

Asia: VN/6525/2019

Lausuntopyyntö kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

TEM:n lausuntopyyntö 9.9.2020 kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä, diaarinumero: VN/6525/2019. Poliisihallituksen lausunto kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausuntoaan varten Poliisihallitus on hankkinut poliisiyksiköiltä omat lausuntonsa asiassa ja pyydettyinä lausuntonaan lausuu seuraavaa:

Työ- ja elinkeinoministeriön 1.3.2019 asettaman työryhmän mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon ja se sisältää esityksen uudesta tilintarkastuksen rinnalle käyttöönotettavasta vaihtoehtoisesta lakisääteisestä kevyemmästä tarkastuksesta (yleisluonteinen tarkastus). Muutos vapauttaisi noin puolet tällä hetkellä lakisääteisen tilintarkastuksen soveltamisalaan kuuluvista yhteisöistä valitsemaan yleisluonteisen tarkastuksen.

Mietinnön mukaan kirjanpitolain mikroyritysmääritelmän täyttävät yhtiöt (OY, KY, AY) ja osuuskunnat voisivat määrättyjen edellytysten nojalla päättää tilintarkastusta kevyemmän yleisluonteisen tarkastuksen toimittamisesta. Tarkastus perustuisi kansainväliseen standardiin yleisluonteisesta tarkastuksesta (ISRE 2400) ja sisältäisi kansallisenä lisävaatimuksen määrättyjen verotietojen vastaavuuden tarkastamisen. Tämän standardin mukainen yleisluonteinen tarkastus vaikuttaisi heikentävästi tilintarkastajien mahdollisuuksiin havaita harmaata taloutta ja muita väärinkäytöksiä.

Poliisihallitus ei kannata työryhmän mietinnön mukaista yleisluonteista tilintarkastusta. Tilintarkastuksella ja tässä tapauksessa yleisluonteisella tarkastuksella on yhteiskunnallista

merkitystä sen lisäksi, että se palvelee yrityksen omistajia ja muita keskeisiä sidosryhmiä, kuten viranomaisia ja velkojia. Yleisluonteinen tilintarkastus heikentäisi merkittävästi tilintarkastuksen ennalta estävää vaikutusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden sekä rahanpesun torjunnassa sekä olisi ristiriidassa Harmaan talouden ja talousrikostorjunnan strategian tavoitteiden kanssa.

Yleisluonteinen tarkastus ei myöskään toteuttaisi sille asetettuja tavoitteita. Yleisluonteinen tarkastus perustuu pääasiassa tilinpäätöksen tarkastamiseen. Tilintarkastuksen tuoma varmuus tilinpäätöstietojen ja niiden taustalle olevien tapahtumien oikeellisuudesta heikkenisi, kun yleisluonteisessa tarkastuksessa ei pääsääntöisesti tarkasteta yrityksen kirjanpidon tositteita, kirjauksia ja niiden yhteyttä tilinpäätöstietoihin.

Kevyemmässä tarkastuksessa laaditaan lausunto, joka perustuu tilinpäätöksen tarkastukseen ilman varsinaisen kirjanpidon ja hallintoaineiston tarkastamista. Ehdotus johtaisi siihen, että ulkopuolisten tahojen, kuten sidosryhmien ja viranomaisten, tulisi siis luottaa kertomuksiin, jotka eivät todellisuudessa perustu kirjanpidon kokonaisvaltaiseen tarkastamiseen. Kevyemmällä tarkastuksella ei kirjausketjujen toteutumista lainkaan todennettaisi (KPL2:6).

Lähtökohtaisesti kevennetty tarkastus kohdistuisi pelkästään tilinpäätökseen ja verotustietoihin. Harmaan talouden torjunnan kannalta aivan olennaisessa asemassa ovat kuitenkin, näiden lisäksi, pääkirjanpidot, tositteet, sopimukset, hallinnon pöytäkirjat yms., jotka tulisi ottaa huomioon myös kevennetyssä menettelyssä. Valvonnan kohdistamisen kannalta olisi myös tärkeää, että tilintarkastuksen varmennusmuodosta tehtäisiin merkintä kaupparekisteriin tai verohallinnon ylläpitämään rekisteriin.

Jatkovalmistelussa voisi ottaa harkittavaksi kevennetyjen tarkastusten vaihtoehtoiksi velvollisuutta teettää kirjanpito yhteisön ulkopuolella, auktorisoidussa tilitoimistossa tai auktorisoidulla kirjanpitäjällä. Samalla voisi pohtia sitä, olisiko kevennetyn tarkastuksen valinneiden yhteisöjen osalta avattava verohallinnolle katseluoikeus yhteisön pankkitileille.

Talousrikosten tutkinnassa havainnot tehdään pääasiallisesti tositekohtaisen tarkastuksen perusteella. Ilman tositekohtaista tarkastusta virheiden havaitseminen on käytännössä erittäin vaikeaa. Tilintarkastetussa yhtiössä voidaan lähtökohtaisesti luottaa siihen, että tarkastuskohteen kirjanpito, tilinpäätös ja hallinto on hoidettu säännösten edellyttämällä tavalla niiden tilikausien osalta, joilta se on tehty. Yleisluonteisesti tarkastetuissa yhtiöissä esitutkinnan työmäärä tulisi lisääntymään, koska näissä tapauksissa tarkastus edellyttäisi tositekohtaista tarkastusta myös yleisluonteisesti tarkastettujen tilikausien osalta. Näin resurssisidonaisuus ja kustannukset lisääntyisivät viranomaispuolella.

Ehdotuksen mukaan myöskään yrityksen hallinnon tarkastusta ei suoritettaisi, minkä vuoksi yrityksen johdon päätösten lainmukaisuuteen ei kohdistuisi ulkopuolista valvontaa. Ehdotus ei

keventäisi hallinnollista taakkaa eikä kustannuksia. Ehdotus heikentäisi merkittävästi tilinpäätösten luotettavuutta ja siten myös tilintarkastuksen merkitystä yrityksille ja yhteiskunnalle. Hallinnon tarkastuksen osalta tulisi edelleen minimissään tarkastaa, että OYL:n mukaiset kokoukset on pidetty, jos ei sisältöön tarkastus ulottuisikaan.

Talousrikostutkinnan kohteet ovat useimmiten uudistuksessa tarkoitettuja pieniä yrityksiä, joissa johto ja omistus ovat yhtä. Tilintarkastus suojaa näissä yrityksissä yhteiskunnan yleistä etua. Tilintarkastuksen ennalta estävä vaikutus harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa laskee, kun kiinnijäämisriski pienenee.

Ehdotus heikentäisi myös tilintarkastajan mahdollisuuksia havaita rahanpesuun liittyvää toimintaa, josta olisi tehtävä ilmoitus Rahanpesun selvittelykeskukselle. Tilintarkastajat tekevät vähän rahanpesuilmoituksia ja uudistus vähentäisi ilmoituksia entisestään.

Ehdotuksen taustalla oleva ISRE 2400-standardi ei sellaisenaan sovellu käytettäväksi. Standardiin tehtävistä lisäyksistä huolimatta yleisluonteisen tarkastuksen ei ole tarkoitus antaa tilintarkastukselta edellytettävää kohtuullista varmuustasoa. Rajoitettu varmuustaso tarkoittaa käytännössä sitä, että tarkastus tehdään suppeampana, jolloin tilintarkastajan vastuu yrityksen kirjanpidon ja tilinpäätöksen tietojen oikeellisuuden varmentajana vähenee.

Ehdotus johtaisi siihen, että tilintarkastajan vahingonkorvausvastuu ja toiminnan moitittavuus laskisi. Jos yleisluonteisella tarkastuksella ei riittävästi varmistuta tilinpäätöksen ja kirjanpidon oikeellisuudesta, tarkastus ei olisi kenenkään näkökulmasta hyödyllinen. Tilintarkastajille tulisi talousrikostorjunnan näkökulmasta, säätää erityinen velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytöksistä viranomaisille.

Esityksen 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on perusteltu lainvastaisten ja vahingonkorvausta aiheuttaneiden tilanteiden johdosta syntyvän huomautusvelvollisuuden poisjättämistä sillä, että ne saattavat johtaa olennaisiin virheisiin tilinpäätöksessä, jolloin ne saattaisivat vaikuttaa tarkastuksesta annetun kertomuksen muotoon. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että velallisen epärehellisyyteen liittyvät laittomat varojen nostot voidaan tehdä useamman tilikauden aikana, jolloin alkuaikojen varojen nostot saattavat jäädä vielä alle tilintarkastuksessa käytettävien, kertomuksen muotoon vaikuttavien olennaisuusrajojen alle. Ennalta ehkäisevä vaikutus tulisi kuitenkin säilyttää siten, että jo alkuvaiheessa laittomasti nostettujen varojen ollessa vielä mahdollisesti alle tilintarkastuksen olennaisuusrajan, tulisi niistä kuitenkin maininta julkiseen tilintarkastajan antamaan kertomukseen. Näillä perusteilla esitetään seuraavaa lisäystä esityksen 4 §:ään: Yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavassa kertomuksessa on huomautettava siitä, jos tilintarkastajan tietoon on tullut tämän lain 3 luvun 5 § 5 momentissa mainittuja seikkoja.

Tilintarkastuksiin liittyvän epäkohdan muodostaa se, että ehtojen täytyttyä, tilintarkastaja on tietoisesti jätetty kokonaan valitsematta tai tilintarkastustoimeksianto on tekemättä. Laiminlyöntiä ei ole kuitenkaan säädetty rangaistavaksi. Olisikin tärkeää, että nyt TTL:a muutettaessa, laiminlyönti säädettäisiin rangaistavaksi teoksi.

Ehdotus ei ole saanut työryhmässä sellaista yksimielisyyttä, että lisärajoitteiden lisääminen esitettyyn soveltamisalaan, lisävaatimukset varmennuksen sisältöön ja verotietojen vastaavuuden varmistamisen yksityiskohdat, olisivat riittäviä toimenpiteitä ehdotuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Sisäministeriön ja useiden muiden tahojen edustajajäsenet ovat jättäneet eriävät mielipiteensä, joissa pääasiassa vastustetaan yleisluonteisen tarkastuksen käyttöönottoa mikroyrityksissä ehdotuksen mukaisena.

Poliisihallitus yhtyy sisäministeriön poliisiosaston 4.6.2020 asiassa antamaansa eriävään mielipiteeseen. Työryhmän tavoitteiden toteutuminen ehdotetussa muodossaan näyttää varsin epätodennäköiseltä ja esitettyjen muutosten vaikutukset yritystoiminnan ja yhteisöjen valvontajärjestelmään voisivat olla negatiivisia tavoiteltavaan hyötyyn nähden.

Työryhmän ehdottamien muutosten positiiviset vaikutukset, kuten yrityksille tavoiteltavien kustannusten aleneminen jäisivät varsin vähäisiksi, samalla kun riski negatiivisista vaikutuksista kasvaisivat, kuten viranomaisten resurssidonnaisuus ja kustannukset; harmaan talouden, talousrikollisuuden ja rahanpesun määrä sekä yrityksen vastuukysymyksiin liittyvät epäselvyydet.

Poliisiylitarkastaja Heikki Lausmaa

Poliisitarkastaja Arto Hankilanoja

Koskela Marianna

Poliisihallitus - Poliisihallituksen lausunnonantajat: poliisiylitarkastaja Heikki Lausmaa sekä poliisitarkastaja Arto Hankilanoja