset, joiden liikkeeseen laskemia arvopapereita on julkisen kaupankäynnin kohteena. IFRS-kirjanpitovelvollisiin rinnastettaisiin myös yritykset, joiden arvopapereita on haettu julkisen kaupankäynnin kohteeksi.

Ehdotuksen mukaan Rahoitustarkastus voisi antaa tilinpäätöksensä virheellisesti tai puutteellisesti laatineelle IFRS-kirjanpitovelvolliselle oikaisukehotuksen ja asettaa sen tehostamiseksi tarvittaessa uhkasakon. IFRS-kirjanpitovelvollinen, joka on eri mieltä Rahoitustarkastuksen kanssa tilinpäätöksensä oikeellisuudesta, voisi pyytää asiasta kirjanpitolautakunnan lausunnon. Rahoitustarkastus ei saisi asettaa uhkasakkoa oikaisukehotuksen tehosteeksi ennen kuin kirjanpitolau-

takunnan lausunto on saatu tai lausunnon hankkimiselle asetettu määräaika on päättynyt.

Valvontatehtävä ehdotetaan ulotettavaksi myös Vakuutusvalvontaviraston valvottaviin mutta Rahoitustarkastuksen olisi pyydettävä Vakuutusvalvontaviraston lausunto ennen oikaisukehotuksen antamista Vakuutusvalvontaviraston valvottavalle. Jos asia koskee yksinomaan vakuutustoimintaa koskevan standardin soveltamista, Rahoitustarkastus ei voisi antaa oikaisukehotusta ilman Vakuutusvalvontaviraston puoltavaa lausuntoa.

Kirjanpitolakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että kirjanpitolautakunnan toimivalta antaa lausuntoja kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta koskisi ainoastaan tilanteita, joissa Rahoitustarkastus tai Vakuutusvalvontavirasto pyytää lausuntoa valvontatehtävänsä varten taikka IFRS-kirjanpitovelvollinen pyytää lausuntoa asiassa, joka on ehdotuksessa tarkoitettun oikaisukehotuksen kohteena. Lisäksi kirjanpitolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kirjanpitolautakuntaan voitaisiin perustaa ehdotuksessa tarkoitettujen lausuntopyyntöjen käsittelyä varten erillinen jaosto (IFRS-jaosto).

## SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYSLUETTELO .....	2
YLEISPERUSTELUT .....	4
1. Johdanto .....	4
2. Nykytila .....	4
2.1. Kirjanpitosäännösten noudattamisen valvonta ja kirjanpitolain yhtenäisen soveltamisen edistäminen .....	4
2.2. Arvopaperimarkkinalain noudattamisen valvonta .....	5
2.3. Kansainvälinen kehitys .....	6
2.3.1. Standardien täytäntöönpanojärjestelmä Euroopan yhteisössä .....	6
2.3.2. Taloudellisen informaation valvontaa koskevat CESR:n suositukset .....	7
2.3.3. Standardien tulkinnat .....	7
2.3.4. Tilinpäätössäännösten noudattamisen valvonta Euroopassa .....	9
3. Nykytilan arviointi .....	12
3.1. Toimintaympäristön muutos .....	12
3.2. Euroopan yhteisön sääntelystä johtuvat vaatimukset .....	12
3.3. Tilinpäätössäännösten noudattamisen valvonnan kehittämistarpeet Suomessa .....	13
3.4. Vaihtoehtoiset valvontamallit Suomessa .....	14
3.5. Yhteenvedo .....	15
4. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....	16
4.1. Esityksen tavoitteet .....	16
4.2. Keskeiset ehdotukset .....	16
5. Esityksen vaikutukset .....	21
5.1. Kokonaistaloudelliset vaikutukset .....	21
5.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset .....	21
5.3. Kustannusvaikutukset yrityksiin .....	21
6. Esityksen valmistelu .....	22
7. Muut asiaan vaikuttavat seikat .....	22
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	23
1. Lakiehdotusten perustelut .....	23
1.1. Laki Rahoitustarkastuksesta .....	23
1.2. Kirjanpitolaki .....	26
2. Voimaantulo .....	27
3. Säättämisjärjestys .....	27
LAKIEHDOTUKSET .....	28
Rahoitustarkastuksesta annetun lain muuttamisesta .....	28
kirjanpitolain muuttamisesta .....	30

<b>LIITE .....</b>	<b>32</b>
<b>RINNAKKAISTEKSTIT .....</b>	<b>32</b>
<b>Rahoitustarkastuksesta annetun lain muuttamisesta.....</b>	<b>32</b>
<b>kirjanpitolain muuttamisesta .....</b>	<b>36</b>

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (2002/1606/EY, jäljempänä asetus) mukaan julkisesti noteerattujen yhtiöiden konsernitilinpäätökset on laadittava vuoden 2005 alusta lukien noudattaen kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja (IAS/IFRS-standardit, jäljempänä standardit). Standardien käyttöön siirtymisen tavoitteena on asetuksen mukaan tilinpäätöstietojen yhtenäistäminen ja niiden läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden korkean tason varmistaminen sekä siten pääomamarkkinoiden ja sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan edistäminen.

Asetuksen johtolauseeseen mukaan asetuksen asianmukainen ja tiukka täytäntöönpanojärjestelmä on ratkaisevan tärkeä sijoittajien luottamuksen varmistamiseksi rahoitusmarkkinoihin. Jäsenvaltioiden on tämän mukaisesti toteutettava aiheelliset toimenpiteet standardien noudattamisen varmistamiseksi. Viimeaikaiset kirjanpitoskandaalit sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa korostavat lisäksi entisestään tarvetta parantaa tilinpäätösinformaation luotettavuutta luottamuksen lisäämiseksi arvopaperimarkkinoiden toimintaan.

Standardit poikkeavat eräiltä osin merkittävästikin Suomessa vakiintuneesta kirjanpitoikäytännöstä ja ovat valtaosalle yrityksistä vielä suhteellisen vieraita. Tämän vuoksi niiden asianmukaisessa soveltamisessa saattaa etenkin alkuvaiheessa ilmetä ongelmia. Lisäksi standardien kansainvälisyydestä johtuu, että yritysten on kyettävä seuraamaan myös säännösten kansainvälistä soveltamiskäytäntöä. Myös näistä syistä standardien noudattamisen valvontaan ja niiden soveltamiskäytännön yhtenäisyyteen on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota, kun standardit otetaan käyttöön.

### 2. Nykytila

#### 2.1. Kirjanpitosäännösten noudattamisen valvonta ja kirjanpitolain yhtenäisen soveltamisen edistäminen

Kirjanpitolain (1336/1997) mukaan kauppa- ja teollisuusministeriöllä on yleinen toimivalta valvoa kirjanpitolain noudattamista. Ministeriöllä on lain mukaan oikeus saada kirjanpitovelvolliselta valvontaa varten tarpeellisia tietoja sekä tarvittaessa poliisilta virka-apua lain noudattamisen valvonnassa. Käytännössä ministeriöllä ei kuitenkaan ole voimavaroja valvoa yksittäisiä kirjanpitovelvollisia.

Rahoitustarkastus valvoo luottolaitostoinnasta annetun lain (1607/1993), sijoituspalveluyrityksistä annetun lain (579/1996), sijoitusrahastolain (48/1999) sekä kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä annetun lain (772/1988) nojalla kirjanpitolain sekä mainittuihin lakeihin sisältyvien tilinpäätössäännösten noudattamista luottolaitoksissa ja sijoituspalveluyrityksissä sekä niiden konsolidointiryhmiin kuuluvissa rahoituslaitoksissa samoin kuin rahastoyhtiöissä, sijoitusrahastoissa ja optioyhteisöissä. Rahoitustarkastuksella on tässä valvonnassa käytettävissään kaikki ne Rahoitustarkastuksesta annetussa laissa (75/2003) tarkemmin säädetyt valtuudet, joita se voi muutoinkin käyttää valvottaviaan kohtaan. Tällaisia valtuuksia ovat muun muassa uhkasakon asettaminen, julkinen huomautus tai varoitus sekä viime kädessä toimiluvan peruuttaminen. Vakuutusvalvontavirasto valvoo lisäksi vakuutusyhtiölain (1062/1979) nojalla vastaavalla tavalla omien valvottaviensa osalta niitä koskevien tilinpäätössäännösten noudattamista.

Kirjanpitolain yhtenäisen soveltamisen edistämiseksi kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä toimiva kirjanpitolautakunta

voi antaa viranomaisen, elinkeinonharjoittajien tai kuntien järjestön tai kirjanpitovelvollisen hakemuksesta ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain soveltamisesta. Rahoitustarkastuksella ja Vakuutusvalvontavirastolla on lisäksi oikeus antaa valvottavilleen määräyksiä, ohjeita ja lausuntoja niitä koskevien tilinpäätössäännösten soveltamisesta. Ennen kirjanpitolain yleisen soveltamisalan kannalta merkittävän määräyksen, ohjeen tai lausunnon antamista valvontaviranomaisen on kuultava kirjanpitolautakuntaa.

## **2.2. Arvopaperimarkkinalain noudattamisen valvonta**

Arvopaperimarkkinalain (495/1989) mukaan julkisen kaupankäynnin kohteena olevan arvopaperin liikkeeseenlaskijan on julkaistettava arvopaperimarkkinalaissa tarkemmin säädettyllä tavalla säännöllisesti tilinpäätös, tilinpäätöstiedote ja osavuosikatsaus sekä arvopaperien liikkeeseenlaskun yhteydessä esite. Viimeksi mainittu velvollisuus on myös sillä, joka hakee arvopaperin ottamista julkisen kaupankäynnin kohteeksi. Lisäksi liikkeeseenlaskijan, jonka tilikautta on pidennetty, on laadittava vuosikatsaus, johon sovelletaan, mitä osavuosikatsauksesta on säädetty. Mitä tässä esityksessä todetaan osavuosikatsauksesta, sovelletaan vastaavasti vuosikatsaukseen.

Tilinpäätöksen tulee arvopaperimarkkinalain mukaan antaa oikea ja riittävä kuva liikkeeseenlaskijan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta ja sen tulee sisällöltään ja esittämistavaltaan vastata kirjanpitolain vaatimusten lisäksi arvopaperimarkkinalain nojalla annetussa valtiovainministeriön asetuksessa asetettuja vaatimuksia. Tilinpäätöstiedotteen taas tulee sisältää tilinpäätöksen pääkohdat. Osavuosikatsaus on arvopaperimarkkinalain mukaan laadittava hyvän kirjanpitotavan mukaisesti ja sen tulee, samoin kuin tilinpäätöksen, antaa oikea ja riittävä kuva liikkeeseenlaskijan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Esitteessä on lain mukaan oltava olennaiset ja riittävät tiedot muun muassa liikkeeseenlaskijan varoista, vastuista, taloudellisesta asemasta ja tuloksesta. Käytännössä sekä osavuosikatsaukseen että esitteeseen sisältyvät liikkeeseen-

laskijan taloudellista asemaa ja tulosta kuvaavat luvut on laskettava samojen periaatteiden mukaisesti kuin vastaavat tilinpäätöksen luvut.

Arvopaperin liikkeeseenlaskijan säännöllisestä tiedonantovelvollisuudesta annetussa valtiovainministeriön asetuksessa (538/2002) säädetään tilinpäätöksen, tilinpäätöstiedotteen ja osavuosikatsauksen sisällöstä arvopaperimarkkinalakia tarkemmin. Lisäksi asetuksessa säädetään, miten annettavat tiedot esitetään. Siinä säädetään myös erikseen, että standardeja noudattava kirjanpitovelvollinen voi antaa standardien mukaisesti laaditun tilinpäätöksen, tilinpäätöstiedotteen ja osavuosikatsauksen. Asetuksessa säädetään myös tarkemmin perusteista, joilla kirjanpitolautakunta, Rahoitustarkastus tai Vakuutusvalvontavirasto voivat kukin omalla toimialallaan myöntää poikkeuksen tilinpäätöksen ja osavuosikatsauksen sisällöstä.

Rahoitustarkastuksella on yleinen toimivalta valvoa, että julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperien liikkeeseenlaskijat noudattavat arvopaperimarkkinalakia. Rahoitustarkastus valvoo, että yritykset noudattavat arvopaperimarkkinalain säännöksiä tilinpäätöksissään, tilinpäätöstiedotteissaan ja osavuosikatsauksissaan ja että yritykset ilmoittavat esitteissään arvopaperimarkkinalain edellyttämät tiedot. Rahoitustarkastuksen tehtäväksi ei sitä vastoin ole säädetty valvoa sitä, että arvopaperimarkkinalain nojalla ilmoitettujen tietojen perustana oleva tilinpäätös on laadittu kirjanpitolain mukaisesti.

Rahoitustarkastuksella on arvopaperimarkkinalain mukaisessa valvontatehtävässään samat tarkastus- ja tietojensaantioikeudet kuin muussakin valvontatoiminnassaan. Rahoitustarkastuksella on siten oikeus tehdä tarkastus liikkeeseenlaskijan toimipaikassa sekä saada liikkeeseenlaskijalta ja tämän tilintarkastajalta valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Rahoitustarkastus voi myös käyttää ulkopuolista asiantuntijaa.

Jos Rahoitustarkastus havaitsee liikkeeseenlaskijan menettelleen rahoitusmarkkinoita koskevan lainsäädännön vastaisesti, Rahoitustarkastus voi velvoittaa liikkeeseenlaskijan uhkasakon uhalla oikaisemaan lainvastaisen tilanteen. Lisäksi Rahoitustarkastus voi antaa julkisen huomautuksen tai varoituksen,

jos liikkeeseenlaskija on tahallaan tai huolimattomuudesta menetellyt arvopaperimarkkinalainsäädännön vastaisesti.

### 2.3. Kansainvälinen kehitys

#### 2.3.1. Standardien täytäntöönpanojärjestelmä Euroopan yhteisössä

EU:n komissio laati vuonna 1999 rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman (*Financial Services Action Plan*), jonka tavoitteena on kehittää ja yhtenäistää rahoitusmarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa yhtenäisten pääomamarkkinoiden luomiseksi Eurooppaan. Toimintasuunnitelma sisältää useita arvopaperimarkkinalainsäädännön uudistushankkeita, joiden avulla pyritään lisäämään avoimuutta ja tietojen vertailtavuutta sekä parantamaan tietojen saantia liikkeeseenlaskijoista. Tähän liittyen komissio uudisti kesällä 2000 myös EU:n tilinpäätösraportoinnin strategian. Strategian mukaan tilinpäätösnormiston tehokas täytäntöönpano koostuu korkeatasoisista tilinpäätösnormeista, ajankohtaisista tulkintoista ja toimeenpanon ohjauksesta, lakisäänteisestä tilintarkastuksesta, viranomaisvalvonnasta ja tehokkaista sanktioista. Tilinpäätösstrategian toteutuksen keskeinen elementti on siirtyminen noudattamaan IFRS-standardeja.

Euroopan yhteiseksi tilinpäätösnormistoksi valitut IFRS-standardit ovat kansainvälisesti hyväksytyt ja maailmanlaajuisia standardeja, joilla tulee olemaan laaja käyttäjäkunta myös Euroopan ulkopuolella. Standardit laatii ja antaa yhteisön ulkopuolinen, yksityisoikeudellinen elin IASB (*International Accounting Standards Board*). Standardien käyttöönotto EU:ssa edellytti järjestelyjä, jotta standardit tulisivat yhteisön tasolla sitoviksi. Tätä standardien hyväksymismenettelyä varten perustettiin kaksi uutta komiteaa: tilinpäätösasiain sääntelykomitea ja asiantuntijoista koostuva tekninen komitea (*European Financial Reporting Advisory Group*, EFRAG). Komiteat tukevat komissiota standardien arvioinnissa ja hyväksymisessä osaksi EU:n sitovaa tilinpäätössääntelyä. EFRAG:in tehtävänä on myös vaikuttaa standardien sisältöön Euroopan näkökulmasta osallistumalla IASB:n järjestämiin konsultaatioihin stan-

dardi- ja tulkintaluonnoksista. Kansalliset mahdollisuudet vaikuttaa tulevaan tilinpäätössääntelyn sisältöön edellyttävät vastaavalla tavalla kansallisten viranomaisten osallistumista konsultaatioihin ja muuhun toimintaan kansainvälisillä foorumeilla. Kansainväliin tilinpäätösstandardeihin siirtyminen on täten merkinnyt suurta ajattelutavan ja toimintatapojen muutosta Euroopan tilinpäätössääntelyssä.

Standardien kansainvälisestä luonteesta seuraa myös se, etteivät standardien tulkinnat voi perustua yksinomaan kansallisiin näkemyksiin, koska tällöin standardien käyttöön otolla tavoiteltu tilinpäätösten vertailukelpoisuus vaarantuisi. Tästä syystä komissio on tilinpäätösstrategiassaan nostanut esiin sen, että tilinpäätösnormiston tehokas täytäntöönpano edellyttää myös tulkintojen ja ohjauksen järjestämistä. Lisäksi standardien tinkimätön ja yhdenmukainen soveltaminen edellyttää komission mielestä sekä toimivaa tilintarkastusinstituutiota että viranomaisvalvontaa. Viranomaisten harjoittaman valvonnan on katsottu lisäävän luottamusta markkinoille annettavaan informaatioon. Viranomaisella on mahdollisuus yrityksen johdosta ja tilintarkastusinstituutiosta riippumattomana tahona ottaa tarkasteluun valvonnan ja ohjauksen kannalta merkittäväksi katsottavia kysymyksiä. Riittävän tehokas valvonta on edellytys myös tilinpäätösnormien vastavuoroiselle tunnustamiselle erityisesti Yhdysvaltojen kanssa.

Komission mielestä arvopaperimarkkinavalvojat ovat viranomaisvalvonnan osalta ratkaisevassa asemassa varmistettaessa, että julkisesti noteeratut yhtiöt noudattavat tilinpäätösraportoinnille asetettuja vaatimuksia. Kansainvälistyneillä pääomamarkkinoilla ilmenee lisäksi pyrkimyksiä yhtenäistää kansallisia valvontakäytäntöjä. Valvonnassa esiintyvien erojen katsotaan vaikeuttavan yritysten toimimista samanaikaisesti useammassa jäsenvaltiossa. Valvonnan yhdenmukaisuus on myös sijoittajien etujen mukaista. Asetuksen johtolauseen mukaan komissio aikookin pitää yhteyttä jäsenvaltioihin erityisesti Euroopan arvopaperimarkkinoiden valvojien komitean (*The Committee of European Securities Regulators*; jäljempänä CESR) avulla yhteisen lähestymistavan kehittämi-

seksi standardien noudattamisen valvontaan. Asetus ei sisällä varsinaisia säännöksiä valvonnan järjestämisestä tai toimivaltaisesta vi-  
ranomaisesta.

### 2.3.2. *Taloudellisen informaation valvon- taa koskevat CESR:n suositukset*

CESR:n tehtävänä on kehittää valvontavi-  
ranomaisten yhteistyötä, yhtenäistää valvon-  
tamenetelmiä ja toimia EU:n komission neu-  
vonantajana EU:n lainsäädäntöä kehitettäes-  
sä. Taloudellisen informaation valvonnan  
alueella CESR on jo useamman vuoden ajan  
työskennellyt yhtenäisten valvontaperiaattei-  
den luomiseksi Eurooppaan. CESR:n valvon-  
taperiaatteet sisältyvät sen julkaisemiin val-  
vontastandardeihin, joita on tällä hetkellä  
kaksi. Ensimmäisen valvontastandardin  
CESR julkaisi keväällä 2003 ja toisen vuotta  
myöhemmin. Valvontastandardit ovat luon-  
teeltaan suosituksia. CESR:n jäsenet ovat  
osaltaan sitoutuneet saattamaan suositusten  
sisällön voimaan parhaan kykynsä mukaan.  
CESR jatkaa valvonnan kehittämistyötä laa-  
timalla uusia valvontastandardeja tai ohjeita.

CESR:n taloudellista informaatiota koske-  
vat valvontaperiaatteet käsittelevät yleisellä  
tasolla valvonnan tavoitteita, laajuutta, val-  
vontamenetelmiä, valvojan toimenpiteitä ha-  
vaittujen rikkomusten yhteydessä, valvojien  
välistä yhteistyötä sekä valvojan toiminnan  
läpinäkyvyyttä. CESR:n tehtävänä ei sen si-  
jaan ole ohjata sitä, miten valvonta tulisi or-  
ganisoida eri jäsenmaissa. CESR on kuiten-  
kin valvontaperiaatteissaan ottanut kantaa  
tiettyihin kriteereihin, jotka valvojan tulisi  
sen mielestä täyttää.

CESR:n mukaan taloudellisen informaation  
valvojan tulisi olla toimivaltainen hallintovi-  
ranomainen, joka on riippumaton poliittisesta  
päättökenteosta ja markkinaosapuolista. Teh-  
tävien delegointi olisi CESR:n mielestä hy-  
väksyttävää mutta delegoinnin tulisi täyttää  
tietyt edellytykset. Valvojalla tulisi olla riit-  
tävästi resursseja sekä riittävät toimivaltuudet  
suoriutua valvontatyöstä. Tällaisia toimival-  
tuuksia olisivat esimerkiksi valtuudet saada  
tietoja yrityksiltä ja tilintarkastajilta sekä val-  
tuudet ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin vir-  
heellisen tai puutteellisen taloudellisen in-  
formaation korjaamiseksi markkinoilla.

CESR:n valvontaperiaatteiden luomiseen  
ovat osallistuneet myös CESR:iin kuulumat-  
tomat valvojat. Näin on haluttu varmistua, et-  
tä valvonta toimii myös silloin, kun tilinpää-  
tösten valvonta on osoitettu muulle kuin  
CESR:n jäsenelle.

### 2.3.3. *Standardien tulkinnat*

Standardien virallinen tulkinta kuuluu yk-  
sinomaan IASB:n yhteydessä toimivalle kan-  
sainvälisten tilinpäätöskysymysten tulkinta-  
komitealle (*International Financial Report-  
ing Interpretations Committee*, jäljempänä  
IFRIC). IFRIC:n tulkinnat ovat standardeja  
soveltavia yhtiöitä sitovia. IFRIC:n tehtävänä  
on antaa ohjeistusta sellaisissa uusissa esiin  
tulevissa tilinpäätökseen liittyvissä kysymyk-  
sissä, joita ei nimenomaisesti käsitellä IFRS-  
standardeissa, taikka sellaisissa asioissa, jois-  
ta on syntynyt tai näyttää todennäköisesti  
syntyvän ei-toivottavia tai ristiriitaisia tulkin-  
toja. IFRIC ottaa ratkaistavakseen vain sel-  
laisia kysymyksiä, joilla on suppeaa yritysjouk-  
kkoa laajempaa merkittävyyttä. IFRIC:n  
mahdollisuudet ottaa tulkintatapauksia käsi-  
teltäväksi ovat resurssisyydestä hyvin rajalliset.  
Lisäksi standardien periaatepohjaista lähes-  
tymistapaa ei edes haluta kumota yksityis-  
kohtaisilla ja runsaslukuisilla tulkintoilla

Tilinpäätösraportoinnin strategiassa ei ole  
mainintaa siitä, miten ajankohtaiset tulkinnat  
ja toimeenpanon ohjaus järjestetään Euroop-  
passa, vaikka tähän olisi tarvetta komission  
mielestä ainakin alkuaikoina. Komissio ko-  
rosta IFRIC:n asemaa ainoana virallisena  
tulkintatahona ja sitä, että kansallisten tulkin-  
tojen syntymistä standardeista tulee pyrkiä  
ehkäisemään. Kansainvälisten tilinpäätös-  
standardien käyttöönotto johtaa väistämättä  
siihen, ettei Eurooppaan voida luoda raken-  
netta, jossa kussakin jäsenvaltiossa olisi oma  
tulkintaelin, joka loisi standardien tulkintojen  
kautta oman kansallisen sovelluksen standar-  
deista.

Useammassa jäsenmaassa tilinpäätössään-  
telystä vastaavat tahot ovat pohtineet tulevia  
tehtäviään muun muassa standardien tulkin-  
tojen antamisen suhteen. Järjestelyt ovat kui-  
tenkin tällä hetkellä vielä kesken. Todennä-  
köistä kuitenkin on, että osa näistä tahoista  
tulee jatkamaan toimintaansa myös antamalla

jonkinlaisia tulkintoja tai ohjeita standardien soveltamisesta. Kansalliset tulkinnat eivät kuitenkaan voi olla sitovia, vaan ne ovat luonteeltaan suosituksia ja IFRIC voi aina kumota kansallisen tulkinnan antamalla oman virallisen tulkinnan asiasta.

Toisaalta viimeisimmän keskustelun valossa näyttää siltä, että IFRIC toivoo eri tahojen laajaa osallistumista standardien soveltamisen ohjaukseen ja koulutukseen. Tästä esimerkiksi ovat jo tällä hetkellä toimivat yksityissektorin eri tahot kuten suuret tilintarkastusyhteisöt ja koulutusorganisaatiot. Ongelmallisemmaksi tilanne muuttuu silloin kun toimiva taho on viranomainen. Tällöin on tärkeää, että yleisesti ymmärretään ja tiedotetaan ohjeidenannon luonne ja sitovuus. Lisäksi rajanveto tulkintojen ja toisaalta ohjeiden välillä tulisi kyetä määrittelemään, vaikka se ei ole mitenkään selkeää. IFRIC ei täysin sulje pois kansallisten tulkintojen mahdollisuutta, mutta näiden tulisi liittyä vain sellaisiin kansallisiin erityispiirteisiin kuten vero- tai yhteisöoikeuslainsäädäntöön, joista on vaikea antaa kansainvälistä tulkintaa. Lähtökohtana on se, että tällaisen roolin ottavan viranomaistahon tulee olla yhteistyössä IFRIC:in kanssa ja sen tulee olla osa kansainvälistä verkostoa.

Komissio on puolestaan kiinnittänyt erityistä huomiota valvontaviranomaisten menettely- ja päätöksentekotapoihin standardien noudattamisen valvonnassa. Tämä johtuu siitä, että valvonta ja valvontapäätösten teko edellyttää väistämättä standardien tulkintaa. CESR onkin tiivistämässä valvojien yhteistyötä, jolla tavoitellaan standardeihin liittyvien valvontapäätösten yhdenmukaisuutta Euroopassa. CESR ehdottaa, että yhteistyöhön voisivat osallistua CESR:n jäsenet sekä siihen kuulumattomat standardien noudattamista valvovat tahot. Yhteistyötä koskevien CESR:n valvontaperiaatteiden mukaan valvojien tulisi ottaa huomioon muiden valvojen aikaisemmat päätökset ja mahdolliset muut kannanotot valvontapäätöksiä tehdessään. Näin syntyneet uudet päätökset tulisi saattaa muiden eurooppalaisten valvojien tietoon esimerkiksi yhteisen tietokannan avulla. Lisäksi CESR ehdottaa, että tiedonkulun varmistamiseksi valvojat kokoontuisivat säännöllisesti keskustelemaan päätöksistä.

CESR:n valvontaperiaatteet sisältävät myös kannanoton siitä, ettei valvojien tulisi antaa yleisiä ohjeita standardien soveltamisesta, koska valvojat eivät ole norminantajataho. Yleiset ohjeet ja suositukset voivat tulla kysymykseen esimerkiksi tilinpäätöksissä esitettävien lisätietojen osalta, mikäli tällaiset ohjeet laaditaan asianmukaisia menettelytapoja noudattaen, muun muassa huolehtimalla eri ulkopuolisten tahojen kuulemisesta. Valvojan mahdollisesti antamat ohjeet tai neuvot voisivat kuitenkin liittyä tiettyihin yksittäistapauksiin ja kyseisten tapausten erityisolosuhteisiin kuten kansallisiin erityispiirteisiin. Muutaman nykyisen jäsenmaan valvojat antavat liikkeeseenlaskijoille pyynnöstä neuvoja tilinpäätössäännösten soveltamisesta yleensä epävirallista menettelyä mutta joskus myös virallista menettelyä noudattaen (*ns. pre-clearance-järjestelmä*). Yhdysvalloissa menettely on tavanomainen, arvopaperi- ja pörssikomissiolle (*The Securities and Exchange Commission, SEC*) kuuluva tehtävä. Euroopassa suhtautuminen tällaisten ohjeiden ja neuvojen antoon on kuitenkin pidättävämpää, koska standardien edellyttämien yhdenmukaisten ohjeiden anto on erityisen vaikeaa Euroopan eri jäsenmaihin hajautuvassa valvontajärjestelmässä ja tällainen toiminta on valvojan resursseja kuluttavaa ja siten kallista. Kansallisten sovellusten syntymisen estämiseksi ohjeiden ja neuvojen antoa tulisi koordinoita samalla tavalla kuin valvontapäätöksiä.

Tilintarkastajat ovat tilinpäätössäännösten käytännön soveltamistilanteita lähellä, joten tilintarkastajien asiantuntemusta ja kansainvälisiä yhteyksiä on syytä hyödyntää standardien yhtenäisen soveltamisen edistämiseksi. Esimerkiksi Euroopan tilintarkastajaliitto (*Fédération des Experts Comptables Européens*, jäljempänä FEE) onkin tarkastellut valvontajärjestelmään liittyviä kysymyksiä kuten eri valvontatahojen koordinaatiota. FEE:n mielestä Eurooppaan ei tule luoda erillistä tulkintamekanismia, vaan Euroopan tulee osallistua IASB:n luomaan järjestelmään. Sen sijaan FEE kannattaa komission ja CESR:n tavoin tiedonkulun varmistamista koordinaatiojärjestelmän avulla, jossa kaikki tilinpäätöskysymysten kannalta relevantit tahot olisivat edustettuna.



### 2.3.4. Tilinpäätössäännösten noudattamisen valvonta Euroopassa

Tilinpäätössäännösten noudattamisen valvonnassa on huomattavia eroja eri jäsenmaiden välillä. Organisoititapaan ovat keskeisesti vaikuttaneet erot arvopaperimarkkinavalvojien tehtävissä sekä itsesääntelyn asemassa (esimerkiksi arvopaperipörssien asema). Itsesääntelyllä on perinteisesti ollut varsin merkittävä rooli arvopaperimarkkinoilla, mutta painopiste on ollut siirtymässä viranomaissääntelyn ja valvonnan suuntaan. Suuntausta tukevat myös uusimmat arvopaperimarkkinoita koskevat direktiivit.

Osassa yhteisön vanhoista jäsenmaista tilinpäätösten valvontatehtävä on perinteisesti kuulunut arvopaperimarkkinavalvojalle (Belgia, Espanja, Italia, Ranska, Portugali). Tanskassa valvontaa on hoitanut muu viranomaistaho ja Isossa-Britanniassa asiantuntijoista koostuva paneeli. Ruotsissa arvopaperipörssi on hoitanut valvontaa. Enemmistöissä vanhoista jäsenmaita tilinpäätössäännösten valvonta on perustunut lakisääteisen tilintarkastukseen (Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Saksa, Suomi) joskin niin, että arvopaperimarkkinavalvojat tai arvopaperipörssit ovat olleet jossain määrin mukana myös tilinpäätösten valvonnassa. Yhteenvetona voidaan todeta, että valvonnan mallit ovat Euroopassa hyvin erilaiset.

EU:n tilinpäätösraportoinnin strategian uudistamisen jälkeen on useassa jäsenmaassa ryhdytty järjestämään standardien noudattamisen valvontaa. Toisaalta osa uudistuksia suunnittelevista maista on ryhtynyt toimenpiteisiin myös siitä syystä, että sijoittajien luottamus markkinoiden toimintaan on haluttu palauttaa esiin nousseiden kirjanpitoskandaalien jälkeen. Tilinpäätösten viranomaisvalvonnan järjestämisellä on myös yhteys arvopaperimarkkinavalvonnan kehittämiseen ja valvonnan järjestämisellä ennakoidaan tulevien arvopaperimarkkinoita koskevien direktiivien vaatimuksia.

Alankomaat, Norja, Ruotsi, Saksa ja Tanska ovat varsin pitkällä IFRS-valvontaa koskevissa hankkeissa. Isossa-Britanniassa on meneillään olemassa olevan valvontajärjestelmän kehittäminen. Myös muutamassa muussa vanhassa jäsenvaltiossa asia on vi-

reillä (Irlanti, Itävalta, Kreikka). Tämän hetken tiedon perusteella näyttää siltä, että valvonnan ratkaisut jäsenmaissa tulevat jäämään edelleen erilaisiksi. Todennäköistä kuitenkin on, että tilinpäätössäännösten noudattamisen valvontaa tullaan vahvistamaan ja niissä maissa, joissa valvonta on perustunut ainoastaan lakisääteiseen tilintarkastukseen tai arvopaperipörssin suorittamaan valvontaan, viranomaisten osuutta valvonnassa tullaan lisäämään. Lisäksi CESR:n valvontaperiaatteet on hyvin laajasti hyväksytty kehittämissuunnitelmien pohjaksi.

#### Ruotsi

Ruotsissa hallitus asetti 11.7.2002 asiamiehen selvittämään valvontaviranomaisen (*Finansinspektionen*) tehtäviä ja resurssitarpeita rahoitusmarkkinoita koskevan sääntelyn suurten muutosten takia. Finansinspektionen valvoo luotto-, vakuutus- ja arvopaperimarkkinoilla toimivia yrityksiä. Asiamiehen mietinnössä (SOU 2003:22) todetaan muun muassa, että valvontaviranomaiselle kuuluu luonnollisesti toimivaltaisen viranomaisen asema arvopaperimarkkinoiden toimivuuteen tähtäävissä EU-hankkeissa. Kuitenkin standardien valvonnan osalta ehdotetaan valvojaksi muuta viranomaistahoa eli kirjanpitolautakuntaa (*Bokföringsnämnden*). Bokföringsnämndenin toiminta järjestettäisiin ja resurssoitaisiin uudelleen, koska sille osoitettiin muitakin uusia tehtäviä, joten käytännössä ehdotus tarkoittaa uuden viranomaisen luomista. Ehdotusta perustellaan sillä, että synergiaetuja haetaan keskittämällä tilinpäätössääntely ja sen noudattamisen valvonta sekä tilintarkastajien valvonta yhdelle viranomaistaholle Ison-Britannian organisoitumallin mukaisesti. Kaikkien näiden tehtävien ei katsottu luontevasti kuuluvan *Finansinspektionenille*. *Bokföringsnämndenin* tehtävien arvioidaan vaativan 35–45 hengen henkilökuntaa. Vastaavaan ehdotukseen on sittemmin päätynyt myös erityinen komitea, jonka hallitus asetti syyskuussa 2002 selvittämään ja analysoimaan sitä, miten varmistetaan luottamuksen säilyminen ruotsalaista elinkeinoelämää kohtaan. Komiteamietinnössä (SOU 2004:47) uutta viranomaista kutsutaan *Redovisningsinspektioneniksi* ja sen

toiminta arvioidaan maksavan noin 50 miljoonaa kruunua, joka rahoitettaisiin suurimaksi osaksi valtion budjetista

Asiamiehen mietinnössä pohditaan ehdotuksen etuja ja haittoja. Se seikka, että standardien valvonnan koordinoija Euroopassa on CESR eikä *Bokföringsnämnden* ole tämän komitean jäsen, katsotaan heikkoudeksi, koska kansainvälinen yhteistyö on oleellinen osa standardien valvontaa. Tätä seikkaa ei kuitenkaan pidetä ratkaisevana, koska todennäköisenä pidetään sitä, että CESR:n työskentelyyn voivat jatkossakin osallistua myös muut tahot kuin CESR:n jäsenorganisaatiot ja että standardien valvonta edellyttää joka tapauksessa *Finansinspektionen*in ja *Bokföringsnämnden*in tiivistä yhteistyötä *Finansinspektionen*ille ehdotetun esitteiden hyväksyntätehtävän takia.

Toinen keskeinen piirre valvonnan järjestämisessä on mietintöjen mukaan käytännön valvontatyön delegointi. Sekä asiamiehen mietinnön että komiteamietinnön lähtökohtana on, että olemassa olevia itsesääntelyorganisaatioita tulisi hyödyntää mahdollisimman paljon, koska se olisi kaikkein tehokkainta osaamisen ja voimavarojen kannalta. Ruotsin arvopaperimarkkinoilla itsesääntelyllä on perinteisesti ollut vahva asema ja yksityisoikeudellisia itsesääntelyorganisaatioita on useita.

Ruotsissa tilinpäätössääntelyn yksi itsesääntelyorganisaatio on *Redovisningsrådet*, jonka tehtävänä on kehittää hyvä kirjanpito-otavat antamalla tilinpäätössuosituksia, jotka ovat viime vuosina perustuneet standardeihin, sekä antamalla tulkintoja suositusten soveltamisesta. Suositukset ovat olleet noteerattuja yhtiöitä sitovia, koska suositusten noudattaminen on ollut listautumissopimukseen sisältyvä arvopaperipörssin vaatimus. *Redovisningsrådet*in toiminnan taustalla on Tukholman pörssi, tilintarkastajayhdistys (*FAR*), vakuutusyhdistys (*Sveriges Försäkringsförbund*), pankkiyhdistys (*Svenska Bankförening*), välittäjäyhdistys (*Svenska Fondhandlareföreningen*), elinkeinoelämän järjestö (*Svenskt Näringsliv*) ja kaksi kaupakamaria (*Sydsvenska Industri- och Handelskammaren*, *Västsvenska Industri- och Handelskammaren*).

*Redovisningsrådet* perusti keväällä 2003

Ison-Britannian valvontaelintä muistuttavan paneelin (Panelen), jonka tehtävänä on tutkia mahdollisia virheitä ja puutteita noteerattujen yhtiöiden taloudellisessa raportoinnissa. Tutkinta voi alkaa valituksen tai paneelin oman havainnon perusteella. Paneeli julkaisee päätöksistään tiedonannon, joita tähän mennessä on ollut 7 kappaletta. Sen sijaan rikkomusten sanktioinnista vastaa pörssi. Käytännön valvontatyön delegointi kyseiselle paneelille on mietintöjen mukaan yksi todennäköisimmistä standardien noudattamisen valvonnan organisointivaihtoehdoista.

#### *Iso-Britannia*

Isossa-Britanniassa tilinpäätössääntösten noudattamista on valvonut vuodesta 1991 lähtien taloudellisen raportoinnin paneeli (*The Financial Reporting Review Panel*). Paneeli tutkii julkisten yritysten ja yksityisten suuryritysten virallisten tilinpäätösten normimukaisuutta. Osavuosikatsauksia valvoo sekä esitteet hyväksyy valvontaviranomainen (*The Financial Services Authority; FSA*). Valvontaviranomaisen valtuudet ulottuvat myös tilinpäätöksiin, mutta käytännössä valvonnan on suorittanut yksinomaan paneeli. Paneelin jäsenet, joita on 20, ovat itsenäisiä asiantuntijoita ja hoitavat tehtäväänsä sivutoimisesti. Paneelin rahoituksesta vastaavat valtio ja elinkeinoelämä yhdessä ja määrällisesti yhtä suurin osuukin paneelin riippumattomuuden takaamiseksi.

Paneeli toimii reaktiivisesti eli se toimii vain kun ilmenee epäily siitä, että yrityksen tilinpäätös ei ole lain tai tilinpäätösstandardien mukainen. Yleensä tapaukset tulevat esiin valitusten perusteella, joita on ollut vuodessa yli 50 viimeisten vuosien aikana. Paneeli perustaa jokaista yksittäistä tapausta varten työryhmän käsittelemään tapausta. Paneeli keskustelee ensin yrityksen johdon kanssa ja pyrkii löytämään ratkaisun vapaaehtoisuuden pohjalta. Tällöin yrityksen johto tekee tarvittavat oikaisut (oikaisee kyseessä olevaa tai seuraavaa tilinpäätöstä) ja julkistaa toimenpiteet. Paneeli voi hakea myös tuomioistuimen päätöstä tilinpäätöksen oikaisemiseksi, mikäli yritys ei hyväksy paneelin päätöstä. Paneeli julkaisee säännöllisesti tekemiään valvontaratkaisuja.

Paneelin asema ja tehtävät on määritelty osakeyhtiölaissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä. Paneeli on osakeyhtiö ja *Financial Reporting Councilin* tytäryhtiö. *Financial Reporting Council* on riippumaton, tilinpäätös- ja tilintarkastusstandardeja Isossa-Britanniassa antava ja valvova elin, jonka toiminta muodostuu sen eri tytäryhtiöiden toiminnasta. Isossa-Britanniassa itsesääntelyllä on perinteisesti ollut vahva asema tilinpäätös- ja tilintarkastuskysymyksissä.

Yhdysvaltain kirjanpitoskandaalit käynnistivät myös Isossa-Britanniassa selvitystyön koskien muun muassa tilinpäätössääntelyä ja sen noudattamisen valvontaa. Ministeriön asettama *Co-ordinating Group on Audit and Accounting Issues* julkaisi tammikuussa 2003 lopullisen raportin. Työryhmä katsoi raportissaan, että *Financial Reporting Councilin* hallintoa, organisaatiota ja sääntöjä tulisi kehittää vastaamaan uusimpia kansainvälisiä linjauksia koskien sääntely- ja valvontaorganisaatiota. Tilinpäätösten valvonnan osalta työryhmä ehdotti, että valitukseen perustuva valvonnasta tulisi siirtyä proaktiiviseen valvontaan ja että paneelin ja FSA:n yhteistyötä tulisi tiivistää ja FSA:n roolia vahvistaa tilinpäätöskysymyksissä. Tilinpäätössäännösten noudattamista valvonta olisi kuitenkin jatkossakin paneelin tehtävä.

Työryhmän ehdotuksista on joulukuussa 2003 valmistunut lakiehdotus. Siinä ehdotetaan muun muassa paneelin valvontavaltuutusten laajentamista koskemaan tilinpäätösten lisäksi yritysten muita taloudellisia raportteja ja valvojan tiedonsaantioikeutta ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan yritysten lisäksi yritysten tilintarkastajia. FSA:lle on osoitettu uusia tehtäviä kuten paneelin auttaminen riskien tunnistamisessa ja tutkintaan otettavien yritysten valinnassa. Paneelin toiminnan muuttaminen proaktiiviseksi ja valvontatehtävän laajentuminen arvioidaan nostavan paneelin toiminnasta aiheutuvia kustannuksia tämän hetkisestä 0,3 miljoonan punnan tasosta noin 3 miljoonaan puntaan. Paneeli ei alustavien arvioiden mukaan tule täyttämään EU:n uudistuvan arvopaperimarkkinalainsäädännön asettamia vaatimuksia toimivaltaisesta valvontaviranomaisesta, joten FSA tulisi olemaan ylin toimivaltainen viranomaisen, joka delegoisi valvontatyön paneelille.

#### *Muiden valtioiden uudistamishankkeita*

Niissä maissa, joissa arvopaperimarkkina-valvojat valvovat jo nyt tilinpäätössäännösten noudattamista, ei ole vireillä muita hankkeita kuin mahdollisesti valvonnan kehittäminen täyttämään uusien direktiivien ja CESR:n valvontaperiaatteiden vaatimukset. Tämä voi johtaa valvonnan lisäämiseen tai systematisointiin. Sen sijaan suurin muutostekijä on kansallisten tilinpäätössäännösten korvaantuminen kansainvälisillä standardeilla, mikä tulee edellyttämään näiltäkin valvontatahoilta osaamisen kehittämistä ja kansainvälisen yhteistyön lisäämistä.

Tanskassa standardien noudattamisen valvonta perustuisi maaliskuussa 2004 annetun ehdotuksen mukaan viranomaisvalvontaan ja se käsittäisi julkisesti noteerattujen yritysten tilinpäätösten ja osavuositarkastusten valvonnan. Valvontaviranomaisia olisi useampia siten, että toimivaltaisen viranomaisen (*Fondsrådet*) sihteeristönä toimisi kaksi eri viranomaista, joille käytännön valvontatyö olisi delegoitu. *Fondsrådetille* tehtävä olisi uusi. Toinen valvontatyötä suorittavista viranomaistahoista olisi *Erhverves- og Selskabsstyrelsen*, joka on talousministeriön (*Ekonomi- og Erhvervministeriet*) alainen virasto. Se hoitaa tällä hetkellä yhteisölaainsäädäntöön, mukaan lukien tilintarkastuslaki, liittyviä kysymyksiä, minkä lisäksi se toimii rekisteriviranomaisena. *Erhverves- og Selskabsstyrelsen* valvoo jo nyt tilinpäätössäännösten noudattamista jossain määrin. Kolmas ehdotettu viranomaistaho olisi *Finanstilsynet*, joka valvoo tällä hetkellä koko rahoitus- ja vakuutussektoria ja siten myös valvottaviensa taloudellista raportointia. IFRS-valvonnan jaosta edellä mainittujen viranomaisten kesken esitetään, että *Finanstilsynetin* valvonnassa olisivat sen nykyiset valvottavat, kun taas *Erhverves- og Selskabsstyrelsen* valvoisi standardien noudattamista muiden yritysten osalta. Valvonnan sisältöön, tiheyteen ja laajuuteen on odotettavissa muutoksia nykykäytännön verrattuna.

Kesällä 2002 Saksan liittohallitus julkisti 10 kohdan ohjelman, jonka tarkoituksena on vahvistaa sijoittajan suojaa ja yritysjohton integriteettiä. Ohjelman yksi toimenpideehdotus koski standardien valvonnan järjes-

tämistä, josta on sittemmin julkaistu lakiehdotus (*Entwurf eines Gesetzes zur Kontrolle von Unternehmensabschlüssen*) joulukuun alussa 2003. Ehdotuksen lähtökohtana on itesääntelyyn perustuvan järjestelmän luominen, joka mahdollistaisi tilinpäätösten ammattitaitoisen valvonnan yhteistyössä yritysten kanssa. Valvojan tulisi kuitenkin olla riippumaton. Standardien valvojaksi ehdotetaan Ison-Britannian valvontamallin mukaisesti uutta yksityisoikeudellista elintä, jonka tehtävät ja asema perustuisivat lakiin. Valvonta koskisi kaikkia säännellyillä markkinoilla noteerattuja yhtiöitä kuitenkin niin, että valvontaviranomainen (*Bundesanstalt des Finanzdienstleistungsaufsicht*) olisi ensisijainen valvoja koskien sen valvonnassa olevia noteerattuja pankkeja ja vakuutusyhtiöitä. Valvottavat yhtiöt rahoittaisivat valvontaelimen toiminnan. Mikäli tutkinnan kohteena oleva yhtiö ei ole yhteistyöhaluinen tai yhtiö on valvontaelimen kanssa eri mieltä tutkittavasta tilinpäätöskysymyksestä, siirtyy tapauksen käsittely valvontaelimeltä arvopaperimarkkinoita valvovalle valvontaviranomaiselle (*Bundesanstalt des Finanzdienstleistungsaufsicht*), jolla on valtuudet tarvittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoon. Toukuussa 2004 15 eri elinkeinoelämää ja tilintarkastusala edustavaa tahoa perustivat paneelin, joka tulisi ottamaan vastaan edellä mainittuun lakiehdotukseen perustuvan valvontatehtävän lain tultua voimaan.

Alankomaissa standardien valvojaksi on myös ehdotettu arvopaperimarkkinavalvojaa (*Autoriteit Financiële Markten*). Hanketta koskeva lainsäädäntötyö on varsin pitkällä.

### 3. Nykytilan arviointi

#### 3.1. Toimintaympäristön muutos

Arvopaperimarkkinoiden suhteellisen merkityksen kasvu, markkinoiden kansainvälistyminen ja monet muut tekijät ovat johtaneet pyrkimykseen luoda Eurooppaan yhtenäiset arvopaperimarkkinat. Tavoitteena on luoda Eurooppaan globaalisti kilpailukykyiset ja tehokkaat pääomamarkkinat, joiden toimivuuteen voidaan yleisesti luottaa. Tämän kehityksen seurausta on tilinpäätössääntelyn kansainvälistyminen, mikä merkitsee sitä, et-

tä kansallinen näkökulma tilinpäätöskysymyksiin poistuu. Tällaiset merkittävät toimintaympäristön muutokset varsinkin yhdessä viime aikoina esiin nousseiden kirjanpitoskandaalien kanssa asettavat uusia vaatimuksia tilinpäätösten ja muun taloudellisen informaation valvonnalle. Kansainvälisten pääomamarkkinoiden toimijoiden keskinäisen luottamuksen vahvistamisen onkin katsottu edellyttävän tilinpäätösten ja muun taloudellisen informaation viranomaisvalvonnan lisäämistä EU-alueella. Se merkitsee valvonnan vahvistamista useimmissa EU-maissa, Suomi mukaan luettuna.

#### 3.2. Euroopan yhteisön sääntelystä johtuvat vaatimukset

Kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta annetussa EU-asetuksessa ei säädetä tarkemmin standardien noudattamisen valvonnan toimivaltaisesta viranomaisesta, sen tehtävistä tai toimivaltuuksista. Asetuksen johtolauseessa viitataan siihen, että jäsenvaltioiden on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 10 artiklan nojalla toteutettava aiheelliset toimenpiteet standardien noudattamisen varmistamiseksi. Asetuksen toisen johtolauseen mukaan komissio aikoo pitää yhteyttä jäsenvaltioihin erityisesti CESR:n avulla yhteisen lähestymistavan kehittämiseksi standardien noudattamisen valvontaan.

Parhaillaan hyväksyttävänä oleva avoimuusdirektiivi (*direktiiviehdotus säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuusvaatimusten yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta*) ottaa sen sijaan tarkemmin kantaa toimivaltaiseen viranomaiseen sekä sen tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Direktiiviehdotus koskee julkisesti noteerattujen yhtiöiden tiedonantovelvollisuutta ja lupusääntöjä. Direktiiviehdotuksessa säännellään muun muassa tilinpäätöksen ja puolivuositilauksien sisällöstä, julkistamisesta ja valvonnasta. IFRS-valvontaa järjestettäessä on näin ollen tarpeen ottaa huomioon myös tämän direktiiviehdotuksen säännökset. Direktiiviehdotus ei sen sijaan puutu tilinpäätöksen tai osavuositilauksen laadinnan sel-

laisiin osa-alueisiin, joita standardit sääntelevät.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltainen keskushallintoviranomainen varmistamaan direktiivissä asetettujen velvoitteiden noudattamista. Jäsenvaltio voi kuitenkin nimetä muun toimivaltaisen viranomaisen hoitamaan tilinpäätössäännösten noudattamisen valvontaa, minkä lisäksi kyseisen tehtävän delegointi on mahdollista. Tehtävien siirrolle asetetaan tiettyjä riippumattomuus- ja salassapitovaatimuksia ja lopullisen valvontavastuun tulee säilyä toimivaltaisella viranomaisella. Uudistuvan EU-arvopaperimarkkinalainsäädännön yleinen suuntaus on rajoittaa tehtävien siirtoa, mutta avoimuusdirektiivissä tällaista rajoitetta ei ole ulotettu koskemaan tilinpäätössäännösten noudattamisen valvontaa.

Edelleen direktiiviehdotuksessa säädetään, että toimivaltaisella viranomaisella tulee olla vähintään sellaiset valtuudet, että se kykenee tutkimaan, että taloudellista asemaa koskevat raportit on laadittu vaadittuja tilinpäätössäännöksiä noudattaen ja että viranomaisella on tarvittavat valtuudet ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin havaittuaan rikkomuksen. Direktiiviehdotuksessa ei säädetä tätä kattavammin viranomaisen tehtävistä tai tutkimistehtävän sisällöstä. IFRS-asetuksen johtokappaleen mukaan komissio kääntyy CESR:n puoleen yhteisen lähestymistavan kehittämiseksi standardien noudattamisen valvontaan, joten CESR:n valvontaperiaatteilla tullee olemaan keskeinen asema myös direktiivin tarkoittaman taloudellisten raporttien valvonnan sisällön määrittelyssä. Lisäksi valvonnan tehokkuus taataan direktiiviehdotuksessa sillä, että direktiivissä myönnetään toimivaltaisille viranomaisille yhtenäiset vähimmäisvaltuudet.

Valvoa viranomainen on yrityksen kotijäsenvaltion viranomainen. Avoimuusdirektiiviehdotuksen mukaan osakkeiden liikkeeseenlaskijan ja sellaisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskijan, joiden yksikkökohtainen nimellisarvo on pienempi kuin 1000 euroa, kotijäsenvaltio on se valtio, jossa yritys on rekisteröity. Muissa tapauksissa liikkeeseenlaskija voi valita kotijäsenvaltiokseen rekisteröintivaltion tai jonkin muun listausvaltioistaan. Suomalaisten liikkeeseenlaskijoiden

valvonta tulee siten pääosin Suomessa hoitettavaksi.

### **3.3. Tilinpäätössäännösten noudattamisen valvonnan kehittämistarpeet Suomessa**

Rahoitustarkastuksella on yleinen toimivalta valvoa, että julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperien liikkeeseenlaskijat noudattavat arvopaperimarkkinalakia. Rahoitustarkastus valvoo siten muun muassa sitä, että yritykset noudattavat arvopaperimarkkinalain sisältämiä tiedonantovelvollisuuteen liittyviä säännöksiä muun muassa tilinpäätösten osalta. Tilinpäätöksen tulee arvopaperimarkkinalain mukaan antaa oikea ja riittävä kuva liikkeeseenlaskijan toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Oikean ja riittävän kuvan syntymisen katsotaan yleisesti seuraavan siitä, että yritys noudattaa voimassa olevia tilinpäätössäännöksiä. Rahoitustarkastuksen tehtäviin ei ole kuitenkaan kuulunut valvoa tilinpäätössäännösten noudattamista, vaan tehtävä on kirjanpitolaissa annettu kauppa- ja teollisuusministeriölle. Käytännössä Rahoitustarkastus on arvopaperimarkkinalain perusteella päätyntä yksittäistapauksissa arvioimaan myös liikkeeseenlaskijan noudattamien tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuutta silloin, kun on ollut erityistä syytä epäillä, etteivät liikkeeseenlaskijan taloudelliset raportit anna oikeaa ja riittävää kuvaa. Tilinpäätössäännösten noudattamisen valvonnan ei kuitenkaan tulisi rajoittua vain niihin tapauksiin, joissa oikean ja riittävän kuvan vaarantuminen on ilmeistä, vaan valvonnan tulisi olla siinä määrin systemaattista ja kattavaa, että tilinpäätössäännösten mahdolliset rikkomukset pystyttäisiin muissakin tapauksissa havaitsemaan.

Nykytilan saattaminen vastaamaan globaalien markkinoiden ja erityisesti Euroopan yhteisön vaatimuksia edellyttää lainsäädännön muuttamista tilinpäätössäännösten noudattamisen tehokkaan valvonnan järjestämiseksi Suomeen. Valvonnan järjestämisessä on tarpeen varautua siihen, että valvoja voi toimia osana eurooppalaista valvontajärjestelmää kansainväliset vaatimukset täyttävällä tavalla. Valvonnan järjestämisessä tulee huolehtia myös siitä, että valvojalla on valvontatehtä-

vän edellyttämät riittävät valvontavaltuudet. Valvojan toimivaltuuksien osalta on lisäksi tarpeen varautua siihen, että valtuudet tulevat uudelleen tarkasteluun avoimuusdirektiivin kansallisen voimaan saattamisen yhteydessä.

### 3.4. Vaihtoehtoiset valvontamallit Suomessa

Tarkoituksenmukaista valvontamallia haettaessa on kansallisten olosuhteiden lisäksi syytä ottaa huomioon yleinen kansainvälinen kehitys, jossa keskeisiä tekijöitä ovat komission tilinpäätösraportoinnin strategia, CESR:n valvontaperiaatteet sekä arvopaperimarkkinoita koskevat muut EU-hankkeet kuten edellä viitattu avoimuusdirektiiviehdotus.

Yhtenä valvontamallina Suomessa voisi tulla kyseeseen uuden valvontaviranomaisen perustaminen. Tällainen viranomainen voisi olla kauppaja- ja teollisuusministeriön yhteydessä toimiva uusi valvontaviranomainen tai sen yhteydessä jo nykyisin toimiva kirjanpitolautakunta vahvistettuna pysyvällä henkilökunnalla. Tällainen toimintamalli edellyttäisi hallinnollisten käytäntöjen ja organisaation luomista alusta eikä mallilla saavutettaisi synergiaetuja koko julkisen hallinnon kannalta. Uuden viranomaisen haittana olisi lisäksi vähäinen tunnettavuus listayhtiöiden keskuudessa ja toiminnan vakiintuminen saattaisi ylipäänsä kestää pitkään. Tilinpäätössääntelyn, standardien tietämyksen ja kansainvälisten suhteiden osalta uusi viranomainen pystyisi hyödyntämään kauppaja- ja teollisuusministeriön ja kirjanpitolautakunnan jäsenten nykyistä osaamista ja yhteistyöverkkoa. Suhteet muihin valvontaviranomaisiin tai muihin valvontaelimiin Euroopassa olisi kuitenkin luotava alusta.

Toisessa mahdollisessa valvontamallissa toimivaltainen viranomainen delegoisi valvontatyön ulkopuoliselle, mahdollisesti yksityisoikeudelliselle organisaatiolle kuten pörsseille tai asiantuntijoista koostuvalle lautakunnalle eli paneelille. Mallin etuna olisi viranomaisnäkökulmasta sen organisoinnin keveys. Se ei kuitenkaan välttämättä johda tehokkaaseen ratkaisuun kokonaisuuden kannalta, koska myös delegeiva taho joutuisi osallistumaan valvontaan vaikkakin ylem-

mällä, ohjaavalla tasolla. Yksityisoikeudellisen tahon suorittamaan valvontaan liittyy runsaasti hallinto-oikeudellisia ja käytännön vaikeuksia mm. valtuuksien, tietojen vaihdon ja kansainvälisen valvontayhteistyön kannalta. Valtuuksien ja erityisesti hallinnollisiin seuraamuksiin liittyvien valtuuksien osoittaminen yksityisoikeudelliselle organisaatiolle on hankalaa. Esimerkiksi Saksassa asia on pyritty ratkaisemaan siten, että tapaukset joissa tarvitaan erityisiä valvontavaltuuksia, siirtyvät yksityisoikeudelliselta paneelilta valvontaviranomaiselle. Tällainen rakenne edellyttää valvontaviranomaiselta jatkuvia valmiuksia prosessoida myös tilinpäätöskysymysten kiistatapauksia, mistä seuraa, että järjestelmä kokonaisuudessaan on raskas. Etuna saattaisi olla palkkausjärjestelmään liittyvä suurempi liikkumavara standardien asiantuntemusta hankittaessa ja ylipäänsä osaamisen korkea laatu, mikäli talouselämän eri tahot sitoutuisivat toimintaan. Suomessa delegointiin perustuvan järjestelmän vaikeutena voidaan erityisesti pitää sitä, ettei Suomella ole perinteitä itsesääntelystä eikä tällaisia organisaatioita ole olemassa, jotka muodostaisivat valmiin lähtökohdan valvonnalle kuten esimerkiksi Ruotsissa. Riippumattomuuden varmistaminen taloudellisista toimijoista edellyttäisi myös erityisjärjestelyjä delegoinnin vastaanottavan tahon osalta.

Kolmas vaihtoehto on määrätä standardien noudattamisen valvonta rahoitus- ja arvopaperimarkkinoita valvovalle viranomaiselle eli Rahoitustarkastukselle. Mallin etuna olisi hallinnollinen yksinkertaisuus sekä keskitystä markkinavalvonnasta aiheutuva järjestelmän selkeys listayhtiöiden kannalta. Toiminnan käynnistäminen olisi helppoa Rahoitustarkastuksen nykyisen organisaation perusteella, joka sillä on rahoitusmarkkinoiden valvontaa varten. Synergiaetuja saavutettaisiin hyödyntämällä Rahoitustarkastuksen kokemusta rahoitus- ja arvopaperimarkkinavalvojana ja tietämystä markkinoista. IFRS-valvonnan tulisi ainakin ensisijaisesti koskea julkisesti noteerattuja yhtiöitä, joiden osalta Rahoitustarkastus valvoo jo nyt arvopaperimarkkinain mukaista tiedonantovelvollisuutta. Lisäksi mallin etuna olisivat Rahoitustarkastuksen kansainväliset suhteet muihin valvojiin ja arvopaperimarkkinavalvojien yh-

teistyöelimiin ja näistä etenkin CESR:iin, joka kehittää yhteisiä valvontamenetelmiä Eurooppaan komission aloitteesta. Rahoitustarkastuksen toimintaedellytyksiä kuten valvontavaltuuksia ja yleistä hallintoa on myös pyritty viime aikoina lainsäädäntöteitse kehittämään, joten Rahoitustarkastuksella on hyvät edellytykset valvontaan, joka täyttää kansainväliset suositukset muun muassa valvonnan läpinäkyvyydestä, luottamuksellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vastuunalaisuudesta.

Standardien noudattamisen valvonta asettaa kuitenkin osaamiselle merkittäviä haasteita. Rahoitustarkastukseen keskittyvässä valvontavaihtoehdossa haasteena olisi nimenomaan tilinpäätöskysymysten substanssiosaamisen syventäminen ja laajentaminen koskemaan eri toimialoihin liittyviä erityiskysymyksiä. Valvonta olisi resurssiltaan suhteutettava valvottavien lukumäärään, joten valvonta ei volyymiltään voisi olla kovin mittavaa. Tästä huolimatta Rahoitustarkastuksen tulisi kyetä valvomaan myös suuria, globaaleja suomalaisia yhtiöitä, jotka toimivat kansainvälisillä pääomamarkkinoilla. Vaikka viranomaisvalvonnan tarkoituksena on valvoa standardien noudattamista siten, että se ottaa huomioon myös muun suoritetun tarkastustyön, kuten lakisääteisen tilintarkastuksen, ei tämä sulje pois sitä, että myös valvojalla tulee olla hyvä standardien substanssiosaamisen taso. Osittain tästä syystä useassa Euroopan maassa on päädytty ehdottamaan asiantuntijoista koostuvan valvontaelimen perustamista.

Neljäntenä vaihtoehtona voitaneen pitää mallia, jossa edellä mainittua mallia pyritään vahvistamaan sillä, että Rahoitustarkastuksen valvonnan tueksi asetetaan asiantuntijaelin esimerkiksi nykyinen kirjanpitolausunto sekä vakuutus toiminnan osalta Vakuutusvalvontavirasto. Viimeksi mainitut tahot voisivat antaa Rahoitustarkastuksen pyynnöstä lausuntoja standardien tai kansallisten tilinpäätössäännösten soveltamisesta yksittäisissä valvontatapauksissa. Järjestelmän etuna olisi mahdollisuus hyödyntää markkinoiden osaamista kuten tilintarkastusyhteisöjen, standardeja soveltavien yhtiöiden ja muiden tahojen IFRS-asiantuntemusta. Vakuutusyhtiöiden tilinpäätöskysymysten osalta Vakuutusvalvontavirastolla on vakuutus toimialan valvojana hyvät edellytykset toimia Rahoitustarkastuksen ulkopuolisena asiantuntijana.

Mallin toimivuuden kannalta on oleellista, että kirjanpitolausuntoon saadaan kootuksi sellainen asiantuntemus, jonka avulla voidaan osaltaan varmistaa valvontapäätösten korkea laatu ja kansainvälinen yhdenmukaisuus. Standardeja soveltavilla suuremmilla yrityksillä sekä tilintarkastusyhteisöillä on yhteys kansainvälisiä tulkintoja luoviin toimielimiin ja tahoihin, joten käytännön edellytykset ovat tällaiseen menettelyyn olemassa.

Missään mallissa Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston nykyistä tehtävää valvoa kirjanpitolausuntoa noudattamista omissa valvottavissaan ei ole tarkoituksenmukaista ainakaan keskeisiltä osiltaan muuttaa, koska valvotuilla toimialoilla kyseinen tehtävä on tärkeä myös yleisen pankki- ja vakuutusvalvonnan näkökulmasta.

### 3.5. Yhteenveto

Kansainvälinen kehitys edellyttää, että lakiin lisätään tarpeelliset säännökset kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattamisen valvonnasta. Tärkeä lähtökohta muun muassa kirjanpitovelvollisen tasapuolisen kohtelun ja tilinpäätösinformaation vertailukelpoisuuden kannalta on, että arvopaperimarkkinoilla toimivat ovat tilinpäätössäännösten noudattamisen valvontaan liittyvissä kysymyksissä yhden ja saman valvojan alaisuudessa ja siten samojen menettelytapojen kohteena. Julkisen hallinnon tehokkuuden kannalta on tarpeen välttää uusien viranomaisten perustamista ja nykyisten viranomaisten toiminnan päällekkäisyyttä. Lisäksi on tarpeen varmistaa, että standardien yhdenmukaisen soveltamisen edellyttämä kansainvälinen yhteistoiminta voidaan järjestää tehokkaasti.

Muun muassa näistä syistä vaikuttaa perustelluimmalta, että Rahoitustarkastus vastaisi kaikkien julkisesti noteerattujen yhtiöiden tilinpäätössäännösten noudattamisen valvonnasta toimialasta riippumatta. Koska standardien valvonnan kohteeksi tulisi tällöin myös jo valvonnassa olevien vakuutusyhtiöiden tilinpäätöksiä, on asianmukaista edellyttää, että Rahoitustarkastus ottaa huomioon Vakuutusvalvontaviranomaisen suorittaman työn ja erityisasiantuntemuksen päällekkäisen val-

vonnan välttämiseksi. Vakuutustoimintaan liittyvät tilinpäätöskysymykset vaativat selaista erityisosaamista, että Vakuutusvalvontavirastolle on tarpeen varata mahdollisuus antaa Rahoitustarkastukselle lausuntoja standardien ja kansallisten tilinpäätössäännösten soveltamisesta vakuutusyhtiöihin ja vakuutustoimintaan. Mahdollisimman laajan asiantuntemuksen varmistamiseksi ja kirjanpito-velvollisten oikeusturvan parantamiseksi kirjanpitolautekunnalle on lisäksi perusteltua antaa Rahoitustarkastuksen valvontatehtävää täydentävää toimivaltaa siten, että kirjanpitolautekunta voisi antaa tähän valvontatehtävään liittyviä lausuntoja kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta.

#### **4. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

##### **4.1. Esityksen tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on järjestää standardien noudattamisen valvonta kansainväliset vaatimukset täyttävällä tavalla, kun standardit otetaan käyttöön vuoden 2005 alusta lukien. Esityksen tavoitteena on siten varmistaa, että ainakin kaikissa julkisesti noteeratuissa yhtiöissä standardeja sovelletaan asianmukaisesti ja mahdollisimman yhtenäisesti ja sillä tavoin turvataan tilinpäätösinformaation vertailukelpoisuus sekä edistetään yleisesti arvopaperimarkkinoiden tehokkuutta ja luottamusta niiden toimintaan.

Esityksen tavoitteena on lisäksi järjestää standardien noudattamisen valvonta mahdollisimman kustannustehokkaasti ja pitäytyen mahdollisimman laajasti voimassa olevassa lainsäädännössä jo omaksuttuun viranomaisen työnjakoon ja valvontajärjestelmään.

##### **4.2. Keskeiset ehdotukset**

###### *Valvontaviranomainen ja valvonnan soveltamisala*

Standardien noudattamisen valvonta ehdotetaan säädettäväksi Rahoitustarkastuksen tehtäväksi. Standardien pakollinen soveltamisala (julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopapereiden liikkeeseenlaskijat) vastaa olennaisilta osiltaan Rahoitustarkas-

tuksen nykyistä toimivaltaa valvoa arvopapereiden liikkeeseenlaskijoiden tiedonantovelvollisuutta. Rahoitustarkastuksella on jo nykyisin oikeus saada valvonnan edellyttämiä tietoja julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopapereiden liikkeeseenlaskijoilta ja niiden tilintarkastajilta sekä tehdä tarpeellisia tarkastuksia kuten myös käyttää ulkopuolista asiantuntijaa valvonnan kannalta tarpeellisen asian selvittämiseksi. Rahoitustarkastus voi lisäksi uhkasakolla velvoittaa liikkeeseenlaskijan täyttämään velvollisuutensa ei-vähäisen laiminlyönnin yhteydessä. Myös Rahoitustarkastuksen käytettävissä nykyisen lain perustella oleva mahdollisuus antaa julkinen huomautus tai varoitus soveltuu sellaisenaan IFRS-valvonnan tehosteeksi. Ehdotus vastaisi siten tältä osin nykyisen lain arvopaperimarkkinavalvontaa koskevia periaatteita.

Koska standardien noudattamisen valvonnan ensisijaisena tavoitteena on luottamuksen varmistaminen arvopaperimarkkinoiden toimintaan, valvonnan soveltamisala ehdotetaan lähtökohtaisesti rajoitettavaksi julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopapereiden liikkeeseenlaskijoihin. Soveltamisala vastaisi tältä osin sitä, mitä kirjanpitolaissa ehdotetaan säädettäväksi standardien pakollisesta soveltamisesta. Rahoitustarkastuksen nykyistä toimivaltaa vastaavasti valvonta koskisi lisäksi niitä kirjanpito-velvollisia, jotka vastaavat arvopaperin ottamista julkisen kaupankäynnin kohteeksi. Näiden kirjanpito-velvollisten sisällyttäminen valvonnan soveltamisalaan on perusteltua sen vuoksi, että ne tulisivat valvonnan piiriin joka tapauksessa kun listautuminen on saatettu loppuun, vaikka standardien soveltaminen vielä listautumisvaiheessa ei olekaan niille kirjanpitolain mukaan pakollista. Merkittävimmät riskit esitteiden sisältämän taloudellisen informaation kannalta sisältyvät juuri listautumisvaiheeseen muun muassa siitä syystä, että listautuva yritys saattaa tällöin ensimmäistä kertaa esittää standardeihin perustuvia tilinpäätöstiä.

Ehdotettuja säännöksiä sovellettaisiin suomalaisiin liikkeeseenlaskijoihin, riippumatta siitä missä valtiossa niiden liikkeeseenlaskemat arvopaperit listataan. Vastaavasti ulkomaiset yritykset, joiden arvopapereita on listattu Suomessa, jäisivät IFRS-valvonnan ul-



kopuolelle. Alueellinen soveltamisala on tarpeen ottaa uudelleen tarkasteltavaksi siinä vaiheessa, kun esitedirektiivin (2003/71/EY) ja avoimuusdirektiivin vastaavat soveltamisalakysymykset saatetaan kansallisesti voimaan.

Niistä rahoitusmarkkinoilla toimivista, jotka edellä sanotun mukaisesti kuuluisivat valvonnan soveltamisalaan, ehdotetaan laissa käytettäväksi nimitystä IFRS-kirjanpito-velvollinen.

Valvontaa ei ehdoteta ulotettavaksi niihin kirjanpitovelvollisiin, jotka soveltavat standardeja vapaaehtoisesti. Sen lisäksi, että tällainen valvonta ei olisi lain tavoitteiden kannalta keskeistä, se laajentaisi siinä määrin nykyisen valvonnan soveltamisalaa ja edellyttäisi vastaavasti lisää valvontaresursseja, että sitä ei ole pidetty perusteltuna.

Ehdotetut säännökset koskisivat myös Vakuutusvalvontaviraston valvottavia. Rahoitustarkastuksen toimivalta ryhtyä ehdotettuihin valvontatoimenpiteisiin olisi siten ensisijainen suhteessa Vakuutusvalvontaviraston toimivaltaan myös Vakuutusvalvontaviraston valvottavien osalta. Koska pelkästään vakuutustoimintaan sovellettavien tilinpäätösperiaatteiden osalta tarvittava erityisasiantuntemus on käytännössä Vakuutusvalvontavirastolla, Rahoitustarkastus ei kuitenkaan saisi kohdistaa ehdotettuja valvontatoimenpiteitä Vakuutusvalvontaviraston valvottaviin tällaisten tilinpäätösperiaatteiden osalta ilman Vakuutusvalvontaviraston puoltavaa lausuntoa. Esitys ei muuten vaikuttaisi Vakuutusvalvontaviraston nykyiseen toimivaltaan valvoa omien valvottaviensa tilinpäätösten oikeellisuutta. Säännökset Vakuutusvalvontaviraston oikeudesta antaa ohjeita ja lausuntoja valvottavilleen niiden tilinpäätöstä koskevissa asioissa on tarkoitus sisällyttää parhailaan valmisteltavana olevaan vakuutusyhtiölain muutokseen, jossa säädettäisiin IFRS-standardien soveltamisesta vakuutusyhtiöihin. Ehdotus ei myöskään vaikuttaisi Rahoitustarkastuksen oikeuteen antaa valvottavilleen niiden tilinpäätöstä koskevia ohjeita ja lausuntoja.

Konsernitilinpäätös on osa emoyrityksen tilinpäätöstä. Lisäksi tilinpäätökseen on liitettävä toimintakertomus. Näiden asiakirjojen on kirjanpitolaan mukaan muodostettava yh-

tenäinen kokonaisuus. Tämän vuoksi valvonta on tarkoituksenmukaista ulottaa emoyrityksen tilinpäätökseen myös siinä tapauksessa, että emoyrityksen tilinpäätös laaditaan kansallisten säännösten mukaisesti ja ainoastaan konsernitilinpäätökseen sovelletaan standardeja. Samasta syystä valvonta on tarpeen ulottaa kattamaan toimintakertomus. Mitä jäljempänä sanotaan tilinpäätöksestä, koskee siten myös konsernitilinpäätöstä ja toimintakertomusta.

Arvopaperimarkkinalain mukaan julkisen kaupankäynnin kohteena olevan arvopaperin liikkeeseenlaskijan on julkistettava säännöllisesti tilinpäätöksen lisäksi tilinpäätöstiedote ja osavuositarkastus. Koska tilinpäätöstiedote muodostuu tilinpäätöksen pääkohdista ja koska osavuositarkastus on osavuositarkastuslaadittava tilinpäätöksen lyhennelmä, ehdotetaan valvonta ulotettavaksi tilinpäätöksen lisäksi myös tilinpäätöstiedotteeseen ja osavuositarkastukseen. Käytännössä tilinpäätöstiedotteiden ja osavuositarkastusten valvonnasta saattaa nousta esiin kysymyksiä ja ongelmia, joiden ratkaiseminen ennen tilinpäätöksen lopullista valmistumista on sekä yrityksen että markkinoiden nopean tiedonsaannin kannalta toivottavaa.

Ehdotetut säännökset eivät koskisi esitteeseen sisältyvien tietojen valvontaa, koska esitteiden sisältämät tilinpäätös- ja osavuositarkastustiedot olisivat jo muutoinkin IFRS-valvonnan soveltamisalan piirissä. Eriytystä IFRS-valvontaa ei myöskään ole tarpeellista ulottaa koskemaan esitteiden sisältämää muuta taloudellista informaatiota, koska Rahoitustarkastuksen tehtävänä on jo nykyisen lain nojalla valvoa esitteiden tietosisältöä osana esitteen hyväksymisprosessia ennen esitteen julkistamista.

#### *Valvonnan sisältö*

Laissa ei erikseen säädettäisi siitä, miten Rahoitustarkastuksen tulisi käytännössä valvoa standardien noudattamista. Valvontamenetelmät on katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi jättää, kuten Rahoitustarkastuksen muunkin valvontatoiminnan osalta, Rahoitustarkastuksen itsensä harkittavaksi Rahoitustarkastukselle nykyisin laissa säädettyjen valvontavaltuuksien puitteissa.

Kansainvälisten tilinpäätösstandardien käyttöönotto edellyttää kuitenkin standardien yhdenmukaista soveltamista kansainvälisellä tasolla, joten valvojan tulee mahdollisuuksiensa mukaan varmistaa valvontapäätösten kansainvälinen hyväksyttävyyttä. Arvopaperimarkkinoiden jatkuvan globalisoitumisen on katsottu vaativan myös valvontamenetelmien yhdenmukaistamista yli rajojen. Siten Rahoitustarkastus on valvontamenetelmien valinnassa kiinteästi sidoksissa kansainväliseen kehitykseen.

CESR:n valvontaperiaatteiden mukaan valvonnan tulisi olla ennakoivaa, joten pelkästään valitukseen reagointi ei olisi riittävää. IFRS-valvonta olisi käytännön syistä pääosin jälkikäteen tapahtuvaa. CESR:n mukaan valvoja valitsisi tietyin otantamenetelmin tilinpäätökset tai vain näiden asiakirjojen tietyt tuloslaskelma- tai tase-erät tarkastelun kohteeksi. Otannan ja tarkastuksen syvyys määräytyisi yhtiöön liittyvistä riskeistä, kuten yhtiön mahdollisista aikaisemmin rikkomuksista, heikosta taloudellisesta asemasta tai toimialasta. Valvonnan pitäisi kuitenkin olla siinä määrin tiheää, että kaikilla valvonnan piiriin kuuluvilla yrityksillä olisi kohtuullinen todennäköisyys joutua tarkastuksen kohteeksi. CESR on edelleen määritellyt, että valvontapäätösten yhtenäisyys Euroopassa edellyttää sitä, että valvojien tekemät valvontapäätökset tulee saattaa kaikkien valvojien tietoon yhteisen tietokannan ja muun yhteydenpidon avulla.

Valvonnan käytännön toteutuksen varmistamiseksi lakiin ehdotetaan nimenomaista valtuutussäännöstä, jolla Rahoitustarkastus oikeutettaisiin antamaan IFRS-kirjanpitovelvollisille määräyksiä tilinpäätösasiakirjojen säännöllisestä toimittamisesta Rahoitustarkastukselle. Näiden asiakirjojen lisäksi valvoja tarvitsee yleensä myös muuta tietoa ja tarkempia selvityksiä IFRS-kirjanpitovelvolliselta valvontaansa varten. Sen varmistamiseksi, että Rahoitustarkastuksella olisi oikeus saada yksittäistapauksissa tällaisia tietoja tarvittavassa laajuudessa, Rahoitustarkastuksen tietojensaanti- ja tarkastusoikeutta tarkistettaisiin siten, että se koskisi myös IFRS-kirjanpitovelvollisia ja niiden tytäryrityksiä. Ehdotetut säännökset kattaisivat myös tietojen saannin yrityksestä, joka hoitaa

IFRS-kirjanpitovelvollisen tai sen tytäryrityksen toimeksiannosta niiden kirjanpitoon liittyviä tehtäviä.

Jos Rahoitustarkastus havaitsisi saamiensa tietojen perusteella virheen IFRS-kirjanpitovelvollisen tilinpäätöksessä, Rahoitustarkastuksen tulisi ensin pyrkiä selvittämään asiaa yrityksen kanssa. Valvonnan keskeisenä tavoitteena tulisi olla, että markkinoille saateen mahdollisimman nopeasti tieto todetusta olennaisesta virheestä. Yritys voisi itse julkistaa ja oikaista virheen. Jos yritys ei yhtyisi valvojan näkemykseen virheestä, Rahoitustarkastus voisi ehdotettujen säännösten mukaan tehdä päätöksen tällaista virhettä koskevan oikaisukehotuksen antamisesta kirjanpitovelvolliselle. Päätös olisi julkinen viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti ja Rahoitustarkastus voisi tehostaa kehotuksen vaikutusta tiedottamalla päätöksestä erikseen julkisuuteen. Lisäksi Rahoitustarkastus voisi ehdotetuista säännöksistä riippumatta tarvittaessa antaa IFRS-kirjanpitovelvolliselle julkisen varoituksen tai huomautuksen, jos niiden antamiselle Rahoitustarkastuksesta annettussa laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Huomautus tai varoitus voitaisiin sen mukaisesti, mitä niiden antamisen edellytyksistä säädetään Rahoitustarkastuksesta annetun lain 4 luvussa, antaa joko oikaisukehotuksen antamisen yhteydessä tai myöhemmin esimerkiksi sen jälkeen, kun jäljempänä ehdotettu lausuntomenettely on päättynyt. Jos huomautus tai varoitus annettaisiin ennen kuin asia olisi tullut lainvoimaisesti ratkaistuksi, huomautuksesta tai varoituksesta olisi käytävä ilmi, että Rahoitustarkastuksen päätös ei ole lainvoimainen.

Edellä mainitun oikeuden vaatia oikaisua voi katsoa sisältyvän nykyiseenkin lakiin Rahoitustarkastuksesta, koska liikkeeseenlaskijalla on velvollisuus säännöllisesti julkistaa laissa säädetyt vaatimukset täyttävä tilinpäätös ja koska Rahoitustarkastuksella on yleinen oikeus uhkasakon uhalla vaatia liikkeeseenlaskijaa täyttämään sille rahoitusmarkkinoita koskevassa lainsäädännössä asetetut vaatimukset sekä oikeus antaa julkinen huomautus tai varoitus. Nykylain perusteella ei ole kuitenkaan täysin selvää, voisiko Rahoitustarkastus kehottaa esimerkiksi uhkasa-

kon uhalla tilinpäätöksen varsinaiseen oikaisemiseen vai ainoastaan virheestä tiedottamiseen. Lisäksi nykyisen lain perusteella Rahoitustarkastuksen vaatimus virheen oikaisemisesta tulisi markkinoiden tietoon vain välillisesti uhkasakon asettamisen ja siihen liittyvän erityisen tiedottamisen yhteydessä tai julkisen huomautuksen tai varoituksen yhteydessä, mikä olisi tarpeettoman jäykkä ja usein myös hidas menettelytapa. Oikaisukehoitus olisi siten erityinen, pelkästään IFRS-valvontaan liittyvä valvontavaltuus, jonka käyttö olisi täsmällisempää ja joustavampaa kuin Rahoitustarkastuksen käytettävissä olevien yleisten hallinnollisten seuraamusten määrääminen.

Laissa ei ehdoteta erikseen säädettäväksi siitä, millä tavoin IFRS-kirjanpitovelvollisen tulisi korjata Rahoitustarkastuksen havaitsema virhe, koska tilanteet vaihtelevat huomattavasti riippuen muun muassa siitä, missä asiakirjassa virhe on havaittu, milloin virhe on havaittu tai millaisesta virheestä on kysymys. Esimerkiksi osavuosikatsauksessa olevan virheen korjaaminen on huomattavasti helpompaa verrattuna virheen oikaisemiseen yhtiökokouksen vahvistamasta tilinpäätöksestä ja vastaavasti tilinpäätöksessä esitettävien tietojen täydentäminen on helpommin toteutettavissa kuin omaisuuserän arvostusvirheen oikaiseminen, joka edellyttää oikaisukirjauksia. Oikaisutapa olisi arvopaperimarkkinalain ja kirjanpitolain mukaisissa rajoissa ensisijaisesti kirjanpitovelvollisen itsensä harkittavissa, mutta Rahoitustarkastus arvioisi myös oikaisutavan asianmukaisuutta. Kirjanpitovelvollinen voisi siten laatia uuden tilinpäätöksen ainakin niissä tapauksissa, joissa sitä ei ole ehditty vahvistaa, mutta myöskään vahvistetun tilinpäätöksen korjaamiselle ei ole lakisääteisiä esteitä kunhan menettelyssä noudatetaan yhtiöoikeudellisia säännöksiä. Julkistamisen ajankohta ja julkistamistapa määräytyisi osakkeen arvoon vaikuttavien seikkojen julkistamista koskevien arvopaperimarkkinalain periaatteiden mukaisesti. Virheiden korjauksessa tulee ottaa huomioon myös standardien säännökset siitä, miten oikaisut toteutetaan kirjanpidollisesti.

Ehdotettujen säännösten mukaan Rahoitustarkastuksen valvontatehtävää täydentäisi kirjanpitolautakunta, joka voisi antaa Rahoitustarkastuksen pyynnöstä lausuntoja standardien soveltamisesta kuten nykyisinkin kirjanpitolain asianmukaisen soveltamisen osalta. Jos IFRS-kirjanpitovelvollinen olisi Rahoitustarkastuksen kanssa eri mieltä standardien oikeasta soveltamisesta, myös IFRS-kirjanpitovelvollisella olisi mahdollisuus pyytää lausuntoa kirjanpitolautakunnalta.

Standardeja koskevan riittävän erityisasiantuntemuksen varmistamiseksi kirjanpitolakia ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, että kirjanpitolautakunnassa olisi erityinen IFRS-jaosto. Tarkemmat säännökset jaoston tehtävistä, kokoonpanosta ja menettelytavoista annettaisiin kirjanpitolautakunnasta annetussa asetuksessa (1339 /1997).

Standardien lähtökohtana on, että niitä ei voi täydentää kansallisilla sitovilla säännöksillä tai tulkintapäätöksillä, vaan standardien tulkinta on standardien laatimisesta vastaavan IASB:n tulkintaelimen IFRIC:n yksinoikeus. Tämän mukaisesti Rahoitustarkastuksen oikeus vaatia IFRS-kirjanpitovelvollista oikaisemaan tilinpäätöksessään oleva virhe rajoittuisi käytännössä tapauksiin, joissa kirjanpitovelvollinen on selvästi menetellyt standardien tai IFRIC:n tulkintojen vastaisesti. Sekä Rahoitustarkastuksen päätökset että kirjanpitolautakunnan ja Vakuutusvalvontaviraston lausunnot olisivat standardien ja IFRIC:n tulkintojen soveltamista yksittäistapauksiin, jolloin nämä päätökset ja lausunnot soveltuisivat vain yksilöityihin olosuhteisiin.

Rahoitustarkastuksella on Rahoitustarkastuksesta annetun lain 4 §:ssä säädettyjen tehtäviensä ja viranomaisten toimintaa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti edellä ehdotettujen erityisten toimivaltuuksien lisäksi oikeus ja velvollisuus yleisesti ohjata neuvoin ja ohjein Rahoitustarkastuksen toimialaan kuuluvissa asioissa. Rahoitustarkastuksen mahdollisuus antaa yleisiä ohjeita standardien soveltamisesta on kuitenkin käytännössä rajallista standardien kansainvälisen luonteen takia. Rahoitustarkastuksen ohjeet voisivat liittyä esimerkiksi tilinpäätöksessä esitettäviin tietoihin tai muihin vastaaviin tiedonantovelvollisuuteen liittyviin tilinpäätöskysymyksiin, joista kansainvälisillä foorumeilla on ensin luotu yhteinen näkemys.

Laissa säädettäisiin erikseen oikaisukehoituksen täytäntöönpanemisesta sen jälkeen,

kun edellä tarkoitettu kirjanpitolautakunnan lausunto on saatu tai on käynyt ilmi, että lausuntoa ei anneta. Rahoitustarkastus voisi panna oikaisukehotuksen täytäntöön asettamalla sen tehosteeksi uhkasakon noudattaen, mitä voimassa olevassa laissa on uhkasakosta säädetty. Ehdotuksen mukaan uhkasakkoa ei saisi asettaa ennen kuin kirjanpitolautakunnan lausunto standardien soveltamisesta on saatu taikka, jos lausuntoa ei ole pyydetty tai lausuntoa ei ole annettu lausunnon antamiselle säädettyssä määräajassa, ennen määräajan päättymistä. Tällä tavoin voitaisiin varmistaa, että lausuntoviranomaisen näkemys tulee tarvittaessa riittävästi huomioiduksi.

Koska kirjanpitolautakunta ei ole varsinainen lainkäyttöviranomainen eikä kirjanpitolautakunnan osalta ole esimerkiksi säädetty muutoksenhakujärjestelmää, viranomaisten työnjaon säilyttämiseksi selkeänä ehdotetaan, että Rahoitustarkastuksella olisi lausunnon saamisen jälkeen itsenäinen päätösvalta panna oikaisukehotus täytäntöön. Rahoitustarkastus ei siten olisi muodollisesti sidottu kirjanpitolautakunnan lausuntoon. Koska IFRS-kirjanpitovelvollisella olisi kuitenkin Rahoitustarkastuksesta annetun lain mukainen valitusoikeus oikaisukehotuksen täytäntöönpanoa koskevasta Rahoitustarkastuksen päätöksestä ja muutoksenhakutuomioistuinten käytettävissä olisi myös kirjanpitolautakunnan lausunto, käytännössä on odotettavissa, että Rahoitustarkastus ei tekisi tällaisen asiantuntijaviranomaisen lausunnon vastaisia päätöksiä, koska päätös todennäköisesti kuitenkin muuttuisi muutoksenhaun johdosta. Jos oikaisukehotuksen yhteydessä annetaan julkinen huomautus tai varoitus, sitä koskevaan muutoksenhakuun sovellettaisiin sitä, mitä siitä on erikseen säädetty.

#### *Kirjanpitolautakunnan roolin täsmentäminen IFRS-ympäristössä*

Ehdotettuun uuteen kirjanpitolain 7a lukuun on sisällytetty säännökset kansainvälisten tilinpäätösstandardien pakollisesta ja vapaaehtoisesta soveltamisesta. Koska kirjanpitolautakunnan lakisäateisenä tehtävänä on kirjanpitolain 8 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain soveltamisesta, voitaisiin lautakunnan toimi-

valtuuksien katsoa voimassa olevan lain nojalla mahdollisesti pitävän sisällään myös IFRS-standardien soveltamisen ja tulkinnan.

Tällainen tilanne muodostuisi edellä esitetyistä syistä ongelmalliseksi. Kansallisten soveltamisohjeiden antaminen loisi erilaisia jäsenvaltiokohtaisia soveltamiskäytäntöjä. Tätä nimenomaisesti tulisi välttää ottaen huomioon IFRS-standardien kansainvälisen luonteen sekä sen, että standardien virallinen tulkinta on yksinomaan IASB:n tulkintaelimen IFRIC:n tehtävä. Vaikka tällaiset ohjeet olisivat epävirallisia ja ei-sitovia, niillä olisi käytännössä edellä kuvattu vaikutus. Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen mukaan vain osa kansallisia kirjanpitorormeja päätehtävänäan antavista tai tulkitsevista virallisista toimitelmistä yhteisön alueella suunnittelee IFRS-tulkintaviranomaisen roolia ja nämä suunnitelmat ovat vielä kesken. Tällaisesta tehtävästä suoriutuminen edellyttää yhteistyötä muun muassa IFRIC:n ja muiden kansainvälisten tahojen kanssa. Näistä syistä kirjanpitolautakunnalle ehdotetaan edellä kuvattua suppeaa ja rajattua lausunnonantajan roolia standardien soveltamisessa sellaisissa yksittäistapauksissa, joissa lausunnon tarvitsijana on joko suoraan tai välillisesti valvontaviranomainen. Kirjanpitolautakunnan tehtävä liittyisi siten kiinteästi Rahoitustarkastuksen suorittamaan IFRS-valvontaan ja olisi nähtävä osana tätä valvontakokonaisuutta. Kirjanpitolautakunnalle ei ehdotettaisi tässä vaiheessa yleistä velvollisuutta antaa ohjeita ja lausuntoja standardien soveltamisesta, koska tällaisen roolin antaminen voisi osoittautua käytännössä mahdottomaksi ja Euroopan yleisen linjauksen vastaiseksi.

Edelliseen nähden johdonmukaista on, ettei myöskään niille kirjanpitovelvollisille, jotka soveltavat IFRS-standardeja vapaaehtoisesti, ehdoteta yleistä oikeutta pyytää kirjanpitolautakunnalta standardien tulkintaohjeita. IFRS-standardien laajuus korostaa huolellisen kouluttautumisen merkitystä standardien käyttöön siirryttäessä. Erityisesti tilanteessa, jossa standardeja ryhdytään soveltamaan vapaaehtoisesti, korostuu kirjanpitovelvollisen oma vastuu siitä, että IFRS-tilinpäätös pystytään laatimaan voimassa olevan normiston mukaisesti.

Edellä kuvattua linjausta voidaan perustella

myös standardien rakenteesta johtuvasta huomattavasti vähäisemmästä lisäohjeistuksen tarpeesta. Laajuudeltaan yli 2000-sivuiset standardit eivät pelkästään korvaa Suomen lainsäädäntöön sisältyvää tilinpäätösnormistoa. Ne sisältävät myös sellaista yksityiskohtaista ohjeistusta, jota meillä ovat tuottaneet kirjanpitolautakunta sekä pankki- ja vakuutusalan sääntelyviranomaiset. Karkeasti rinnastaen voidaan sanoa, että IFRS-standardit vastaavat sisällöltään pitkälti kirjanpitolautakunnan yleisohjeita. Vastaavasti standardien suppeahkot SIC- ja IFRIC-tulkinnat ovat rinnastettavissa lautakunnan antamiin lausuntoihin. Voimassa olevia virallisia standarditulkintoja on vain runsaat 30 kappaletta, mikä osaltaan kuvastaa itse standardeihin sisältyvän ohjeistuksen kattavuutta ja toisaalta sitä, että IASB haluaa tietoisesti välttää liian yksityiskohtaisten sääntöjen antamista.

## 5. Esityksen vaikutukset

### 5.1. Kokonaistaloudelliset vaikutukset

Ehdotus on osa laajempaa koko Euroopan yhteisön kattavaa pyrkimystä luoda Eurooppaan syvät ja yhtenäiset pääomamarkkinat. Taloudellisen informaation valvonnan infrastruktuurin vahvistamisen koko Euroopan yhteisön alueella ja edellä esitetyn mukaisesti Suomessa arvioidaan parantavan markkinoille annettavan informaation laatua ja luotettavuutta ja siten vahvistavan sijoittajien luotamusta markkinoille annettavaan taloudelliseen informaatioon ja rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Valvonnan järjestämisen ja eri maiden valvojien välisen keskinäisen yhteistyön lisääntymisen arvioidaan myös yhtäältä tehostavan markkinoiden toimintaa sekä toisaalta vahvistavan rahoitusmarkkinoiden vakautta. Ehdotuksella olisi siten yleisellä tasolla suotuisia vaikutuksia arvopaperimarkkinoilla ja erityisesti kansainvälisillä markkinoilla toimivien yritysten kilpailuedellytyksiin. Valvonnalla arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia myös tilintarkastusinstituution toimintaan, sillä valvontarakenteiden kehittämisen arvioidaan vahvistavan tilintarkastusinstituution asemaa osana tehokasta täytäntöpanojärjestelmää. Toisaalta valvon-

nan järjestäminen antaa valvojalle mahdollisuuden yrityksen johdosta ja tilintarkastusinstituutiosta riippumattomana tahona ottaa tarkasteluun valvonnan ja ohjauksen kannalta merkittäväksi katsottavia kysymyksiä.

### 5.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Ehdotuksella ei olisi välittömiä julkisen hallinnon organisaatiovaikutuksia, koska valvonnasta vastaisivat olemassa olevat viranomaistahot. Valvonnan järjestämisellä olisi kuitenkin henkilöstövaikutuksia julkiseen hallintoon, koska valvonnan järjestäminen kansainväliset kriteerit täyttävällä tavalla ei ole mahdollista ilman lisäresursseja. Resursien hankinnassa suurimman ongelman muodostaa tarvittava standardien erityisasiantuntemus, jonka osalta viranomaiset joutuvat kilpailemaan yritysten ja tilintarkastustoimistojen suunnalta tulevan kysynnän kanssa. Valvonnan alkuvaiheessa erityisasiantuntemuksen tarjonta on myös erittäin niukkaa. Uskottava ja tehokas IFRS-valvonta edellyttää kuitenkin riittäviä ja erityisasiantuntemusta omaavia resursseja. Rahoitustarkastuksen valvontaresurssitarpeeksi on käynnistysvaiheessa arvioitu 5–6 asiantuntijaa, joka ainakin osittain merkitsee Rahoitustarkastuksen henkilöstön lisäämistä. Tämän lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä toimivan kirjanpitolautakunnan sihteeriresursseja olisi tarpeen vahvistaa yhdellä asiantuntijalla. Standardien noudattamisen valvonnalla ei ole arvioitu olevan henkilöstövaikutuksia Vakuutusvalvontavirastolle.

### 5.3. Kustannusvaikutukset yrityksiin

Valvonnasta Rahoitustarkastukselle syntyvät välittömät vuotuiset henkilöstökustannukset ovat arviolta noin 550 000 euroa. Valvonta edellyttää myös tietojärjestelmien kehittämistä vastaanottamaan valvottavien tilinpäätökset, osavuosisikatsaukset ja muut taloudelliset raportit sekä käsittelemään näitä tietoja. Tämän lisäksi IFRS-valvonnalle tulee kohdistettavaksi Rahoitustarkastuksen yleiskustannuksia muun muassa hallintoon, toimi-

tilojen käyttöön, virkamatkoihin ja valvontatapausten yhteydessä tarvittavaan Rahoitustarkastuksen omien ja mahdollisten ulkopuolisten asiantuntijoiden palvelujen käyttöön liittyen.

Rahoitustarkastukselle aiheutuvat kustannukset katettaisiin maksuilla, jotka perittäisiin IFRS-valvonnan kohteena olevilta yrityksiltä siten kuin parhaillaan valmisteltavana olevassa Rahoitustarkastuksen kustannusten kattamista koskevassa laissa säädettäisiin. Vuodesta 2005 lähtien maksut perittäisiin suomalaisilta liikkeeseenlaskijoilta, joiden osakkeita on julkisen kaupankäynnin kohteena. Näitä yrityksiä on tällä hetkellä 140. Vuodesta 2007 lähtien standardien pakollinen soveltamisala laajentuu koskemaan liikkeeseenlaskijoita, jotka ovat laskeneet liikkeelle vain velkakirjoja. Myös näiltä yrityksiltä perittäisiin IFRS-valvonnasta aiheutuvia maksuja mutta vasta vuodesta 2007 lähtien. Tällaisia yrityksiä on noin 115, joista suurin osa on jo nyt Rahoitustarkastuksen luottolaitoksia koskevan valvonnan alaisia.

Ehdotus lisää jonkin verran Vakuutusvalvontaviraston valvontakustannuksia henkilöstön IFRS-asiantuntemuksen kehittämisen, kansainvälisen yhteistyön lisääntymisen sekä määräysten ja ohjeiden uudistamisen johdosta. Myös Vakuutusvalvontaviraston kustannukset katetaan valvottavilta perittävillä valvontamaksuilla ja kohdistuvat siten viime kädessä yrityksiin.

## **6. Esityksen valmistelu**

Esitys perustuu kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmän ehdotukseen IFRS-standardien noudattamisen viranomaisvalvonnan järjestämisestä Suomessa (Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 7/2003). Esityksestä on saatu kauppa- ja teollisuusministeriön, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Rahoitustarkastuksen, Suomen Pankin, Vakuutusvalvontaviraston, kirjanpitolautakunnan, KHT-yhdistys — Föreningen CGR ry:n, Keskuskauppakamarin, Suomen Pankkiyhdistyksen, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton sekä HEX Integrated Markets Oy:n lausunnot.

## **7. Muut asiaan vaikuttavat seikat**

IFRS-valvontaa koskevat ehdotukset perustuvat hallituksen esitykseen (126/2004) kirjanpitolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Mikäli mainituun esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia muutetaan esityksen eduskuntakäsittelyssä, tähän esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia saattaa olla tarpeen vastaavasti muuttaa. Lisäksi parhaillaan on valmisteltavana hallituksen esitys vakuutusyhtiölain muuttamisesta, johon sisällytettäisiin vakuutusyhtiöiden osalta mainittua kirjanpitolain muutosta vastaavat säännökset.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1. Lakiehdotusten perustelut

## 1.1. Laki Rahoitustarkastuksesta

4 §. *Toiminta.* Pykälään lisättäisiin uusi 3 a kohta, jossa säädettäisiin yleisesti Rahoitustarkastuksen tehtäväksi valvoa laissa tarkemmin säädettävällä tavalla kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattaen laadittuja tilinpäätöksiä. Ehdotetun kirjanpitolain 7 a luvun 2 §:n mukaan sellaisen kirjanpitovelvollisen, jonka arvopapereilla käydään arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettulla tavalla julkisesti kauppaa, on laadittava konsernitilinpäätöksensä, tai jos kirjanpitovelvollinen ei ole velvollinen laatimaan konsernitilinpäätöstä, erillistilinpäätöksensä standardien mukaisesti. Rahoitustarkastuksen toimivallasta standardien valvonnassa säädettäisiin tarkemmin jäljempänä ehdotetussa 24 a §:ssä siten, että valvonta rajoittuisi pääasiassa kirjanpitolain 7 a luvun pakollista soveltamisalaa vastaavasti sellaisiin kirjanpitovelvollisiin, joiden liikkeeseen laskemia arvopapereita on arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettulla tavalla julkisen kaupankäynnin kohteena.

Vakuutusyhtiölain ja kirjanpitolakiin ehdotetun uuden 8 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan Vakuutusvalvontavirasto valvoo kirjanpitolain noudattamista kirjanpitovelvollisissa, jotka ovat Vakuutusvalvontaviraston valvottavia. Jäljempänä ehdotetun 24 a §:n mukaan kyseistä pykälää sovellettaisiin kuitenkin myös siltä osin kuin se kohdistuisi Vakuutusvalvontaviraston valvottaviin. Rahoitustarkastuksella olisi siten yksinomainen toimivalta vaatia oikaisua tilinpäätöksessä olevaan virheeseen niissäkin tapauksissa, joissa julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopapereiden liikkeeseenlaskija olisi samalla Vakuutusvalvontaviraston valvottava. Jäljempänä ehdotetun mukaisesti Rahoitustarkastuksen olisi kuitenkin aina pyydettävä Vakuutusvalvontaviraston lausunto, jos ehdotetussa 24 a §:ssä tarkoitettu oikaisukehoitus koskee Vakuutusvalvontaviraston valvottavaa. Jos asia koskee yksinomaan vakuutus toimintaan sovellettavan standardin tai muun standardin yksinomaan vakuutustoimintaan

sovellettavan osan soveltamista, Rahoitustarkastus ei voisi vaatia oikaisua ilman Vakuutusvalvontaviraston puoltavaa lausuntoa.

6 §. *Muu rahoitusmarkkinoilla toimiva.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 a kohta jäljempänä ehdotetun 24 a §:n johdosta. Kohta kattaisi sellaiset suomalaiset arvopapereiden liikkeeseenlaskijat, jotka laativat tilinpäätöksensä kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattaen ja joiden liikkeeseenlaskemia arvopapereita on julkisen kaupankäynnin kohteena ainoastaan toisen Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion säännellyillä markkinoilla. Kohta kattaisi lisäksi sellaiset IFRS-standardeja käyttävät kirjanpitovelvolliset, joiden arvopapereita koskeva arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettu listallemuotoisuus on jätetty Rahoitustarkastuksen hyväksyttäväksi. Säännöksellä varmistettaisiin että Rahoitustarkastuksella on 24 a §:ssä säädettävän valvontatehtävän edellyttämät valvontavaltuudet kaikkien mainitussa lainkohdassa tarkoitettujen kirjanpitovelvollisten osalta.

24 a §. *Kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattaen laadittujen tilinpäätösten valvonta.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Rahoitustarkastuksen toimivallasta sen toteuttaessa edellä ehdotetussa 4 §:n 3 a –kohdassa tarkoitettua IFRS-valvontatehtävää.

Ehdotetun 1 momentin mukaan IFRS-valvonta koskisi kaikkia kirjanpitovelvollisia, jotka ovat ehdotetun kirjanpitolain 7a luvun 2 §:n mukaan tai muun lain kuten vakuutusyhtiölain tai osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetun lain nojalla velvollisia noudattamaan kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja. IFRS-valvonta koskisi myös sellaisia suomalaisia kirjanpitovelvollisia, joiden liikkeeseenlaskemia arvopapereita on arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettua julkista kaupankäyntiä vastaavan kaupankäynnin kohteena ainoastaan toisen Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion säännellyillä markkinoilla.

Lisäksi valvonta koskisi niitä kirjanpitovelvollisia, jotka vasta hakevat arvopaperin ottamista julkisen kaupankäynnin kohteeksi. Nämä kirjanpitovelvolliset olisivat mainitun

luvun säännösten mukaan aina tämän lain 5 §:ssä tarkoitettuja valvottavia taikka 6 §:ssä tarkoitettuja muita rahoitusmarkkinoilla toimivia, joiden valvonnassa Rahoitustarkastuksella on muutoinkin tämän lain mukaiset valvontavaltuudet. Ehdotettu säännös ei siten laajentaisi tämän lain yleistä soveltamisalaa.

IFRS-valvonta ei sitä vastoin koskisi muita kuin edellä mainittuja kirjanpitovelvollisia, vaikka ne laatisivatkin tilinpäätöksensä standardien mukaisesti. Tällaisten kirjanpitovelvollisten osalta standardien soveltaminen perustuu edellä sanotun mukaisesti aina vapaaehtoisuuteen. IFRS-valvonta ei koskisi myöskään ulkomaisia yrityksiä, vaikka ne laskisivatkin liikkeeseen arvopapereita Suomessa.

Koska IASB on päättänyt ryhtyä käyttämään kansainvälisistä tilinpäätösstandardeista lyhennystä IFRS aikaisemman IAS:n sijasta, ehdotetussa pykälässä sen soveltamisalaa kuuluvista kirjanpitovelvollisista käytettäisiin nimitystä IFRS-kirjanpitovelvollinen.

Koska standardien lähtökohtana on, että niitä voivat varsinaisesti tulkita ainoastaan niiden laatimisesta vastaava IASB:n oma tulkintaelin IFRIC, pykälä tulisi käytännössä sovellettavaksi sellaisiin kysymyksiin, joissa IFRS-kirjanpitovelvollinen on menetellyt selvästi standardien tai virallisten IFRIC:n tekemien tulkintojen vastaisesti.

Ehdotetun 1 momentin mukaan pykälässä tarkoitettu tilinpäätösvalvonta kohdistuisi koko tilinpäätösasiakirjojen muodostamaan kokonaisuuteen, mukaan lukien konsernitilinpäätös ja toimintakertomus. Valvonta kohdistuisi siten koko tähän tilinpäätösasiakirjojen kokonaisuuteen riippumatta siitä, sovelletaanko standardeja myös emoyrityksenä olevan IFRS-kirjanpitovelvollisen erillistilinpäätökseen vai ainoastaan siihen liittyvään konsernitilinpäätökseen.

Momentissa säädettäisiin lisäksi, että valvonta koskisi paitsi edellä mainittua tilinpäätöksen ja siihen liittyvien asiakirjojen kokonaisuutta, myös arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettua tilinpäätöstiedotetta, osavuositarkastusta ja vuosikatsausta. Vaikka näihin asiakirjoihin sisällytettävät toiminnan tulosta ja taloudellista asemaa koskevat tiedot tulee ilman erityistä säännöstäkin ilmoittaa noudattaen samoja tilinpäätösperiaatteita kuin viral-

lisessa tilinpäätöksessä, momentilla varmistettaisiin, että Rahoitustarkastuksen toimivalta vaatii standardien virheellisen soveltamisen perusteella oikaisua ulottuu myös tilinpäätöstiedotteessa, osavuositarkastuksessa ja vuosikatsauksessa olevaan virheeseen.

Rahoitustarkastuksella ei olisi ehdotetun säännöksen nojalla toimivaltaa valvoa esitteisiin sisältyviä muita taloudellisia tietoja kuin tilinpäätöksiä ja osavuositarkastuksia, vaan näiltä osin Rahoitustarkastuksen toimivalta määräytyisi sen mukaan, mitä arvopaperimarkkinalaissa säädetään tarjous- ja listallemotiesitteiden hyväksymisestä sekä yleisesti Rahoitustarkastuksen toimivallasta valvoa arvopaperimarkkinalain noudattamista.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Rahoitustarkastus voisi antaa IFRS-kirjanpitovelvolliselle oikaisukehotuksen, jos Rahoitustarkastus havaitsisi, että tilinpäätös on laadittu virheellisesti. Virheellä tarkoitettaisiin momentissa sekä väärää että puuttuvaa taikka puutteellisesti tai harhaanjohtavasti esitettyä tietoa. Momentissa tarkoitettu Rahoitustarkastuksen päätös olisi julkinen viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti.

Laissa ei erikseen säädettäisi siitä, miten oikaisu tulee tehdä. Virhe voitaisiin siten oikaista laatimalla kokonaan uusi tilinpäätös, jos se on mahdollista ilman kohtuutonta haittaa IFRS-kirjanpitovelvolliselle. Tällainen tilanne olisi esimerkiksi silloin, kun tilinpäätöstä ei vielä ole vahvistettu yhtiökokouksessa taikka kun virhe vaikeuttaa niin olennaisesti oikean kuvan saamista koko kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta tai taloudellista asemasta, että tilinpäätös on tarpeen laatia ja vahvistaa uudestaan.

Useimmissa tapauksissa IFRS-kirjanpitovelvollinen voisi oikaista tilinpäätöksessään tai muussa taloudellista asemaansa koskevassa raportissa olevan virheen julkistamalla sen ja huomioimalla seikan tulevissa raporteissa. Samalla olisi julkistettava virheen vaikutus toiminnan tulokseen ja taloudelliseen asemaan. Virheen julkistamiseen olisi sovellettava niitä periaatteita, joita arvopaperimarkkinalain 2 luvun 7 §:n mukaisesti on sovellettava arvopaperin arvoon olennaisesti vaikuttavan seikan julkistamiseen. Tästä syystä IFRS-kirjanpitovelvollisen olisi



useimmissa tapauksissa julkistettava tieto kehotuksesta heti sen antamisen jälkeen siinäkin tapauksessa, että IFRS-kirjanpitovelvollinen jäljempänä tarkemmin selostetulla tavalla saattaa asian kirjanpitolausutakunnan käsiteltäväksi, jos asia kirjanpitovelvollisen käsityksen mukaan saattaa vaikuttaa arvopaperin arvoon. Jos asia on saatettu tai se on tarkoitus saattaa kirjanpitolausutakunnan käsiteltäväksi sen vuoksi, että IFRS-kirjanpitovelvollinen on Rahoitustarkastuksen kanssa eri mieltä standardien soveltamisesta, IFRS-kirjanpitovelvollisen julkistama tieto ei tässä vaiheessa tarkoittaisi vielä virheen oikaisemista vaan ainoastaan tietoa siitä, että Rahoitustarkastus on asettanut kyseenalaiseksi sovelletun tilinpäätösperiaatteen ja että asiasta on pyydetty kirjanpitolausutakunnan lausuntoa.

IFRS-kirjanpitovelvollisen oikeusturvan parantamiseksi momentissa ehdotetaan, että kehotuksesta olisi käytävä ilmi, että kirjanpitovelvollinen voi pyytää asiasta kirjanpitolausutakunnan lausunnon niin kuin 3 momentissa säädetään. Kehotuksesta olisi käytävä ilmi myös 3 momentissa tarkoitettu määräaika ja määräajan laiminlyömisestä vaikutus sekä Rahoitustarkastuksen toimivalta sen jälkeen, kun lausuntoa on pyydetty. Oikaisu-kehotuksesta voisi myös valittaa siten kuin Rahoitustarkastuksen tekemistä päätöksistä ja niitä koskevasta muutoksenhakumenettelystä on säädetty.

Vakuutusvalvontavirastolla olevan vakuustustoimintaa koskevan erityisasiantuntemuksen huomioon ottamisen varmistamiseksi momentissa säädettäisiin lisäksi, että silloin kun oikaisu-kehotus koskee pelkästään vakuustustoimintaa sovellettavan standardin tai muun standardin pelkästään vakuustustoimintaa sovellettavan osan soveltamista, Rahoitustarkastus ei saisi antaa oikaisu-kehotusta ilman Vakuutusvalvontaviraston puoltavaa lausuntoa. Rahoitustarkastuksella olisi kuitenkin ensisijainen toimivalta oikaisu-kehotuksen antamiseen Vakuutusvalvontaviraston valvottavalle kaikkien standardien osalta.

Ehdotetun 3 momentin mukaan IFRS-kirjanpitovelvollinen voisi pyytää 2 momentissa tarkoitettua oikaisu-kehotuksen kohteena olevasta kysymyksestä kirjanpitolausutakunnan lausuntoa, jos IFRS-kirjanpitovelvollinen olisi Rahoitustarkastuksen kanssa eri mieltä sii-

tä, onko tilinpäätös laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti. Asia olisi saatettava kirjanpitolausutakunnan käsiteltäväksi yhden kuukauden kuluessa siitä, kun kirjanpitovelvollinen on saanut tiedon oikaisu-kehotuksesta. Kirjanpitolausutakunta voisi käsitellä asiaa, vaikka se saatettaisiin sen ratkaistavaksi säädetyssä määräajan jälkeenkin, mutta se ei esittäisi Rahoitustarkastusta heti määräajan päättymisen jälkeen asettamasta ja tuomitsemasta uhkasakkoa oikaisu-kehotuksen tehostamiseksi.

Kirjanpitolausutakunnan tehtävänä olisi ottaa kantaa siihen, onko standardeja tai IFRIC-tulkintoja sovellettu oikein tietyssä yksittäistapauksessa. Sitä vastoin kirjanpitolausutakunnan tehtävänä ei olisi muuten ottaa kantaa Rahoitustarkastuksen menettelyyn oikaisu-kehotuksen antamisessa. Jäljempänä ehdotetun kirjanpitolausutakunnan muutoksen mukaisesti kirjanpitolausutakunnassa olisi erityinen IFRS-jaosto, jonka tehtäviin momentissa tarkoitettua lausunnon antaminen kuuluisi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että 2 momentissa tarkoitettu oikaisu-kehotus voidaan panna täytäntöön velvoittamalla IFRS-kirjanpitovelvollinen noudattamaan kehotusta 24 §:n mukaisen uhkasakon uhalla. Rahoitustarkastuksen olisi kuitenkin odotettava kirjanpitolausutakunnan lausuntoa taikka, jos IFRS-kirjanpitovelvollinen ei saata asiaa kirjanpitolausutakunnan käsiteltäväksi, lausunto-  
pyynnön tekemiselle 3 momentissa asetetun määräajan päättymistä, ennen kuin se voisi asettaa uhkasakon. Momentissa ehdotetaan lisäksi valvontamenettelyn nopeuttamiseksi, että jos kirjanpitolausutakunta ei ole momentissa säädetyssä neljän kuukauden määräajassa oikaisu-kehotuksen tiedoksiantamisesta lukien käsitellyt asiaa, Rahoitustarkastus voisi määrätä päätymisen jälkeen ilman kirjanpitolausutakunnan lausuntoakin asettaa uhkasakon oikaisu-kehotuksen tehostamiseksi.

Viranomaisten tehtäväjaon ja viranomais-ten päätöksiä koskevan muutoksenhakujärjestelmän säilyttämiseksi selkeänä Rahoitustarkastus ei olisi muodollisesti sidottu kirjanpitolausutakunnan lausuntoon tehdessään päätöstä oikaisu-kehotuksen täytäntöönpanemisesta. Rahoitustarkastus voisi siten lausunnon antamisen jälkeen asettaa uhkasakon oikaisu-kehotuksen tehostamiseksi lausunnon-

riippumatta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin standardien noudattamisen etukäteisvalvonnan helpottamiseksi, että Rahoitustarkastuksella olisi oikeus antaa IFRS-kirjanpitovelvollisille määräyksiä tilinpäätöksen sekä tilinpäätöksen ja sen laatimiseen liittyvien asiakirjojen säännöllisestä toimittamisesta Rahoitustarkastukselle. Määräystenanto-oikeus olisi rajoitettu IFRS-valvonnan kannalta tarpeellisten asiakirjojen toimittamisvelvollisuuteen. Momentti koskisi ainoastaan säännöllistä asiakirjojen toimittamista. Rahoitustarkastuksen oikeus saada pyynnöstä yksittäistapaukseen liittyviä asiakirjoja IFRS-kirjanpitovelvolliselta ja tämän tilintarkastajalta määräytyisi 15 §:n mukaisesti, jota ei ehdoteta muutettavaksi. Ehdotetun 1 momentin mukaisesti määräystenanto-oikeus koskisi myös tilinpäätöstiedotetta, osavuositarkastusta ja vuosikatsausta.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin valvonnan edellyttämästä Rahoitustarkastuksen tarkastus- ja tietojensaantioikeudesta. Momentin mukaan Rahoitustarkastuksella olisi sama tarkastus- ja tietojensaantioikeus IFRS-kirjanpitovelvollisen tytäryrityksissä kuin 15 §:n mukaan IFRS-kirjanpitovelvollisessa. Lisäksi tarkastus- ja tietojensaantioikeus ehdotetaan momentissa ulotettavaksi 15 §:n 5 momenttia vastaavasti yrityksiin, jotka IFRS-kirjanpitovelvollisen tai sen tytäryrityksen toimeksiannosta hoitaa niiden kirjanpitoon liittyviä tehtäviä.

*36 §. Oikeus ja velvollisuus antaa tietoja.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin oikeus antaa tietoja myös kirjanpitolautakunnalle. Säännöksellä varmistettaisiin, että Rahoitustarkastus voi pyytää lausuntoa kirjanpitolautakunnalta jäljempänä ehdotetun kirjanpitolain 8 luvun 2 §:n 3 momentin mukaisesti silloinkin, kun lausuntopyyntö sisältää tietoja, joiden nojalla lausunnon kohteena oleva yritys on yksilöitävissä. Lisäksi momenttia täsmennettäisiin siten, että tietojen luovuttamisen edellytyksenä olisi aina se, että tiedon vastaanottaneella viranomaisella on vastaava salassapitovelvollisuus kuin Rahoitustarkastuksella. Säännös kattaisi myös ne ulkomaan viranomaiset, jotka hoitavat edellä ehdotettua Rahoitustarkastuksen IFRS-valvontatehtävää vastaavia tehtäviä. Ulkomaan viranomaisiin

rinnastettaisiin myös sellaiset ulkomaiset yhteisöt, joille laissa olevan valtuutuksen perusteella on delegoitu vastaavia tehtäviä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi toimialan itesääntelyyn perustuvat lautakunnat. Tietojen luovutuksen edellytyksenä olisi kuitenkin aina, että tällaisen lautakunnan tai muun toimielimen jäseniä ja niiden palveluksessa olevia koskee samantasoinen salassapitovelvollisuus kuin Rahoitustarkastusta.

## 1.2. Kirjanpitolaki

### 8 luku. Erinäiset säännökset

*1 §. Lain valvonta.* Pykälän 3 momentin terminologiaa tarkistettaisiin eräiden rahoitusmarkkinalainsäädännön viimeaikaisten muutosten vuoksi. Lisäksi momenttiin lisättäisiin edellä ehdotetun Rahoitustarkastuksesta annetun lain 24 a §:n johdosta uusi 7 kohta, josta kävisi ilmi, että Rahoitustarkastus valvoo myös sellaisten kirjanpitovelvollisten tilinpäätöksiä, jotka ovat kirjanpitolain nojalla velvollisia noudattamaan tilinpäätöksessään kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja. Näiltä osin ehdotettu säännös tulisi ensisijaisesti sovellettavaksi myös suhteessa Vakuutusvalvontaviraston toimivaltaan, josta säädettäisiin jäljempänä ehdotetussa 4 momentissa. Rahoitustarkastuksen toimivalta rajoittuisi kuitenkin Vakuutusvalvontaviraston valvottavien osalta mainitun pykälän mukaisesti ainoastaan oikaisukehotuksen antamiseen ja sen tehostamiseksi mahdollisesti annettavan uhkasakon asettamiseen sekä julkisen huomautuksen tai varoituksen antamiseen sellaiselle Vakuutusvalvontaviraston valvottavalle, joka on samalla mainitussa lainkohdassa tarkoitettu julkisen kaupankäynnin kohteena olevan arvopaperin liikkeeseenlaskija tai jonka arvopapereita on haettu julkisen kaupankäynnin kohteeksi.

Rahoitustarkastuksen olisi aina tällaisissa tapauksissa pyydettävä ehdotetun Rahoitustarkastuksesta annetun lain 24 a §:n 1 momentin mukaisesti Vakuutusvalvontaviraston lausunto ennen toimenpiteeseen ryhtymistä. Rahoitustarkastuksen toimivaltaa rajoittaisi lisäksi mainitun momentin säännös, jonka mukaan oikaisukehotuksen antaminen asiassa, joka koskee yksinomaan vakuutustoimin-

taa koskevan standardin tai standardin osan, edellyttäisi Vakuutusvalvontaviraston puoltavaa lausuntoa.

Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin vastaavalla tavalla kuin nykyisin Rahoitustarkastuksen osalta 3 momentissa, että vastuu tämän lain valvonnasta on Vakuutusvalvontavirastolla tämän valvottavien osalta. Standardien yhtenäisen soveltamisen edistämiseksi ensisijainen toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin tällaistenkin IFRS-kirjanpito-velvollisten tilinpäätöksen oikaisemiseksi olisi kuitenkin Rahoitustarkastuksella edellä ehdotetussa Rahoitustarkastuksesta annetun lain 24 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

2 §. *Kirjanpitolautakunta.* Pykälän 3 momentissa säädettäisiin edellä ehdotettua Rahoitustarkastuksesta annetun lain 24 a §:ää vastaavasti, että mitä 1 ja 2 momentissa säädetään kirjanpitolautakunnan toimivallasta ja tehtävistä, ei sovelleta kirjanpitolain 7 a lukuun siltä osin kuin on kyse mainitun luvun 1 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten tilinpäätösstandardien tulkinnasta eikä ehdotetun 1 §:n 3 ja 4 momentissa mainittuihin Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston valvottaviin. Momentin mukaan kirjanpitolautakunta voisi kuitenkin edellä mainitun esitämättä antaa lausuntoja standardien soveltamisesta Rahoitustarkastukselle ja Vakuutusvalvontavirastolle niiden tämän luvun 1 §:n mukaista valvontatehtävää varten sekä Rahoitustarkastuksesta annetun lain 24 a §:ssä tarkoitettulle kirjanpito-velvolliselle, joka on pyytänyt lausuntoa mainitun pykälän mukaisesti.

Ehdotetulla rajauksella jätettäisiin nimenomaisesti kirjanpitolautakunnan toimivallan ulkopuolelle 7 a luvussa tarkoitettujen IFRS-standardien tulkinta, joka kuuluu standardien mukaan pysyväille tulkintakomitealle IFRIC:lle. Lautakunnalla olisi kuitenkin oikeus antaa lausuntoja standardien soveltamisesta momentissa määritellyissä IFRS-valvonta-

tehtäviin liittyvissä yksittäistapauksissa. Lautakunta voisi myös ottaa kantaa IFRS-tilinpäätösten laadintaan liittyviin kysymyksiin siltä osin kuin niissä on sovellettava kirjanpitolain säädöksiä. Uudella muotoilulla ei ole myöskään tarkoitus rajoittaa lautakunnan viime vuosina antamissaan yleisohjeissa ja lausunnoissa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan kirjanpitolain soveltamisessa voidaan – tilinpäätösdirektiivien pakottavat säännökset huomioon ottaen – noudattaa täydentävänä tai vaihtoehtoisena normistona IFRS-perusteisia kirjaustapoja.

Pykälän 6 momenttia muutettaisiin siten, että kirjanpitolautakunnassa olisi kuntajaoston lisäksi toisena pakollisena jaostona IFRS-jaosto. IFRS- jaoston tehtävistä, kokoonpanosta, asettamisesta ja päätösvaltaisuudesta säädettäisiin kuten kuntajaostonkin osalta kirjanpitolautakunnasta annetussa asetuksessa (784/1973).

## 2. Voimaantulo

Lakiehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1. 2005 lukien, jolloin myös säännökset standardien soveltamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan. Sellaisten liikkeenlaskijoiden osalta, jotka ovat laskeneet liikkeeseen ainoastaan joukkovelkakirjoja valvonta tulisi kuitenkin voimaan standardien soveltamista koskevia voimaantulosäännöksiä vastaavasti 1.1.2007 lukien.

## 3. Säättämisyjärjestys

Säännösehdoituksissa Rahoitustarkastukselle ehdotettu toimivalta ei merkittävästi poikkea siitä, mitä Rahoitustarkastuksen toimivallasta säädetään nykyisessä laissa. Lakiehdotukset voidaan siten hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

## 1.

**Laki****Rahoitustarkastuksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Rahoitustarkastuksesta 27 päivänä kesäkuuta 2003 annetun lain (587/2003)  
 36 §:n 1 momentti sekä  
*lisätään* 4 §:ään uusi 3 a kohta, 6 §:ään uusi 1 a kohta ja lakiin uusi 24 a § seuraavasti:

4 §

*Toiminta*

Tehtävänsä toteuttamiseksi Rahoitustarkastus:

-----  
 3 a) valvoo kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattaen laadittuja tilinpäätöksiä niin kuin jäljempänä tässä laissa tarkemmin säädetään;  
 -----

6 §

*Muu rahoitusmarkkinoilla toimiva*

Muulla rahoitusmarkkinoilla toimivalla tarkoitetaan tässä laissa

-----  
 1a) muuta kirjanpitovelvollista, joka laatii tilinpäätöksensä kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattaen, jos sen arvopapereita on 1 kohdassa tarkoitettua julkista kaupankäyntiä vastaavan kaupankäynnin kohteena Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion säännellyillä markkinoilla tai jos sen arvopapereita koskeva arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettu listalleottoesite on jätetty Rahoitustarkastuksen hyväksyttäväksi;  
 -----

24 a §

*Kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattaen laadittujen tilinpäätösten valvonta*

Rahoitustarkastus valvoo sellaisten kirjanpitovelvollisten tilinpäätöksiä, jotka ovat kirjanpitolain tai muun lain nojalla velvollisia noudattamaan tilinpäätöksessään kirjanpitolain 7 a luvussa tarkoitettuja kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja (IFRS-kirjanpitovelvollinen). Mitä tässä pykälässä säädetään IFRS-kirjanpitovelvollisesta, sovelletaan myös 6 §:n 1 a kohdassa tarkoitettuun kirjanpitovelvolliseen. Mitä tässä pykälässä säädetään tilinpäätöksestä, sovelletaan vastaavasti toimintakertomukseen, tilinpäätöstiedotteeseen, osavuositarkastukseen ja vuosikatsaukseen.

Jos IFRS-kirjanpitovelvollinen on Rahoitustarkastuksen käsityksen mukaan laatinut tilinpäätöksensä virheellisesti, Rahoitustarkastus voi kehottaa IFRS-kirjanpitovelvollista oikaisemaan virheen (oikaisukehotus). Oikaisukehotuksesta on käytävä ilmi, että IFRS-kirjanpitovelvollinen voi pyytää asiasta kirjanpitolautakunnan lausunnon niin kuin 3 momentissa säädetään. Rahoitustarkastuksen on ennen oikaisukehotuksen antamista Vakuutusvalvontaviraston valvottavalle tai sellaiselle vakuutusomistusyhteisölle tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta

annetun lain (699/2004) 2 §:ssä tarkoitetulle ryhmittymän omistusyhteisölle, joka on Vakuutusvalvontaviraston valvottavan emoyritys, pyydettävä asiasta Vakuutusvalvontaviraston lausunto. Jos tässä momentissa tarkoitettu oikaisukehotus koskee yksinomaan vakuustoitomintaan sovellettavan kansainvälisen tilinpäätösstandardin tai muun standardin yksinomaan vakuustoitomintaan sovellettavan osan soveltamista, oikaisukehotusta ei saa antaa ilman Vakuutusvalvontaviraston puoltavaa lausuntoa.

Jos IFRS-kirjanpitovelvollinen katsoo, että se ei ole menetellyt oikaisukehotuksen kohteena olevassa asiassa siihen sovellettavien säännösten vastaisesti, IFRS-kirjanpitovelvollinen voi kuukauden kuluessa oikaisukehotuksen tiedoksisaannista pyytää asiasta kirjanpitolautakunnan lausunnon.

Rahoitustarkastus voi panna oikaisukehotuksen täytäntöön velvoittamalla IFRS-kirjanpitovelvollisen noudattamaan oikaisukehotusta 24 §:ssä tarkoitettua uhkasakon uhallla. Rahoitustarkastus ei saa tehdä edellä tässä momentissa tarkoitettua päätöstä ennen 3 momentissa tarkoitettua lausunnon antamista tai, jos kirjanpitovelvollinen ei pyydä lausuntoa, ennen 3 momentissa säädetyn määräajan päättymistä. Päätös voidaan kuitenkin tehdä edellä sanotun estämättä, jos lausuntoa ei ole annettu neljän kuukauden kuluessa oikaisukehotuksen tiedoksiantamisesta IFRS-kirjanpitovelvolliselle.

Rahoitustarkastus voi antaa tämän pykälän soveltamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä IFRS-kirjanpitovelvolliselle tilinpäätöksen ja siihen liittyvien asiakirjojen säännöllisestä toimittamisesta Rahoitustarkastukselle.

Mitä 15 §:ssä säädetään Rahoitustarkastuksen muuta rahoitusmarkkinoilla toimivaa kuin valvottavaa koskevasta tarkastus- ja tietojensaantioikeudesta sovelletaan myös IFRS-kirjanpitovelvollisen tytäryritykseen. Mitä 15 §:n 5 momentissa säädetään, sovelletaan myös yritykseen, joka IFRS-kirjanpitovelvollisen tai sen tytäryrityksen toimeksiannosta hoitaa niiden kirjanpitoon liittyviä tehtäviä.

## 36 §

*Oikeus ja velvollisuus antaa tietoja*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä Rahoitustarkastuksella on oikeus antaa tietoja Vakuutusvalvontavirastolle, Valtion vakuusrahastolle ja muulle rahoitusmarkkinoita valvovalle tai niiden toimivuudesta vastaavalle viranomaiselle niiden tehtävien hoitamista varten sekä esitutkinta- ja syyttäväviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi. Lisäksi Rahoitustarkastuksella on oikeus antaa valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön selvitystila- tai konkurssimenettelyyn osallisena olevien toimielinten valvonnasta vastuussa olevalle viranomaiselle tietoja, jotka liittyvät valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön selvitystila- tai konkurssimenettelyyn, ja valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön tilintarkastajan valvonnasta vastuussa olevalle viranomaiselle tietoja, jotka liittyvät valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön tilintarkastajan valvontaan. Rahoitustarkastuksella on lisäksi oikeus kirjanpitolain 8 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua lausuntomenettelyn yhteydessä antaa 24 a §:ssä säädetyn valvontatehtävän kannalta tarpeellisia tietoja kirjanpitolautakunnalle. Mitä tässä momentissa säädetään, sovelletaan myös tietojen antamiseen sellaiselle ulkomaan viranomaiselle tai yhteisölle, joka kotimaassaan lain nojalla hoitaa vastaavaa tehtävää kuin Rahoitustarkastus, sekä muulle tässä momentissa tarkoitettua viranomaista vastaavalle ulkomaan viranomaiselle tai yhteisölle, edellyttäen että niitä koskee vastaava salassapitovelvollisuus kuin Rahoitustarkastusta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2005.

## 2.

**Laki****kirjanpitolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 30 päivänä joulukuuta 1997 annetun kirjanpitolain (1336/1997) 8 luvun 1 §:n 3 momentti sekä 2 §:n 3 ja 6 momentti sekä  
*lisätään* 8 luvun 1 §:ään uusi 4 momentti, seuraavasti:

## 1 §

*Lain valvonta*

Rahoitustarkastus valvoo tämän lain noudattamista:

1) luottolaitostoiminnasta annetussa laissa tarkoitetuissa luottolaitoksissa ja niiden konsolidointiryhmiin kuuluvissa rahoituslaitoksissa;

2) osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetussa laissa (1504/2001) tarkoitetuissa osuuspankkien yhteenliittymissä;

3) luottolaitostoiminnasta annetussa laissa tarkoitetuissa talletuspankkien vakuusrahastoissa ja talletussuojarahastossa sekä sijoituspalveluyrityksistä annetussa laissa tarkoitettu sijoittajien korvausrahastossa;

4) sijoituspalveluyrityksistä annetussa laissa tarkoitetuissa sijoituspalveluyrityksissä ja niiden konsolidointiryhmiin kuuluvissa rahoituslaitoksissa;

5) sijoitusrahastolaissa tarkoitetuissa rahastoyhtiöissä ja sijoitusrahastoissa;

6) kaupankäynnistä vakioiduilla optioilla ja termiineillä annetussa laissa (772/1989) tarkoitetuissa optioyhteisöissä;

7) kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattavissa kirjanpitovelvollisissa siten kuin Rahoitustarkastuksesta annetun lain (587/2003) 24 a §:ssä tarkemmin säädetään.

Vakuutusvalvontavirasto valvoo tämän lain noudattamista kirjanpitovelvollisissa, jotka

Vakuutusvalvontavirastosta annetussa laissa (78/1999) on säädetty Vakuutusvalvontaviraston valvottaviksi, jollei 3 momentin 7 kohdasta muuta johdu

## 2 §

*Kirjanpitolautakunta*

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään kirjanpitolautakunnan toimivallasta ja tehtävistä, ei sovelleta 1 §:n 3 momentin 1-6 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettuihin kirjanpitovelvollisiin eikä muihinkaan kirjanpitovelvollisiin siltä osin, kuin kyse on 7 a luvun 1 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta. Kirjanpitolautakunta voi kuitenkin edellä mainitun estämättä antaa lausuntoja standardien soveltamisesta Rahoitustarkastukselle ja Vakuutusvalvontavirastolle niiden 1 §:ssä tarkoitettua valvontatehtävää varten sekä Rahoitustarkastustarkastuksesta annetun lain 24 a §:ssä tarkoitettulle kirjanpitovelvolliselle, joka on pyytänyt lausuntoa lainkohdassa tarkoitettulla tavalla.

Kirjanpitolautakunnassa on kuntajaosto ja IFRS-jaosto. Kirjanpitolautakuntaan voidaan asettaa muitakin pysyviä tai määräaikaisia jaostoja. Jaostoihin voidaan kutsua kirjanpitolautakunnan ulkopuolisia jäseniä. Kirjanpitolautakunnan jaostojen tehtävistä, kokoonpanosta, asettamisesta sekä päätösvaltaisuudesta

desta säädetään tarkemmin valtioneuvoston  
asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-  
kuuta 2005. Ennen tämän lain voimaantuloa  
voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyt-  
tämiin toimiin.

Helsingissä 29 päivänä lokakuuta 2004

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Toinen valtiovarainministeri *Ulla-Maj Wideroos*

## 1.

**Laki****Rahoitustarkastuksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Rahoitustarkastuksesta 27 päivänä kesäkuuta 2003 annetun lain (587/2003)  
 36 §:n 1 momentti sekä  
*lisätään* 4 §:ään uusi 3 a kohta, 6 §:ään uusi 1 a kohta ja lakiin uusi 24 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

4 §

*Toiminta*

*Tehtävänsä toteuttamiseksi Rahoitustar-*  
*kastus:*

-----  
 3 a) valvoo kansainvälisiä tilinpäätös-  
 standardeja noudattaen laadittuja tilinpää-  
 töksiä niin kuin jäljempänä tässä laissa tar-  
 kemmin säädetään;  
 -----

6 §

*Muu rahoitusmarkkinoilla toimiva*

*Muulla rahoitusmarkkinoilla toimivalla*  
*tarkoitetaan tässä laissa*

-----  
 1a) muuta kirjanpitovelvollista, joka laatii  
 tilinpäätöksensä kansainvälisiä tilinpäätös-  
 standardeja noudattaen, jos sen arvopape-  
 reita on 1 kohdassa tarkoitettua julkista  
 kaupankäyntiä vastaavan kaupankäynnin  
 kohteena Euroopan talousalueeseen kuulu-  
 van valtion säännellyillä markkinoilla tai  
 jos sen arvopapereita koskeva arvopaperi-  
 markkinalaissa tarkoitettu listalleottoesite



on jätetty Rahoitustarkastuksen hyväksyttäväksi;

---

## 24 a §

*Kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattaen laadittujen tilinpäätösten valvonta*

*Rahoitustarkastus valvoo sellaisten kirjanpitovelvollisten tilinpäätöksiä, jotka ovat kirjanpitolain tai muun lain nojalla velvollisia noudattamaan tilinpäätöksessään kirjanpitolain 7 a luvussa tarkoitettuja kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja (IFRS-kirjanpitovelvollinen). Mitä tässä pykälässä säädetään IFRS-kirjanpitovelvollisesta, sovelletaan myös 6 §:n 1 a kohdassa tarkoitettuun kirjanpitovelvolliseen. Mitä tässä pykälässä säädetään tilinpäätöksestä, sovelletaan vastaavasti toimintakertomukseen, tilinpäätöstiedotteeseen, osavuosikatsaukseen ja vuosikatsaukseen.*

*Jos IFRS-kirjanpitovelvollinen on Rahoitustarkastuksen käsityksen mukaan laatinut tilinpäätöksensä virheellisesti, Rahoitustarkastus voi kehottaa IFRS-kirjanpitovelvollista oikaisemaan virheen (oikaisukehotus). Oikaisukehotuksesta on käytävä ilmi, että IFRS-kirjanpitovelvollinen voi pyytää asiasta kirjanpitolautakunnan lausunnon niin kuin 3 momentissa säädetään. Rahoitustarkastuksen on ennen oikaisukehotuksen antamista Vakuutusvalvontaviraston valvottavalle tai sellaiselle vakuutusomistusyhteisölle tai rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetun lain (699/2004) 2 §:ssä tarkoitettulle ryhmittymän omistusyhteisölle, joka on Vakuutusvalvontaviraston valvottavan emoyritys, pyydettävä asiasta Vakuutusvalvontaviraston lausunto. Jos tässä momentissa tarkoitettu oikaisukehotus koskee yksinomaan vakuutustoimintaan sovellettavan kansainvälisen tilinpäätösstandardin tai muun standardin yksinomaan vakuutustoimintaan sovellettavan osan soveltamista, oikaisukehotusta ei saa antaa ilman Vakuutusvalvontaviraston puoltavaa lausuntoa.*

*Jos IFRS-kirjanpitovelvollinen katsoo, että se ei ole menetellyt oikaisukehotuksen*

kohteena olevassa asiassa siihen sovellettavien säännösten vastaisesti, IFRS-kirjanpitovelvollinen voi kuukauden kuluessa oikaisukehotuksen tiedoksisaannista pyytää asiasta kirjanpitolausunkunnan lausunnon.

Rahoitustarkastus voi panna oikaisukehotuksen täytäntöön velvoittamalla IFRS-kirjanpitovelvollisen noudattamaan oikaisukehotusta 24 §:ssä tarkoitetun uhkasakon uhalla. Rahoitustarkastus ei saa tehdä edellä tässä momentissa tarkoitettua päätöstä ennen 3 momentissa tarkoitettua lausunnon antamista tai, jos kirjanpitovelvollinen ei pyydä lausuntoa, ennen 3 momentissa säädetyn määräajan päättymistä. Päätös voidaan kuitenkin tehdä edellä sanotun estämättä, jos lausuntoa ei ole annettu neljän kuukauden kuluessa oikaisukehotuksen tiedoksiantamisesta IFRS-kirjanpitovelvolliselle.

Rahoitustarkastus voi antaa tämän pykälän soveltamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä IFRS-kirjanpitovelvolliselle tilinpäätöksen ja siihen liittyvien asiakirjojen säännöllisestä toimittamisesta Rahoitustarkastukselle.

Mitä 15 §:ssä säädetään Rahoitustarkastuksen muuta rahoitusmarkkinoilla toimivaa kuin valvottavaa koskevasta tarkastus- ja tietojensaantioikeudesta sovelletaan myös IFRS-kirjanpitovelvollisen tytäryritykseen. Mitä 15 §:n 5 momentissa säädetään, sovelletaan myös yritykseen, joka IFRS-kirjanpitovelvollisen tai sen tytäryrityksen toimeksiannosta hoitaa niiden kirjanpitoon liittyviä tehtäviä.

## 36 §

*Oikeus ja velvollisuus antaa tietoja*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä Rahoitustarkastuksella on oikeus antaa tietoja Vakuutusvalvontavirastolle tai muulle rahoitusmarkkinoita valvovalle tai niiden toimivuudesta vastaavalle viranomaiselle tai sellaiselle yhteisölle, joka kotimaassaan lain nojalla hoitaa vastaavaa tehtävää kuin Rahoitustarkastus, ja Valtion vakuusrahastolle

## 36 §

*Oikeus ja velvollisuus antaa tietoja*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä Rahoitustarkastuksella on oikeus antaa tietoja Vakuutusvalvontavirastolle, Valtion vakuusrahastolle ja muulle rahoitusmarkkinoita valvovalle tai niiden toimivuudesta vastaavalle viranomaiselle niiden tehtävien hoitamista varten sekä esitutkinta- ja syyttäväviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi. Lisäksi

niiden tehtävien hoitamista varten sekä esitutkinta- ja syyttäviviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi. Lisäksi Rahoitustarkastuksella on oikeus antaa valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön selvitystila- tai konkurssimenettelyyn osallisena olevien toimielinten valvonnasta vastuussa olevalle viranomaiselle tietoja, jotka liittyvät valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön selvitystila- tai konkurssimenettelyyn, ja valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön tilintarkastajan valvonnasta vastuussa olevalle viranomaiselle tietoja, jotka liittyvät valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön tilintarkastajan valvontaan.

Rahoitustarkastuksella on oikeus antaa valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön selvitystila- tai konkurssimenettelyyn osallisena olevien toimielinten valvonnasta vastuussa olevalle viranomaiselle tietoja, jotka liittyvät valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön selvitystila- tai konkurssimenettelyyn, ja valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön tilintarkastajan valvonnasta vastuussa olevalle viranomaiselle tietoja, jotka liittyvät valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan yhteisön tai säätiön tilintarkastajan valvontaan. *Rahoitustarkastuksella on lisäksi oikeus kirjanpitolain 8 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun lausuntomenettelyn yhteydessä antaa 24 a §:ssä säädetyn valvontatehtävän kannalta tarpeellisia tietoja kirjanpitolautakunnalle. Mitä tässä momentissa säädetään, sovelletaan myös tietojen antamiseen sellaiselle ulkomaan viranomaiselle tai yhteisölle, joka kotimaassaan lain nojalla hoitaa vastaavaa tehtävää kuin Rahoitustarkastus, sekä muulle tässä momentissa tarkoitettua viranomaista vastaavalle ulkomaan viranomaiselle tai yhteisölle, edellyttäen että niitä koskee vastaava salassapitovelvollisuus kuin Rahoitustarkastusta.*

-----  
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-  
mikuuta 2005.  
-----

## 2.

**Laki****kirjanpitolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 30 päivänä joulukuuta 1997 annetun kirjanpitolain (1336/1997) 8 luvun 1 §:n 3 momentti sekä 2 §:n 3 ja 6 momentti sekä  
*lisätään* 8 luvun 1 §:ään uusi 4 momentti, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

1 §

1 §

*Lain valvonta*

*Lain valvonta*

-----  
 Rahoitustarkastus valvoo tämän lain noudattamista:

1) luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (1607/1993) tarkoitetuissa luottolaitoksissa ja niiden konsolidointiryhmään kuuluvissa rahoituslaitoksissa;

2) osuuspankkilaisissa (1271/1990) tarkoitetuissa osuuspankkien yhteenliittymissä;

3) luottolaitoslaisissa tarkoitetuissa talletuspankkien vakuusrahastoissa ja talletussuojarahastoissa;

4) sijoituspalveluyrityksistä annetussa laissa (579/1996) tarkoitetuissa sijoituspalveluyrityksissä ja niiden konsolidointiryhmään kuuluvissa rahoituslaitoksissa;

5) sijoitusrahastolaisissa tarkoitetuissa rahastoyhtiöissä ja sijoitusrahastoissa; *sekä*

6) kaupankäynnistä vakioiduilla optioilla ja termiineillä annetussa laissa (772/1988) tarkoitetuissa optioyhteisöissä.

-----  
 Rahoitustarkastus valvoo tämän lain noudattamista:

1) luottolaitostoiminnasta annetussa laissa tarkoitetuissa luottolaitoksissa ja niiden konsolidointiryhmiin kuuluvissa rahoituslaitoksissa;

2) *osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetussa laissa (1504/2001)* tarkoitetuissa osuuspankkien yhteenliittymissä;

3) *luottolaitostoiminnasta annetussa laissa* tarkoitetuissa talletuspankkien vakuusrahastoissa ja talletussuojarahastossa *sekä sijoituspalveluyrityksistä annetussa laissa* tarkoitetussa sijoittajien korvausrahastossa;

4) sijoituspalveluyrityksistä annetussa laissa tarkoitetuissa sijoituspalveluyrityksissä ja niiden konsolidointiryhmiin kuuluvissa rahoituslaitoksissa;

5) sijoitusrahastolaisissa tarkoitetuissa rahastoyhtiöissä ja sijoitusrahastoissa;

6) kaupankäynnistä vakioiduilla optioilla ja termiineillä annetussa laissa (772/1989) tarkoitetuissa optioyhteisöissä;

7) *kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja noudattavissa kirjanpitovelvollisissa siten kuin Rahoitustarkastuksesta annetun lain (587/2003) 24 a §:ssä tarkemmin säädetään.*

*Vakuutusvalvontavirasto valvoo tämän lain noudattamista kirjanpitovelvollisissa, jotka Vakuutusvalvontavirastosta annetussa laissa (78/1999) on säädetty Vakuutusvalvontaviraston valvottaviksi, jollei 3 momentin 7 kohdasta muuta johdu.*

## 2 §

*Kirjanpitolautakunta*

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään kirjanpitolautakunnan toimivallasta ja tehtävistä, ei sovelleta 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin yhteisöihin eikä vakuutus- tai eläkelaitoksiin taikka muihin yhteisöihin, jotka harjoittavat vakuutustoimintaa.

Kirjanpitolautakunnassa on kuntajaosto. Kirjanpitolautakuntaan voidaan asettaa muitakin pysyviä tai määräaikaisia jaostoja. Jaostoihin voidaan kutsua kirjanpitolautakunnan ulkopuolisia jäseniä. Kirjanpitolautakunnan jaostojen tehtävistä, kokoonpanosta, asettamisesta sekä päätösvaltaisuudesta säädetään tarkemmin asetuksella.

## 2 §

*Kirjanpitolautakunta*

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään kirjanpitolautakunnan toimivallasta ja tehtävistä, ei sovelleta 1 §:n 3 momentin 1-6 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettuihin kirjanpitovelvollisiin eikä muihinkaan kirjanpitovelvollisiin siltä osin, kuin kyse on 7 a luvun 1 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta. Kirjanpitolautakunta voi kuitenkin edellä mainitun estämättä antaa lausuntoja standardien soveltamisesta Rahoitustarkastukselle ja Vakuutusvalvontavirastolle niiden 1 §:ssä tarkoitettua valvontatehtävää varten sekä Rahoitustarkastustarkastuksesta annetun lain 24 a §:ssä tarkoitettulle kirjanpitovelvolliselle, joka on pyytänyt lausuntoa lainkohdassa tarkoitettulla tavalla.

Kirjanpitolautakunnassa on kuntajaosto ja IFRS-jaosto. Kirjanpitolautakuntaan voidaan asettaa muitakin pysyviä tai määräaikaisia jaostoja. Jaostoihin voidaan kutsua kirjanpitolautakunnan ulkopuolisia jäseniä. Kirjanpitolautakunnan jaostojen tehtävistä, kokoonpanosta, asettamisesta sekä päätösvaltaisuudesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005. Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.*