



Bryssel 17.9.2015
COM(2015) 461 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

IFRS-säätiön, EFRAGin ja PIOB:n toiminnasta vuonna 2014

1. KERTOMUKSEN TARKOITUS JA LAAJUUS

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 258/2014, jolla tilinpäätösraportointiin ja tilintarkastukseen liittyvien yksittäistoimien tukemiseksi toteutettavan unionin ohjelman voimassaoloa pidennetään siten, että ohjelma jatkuu 1. tammikuuta 2014 ja 31. joulukuuta 2020 välisen ajan¹, tuli voimaan 9. huhtikuuta 2014 sen jälkeen, kun se oli julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*².

Unionin ohjelman yleisenä tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan edellytyksiä tukemalla kansainvälisten tilinpäätös- ja tilintarkastusstandardien avointa ja riippumatonta kehittämistä.

Asetuksessa säädetään ohjelman edunsaajista.

Tilinpäätösraportoinnin alalla niitä ovat seuraavat:

- Euroopan tilinpäätösraportoinnin neuvoa-antava ryhmä (EFRAG)
- kansainvälisten tilinpäätösstandardien säätiö (IFRS-säätiö).

Tilintarkastuksen alalla edunsaaja on seuraava:

- julkisen edun valvontalautakunta (PIOB).

Asetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaan komissio laatii vuodesta 2015 alkaen vuotuisen kertomuksen IFRS-säätiön toiminnasta IFRS-standardien, PIOB:n ja EFRAGin kehityksen osalta. Kertomuksen kattamia seikkoja käsitellään tarkemmin 9 artiklan 4, 5 ja 6 kohdassa seuraavasti:

- IFRS-säätiön osalta kertomus kattaa seuraavat:
 - a) IFRS-säätiön toiminnan ja erityisesti yleiset periaatteet, joiden pohjalta uusia standardeja on kehitetty. Kertomuksessa arvioidaan myös sitä, otetaanko IFRS-standardeissa asianmukaisesti huomioon erilaiset liiketoimintamallit ja näkyvätkö niissä transaktioiden todelliset seuraukset sekä onko niissä vältetty tarpeetonta monimutkaisuutta ja keinotekoisia lyhyen aikavälin ja vaihtelevia painotuksia.
 - b) Tarkistetun viitekehityksen julkistamisen jälkeen kertomuksessa tarkastellaan viitekehitykseen mahdollisesti tehtyjä muutoksia keskittyen erityisesti varovaisuuden ja luotettavuuden käsitteisiin.
- EFRAGin osalta kertomus kattaa seuraavat seikat:
 - a) Ottaako EFRAG kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja koskevassa teknisessä työssään asianmukaisesti huomioon erityisesti asetuksen (EY) N:o 1606/2002 3 artiklan 2 kohdassa säädetyn vaatimuksen arvioidessaan, ovatko uudet tai muutetut IFRS-standardit ”oikeaa ja riittävää kuvaa” koskevan periaatteen mukaisia ja edistävätkö ne Euroopan yleistä etua.
 - b) Arvioiko EFRAG IFRS-standardeja koskevassa teknisessä työssään asianmukaisesti, ovatko IASB:n kehittämät uudet tai muutetut kansainväliset tilinpäätösstandardit tai niiden

¹ Euroopan tilinpäätösraportoinnin neuvoa-antavan ryhmän (EFRAG) ohjelmakausi on 1. tammikuuta 2014 – 31. joulukuuta 2016.

² EUVL L 105/1, 8.4.2014.

luonnokset näyttöön perustuvia ja ovatko ne unionin tarpeiden mukaisia, kun otetaan huomioon tilinpäätösmallien ja taloudellisten mallien ja niitä koskevien näkemysten moninaisuus unionissa. sekä

c) Kuinka EFRAG on edistynyt hallintouudistustensa täytäntöönpanossa ottaen huomioon erityisneuvonantajan kertomuksessa annettujen suositusten jälkeinen kehitys.

- PIOB:n osalta kertomuksessa käsitellään edistymistä rahoituksen monipuolistamisessa.³

Kertomus kattaa IFRS-säätiön, EFRAGin ja PIOB:n toiminnan vuonna 2014. Lisäksi päätettiin kuitenkin mainita myös tietyt tapahtumat vuodelta 2015, jos se katsottiin hyödylliseksi tämän kertomuksen kannalta.

2. IFRS-SÄÄTIÖ

2.1. Yleiset periaatteet, joiden mukaan uusia standardeja on kehitetty

1.1.1. IASB:n oikean kuvan periaate

IAS 1:ssä *Tilinpäätöksen esittäminen* edellytetään, että tilinpäätöksen on annettava oikea kuva yhteisön taloudellisesta asemasta, taloudellisesta tuloksesta ja rahavirroista. Oikean kuvan antaminen edellyttää, että transaktioiden, muiden tapahtumien ja olosuhteiden vaikutukset esitetään todenmukaisesti ja noudattaen käsitekehityksessä annettuja varojen, velkojen, tuottojen ja kulujen määritelmiä ja kirjaamiskriteereitä. IAS 1:n mukaan kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IFRS-standardien) noudattamisen ja lisätietojen antamisen tarvittaessa oletetaan johtavan oikean kuvan antavaan tilinpäätökseen, mikä vastaa monien sidosryhmien näkemyksen mukaan oikean ja riittävän kuvan antamista. IFRS-standardeilla pyritään heijastamaan talouden suorituskykyä korostaen erityisesti avoimuutta, jotta sijoittajat saavat selkeän käsityksen taloudellisesta tilanteesta.

IASB:n oikeudenmukaista menettelyä koskevat vaatimukset, joita on noudatettava uusien standardien kehittämisessä, perustuvat avoimuuden, täysimääräisen ja oikeudenmukaisen kuulemisen sekä vastuuvollisuuden periaatteisiin.

Avoimuus

IASB:n (ja kansainvälisen tilinpäätöskysymysten tulkintakomitean) teknisiä kysymyksiä käsittelevät kokoukset ovat yleisölle avoimia ja lisäksi ne tallennetaan ja lähetetään suorana verkkolähetyksenä. Näiden kokousten tekniset valmisteluasiakirjat asetetaan saataville IFRS-säätiön verkkosivustolle kokousten tallenteiden ja verkkolähetysten ohella. Myös yhteenvedot kokouksissa tehdyistä päätöksistä julkaistaan.

³ Jos IFACin rahoituksen osuus on tietynä vuonna yli kaksi kolmasosaa PIOB:n vuotuisesta kokonaisrahoituksesta, komissio ehdottaa vuosittaisen rahoitusosuutensa rajoittamista kyseisenä vuonna enintään 300 000 euroon.

Täysimääräinen ja oikeudenmukainen kuuleminen

IASB:n toimintaperiaatteena on myös se, että laaja intressitahojen kuuleminen parantaa sen standardien laatua. Kuuleminen voidaan toteuttaa monin eri tavoin, muun muassa yksittäisinä tapaamisina ja kenttätöinä. Jotkin kuulemismenettelyt ovat pakollisia, esimerkiksi kaikkien ehdotettujen uusien standardien luonnosten, standardeihin ehdotettujen muutosten tai ehdotettujen tulkintojen lähettäminen julkiselle lausuntokierrokselle, joilla on tietty vähimmäiskesto.

Vastuuvollisuus

IASB on sitoutunut vastuuvollisuuden periaatteeseen ja arvioi ehdotettujen uusien vaatimusten todennäköisiä kustannuksia ja etuja tai vaikutuksia uuden tai muutetun standardin koko kehitysprosessin ajan. IASB hyväksyy ja julkaisee näkemyksensä todennäköisistä vaikutuksista.

IASB julkaisi marraskuussa 2014 vaikutusten analysoinnista vastaavan neuvoa-antavan ryhmän (*Effects Analysis Consultative Group*) raportin. Ryhmä oli perustettu antamaan IASB:lle neuvoja parhaista käytänteistä uuden standardin todennäköisten vaikutusten arvioinnissa sekä lisäämään samalla luottamusta IASB:n prosesseihin ja tehostamaan niitä. Neuvoa-antavan ryhmän suositusten mukaan IASB:n olisi muun muassa lujitettava analysointia ja tiivistettävä yhteyksiä kaikkiin sidosryhmiin, mukaan lukien kansalliset standardien laatijat ja valvontaviranomaiset. Suosituksia ollaan nyt panemassa täytäntöön.

2.2. IASB:n tärkeimmät saavutukset vuonna 2014

IASB julkaisi vuonna 2014 kaksi merkittävää uutta standardia: IFRS 9 *Rahoitusinstrumentit* ja IFRS 15 *Myyntituotot asiakassopimuksista*. Lisäksi IASB jatkoi monien muiden tärkeiden hankkeiden työstämistä, erityisesti vuokrasopimuksia ja vakuutus sopimuksia koskevia hankkeita sekä käsitekehystä (jota käsitellään 2.3 jaksossa).

a) IFRS 9 Rahoitusinstrumentit

IASB julkaisi IFRS 9:n *Rahoitusinstrumentit* heinäkuussa 2014 asianmukaisen menettelyn jälkeen. Tällä standardilla täydennettiin IASB:n reaktiota finanssikriisiin. IFRS 9 sisältää uuden mallin luokittelua ja arvostamista varten, ennakoivan mallin odotettavissa olevan tappion aiheuttamaa arvon alentumista varten ja perusteellisesti uudistetun suojauslaskentamenetelmän.

- Rahoitusvarojen arvostus määräytyy sen mukaan, kuinka ne luokitellaan. Uusi menetelmä perustuu rahoitusvaroihin kuuluvan erän rahavirtaominaisuuksiin ja yhteisön liiketoimintamalliin. Se on yhdistelty arvostusmalli, joka sisältää käypien arvojen ja hankintakustannusten käytön.
- Finanssikriisin aikana lainoihin (ja muihin rahoitusinstrumentteihin) liittyvien luottotappioiden viivästynyt merkitseminen taseeseen todettiin yhdeksi voimassa olevien tilinpäätösstandardien heikkouksista. Uusi malli arvon alentumista varten on pitkän

kehitystyön tulos. Se on IASB:n vastaus G20-maiden esittämään kritiikkiin siitä, että voimassa oleva standardi tuotti tuloksia liian vähän ja liian myöhään luottotappiovarausten saralla. IASB:n uuden mallin odotettavissa olevan tappion aiheuttamaa arvon alentumista varten odotetaan mahdollistavan odotettavissa olevien luottotappioiden oikea-aikaisemman kirjaamisen taseeseen, kun kirjaaminen ei perustu enää vain taannehtiviin tietoihin (kuten nykyisen standardin mukaan) vaan myös ajankohtaisiin ja ennakoiviin tietoihin.

- Uudella suojauslaskentamallilla yhtenäistetään kirjanpitokäsittely riskienhallintatoimenpiteiden kanssa, mikä mahdollistaa sen, että yhteisöt voivat ottaa kyseiset toimenpiteet huomioon tilinpäätöksissään.

EFRAG on julkaissut hyväksymislausunnon luonnoksen julkista kuulemista varten. Euroopan komissio odottaa EFRAGin saavan IFRS 9:ää koskevan hyväksymislausuntonsa valmiiksi vuoden 2015 jälkipuoliskolla. Lausunnossa arvioidaan standardia IAS-asetuksen kriteerien kannalta, mukaan lukien oikeaa ja riittävää kuvaa koskeva periaate, sekä sitä, onko standardi Euroopan yleisen edun mukainen. Lausunnossa tarkastellaan nimenomaisesti myös liiketoimintamalleja, volatiliteettia ja varovaisuutta. Hyväksymisprosessi jatkuu vuoden 2016 alkuun.

Hyväksymisen jälkeen IFRS-standardeja noudattavien yhteisöjen odotetaan aloittavan uuden standardin soveltamisen 1. tammikuuta 2018, vaikka on todennäköistä, että myös aikaisempi soveltaminen sallitaan IASB:n laatiman tekstin mukaisesti. Pitkähkö täytäntöönpanoaika johtuu pääasiassa uuden luottotappiomallin mukanaan tuomista merkittävistä muutoksista.

b) *IFRS 15 Myyntituotot asiakassopimuksista*

Myyntituottojen kirjaamista koskevat nykyiset standardit – IAS 18 *Tuotot* ja IAS 11 *Pitkäaikaishankkeet* – julkaistiin yli 20 vuotta sitten, ja niitä pidetäänkin nyt yleisesti puutteellisina ja vanhentuneina. Näitä kahta standardia on täydennetty vuosien mittaan useilla tulkinnoilla.

IASB julkaisi toukokuussa 2014 myyntituottojen kirjaamista koskevan uuden IFRS 15 -standardin *Myyntituotot asiakassopimuksista*. Uusi standardi, joka korvaa aiheesta annetut aiemmat standardit (IAS 11 ja 18) ja tulkinnot, kehitettiin yhdessä Yhdysvaltain tilinpäätösstandardilautakunnan (*Financial Accounting Standards Board*, FASB) kanssa. IFRS 15:n tavoitteena on parantaa myyntituottojen tilinpäätösraportointia ja tilinpäätöksiin kirjattujen tuottojen maailmanlaajuista vertailtavuutta. Uuden standardin keskeinen periaate on, että yritykset merkitsevät myyntituotot taseeseen osoituksena tavaroiden tai palveluiden siirrosta asiakkaille määrinä, jotka kuvastavat vastiketta (ts. maksua), johon yritys katsoo olevansa oikeutettu vastineena kyseisistä tavaroista tai palveluista. Uudella standardilla tehostetaan myös myyntituottojen julkistamista ja ohjeiden antamista transaktioista, joita ei aikaisemmin käsitelty kattavasti (esimerkiksi tuotot palveluista ja sopimusten muuttaminen), sekä parempien ohjeiden antamista moniosaisista järjestelyistä.

IFRS 15:n hyväksymisprosessi on parhaillaan käynnissä. EFRAGin antaman hyväksymislausunnon mukaan standardi täyttää kaikki kriteerit, mukaan lukien Euroopan yleistä etua koskeva kriteeri. EFRAG totesi erityisesti, että IFRS 15:n hyödyt ovat todennäköisesti suuremmat kuin siitä aiheutuvat kustannukset.

c) Muut hankkeiden tuottamat keskeiset saavutukset vuonna 2014

Vuokrasopimushankkeen, jota IAS työstää yhdessä Yhdysvaltain FASB:n kanssa, tavoitteena on parantaa tilinpäätösraportoinnin laatua ja vertailukelpoisuutta lisäämällä avoimuutta yhteisön vipuvaikutukseen ja sen toiminnassaan käyttämiin varoihin nähden. IASB ja FASB ovat päässeet yhteisymmärrykseen lähes kaikista tämän hankkeen osa-alueista – erityisesti vaatimuksesta, jonka mukaan vuokralleottajien on merkittävä taseeseen kaikkia vuokrasopimuksia koskevat varat ja velat, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Leasingvelat sisältävät vain taloudellisesti välttämättömät maksut. Monet sijoittajat ovat sitä mieltä, että tällaisten varojen ja velkojen jättäminen nykyisin mainitsematta voi heikentää tuntuvasti joidenkin yritysten raportointia vipuvaikutusta. Tämä uusi tilinpäätösvaatimus merkitsee sen vuoksi hyväksymisensä jälkeen merkittävää muutosta tilinpäätösraportoinnissa. IASB aikoo julkaista vuokrasopimuksia koskevan lopullisen standardin vuoden 2015 loppuun mennessä.

Vakuutusopimushankkeen tavoitteena on lisätä avoimuutta alalla tällä hetkellä noudatettaviin moninaisiin tilinpäätöskäytäntöihin nähden. IASB julkaisi kesäkuussa 2013 vakuutusopimuksia koskevan tarkistetun standardiluonnoksen. Luonnoksesta saatu palaute osoitti laajaa kannatusta vakuutusopimusten nykyarvon määrittämisperiaatteelle, joka kattaa kaikki saatavilla olevat tiedot tavalla, joka on linjassa markkinatietojen kanssa. Myös erimielisyyttä ilmeni kuitenkin erityisesti tulosraportoinnista, ja lisäksi oltiin huolissaan menettelyn monimutkaisuudesta. IASB on nyt saanut suurelta osin päätökseen sellaisten sopimusten käsittelyn, jotka eivät oikeuta ylijäämään⁴, mutta jatkaa edelleen ylijäämään oikeuttavien sopimusten laskentamallin käsittelyä. IASB aikoo saada asian käsittelyn päätökseen lähikuukausina ja julkaisee sen jälkeen lopullisen standardin.

2.3. Tarkistetun käsitekehityksen kehittäminen

IASB julkaisi 28. toukokuuta 2015 luonnoksen, jossa ehdotetaan muutoksia sen käsitekehitykseen. Käsitekehityksessä kuvaillaan yleistä tarkoitusta palvelevan tilinpäätösraportoinnin käsitteitä. Kyseiset käsitteet auttavat IASB:tä kehittämään ja tarkistamaan standardeja, tilinpäätösten laatijoita kehittämään ja valitsemaan tilinpäätöksen laatimisperiaatteet sekä kaikkia osapuolia ymmärtämään ja tulkitsemaan standardeja. Luonnoksessa käsitellään muun muassa varovaisuutta, luotettavuutta, johtamista, yhteisön liiketoimintamallia, ”sisältö ennen muotoa” -periaatetta ja pitkäaikaisia sijoituksia.

Varovaisuus

Luonnoksessa ehdotetaan varovaisuuden käsitteen palauttamista käsitekehitykseen.

⁴ Sopimukset, joissa vakuutuksenottajat eivät ole oikeutettuja korko- ja pääomavoittoihin, jotka vakuutuksenantaja on saanut suoritetuista vakuutusmaksuista.

Varovaisuutta kuvaillaan epävarmuuden vallitessa suoritettavan harkinnan edellyttämäksi varovaisuudeksi. On totta, että varovaisuus voi johtaa epäsymmetriaan saamisten, tulojen ja velkojen sekä kulujen kirjaamisessa. On myös syytä huomata, että vaikka termi ”varovaisuus” poistettiin käsitekehyksestä vuonna 2010, IASB on väittänyt koko ajan, että varovaisuus on otettu huomioon sen standardeissa. On todennäköistä, että aiheesta käydään vielä lisäkeskusteluita, jotta voidaan arvioida, täyttääkö luonnos eri osapuolten odotukset.

Luotettavuus

Ennen vuotta 2010 luotettavuus yksilöitiin käsitekehyksessä yhdeksi hyödyllisten taloudellisten tietojen ominaisuuksista. IASB korvasi kuitenkin tämän käsitteen vuonna 2010 käsitteellä, jonka mukaan hyödyllisten taloudellisten tietojen olisi esitettävä todenmukaisesti sitä, mitä niiden väitetään esittävän (”todenmukainen esittäminen”).

Jotkin IASB:n sidosryhmistä ovat olleet huolissaan tästä muutoksesta. Sen vuoksi luonnoksessa pyritään käsittelemään näkökohtia, joita IAS uskoo sidosryhmien halunneen tuoda esiin ilmaistessaan huolensa luotettavuudesta. Luonnoksessa oleva todenmukaisen esittämisen kuvaus on pääosin sama kuin luotettavuuden kuvaus ennen vuotta 2010 käytetyssä käsitekehyksessä. Luonnoksen mukaan täysin todenmukainen esittäminen edellyttää täydellisyyttä, puolueettomuutta ja virheettömyyttä.

Luonnoksessa käsitellään laajemmin tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, että käyttäjät voivat luottaa taloudellisten tietojen esittävän todenmukaisesti sitä, mitä niiden väitetään esittävän. IASB:n mukaan termin ”luotettavuus” palauttaminen käsitekehykseen on tämän vuoksi tarpeellista. Jotkin sidosryhmät (mukaan lukien mahdollisesti EFRAG, joka ei kuitenkaan aio julkistaa lausuntokirjeensä lopullista versiota ennen syksyä) saattavat kuitenkin olla edelleen sitä mieltä, että termi ”luotettavuus” kannattaisi palauttaa suoranaisemmin käsitekehykseen.

Liiketoimintamalli

Luonnoksen mukaan tilinpäätösten tarkoituksenmukaisuutta voidaan lisätä, jos IASB ottaa standardeja laatiessaan huomioon sen, kuinka yhteisöt harjoittavat liiketoimintaansa. Tällä muutoksella, joka myötäilee EFRAGin kantaa, halutaan ottaa huomioon asema, joka liiketoimintamallilla olisi oltava sen määrittämisessä, kuinka eri erät arvostetaan tuloslaskelmassa ja taseessa.

”Sisältö ennen muotoa” -periaate

Luonnoksessa palautetaan käsitekehykseen ”sisältö ennen muotoa” -periaate, mikä on myönteistä, koska transaktioiden taloudellisten seurausten esittäminen on välttämätöntä.

Pitkäaikaiset sijoitukset

Laatiessaan luonnosta IASB päätteli, että siihen sisältyvä ehdotuspaketti tarjoaa riittävät välineet, joiden avulla IASB voi ottaa asianmukaisesti huomioon sekä pitkäaikaisten sijoittajien tietotarpeet että sen, kuinka yhteisön olisi kirjattava pitkäaikaiset sijoitukset. On myönteistä, että IASB on tarkastellut tätä aihetta erikseen. On kiinnitettävä huomiota kysymykseen siitä, ovatko pitkäaikaiset sijoittajat IASB:n kanssa samaa mieltä tästä aiheesta.

3. EFRAG

3.1. Oikeaa ja riittävää kuvaa koskeva periaate ja EFRAGin uudesta yleistä etua koskevasta IFRS-standardista laatimien vaikutustenarviointien lujittaminen

EFRAG osallistuu koko standardointiprosessiin kommentoimalla IASB:n lausuntoja ja tekemällä alustuksia vauhdittaakseen vuoropuhelua tärkeistä tilinpäätöskysymyksistä. Kommentointi ja ennakoiva toiminta ovat olennaisia sen varmistamiseksi, että Euroopassa vallitsevat näkemykset tilinpäätösraportoinnin kehityksestä ilmaistaan asianmukaisesti ja selkeästi standardointiprosessissa, jotta lopulliset standardit olisivat eurooppalaiselta kannalta tarkoituksenmukaisia.

Ennen hallintouudistuksen toteuttamista EFRAG keskittyi hyväksymisarvioinneissaan siihen, täyttivätkö IFRS-standardit kaikki IAS-asetuksen tekniset kriteerit, ts. mahdollistivatko ne merkityksellisen, luotettavan, vertailukelpoisen ja ymmärrettävän tilinpäätösraportoinnin eivätkä olleet ristiriidassa tilinpäätösdirektiivissä ja entisissä 4. ja 7. yhtiöoikeusdirektiiveissä vahvistetun oikeaa ja riittävää kuvaa koskevan periaatteen kanssa. Lisäksi EFRAG antoi komissiolle mahdollisten uusien IFRS-lausuntojen kustannusten ja hyötyjen tasapainoa koskevan arvioinnin, johon komissio voi tukeutua tehdessään hyväksymispäätöksensä. Maystadtin raportin suositusten mukaisesti EFRAG on tehostanut myös sen arviointia, ovatko uudet tai ehdotetut tilinpäätösraportointivaatimukset yleisen edun mukaisia. Tämä kattaa myös vuorovaikutuksen rahoitusvakauden ja talouskasvun kanssa.

Maystadtin raportissa suositetaan myös, että EFRAGia voitaisiin pyytää analysoimaan hyväksymislausunnoissaan perusteellisemmin varovaisuuden periaatteen noudattamista. EFRAGin hallintoneuvosto on keskustellut perusteista, joilla se laatisi erillisen arvioinnin varovaisuudesta hyväksymisprosessissa. Se on vastaavasti keskustellut IASB:n käsitekehystä koskevan julkisen kuulemisen yhteydessä tarkoituksenmukaisesta tavasta palauttaa käsite ”varovaisuus” käsitekehykseen. Alustava päätelmä on, että varovaisuuden olisi katettava sekä epävarmuuden vallitessa suoritettavan harkinnan edellyttämä varovaisuus että käsitys, jonka mukaan joissakin tilanteissa voi olla asianmukaista, että voittojen ja tappioiden kirjaamisessa on epäsymmetriaa.

Kuultuaan tilinpäätöskysymysten sääntelykomiteaa (ARC) komissio yksilöi IFRS 9:ää *Rahoitusinstrumentit* koskevassa hyväksymislausuntopyynnössään useita erityisaiheita, mukaan lukien yleiseen etuun liittyvät kysymykset, joista tarvitaan EFRAGin laatima analyysi. Komissio pyysi EFRAGia arvioimaan kyseistä standardia erityisesti varovaisuuden käsitteen kannalta. Se pyysi myös arviointia käyvän arvon käytöstä ja siitä, voisivatko tehdyt muutokset vaikuttaa haitallisesti rahoitusvakauteen. EFRAG aloitti hyväksymislausunnon työstämisen jo vuonna 2014. Se julkaisi 4. toukokuuta hyväksymislausuntoluonnoksen, jossa se pyysi sidosryhmiä ottamaan kantaa arviointiin, jonka se oli laatinut standardista EU:n teknisten kriteereiden kannalta, ja arviointiinsa siitä, onko IFRS 9 Euroopan yleisen edun mukainen.

Vuoden 2014 aikana EFRAG alkoi valmistella hyväksymislausuntoa toisesta tärkeästä standardista⁵: IFRS 15:sta *Myyntituotot asiakassopimuksista*. Hyväksymislausuntoluonnoksessa osapuolilta tiedusteltiin muun muassa, oliko niillä syytä uskoa, että IFRS 15 olisi ristiriidassa Euroopan yleisen edun kanssa. Viimeistellesään hyväksymislausuntoa EFRAG otti huomioon osapuolilta saamansa palautteen ja katsoi, että uusi standardi oli Euroopan yleisen edun mukainen, koska IFRS 15:n voitiin odottaa vaikuttavan myönteisesti pääomakustannuksiin eikä EFRAG ollut havainnut, että sillä olisi mahdollisesti kielteisiä vaikutuksia Euroopan talouteen. Tämä arviointi sisältyi maaliskuussa 2015 julkaistuun lopulliseen hyväksymislausuntoon.

Vuonna 2014 EFRAG osallistui IASB:n kuulemismenettelyyn ja julkaisi lausuntokirjeen kaikkia IASB:n lausuntoja, mukaan lukien käsitekehys, koskeneen julkisen kuulemisen jälkeen. Lisäksi EFRAG kävi edelleen keskusteluita vuokrasopimushankkeesta ja IFRS 4:ää – Vakuutus sopimukset koskevasta hankkeesta.

3.2. Tilinpäätösmallien ja taloudellisten mallien sekä niitä koskevien näkemysten moninaisuus Euroopan unionissa

EFRAG on noudattanut perustamisestaan lähtien avointa oikeudenmukaista menettelyä, jota on kehitetty edelleen ajan mittaan. Tällä oikeudenmukaisella menettelyllä annetaan kaikille eurooppalaisille tahoille tilaisuus esittää näkemyksiään EFRAGille ja varmistetaan, että tilinpäätösmallien ja taloudellisten mallien sekä niitä koskevien näkemysten moninaisuus otetaan huomioon ja uudet IFRS-standardit vastaavat unionin tarpeita. Osana oikeudenmukaista menettelyään EFRAG julkaisee alustavia kannanottoja julkista kuulemistä varten, tekee kenttäkokeita ja muunlaisia vaikutusanalyyssejä, järjestää tiedotustapahtumia ja toteuttaa erityisiä kyselytutkimuksia, julkaisee tutkimusten tulokset palautelausunnoissa ja julkaisee lopulliset kantansa. Vuonna 2014 EFRAG julkaisi lausuntokirjeet ja palautelausunnot kaikista IFRS-standardeja koskevista ehdotuksista.

EFRAGin hallintoneuvoston ja teknisen asiantuntijaryhmän kokoukset ovat julkisia, ja kokousten asialistat ja yhteenvedot sekä EFRAGin hallintoneuvoston kokousten asialistojen tausta-asiakirjat julkaistaan EFRAGin verkkosivustolla. Keskusteluissa käytetään lisäksi EFRAGin standardointielinten neuvoa-antavan foorumin (*Consultative Forum of Standard Setters*, CFSS) ja EFRAGin erityistyöryhmien antamia tietoja. EFRAGin käyttäjäpaneelilta saadut tiedot ovat keskeisessä asemassa EFRAGin työn kannalta. Näiden tietojen määrä on lisääntynyt, sillä käyttäjiä kuullaan entistä laajemmin vuonna 2012 käynnistetyn käyttäjien tiedotusohjelman ansiosta. Näiden ryhmien sekä EFRAGin hallintoneuvoston ja teknisen asiantuntijaryhmän monipuolinen kokoonpano sekä maantieteellisen että ammatillisen taustan kannalta on oikeudenmukaisen menettelyn ohella tae siitä, että EFRAG ottaa asianmukaisesti huomioon kaikki eri näkökulmat.

⁵ Vuonna 2014 EFRAG antoi hyväksymislausunnon monesta muusta (pienemmästä) hankkeesta.

EFRAG tekee kenttätöitä (muun muassa kysely- ja aineistotutkimuksia, kenttäkokeita⁶ sekä seminaareja ja haastatteluita) standardointimenettelyn eri vaiheissa yhteistyössä Euroopan maiden⁷ kansallisten standardointielinten kanssa. Kenttäkokeiden tarkoituksena on arvioida ehdotettujen muutosten vaikutuksia osana EFRAGin asianmukaista menettelyä. Lisäksi kokeiden tulokset otetaan huomioon valmisteilla olevissa lopullisissa standardeissa. EFRAGin kenttätö edistää näyttöön perustuvaa standardointia.

3.3. Hallinnonuudistuksen toteutus Maystadtin raportin suosituksen jälkeen

Komissio antoi heinäkuussa 2014 kertomuksen⁸ Euroopan parlamentille ja neuvostolle EFRAGin uudistuksen edistymisestä. Komissio teki myönteiset päätelmät tähän mennessä saavutetusta edistymisestä.

Uudistus piti sisällään EFRAGin perussäännön ja työjärjestyksen perusteellisen tarkistamisen EFRAGin legitiimiyttä ja edustuksellisuutta parantavan uuden hallintorakenteen perusteella. EFRAGin perussääntö ja työjärjestys tarkistuksineen hyväksyttiin 16. kesäkuuta 2014, ja ne tulevat voimaan 31. lokakuuta 2014. EFRAGin hallintoneuvoston jäsenet nimettiin vuoden 2014 kesäkuun ja lokakuun lopun välisenä aikana. Heidät nimitettiin 31. lokakuuta 2014.⁹ EFRAG laajensi samana päivänä jäsenistöään¹⁰. Uusi hallintorakenne otettiin käyttöön marraskuussa 2014, josta lähtien EFRAGin hallintoneuvosto pitää kokouksia kuukausittain. Komissio nimeää hallintoneuvoston puheenjohtajan kuultuaan Euroopan parlamenttia ja neuvostoa. Tällä hetkellä yksi hallintoneuvoston jäsenistä toimii puheenjohtajana viralliseen nimittämiseen saakka.

EFRAGin hallintoneuvosto tekee kaikki päätöksensä yksimielisesti tarkasteltuaan EFRAGin oikeudenmukaisen menettelyn tuloksia. Komissio, Euroopan valvontaviranomaiset ja Euroopan keskuspankki ovat osallistuneet hallintoneuvoston keskusteluihin tarkkailijoina. Komissio varmistaa, että tilinpäätöskysymysten sääntelykomitea antaa tietoja EFRAGille, tai pyytää siltä tarvittaessa erityisiä arviointeja.

4. PIOB – RAHOITUKSEN MONIPUOLISTAMISESSA SAAVUTETTU EDISTYMINEN VUONNA 2014

⁶ Näitä ovat myös testit, joissa tarkastellaan ehdotettujen, alustavien ja lopullisten vaatimusten soveltamista voimassa oleviin sopimuksiin ja transaktioihin tulosten laadun ja/tai vaatimusten ymmärrettävyyden ja täytännönpanoedellytysten arvioimiseksi.

⁷ Erityisesti Ranska, Saksa, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁸ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-396-EN-F1-1.Pdf>

⁹ EFRAGin hallintoneuvoston väliaikainen puheenjohtaja valittiin hallintoneuvoston jäsenten keskuudesta hoitamaan tehtävää, kunnes EU:n toimielimet nimeävät puheenjohtajan virallisesti.

¹⁰ EFRAGilla on tällä hetkellä 16 jäsentä: Eurooppalaiset sidosryhmäorganisaatiot: BusinessEurope, Euroopan osuuspankkiliitto (EACB), Euroopan pankkiyhdistysten liitto (EBF), Euroopan tilinpitäjien ja tilintarkastajien liitto (EFAA), European Federation of Financial Analyst Societies (EFFAS), Euroopan säästöpankkiryhmittymä (ESBG), Euroopan tilintarkastajaliitto (FEE) ja Euroopan vakuutusjärjestö (Insurance Europe). Kansalliset organisaatiot: Tanska, Ranska, Saksa, Italia, Alankomaat, Norja, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

On yleisesti hyväksyttyä, että elimiä, jotka hoitavat yleisen edun mukaisia tehtäviä, olisi rahoitettava siten, että ne säilyttävät riippumattomuutensa. PIOB, joka vastaa kansainvälisten tilintarkastusstandardien (*International Standards on Auditing*, ISA) hyväksymisprosessin valvonnasta ja muista kansainvälisen tilintarkastajaliiton (IFAC) yleisen edun mukaisista toiminnoista, on yksi tällaisista elimistä. Sen lisäksi, että rahoituslähteiden asianmukainen monipuolistaminen auttaa takaamaan tämän riippumattomuuden, se lujittaa osaltaan käsitystä kyseisten elinten riippumattomuudesta. Lakisääteisen tilintarkastuksen alalla rahoituksen monipuolistamisen tarve tunnustettiin kansainvälisesti IFACin uudistamisen yhteydessä vuonna 2003, jolloin laadittiin suunnitelma PIOB:n perustamisesta. Myös IFACin hallintouudistuksen valvonnasta vastaava kansainvälinen seurantaryhmä on aina puoltanut rahoituksen monipuolistamista.

Alkaen perustamisestaan vuonna 2005 aina vuoteen 2010, jolloin päätöksellä 716/2009/EY perustettu yhteisön rahoitusohjelma otettiin käyttöön, IFAC vastasi yksin PIOB:n rahoittamisesta lukuun ottamatta joitakin luontoissuorituksia. IFACin kunakin vuonna käyttöön asettamat varat muodostavat IFACin takaaman enimmäisrahoitusosuuden, joka asetetaan PIOB:n saataville ilman mahdollisuutta lisärahoitukseen IFACilta. EU:n vuosina 2010–2014 antama rahoitusosuus on saanut myös eräät muut avunantajat osallistumaan PIOB:n rahoittamiseen. Muilta avunantajilta kuin IFACilta saatujen rahoitusosuuksien tarkoituksena on korvata osa IFACin rahoituksesta ja pienentää siten sen rahoitusosuutta kyseisenä vuonna. Ihannetapauksessa IFACin rahoitusosuus PIOB:n vuotuisista kokonaismenoista olisi pienennettävä alle 50 prosenttiin.

Vuonna 2014 PIOB:n menot olivat 1 502 850 euroa. IFACin osuus oli 874 540 euroa eli 58 prosenttia kokonaismäärästä. Euroopan komissio osallistui 272 000 euron osuudella, joka on 18 prosenttia kokonaismäärästä. ADAAn (*Abu Dhabi Accountability Authority*) osuus oli 120 000 euroa, joka on 8 prosenttia kokonaismäärästä. IOSCON osuus oli 100 000 euroa eli 7 prosenttia kokonaismäärästä. BIS (*Bank for International Settlements*) antoi 55 000 euroa, joka on 4 prosenttia kokonaismäärästä. Yhdistyneen kuningaskunnan FRC (*Financial Reporting Council*) osallistui 40 000 euron osuudella, joka on 3 prosenttia kokonaismäärästä. Jäljelle jäävä 5 478 euron osuus rahoitettiin korkotuloilla.

Asetuksen 9 artiklan 5 kohdassa säädetään, että jos IFACin rahoituksen osuus on tietynä vuonna yli kaksi kolmasosaa PIOB:n vuotuisesta kokonaisrahoituksesta, komissio ehdottaa vuosittaisen rahoitusosuutensa rajoittamista kyseisenä vuonna enintään 300 000 euroon. Vuonna 2014 näin ei tapahtunut, koska i) IFACin rahoitusosuus oli vähemmän kuin kaksi kolmasosaa PIOB:n vuotuisesta kokonaisrahoituksesta ja ii) komission rahoitusosuus oli pienempi kuin 300 000 euroa, eli 272 000 euroa. Koska asetuksessa IFACin rahoitukselle säädetty kriittinen kynnyisarvo ei ole ylittynyt, komission ei ole tarpeen tarkistaa PIOB:lle antamaansa vuotuista rahoitusosuutta.

5. PÄÄTELMÄT

IFRS-säätiö

IASB sai vuonna 2014 valmiiksi kaksi tärkeää standardia, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä tilinpäätösten käyttäjille. Nämä ovat IFRS 9 *Rahoitusinstrumentit* ja IFRS 15 *Myyntituotot asiakassopimuksista*. Lisäksi IASB edistyi tuntuvasti eräiden muiden tärkeiden hankkeiden toteuttamisessa. IFRS 15:n tarkoituksena on antaa yrityksille kattavampaa ja ajantasaisempaa ohjeistusta myyntituottojen merkitsemisestä taseeseen. IFRS 15:n hyväksymismenettely on nyt käynnissä EFRAGin annettua kyseisestä standardista myönteisen arvion. IFRS 9:stä *Rahoitusinstrumentit* EFRAG julkaisi 4. toukokuuta 2015 myönteisen hyväksymislausuntoluonnoksen, ja sen odotetaan saavan lausunnon lopullisen version valmiiksi vuoden 2015 jälkipuoliskolla.

Lisäksi IFRS-standardeja arvioidaan seuraavien seikkojen kannalta:

- Otetaanko IFRS-standardeissa asianmukaisesti huomioon erilaiset liiketoimintamallit: IFRS 9:ssä tunnustetaan nimenomaisesti liiketoimintamallien tärkeä merkitys rahoitusinstrumenttien arvostamisen määrittämisessä. EFRAGin lopullisessa hyväksymislausunnossa arvioidaan, päästäänkö standardilla tähän tavoitteeseen. IFRS 15:n katsotaan olevan riittävän joustava eri liiketoimintamallien kannalta. Käsitemuokkauksessa (ks. jäljempänä) liiketoimintamalleille annetaan aiempaa enemmän painoarvoa.
- Näkyvätkö IFRS-standardeissa liiketoimien todelliset seuraukset: EFRAG arvioi parhaillaan tätä IFRS 9:n osa-aluetta keskittyen erityisesti arvonalennustappioihin luotoista. IFRS 15 täyttää tämän vaatimuksen. Kuten jäljempänä todetaan, käsittekehikseen sisällytetään käsite ”sisältö ennen muotoa”, joka on tärkeässä asemassa taloudellisia toimien kuvaamiseksi asianmukaisesti.
- Onko IFRS-standardeissa vältetty tarpeetonta monimutkaisuutta: IFRS 9 on monimutkainen standardi. Sillä on kuitenkin yksinkertaistettu rahoitusinstrumenttien käsittelyä tilinpäätöksissä. IFRS 15 on monimutkaisempi kuin standardi, jonka se korvaa. Tämä on kuitenkin perusteltua, koska edellinen standardi ei enää ollut tarkoituksenmukainen osuvan kuvan antamiseksi nykyaikaisten liiketoimien monimutkaisuudesta. Lisäksi IFRS 9:llä korvataan sekä standardi että sen tulkinnat, joten uudet vaatimukset on sijoitettu yhteen paikkaan.
- Onko IFRS-standardeissa vältetty keinotekoisia lyhyen aikavälin ja vaihtelevia painotuksia: Tätä kysymystä käsitellään IFRS 9:ää koskevassa hyväksymismenettelyssä. Vaihtelevat painotukset vältetään tehokkaasti IFRS 15:ssä, koska se sisältää erityismääräyksiä, joita sovelletaan, kun tulevien tuottojen merkitsemiseen taseeseen liittyy epävarmuutta.

Komissio ilmoittaa toistamiseen tukevansa varovaisuuden käsitteen palauttamista käsittekehikseen ja seuraa tiiviisti komissio toistaa tukevansa uudelleen varovaisuuden käsitettä ja seuraa tiiviisti tämän asian kehittymistä sen jälkeen, kun luonnos on julkaistu vuonna 2015. Kuten hiljattain julkaistussa komission arviointikertomuksessa IAS-

asetuksesta¹¹ mainittiin, komissio on myös kehottanut IASB:ta ottamaan huomioon erilaisissa sijoittamisen aikahorisonteissa toimivien sijoittajien erityistarpeet ja tarjoamaan erityisratkaisuja erityisesti pitkäaikaisille sijoittajille laatiessaan standardeja. Komissio vaatii IASB:ta myös vahvistamaan vaikutusten arviointejaan ja koordinoimaan toimintaansa paremmin EFRAGin kanssa.

EFRAG

EFRAGin hallintouudistus toteutettiin vuonna 2014. Sen yhteydessä EFRAGille perustettiin uutena päätöksentekuelimenä uusi hallintoneuvosto, jossa julkinen ja yksityinen etu ovat tasapainoisesti edustettuina. EFRAGilla on tämän seurauksena vastedes hyvät valmiudet lujittaa kannanottojensa legitiimiyttä. Lisäksi tämä edistää merkittävästi Eurooppaa ”yhdellä äänellä puhuvan” Euroopan toteuttamista.

EFRAG otti hyväksymisarvioinneissaan huomioon sen, täyttivätkö IFRS-standardit kaikki IAS-asetuksen tekniset kriteerit. Hallintouudistuksensa jälkeen EFRAG on tehostanut myös sen arviointia, ovatko uudet tai ehdotetut tilinpäätösraportointivaatimukset yleisen edun mukaisia. Komissio on tyytyväinen siihen, että EFRAG on halukas kehittämään edelleen kapasiteettiaan standardien vaikutusten arvioimiseksi, mukaan lukien makrotaloudelliset vaikutukset, kuten haitalliset vaikutukset EU:n rahoitusvakauteen tai talouskehitykseen.

Kattavan oikeudenmukaisen menettelynsä ansiosta EFRAG kykeni laatimaan asianmukaisen arvioinnin siitä, vastasivatko luonnostellut, uudet tai muutetut kansainväliset tilinpäätösstandardit unionin tarpeita ottaen samalla huomioon tilinpäätös mallien ja taloudellisten mallien sekä niitä koskevien näkemysten moninaisuuden EU:ssa. Tämä toiminta on osoittautunut erityisen tärkeäksi IASB:n kehittäessä uusia standardeja, jolloin EFRAG on ollut keskeisessä asemassa sen varmistamisessa, että unionin tarpeet ja edut otetaan huomioon.

PIOB

PIOB:n rahoituslähteiden monipuolistaminen on edistynyt merkittävästi. IFACin tarjoaman rahoituksen osuus on yhteensä 58 prosenttia, joten alle 50 prosentin vertailuarvosta ei olla enää kaukana. IFACin rahoitusosuus jää myös selvästi alle asetuksessa säädetyn kahden kolmasosan kynnyksarvon. Tulevina vuosina komissio seuraa edelleen rahoituksen kehittymistä ja tekee yhteistyötä muiden intressitahojen ja erityisesti seurantaryhmän muiden jäsenten kanssa sen varmistamiseksi, että PIOB:lla on käytettävissään selkeä, vakaa, monipuolinen ja riittävä rahoitusjärjestelmä, jotta se voi hoitaa yleisen edun mukaisen tehtävänsä riippumattomasti ja tehokkaasti.

¹¹ http://ec.europa.eu/finance/accounting/docs/ias-evaluation/20150618-report_en.pdf