

Asia: VN/6525/2019

Lausuntopyyntö kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO KEVYEMMÄN TARKASTUKSEN KÄYTTÖÖNOTTOA VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Suomen Tilintarkastajat ry (ST) kiittää mahdollisuudesta lausua kevyemmän tarkastuksen työryhmän mietinnöstä (TEM 2020: 38) ja esittää lausuntonaan seuraavan.

Lausunto on kaksiosainen. Lausunnon ensimmäisessä osassa käsittelemme kevyempää tarkastusta (yleisluonteinen tarkastus) ja lausunnon toisessa osassa tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:ään ehdotettuja muutoksia (standardimaininnat tilintarkastuskertomuksessa).

Yleishuomioina mainitsemme lisäksi, että mietinnössä olisi voitu esittää ratkaisuja tilintarkastajan valitsemisvelvollisuuden noudattamisen seuraamisesta. Nykyään tilintarkastaja jää syystä tai toisesta monelta yritykseltä valitsematta tilanteessa, jossa yrityksen tulisi lainsäädännön nojalla valita tilintarkastaja. Jo tämän velvoitteen täyttäminen itsessään osoittaa yritykseltä halua hoitaa velvoitteitaan. Tilintarkastajan valitsemisen laiminlyönnin tulisi johtaa viranomaistoimenpiteisiin. Näin saataisiin ennaltaehkäistyä myös harmaan talouden toimijoiden määrän kasvamista.

Toiseksi kiinnitämme huomiota myös hyvän tilintarkastustavan soveltamiseen pienyhteisöissä. Näiden niin sanottujen pk-yritysten tarkastuksiin mietinnössä ei esitetä ratkaisuja ja siksi se jää jatkovalmistelussa ratkaistavaksi. ST on mielellään mukana näissä keskusteluissa.

OSA I: Mietinnössä esitetty luonnos kevyemmäksi tarkastukseksi

Työryhmämietinnössä esitetään sääntelymalli, jonka mukaan kirjanpitolain mukainen mikroyritys, joka on yhteisömuodoltaan osakeyhtiö, avoinyhtiö, kommandiittiyhtiö tai osuuskunta, voisi valita tilintarkastuksen sijaan yleisluonteisen tarkastuksen. Sääntelymallin mukaan yleisluonteisen tarkastuksen tekisi aina tilintarkastaja.

ST kannattaa mietinnössä esitetyn sääntelymallin perusratkaisua, jossa tilintarkastaja voisi tehdä mikroyrityksille yleisluonteisen tarkastuksen. Pidämme perusteltuna muistiossa valittua linjausta, jonka mukaan tilintarkastajan valitsemisvelvollisuus yrityksissä säilyy nykyisellään. Olemme samaa mieltä mietinnössä esitetyn kanssa myös siitä, että myös yleisluonteisen tarkastuksen tekisi varmentamisen ammattilainen eli tilintarkastaja.

ST esittää mietinnössä esitettyyn sääntelymalliin kuitenkin huomioita, jotka mielestämme tulisi huomioida hankkeen jatkokäsittelyssä. Tältä osin mietintöä kohtaan esitettyä kritiikkiä ei pidä tulkita siten, etteivät tilintarkastajat olisi valmiudessa tehdä myös esitettyjä laissa säädettyjä tarkistustoimenpiteitä. Huomiot esitetään tässä siksi, koska ST katsoo niiden ainakin osittain vaarantavan hankkeen taustalla olevan tavoitteen saavuttamisen. Hankkeen yhtenä ajurina on ollut mikroyritysten tilintarkastusvelvoitteen keventäminen. Jotta tällaisen keventämisen saavuttaminen nyt esitetyllä yleisluonteisella tarkastuksella olisi mahdollista, tulee sääntelymallissa esitettyjen niin sanottujen kansallisten lisäysten tarpeellisuutta mielestämme arvioida uudelleen.

Soveltamisalarajaus

ST kannattaa mietinnössä esitettyä verovelkarekisterimerkinnästä seuraavaa soveltamisalarajausta.

Yleisluonteisen tarkastuksen soveltamisalaan on esitetty seuraavaa rajoitusta: ”Yhteisö, joka on velvollinen valitsemaan tilintarkastajan, ei voi toimituttaa yleisluonteista tarkastusta, jos yhteisöllä on ollut alkaneella tai edeltävällä tilikaudella verovelkarekisterissä merkintöjä verovelvoista tai verojen ilmoituslaiminlyönneistä.”

Rajoitusta on tarkennettu perusteluissa mm. seuraavasti:

- Verovelkarekisteristä näkyy, jos verovelkaa on vähintään 10 000 euroa
- Ilmoituspuutteet merkitään verovelkarekisteriin viimeisten 6 kuukauden ajalta

- Yhteisön tulisi olla selvillä tilanteestaan tehdessään päätöstä siitä, tilataanko tilintarkastajalta tilintarkastus vai yleisluonteinen tarkastus.
- Tilintarkastajan selonottovelvollisuus ei voisi ulottua pidemmälle kuin mitä rekisterissä on nähtävissä toimeksiantoa vastaanotettaessa tai kertomusta annettaessa (jos toimeksiantosuhde on jatkuva).
- yhtiön tulee arvioida edellytysten täyttymistä vuosittain samaan tapaan kuin tilintarkastajan valintavelvollisuutta koskevia rajojen täyttymistä.

Yksityiskohtien osalta todetaan, että asia edellyttää tarkennusta jatkovalmistelussa.

Perusteluissa todetaan myös, että rajoituksen kautta tavallista korkeamman riskin toimijat niin Verohallinnon kuin monien muidenkin tahojen näkökulmasta tulisivat tilintarkastuksen piiriin.

ST pitää ehdotusta soveltamisajan rajoittamiseksi kannatettavana nimenomaan riskinäkökulmasta. Jatkovalmistelussa tulee kuitenkin huomioida, että lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan riittävästi missä tilanteessa ja minä ajankohtana yhtiön pitää todentaa verovelkarekisterin puhtaus, jotta yleisluonteinen tarkastus voidaan toimituttaa yrityksessä. Myös tilintarkastajan velvollisuuksien tulee olla selkeät asian suhteen.

ST ei ehdota mietinnössä esitetyn lisäksi lisärajoitteita soveltamisalaan (vastaus lausuntopyynnön kysymykseen i).

Yleisluonteiseen tarkastukseen ehdotetut kansalliset lisäykset

ST ehdotti työryhmälle kansainvälisen ISRE 2400 -standardin mukaista yleisluonteista tarkastusta, joka käsityksemme mukaan olisi tilintarkastusta kevyempi. ST:n ehdotuksen mukaan yleisluonteisen tarkastuksen kohteena on standardin mukaisesti tilinpäätös. ST ei ehdottanut työryhmämietinnössä esitettyjä lisätoimenpiteitä eli niin sanottuja kansallisia lisäyksiä.

ST kannattaa edelleen ISRE 2400 mukaan tehtyä yleisluonteista tarkastusta mikroyhtiöille. ST ei kuitenkaan kannata kansallisia lisäyksiä, sillä niiden nähdään merkittävästi vähentävän työryhmän tavoitteiden, eli hallinnollisen taakan keventämisen ja sääntelyn sujuvoittamisen, saavuttamista.

Yleisluonteinen tarkastus on tilintarkastusta kevyempi

ST:n käsityksen mukaan tavoitteet kevennyksen suhteen olisivat saavutettavissa sillä, että yleisluonteinen tarkastus (ISRE 2400 mukaan) sallittaisiin mikrokokoisille yhtiöille. Kansainvälisen standardin mukaan tehtyä yleisluonteista tarkastusta käytetään kansainvälisesti myös mikroyhtiöitä suuremmissa toimeksiannoissa ja sen sisältämät toimenpiteet on riippumattoman tilintarkastajan suorittamina nähty riittäviksi yhtiön näkökulmasta mutta myös monien sidosryhmien näkökulmasta.

Verrattaessa ISRE 2400 -standardin mukaan suoritettavaa yleisluonteista tarkastusta kansainvälisten tilintarkastusstandardien (ISA-standardit) mukaan suoritettavaan tilintarkastukseen voidaan todeta, että ISRE-standardin mukaiset yksityiskohtaiset vaatimukset tarkastukselle ovat ISA-standardien mukaisia yksityiskohtaisia vaatimuksia huomattavasti vähäisemmät. ISRE 2400 ei kuitenkaan kiellä tekemästä mitään tilintarkastukseen sisältyviä toimenpiteitä, vaan niitä voi tehdä, mikäli tilintarkastaja arvioi sen tarpeelliseksi kyseisessä toimeksiannossa. Tilintarkastuksessa yksityiskohtaiset tarkastustoimenpiteet voivat olla hyvinkin laajoja.

On kuitenkin tunnistettava, että ero tarkastustapojen vaatimassa ajankäytössä kasvaa yhtiön koon kasvaessa ja liiketoiminnan monimutkaistuessa. Mikrokokoisissa yhtiöissä ero ei ole yhtä suuri kuin se olisi esimerkiksi keskikokoisissa yhtiöissä. Vaihdettaessa tilintarkastuksesta yleisluonteiseen tarkastukseen tilintarkastajan pysyessä samana huomataan ero todennäköisesti selvimmin.

Hallinnon ja kirjanpidon tarkastus

Kansainvälisissä tilintarkastusstandardeissa (ISA-standardit) tarkastuksen kohteena on tilinpäätös. Tilintarkastuslaissa on säädetty, että tilintarkastuksen kohteena on tilinpäätöksen lisäksi hallinto ja kirjanpito. Tämä on kansainväliseen tilintarkastuksen viitekehykseen verrattuna kansallinen lisävaatimus.

Kuitenkin myös ISA-standardit sisältävät kirjanpidon ja hallinnon tarkastukseksi katsottavia elementtejä, kuten (asiakkaan noudattamien) säädösten ja määräysten huomioon ottaminen (ISA 250), väärinkäytökset (ISA 240), kommunikointi sisäisen valvonnan puutteellisuuksista johdolle (ISA 265) ja lähipiiri (ISA 550). Myös ISRE 2400 -standardin mukaisesti näitä asioita on huomioitava ja tarvittaessa tarkastettava.

Yleisluonteisessa tarkastuksessa käytettävänä aineistona on yhtiön tilinpäätös ja kirjanpito aivan kuten tilintarkastuksessa, vaikka yleisluonteisessa tarkastuksessa kirjanpitoon ei lähtökohtaisesti kohdisteta yhtä perusteellisia ja laajoja yksityiskohtaisia tarkastustoimenpiteitä kuin tilintarkastuksessa. Myös hallinnon pöytäkirjat toimivat yleisluonteisen tarkastuksen aineistona, vaikka tilintarkastajalla ei ole hallinnon tarkastuksen perusteella huomautusvelvollisuutta kuten tilintarkastuksessa.

Hallinnon ja kirjanpidon tarkastus on jätetty ehdotetussa tilintarkastuslaissa yleisluonteisen tarkastuksen ulkopuolelle. Lain perusteluissa todettiin näin: ”Koska tarkoituksena on ollut mahdollistaa kevyempi varmennusmuoto edellä kuvatun kaltaisiin yhteisöihin määrättyjen olosuhteiden vallitessa, olisi perusteltua, että varmennuksen kohde on tilintarkastusta rajatumpi.”

Suomen Tilintarkastajat pitää kannatettavana asiana sitä, ettei hallintoa ja kirjanpitoa säädetä yleisluonteisen tarkastuksen nimenomaiseksi kohteeksi. Se, että hallintoa tai kirjanpitoa ei säädetä yleisluonteisen tarkastuksen kohteeksi ei tarkoita, etteikö ammattitaitoinen tilintarkastaja ammatillista harkintaansa käyttäen kuitenkin kohdistaisi näihin osa-alueisiin tarkastustoimenpiteitä, jos hän arvioi sen tarpeelliseksi. Se, että näitä ei ole säädetty tarkastuksen kohteiksi, edesauttaa kevennyksen saamisessa erityisesti niissä tilanteissa, kun tilintarkastaja ammatillisen harkintansa perusteella ei ole havainnut tai arvioinut hallinnossa ja kirjanpidossa olevan puutteellisuuksia.

Verotilitysten tarkastus lisävaatimuksena (vastaus kohtaan ii)

Työryhmämietinnössä esitetään yleisluonteisen tarkastuksen sisällölle lisävaatimus, jonka mukaan ”tilintarkastajan on varmistettava, että yhteisön Verohallinnolle antamat ilmoitukset palkoista, arvonlisäverosta ja tuloveroista täsmäävät yhteisön kirjanpidon tai kirjanpidosta löytyvien raporttien kanssa” (ehdotettu TTL 3a:3 §).

Verotilitysten täsmäyttäminen on tilintarkastajalle soveltuva tehtävä, joka voitaisiin tehdä myös joko erillisenä toimeksiantona tai tilinpäätöksen lakisääteisen tarkastuksen yhteydessä. Kuten muidenkaan viranomaisraporttien oikeellisuuden tarkastamista, ehdotettua lisätoimenpidettä ei ole säädetty osaksi tilintarkastusta tilintarkastuslaissa. Tilintarkastuksen yhteydessä sen kaltaisia toimenpiteitä saatetaan kuitenkin toisinaan tehdä.

Ehdotettu lisätoimenpide ei edistä tilinpäätöksen oikeellisuuden tarkastamista eli varmuus siitä, että tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan, ei ehdotettujen toimenpiteiden kautta automaattisesti kasva. Lisätoimenpide ohjaa tilintarkastajan selvittämään mahdollisia täsmäytyksessä havaittuja eroja, mutta sekään ei välttämättä tuo lisävarmuutta tilinpäätöksen oikeellisuudesta eli sen antamasta oikeasta ja riittävästä kuvasta, josta tilintarkastaja lausuntonsa antaa.

Ehdotettu lisätoimenpide ei siis edistä yleisluonteisen tarkastuksen yleistä tavoitetta, vaan on sen päälle rakennettava uudenlainen toimenpide. Täsmäytyksen tarkoituksena on varmistaa veroraportoinnin oikeellisuutta, mikä hyödyttäisi lähinnä verottajaa. Lisätoimenpide toisi tilintarkastajan lakisääteistä roolia yleisluonteisen tarkastuksen osalta lähemmäs verotarkastusta. Yleisluonteinen tarkastus poikkeaisi siten tilintarkastuksesta myös sen osalta, kenen tarpeita varten tarkastusta tehdään – tilintarkastuksessa tilinpäätöksen lukijat huomioidaan tasapuolisemmin nostamatta yhden lukijakunnan tarpeita muiden edelle. Tilintarkastus on siis siltäkin tavoin objektiivinen.

Työryhmän tavoitteissa on määrätty: ”...otettava huomioon... harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehokkuus”. Käsitteemme mukaan ehdotettu lisätoimenpide ei ohjaa tilintarkastajan kirjanpitoon ja taloudelliseen raportointiin kohdistamaa työtä tavalla, joka olisi niin tehokas harmaan talouden torjumisessa, että sen vuoksi kannattaisi tinkiä hallinnollisen taakan keventämis- ja sääntelyn sujuvoittamistavoitteista.

Tarkastettavan yhtiön näkökulmasta ehdotus lisää hallinnollista taakkaa sekä tarkastukseen kuluvan ajan aiheuttaman korkeamman hinnan että tarkastusta varten kerättävän aineiston kokoamiseen kuluvan ajan vuoksi.

Edellä mainituilla perusteluilla ST suhtautuu varauksellisesti esitettyihin lisätoimenpiteisiin.

Vaikka emme kannata ehdotettua lisätoimenpidettä, toteamme, ettei lisätoimenpiteestä tule säätää ilman säännöstä siitä, miten tilintarkastajan tulisi ehdotetusta lisävaatimuksesta raportoida. Tästä on todettu perusteluissa, että ”vaatimusta ml. siihen liittyvää mahdollista raportointivelvollisuutta tarkennetaan jatkovalmistelussa”. Raportoinnin osalta tulee olla selkeä säännös siitä, onko tilintarkastajalla velvollisuus raportoida ehdotetusta lisätoimenpiteestä yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavalla raportilla vain, kun hänellä on huomautettavaa (vrt. hallinnon tarkastus) vai joka tapauksessa, kuten erityislainsäädännön vaatimissa tapauksissa (vrt. säätiölain mukaiset lausunnot).

Käytännön ongelmia ehdotettuihin lisätoimenpiteisiin liittyen (vastaus kohtaan iii)

Mietintöön sisältyvän HE-luonnoksen lakiehdotuksen 3a luvun 3 §:n perusteluissa todetaan seuraavasti: ”Tilintarkastajan tulisi varmentaa otoksilla, että tietyt yhteisön viranomaisilmoitukset (tulorekisteriin merkityt palkat, arvonlisäveroilmoitukset ja tuloveroilmoitus) ovat yhdenmukaisia kirjanpidon kanssa. Tilintarkastajan ei edellytettäisi menevän tositetasolle asti, ellei tilintarkastaja ammatillisen harkinnan nojalla pitäisi sitä tarpeellisenä. Muutama otos kaikista edellä mainituista olisi lähtökohtaisesti riittävää.”

Ehdotuksen mukaan kaikista kolmesta luetellusta tilitystyyppistä pitäisi ottaa otos. Tuloveroilmoituksia laaditaan tilikaudelta lähtökohtaisesti vain yksi – tilinpäätöksen valmistuttua. Tuloveroilmoituksen täsmäyttäminen ei välttämättä ole mahdollista tilintarkastuksen yhteydessä, koska se saatetaan laatia vasta tilintarkastuksen jälkeen. Tuloveroilmoituksen liitteeksi liitetään tilinpäätös (ainakin tulos ja tase), josta verottaja voi itse tehdä täsmäytyksen niin halutessaan. Yleisluonteisen tarkastuksen suorittajalta ei siis pitäisi edellyttää tuloveroilmoituksen täsmäytystä.

-standardin päälle, tällaisen tarkastuksen nimen tulisi olla joku muu. Puhtaasti (ilman kansallisia lisävaatimuksia) ISRE 2400 tai ISRE 2410 mukaan tehtyt tarkastuksen voisivat sekoittaa tilintarkastuslain tarkoittamaan Yleisluonteiseen tarkastukseen. Esimerkiksi Tanskassa kyseistä tarkastusta kutsutaan laajennetuksi yleisluonteiseksi tarkastukseksi (engl. extended review).

Tanskassa kansalliset lisävaatimukset on kirjattu kansalliseen standardiin. Vaikka emme kannata ehdotettua lisätoimenpidettä, toteamme, että siitä säätäminen voisi olla tarkoituksenmukaisempaa lakia alemman tasoisessa normissa. Lakia alemman tasoisessa normissa säätäminen mahdollistaa joustavamman päivityksen tai uudistuksen.

OSA II: Tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:ään esitetty muutos

Viittaukset ISA-standardeihin tilintarkastuskertomuksessa

Työryhmämietintöön sisältyvässä HE-luonnoksessa esitetään tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:ään lisäystä, ”kertomuksesta on käytävä ilmi, että kyseessä on kohtuullisen varmuuden antama toimeksianto”. Säännöksen sanamuoto ei muuttaisi nykykäytäntöä niiden tilintarkastajien osalta, jotka noudattavat ST-Akatemian julkaiseman Tilintarkastajan raportointi

-julkaisun tilintarkastuskertomusmalleja, koska niissä maininta kohtuullisesta varmuudesta on jo huomioituna.

Lainkohdan yksityiskohtaisista perusteluista kuitenkin ilmenee, että lainkohdan muuttamisen tarkoituksena on tuoda tilintarkastuskertomukseen maininnat niistä standardeista ja muista lähteistä, joita tilintarkastuksessa noudatetaan osana hyvää tilintarkastustapaa.

Suomessa vakiintuneen tavan mukaan ja myös ST:n Tilintarkastajan raportointi -julkaisun kertomusmalleissa standardina on esitetty hyvä tilintarkastustapa. Tilintarkastajien tietoon ei ole tullut, että nykykäytännön mukainen tilintarkastuskertomuksen maininta hyvän tilintarkastustavan mukaisuudesta olisi aiheuttanut ongelmia pääomamarkkinoilla, sijoittajien tai pääomamarkkinoita valvovan viranomaisen eli finanssivalvonnan keskuudessa.

ISA-standardien asema osana hyvää tilintarkastustapaa on selvä, eikä KHO 583/2020 päätöksen jälkeistä oikeustilaa ISA-standardien asemasta ole ST:n mielestä tarpeen muuttaa.

Jos tilintarkastajan tulisi ottaa tilintarkastuskertomukseen maininta ISA-standardeista (vaikka vain hyvän tilintarkastustavan lähteenä), olisi kyse merkittävästä koko tilintarkastuskenttää koskevasta muutoksesta. Koska tilintarkastuslaki on yleislaki, niin esitetty säännösmuutos koskisi i) kaiken kokoisten ja ii) kaikkien yhteisömuotojen ja säätiöiden tilintarkastuksia. Tämä olisi merkittävä muutos, kun huomioidaan kaikki noin 100 000 yhteisöä ja säätiötä, joissa tilintarkastuksia tehdään.

ST ei myöskään pidä perusteltuna sitä, että työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella säännösmuutoksia kaikista pienimpien yhteisöjen tilintarkastuksen keventämiseksi, päätyikin esittämään sääntelymuutoksia kaikkien yhteisöjen ja säätiöiden - henkilöyhtiöistä listayhtiöihin - tilintarkastusta koskeviin säännöksiin. ST näkee mahdollisena, että ISA-standardien mainitseminen yhtenä hyvän tilintarkastustavan lähteenä käytännössä johtaisi hyvän tilintarkastustavan sisällön muuttumiseen.

Tilintarkastuskertomuksen lyhyt viittaus ISA-standardeihin saatettaisiin tulkita sitoumukseksi ISA-standardien noudattamiseen yksityiskohtineen, poiketen voimassa olevasta oikeustilasta ja tilintarkastuslakiin ja standardeihin sisältyvästä suhteellisesta soveltamisesta. Tällöin kirjaus johtaisi siihen, että tilintarkastuksiin käytettävä aika ja resurssit tulisivat lisääntymään, jolloin myös tilintarkastuksesta yrityksille maksettavaksi tuleva hinta tulisi kasvamaan.

Jos esitystä kuitenkin aiotaan viedä eteenpäin, lain esitöissä tulisi selvästi todeta, että kertomuksen luettelolla hyvän tilintarkastustavan lähteistä lisätään kertomuksen informaatioarvoa, eikä sen tarkoituksena ole muuttaa hyvän tilintarkastustavan sisältöä tai minkään yksittäisen lähteen painoarvoa.

Edellä mainituilla perusteluilla ST vastustaa tilintarkastuslain 3:5:een ehdotettua muutosta ja säännösmuutoksen yksityiskohtaisia perusteluita.

Helsingissä 30. päivänä lokakuuta 2020

SUOMEN TILINTARKASTAJAT RY

Ruuska Risto

Suomen Tilintarkastajat ry

Raitio Jarkko
Suomen Tilintarkastajat ry