

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Yritykset • 2020:38

# Kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietintö



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet



Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:38

## Kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN PDF: 978-952-327-505-8

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö	23.6.2020	
<b>Julkaisun nimi</b>	Kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietintö		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:38		
<b>Diaari/hankenumero</b>	TEM007:00/2019	<b>Teema</b>	Yritykset
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-505-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-505-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-505-8</a>		
<b>Sivumäärä</b>	109	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	yritykset, elinkeinot, tilintarkastus, tilintarkastajat, tilinpäätös, yhteisöt		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.3.2019 työryhmän valmistelemaan lakisäätöistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämiä muutoksia tilintarkastuslainsäädäntöön. Hankkeen taustalla on virkamiestyöryhmän muistio (16.1.2018) sekä työ- ja elinkeinoministeriön luonnos hallituksen esitykseksi (22.8.2018), joilla esitettiin tilintarkastusvelvollisuutta määrittävien rajojen korottamista. Saadun palautteen perusteella ministeriö luopui esityksen antamisesta eduskunnalle, ja asetti sen sijaan laajapohjaisen työryhmän edellä mainitulla toimeksiannolla. Useat tahot olivat lausunnoissaan kannattaneet tilintarkastusta kevyemmän tarkastusmuodon selvittämistä pienyrityksille.</p> <p>Mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ja työryhmäkeskustelun pohjana olleen luonnoksen sääntelymalliksi. Sen mukaan kirjanpitolain mikroyritysmääritelmän täyttävät yhtiöt (OY, KY, AY) ja osuuskunnat voisivat määrättyjen edellytysten nojalla päättää tilintarkastusta kevyemmän yleisluonteisen tarkastuksen toimittamisesta. Muutos ei vaikuttaisi velvollisuuteen valita tilintarkastaja, mutta loisi tilintarkastuksen rinnalle vaihtoehdoisen lakisäätöisen varmennusmuodon. Yleisluonteinen tarkastus perustuisi kansainväliseen standardiin yleisluonteisesta tarkastuksesta (ISRE 2400) ja sisältäisi kansallisena lisävaatimuksena määrättyjen verotietojen vastaavuuden tarkastamisen.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Työllisyys- ja toimivat markkinat / Nadine Hellberg-Lindqvist puh. 029 504 7023</p>		
<b>Kustantaja</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Arbets- och näringsministeriet	23.6.2020	
<b>Publikationens titel</b>	Betänkande från den arbetsgrupp som berett ibruktagandet av en lättare granskning		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:38		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	TEM007:00/2019	<b>Tema</b>	Företag
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-505-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-505-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-505-8</a>		
<b>Sidantal</b>	109	<b>Språk</b>	finska
<b>Nyckelord</b>	företag, näringar, revision, revisorer, bokslut, samfund		
<b>Referat</b>	<p>Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 1 mars 2019 en arbetsgrupp för att bereda de ändringar som krävs i revisionslagstiftningen för att ta i bruk en lättare granskning än den lagstadgade revisionen. Bakom projektet ligger tjänstemannaarbetsgruppens promemoria (16.1.2018) samt arbets- och näringsministeriets utkast till regeringsproposition (22.8.2018), i vilka det föreslogs att gränserna för revisionsskyldigheten höjs. Utifrån den respons som inkommit avstod ministeriet från att överlämna propositionen till riksdagen och tillsatte i stället en bredbasig arbetsgrupp med ovan nämnda uppdrag. Flera aktörer hade i sina utlåtanden understött att man för små företag utreder en form av granskning som är lättare än traditionell revision.</p> <p>Betänkandet innehåller ett utkast till regleringsmodell som utarbetats i form av en regeringsproposition och som legat till grund för arbetsgruppsdiskussionen. Enligt den kan bolag (AB, KB, ÖB) och andelslag som uppfyller definitionen av mikroföretag i bokföringslagen på vissa villkor besluta om utförande av en översiktlig granskning som är lättare än revision. Ändringen påverkar inte skyldigheten att välja revisor, men skapar vid sidan av revisionen en alternativ lagstadgad granskningsform. En översiktlig granskning ska basera sig på den internationella standarden för översiktlig granskning (ISRE 2400) och som ett nationellt tilläggskrav innefatta kontroll av särskilda skatteuppgifter.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Sysselsättning och fungerande marknader/Nadine Hellberg-Lindqvist, tfn 0295 047 023</p>		
<b>Förläggare</b>	Arbets- och näringsministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment	23 June 2020
<b>Title of publication</b>	Report of the Working Group Preparing the Introduction of a Lighter Review	
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2020:38	
<b>Register number</b>	TEM007:00/2019	<b>Subject</b> Enterprises
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-505-8	<b>ISSN (PDF)</b> 1797-3562
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-505-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-505-8</a>	
<b>Pages</b>	109	<b>Language</b> Finnish
<b>Keywords</b>	companies, trades, audit, auditors, financial statement, CSOs	
<p><b>Abstract</b></p> <p>On 1 March 2019, the Ministry of Economic Affairs and Employment appointed a working group to prepare amendments to the auditing legislation that were needed to introduce a review that is lighter than the statutory audit. The project is based on a memorandum of a working group (16 January 2018) and a draft government proposal by the Ministry of Economic Affairs and Employment (22 August 2018) that proposed raising the limits for the duty to carry out an audit. Based on the feedback received, the Ministry refrained from submitting the proposal to Parliament and instead set up a broad-based working group with the mandate mentioned above. In their statements, several parties had been in favour of examining if a lighter form of auditing could be introduced for small companies.</p> <p>This report contains a draft regulation model that was the basis of working group discussions. It is presented in the form of a government proposal. According to the draft, companies (limited liability companies, limited partnerships, general partnerships) and cooperative associations that meet the criteria of a micro-undertaking laid down in the Accounting Act could, under certain conditions, decide on carrying out a general review that is lighter than an audit. The amendment would not affect the obligation to appoint an auditor, but it would create an alternative form of statutory verification alongside the audit. The general review would be based on an international standard on review engagements (ISRE 2400) and would, as an additional national requirement, include the verification of the equivalence of certain tax information.</p> <p>Inquiries (Ministry of Economic Affairs and Employment): Employment and Well-Functioning Markets/Nadine Hellberg-Lindqvist, tel. +358 295 047 023</p>		
<b>Publisher</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment	
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Electronic version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://vnjulkaisumyynti.fi">vnjulkaisumyynti.fi</a>	





## Sisältö

<b>Työ- ja elinkeinoministeriölle</b> .....	9
<b>Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi</b> .....	12
<b>Eriävät mielipiteet ja muut lausunnot</b> .....	70
Eriävä mielipide sisäministeriö.....	70
Eriävä mielipide Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät.....	74
Eriävä mielipide Jouko Karttunen Suomen Taloushallintoliitto ry:n edustajana.....	77
Eriävä mielipide tilintarkastajat Jukka Prepula ja Tom Sandell.....	82
Eriävä mielipide yritysoikeuden professori (ma.) Janne Ruohonen.....	87
Ehdollinen eriävä mielipide valtiovarainministeriö.....	91
Ehdollinen eriävä mielipide Verohallinto.....	95
Eriävä ja täydentävä mielipide oikeusministeriö.....	103
Täydentävä lausuma Finanssiala ry.....	105



## TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖLLE

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.3.2019 työryhmän valmistelemaan lakisäateistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämiä muutoksia tilintarkastuslainsäädäntöön.

Muutoshankkeen taustalla on virkamiestyöryhmän työ ja siihen perustuva muistio tilintarkastuslain muuttamistarpeista (16.1.2018), sekä työ- ja elinkeinoministeriön luonnos hallituksen esitykseksi (22.8.2018), joilla esitettiin tilintarkastusvelvollisuutta määrittävien rajojen korottamista. Vuoden 2018 muutosesitykset saivat osittain kannatusta, mutta enemmistön ja kriittisimmän lausuntopalautteen mukaan muutoksen nähtiin vaarantavan muun muassa harmaan talouden torjuntatyötä ja taloudellisen raportoinnin luotettavuutta. Tilintarkastuslain muutosta koskeneesta hallituksen esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa useat tahot kannattivat tilintarkastusta kevyemmän tarkastusmuodon selvittämistä pienyrityksille. Saadun palautteen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö luopui tilintarkastusrajojen nostamista koskevan esityksen antamisesta eduskunnalle, ja asetti sen sijaan laajapohjaisen työryhmän edellä mainitulla toimeksiannolla.

Työryhmän tuli työnsä aikana ottaa huomioon eri sidosryhmien tarpeet (ml. tavoite yritysten hallinnollisen taakan keventämiseksi ja sääntelyn sujuvoittamiseksi) sekä kiinnittää huomiota vaihtoehtoihin toteutustapoihin ja vaikutusarviointiin. Työryhmämietintö tuli laatia hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos Liisa Huhtala työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimitettiin johtava asiantuntija Timo Kisanlahti työ- ja elinkeinoministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen oikeusministeriöstä, poliisitarkastaja Juha Tuovinen sisäministeriöstä, neuvotteleva virkamies Lassi Kauttonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitussihteeri Jonna Kuparinen valtiovarainministeriöstä, tilintarkastusvalvonnan johtaja Riikka Harjula Patentti- ja Rekisterihallituksesta, valvontajohtaja Marko Myllyniemi verohallinnosta, johtava asiantuntija Teija Rehn Finanssiala ry:stä, johtaja Anne Horttanainen Keskuskauppakamarista, lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen Suomen Yrittäjistä, toiminnanjohtaja Sanna Alakare Suomen Tilintarkastajat ry:stä, senior partner, revisioneuvos Jouko Karttunen Suomen Taloushallintoliitto ry:n edustajana,

HT-tilintarkastaja Jukka Prepula, KHT-tilintarkastaja Tom Sandell, sekä yritysoikeuden professori (ma.) Janne Ruohonen Itä-Suomen yliopistosta. Työryhmän sihteeriksi määrättiin erityisasiantuntija Nadine Hellberg-Lindqvist työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä 31.3.2020 myönnettiin ero tilintarkastusvalvonnan johtaja Riikka Harjulalle ja määrättiin hänen tilalleen johtaja Liisa Räsänen Patentti- ja rekisterihallituksesta.

Jäsenille ei nimetty varahenkilöitä, mutta sijaisen osallistuminen sallittiin mikäli varsinainen jäsen oli estynyt.

Työryhmän toimikaudeksi määrättiin 1.3.2019–29.2.2020. Työryhmän toimikautta jatkettiin työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä 31.5.2020 asti. Työryhmä kokoontui 15 kertaa.

Työnsä aikana työryhmä on kuullut asiantuntijoina KLT-kirjanpitäjä, HT-tilintarkastaja Tuomo Airisniemeä (taloushallinnon ja tilintarkastuksen digitalisaatio) sekä KHT-tilintarkastaja Ilkka Kujalaa (tilintarkastuksen sisältö käytännössä ja ISRE 2400 -standardin keskeinen sisältö). Myös Suomen Taloushallintoliitto ry:n toimitusjohtaja Antti Soro oli kertaalleen kuultavana paikalla.

Työryhmä aloitti työnsä kartoittamalla tilintarkastussäätelyn nykytilaa, naapurimaiden lainsäädäntöä ja käytäntöä, sekä eri sidosryhmien tarpeita tilintarkastukselle. Toimikauden puolivälissä työryhmä päätti linjauksista, joiden pohjalta esitystä ryhdyttiin valmistelemaan. Eniten kannatusta sai malli, jonka mukaan varmentajana toimisi viranomaisvalvonnan kohteena oleva tilintarkastaja. Kannatettiin myös, että kevyemmän tarkastuksen sääntöspohjana hyödynnettäisiin kansainvälisesti käytössä olevaa yleisluonteisen tarkastuksen standardia joko sellaisenaan tai täydennettynä. Tilintarkastajan valintavelvollisuutta määrittävien raja-arvojen muuttaminen ja tilintarkastusvelvollisuuden noudattamisen valvonnan tehostaminen päätettiin jättää valmistelun ulkopuolelle. Rajojen nostamisesta oli vastikään järjestetty kaksi lausuntokierrosta, joista saadun lausuntopalautteen pohjalta asiassa ei ollut mahdollisuutta edetä. Lisäksi kysymys olisi ollut haasteellinen työstettäväksi osana työryhmän toimeksiantoa kevyemmän tarkastuksen valmistelemiseksi. Kaupparekisterilain uudistamishankkeen yhteydessä on vuorostaan tarkoitus arvioida eri keinoja, joilla tilintarkastusvelvollisuuden noudattamista voitaisiin edistää.

Työn haasteiksi osoittautuivat tilintarkastuksen sisällön nykyiseen oikeustilaan (kansainvälisten tilintarkastusstandardien asema) liittyvät erimielisyydet ja siten kevyemmän tarkastuksen vertailukohde, sekä kevyemmän tarkastuksen kohderyhmän, sisällön ja erityisesti tarkastuksen kohteiden määrittely. Kansallisten lisävaatimusten sisällyttäminen tarkastukseen yleisluonteisen tarkastuksen standardin edellyttämän lisäksi jakoi jäsenistöä. Osa jäsenistä näki edelleen perusteltuna vaihtoehtona valmistella tilintarkastusvelvollisuutta

määrittävien rajojen nostoa. Käytännön soveltamisen ja työn valvonnan kannalta nähtiin haasteellisenä toteuttaa mallia, joka olisi varsin lähellä tilintarkastusta, mutta tasaisesti joka osa-alueelta vähän vähemmän kuin tilintarkastus.

Nyt luovutettava mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ja työryhmäkeskustelun pohjana olleen luonnoksen sääntelymalliksi. Sen mukaan määrätty kohderyhmä voisi määrättyjen edellytysten nojalla jatkossa päättää tilintarkastusta kevyemmän yleisluonteisen tarkastuksen toimittamisesta. Yleisluonteinen tarkastus perustuisi kansainväliseen standardiin yleisluonteisesta tarkastuksesta (ISRE 2400), mutta sisältäisi kansallisenä lisävaatimuksena määrättyjen verotietojen tarkastamisen. Mietintö ei sisällä varsinaista työryhmän ehdotusta työryhmässä vallinneesta erimielisyydestä johtuen.

Saatuana työnsä valmiiksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Mietintöön liittyy sisäministeriön, Suomen Taloushallintoliitto ry:n, Keskuskauppakamarin, Suomen Yrittäjien, HT-tilintarkastaja Jukka Prepulan, KHT-tilintarkastaja Tom Sandellin ja yritysoikeuden professori (ma.) Janne Ruohosen eriävät mielipiteet, valtiovarainministeriön ja Verohallinnon ehdolliset eriävät mielipiteet, oikeusministeriön eriävä mielipide ja täydentävä lausunto, sekä Finanssiala ry:n täydentävä lausuma.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 2020

Liisa Huhtala

Timo Kaisanlahti

Jyrki Jauhiainen

Juha Tuovinen

Lassi Kauttonen

Jonna Kuparinen

Liisa Räsänen

Marko Myllyniemi

Teija Rehn

Anne Horttanainen

Tiina Toivonen

Sanna Alakare

Jouko Karttunen

Jukka Prepula

Tom Sandell

Janne Ruohonen

Nadine Hellberg-Lindqvist

# **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

LUONNOS  
10.6.2020

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tilintarkastuslakia siten, että lakiin lisättäisiin säännökset tilintarkastajan tekemästä lakisääteistä tilintarkastusta kevyemmästä tarkastuksesta. Yleisluonteinen tarkastus olisi mahdollinen kirjanpitolain mikrokokoluokan mukaisille osakeyhtiöille, henkilöyhtiöille ja osuuskunnille. Velvollisuus valita tilintarkastaja pysyisi ennallaan, mutta muutos lisäisi kyseisten yritysten valinnanvapautta varmennusmuodon suhteen. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa monissa tilanteissa tilintarkastusta tarkoituksenmukaisempi tilinpäätöksen varmennusmuoto pienemmille yrityksille, jotka ovat Suomessa poikkeuksellisen laajasti tilintarkastusvelvollisia.

Yleisluonteisen tarkastuksen sisällön ehdotetaan määräytyvän pääasiassa olemassa olevan, kansainvälisen varmennuslautakunnan IAASB:n laatiman, yleisluonteisen tarkastuksen standardin (ISRE 2400) mukaan. Yleisluonteinen tarkastus on lakisääteisenä käytössä muutamassa EU:n jäsenmaassa, ja globaalisti yleisesti käytössä vapaaehtoisena varmennuspalveluna. Esitys sisältää täydennysehdotuksen koskien määrättyjen veroerien vastaavuuden tarkistuksia. Yleisluonteisen tarkastuksen antama varmuus tilinpäätöksen oikeellisuudesta olisi tilintarkastusta alempi, ja sen kohde ja siitä annetut lausunnot olisivat tilintarkastusta rajatumpia. Muutoin tilintarkastajan työtä ohjaisi samat pääperiaatteet ja eettiset velvoitteet kuin tilintarkastuksen yhteydessä.

Esityksessä ehdotetaan myös selkeytettävän oikeustilaa kansainvälisten tilintarkastusstandardien asemasta hyvän tilintarkastustavan lähteenä, täydentämällä tilintarkastuskertomuksen sisältövaatimuksia.

Esityksessä ehdotetaan tehtävän myös muita muutoksen edellyttämiä täsmennyksiä ja lisäyksiä lakiin, kuten rahanpesulainsäädännön soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös lakisääteistä yleisluonteista tarkastusta. Osakeyhtiölakiin ja osuuskuntalakiin esitetään tehtävän tarvittavat muutokset, jotta vähemmistöllä olisi oikeus vaatia tilintarkastusta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022 siten, että yleisluonteista tarkastusmuotoa voisi käyttää ensimmäistä kertaa aikaisintaan 31.12.2021 päättyneiltä tilikausilta.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	4
1 Asian tausta ja valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.1.1 Tilintarkastuslainsäädännön kehitys .....	4
2.1.2 Nykyinen tilintarkastussäätely .....	5
2.1.3 Tilintarkastuksen sisältö ja hyvä tilintarkastustapa .....	7
2.1.3.1 TTL:n vaatimukset tilintarkastuksen suorittamiselle .....	7
2.1.3.2 Kansainvälisten tilintarkastusstandardien merkitys ja soveltamistapa käytännössä .....	8
2.1.4 Tilintarkastusvelvollisuus .....	10
2.1.5 Tilintarkastuksen yhteiskunnallinen merkitys.....	12
2.1.6 Kirjanpitäjiin ja kirjanpitoon kohdistuva sääntely .....	14
2.1.7 Tilinpäätösten rekisteröintikäytäntö.....	16
2.2 Euroopan unionin ja ulkomainen lainsäädäntö sekä muut ulkomailla käytetyt keinot .....	17
2.2.1 EU:n tilintarkastussäätely.....	17
2.2.2 Kansainvälisten tilintarkastajayhdistysten hankkeita tilintarkastusvaatimusten suhteuttamiseksi pienyrityksille .....	18
2.2.3 Tilintarkastusvelvollisuus ja tarkastuskäytännöt muissa jäsenmaissa.....	19
2.2.3.1 Yleistä .....	19
2.2.3.2 Ruotsi .....	20
2.2.3.3 Norja.....	20
2.2.3.4 Tanska .....	21
2.2.3.5 Viro .....	22
2.3 Nykytilan arviointi .....	23
3 Tavoitteet .....	26
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	27
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	27
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	31
4.2.1 Yleistä vaikutusarviosta .....	31
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset .....	32
4.2.2.1 Muutosesityksen kohderyhmä ja arvio käyttöönoton laajuudesta.....	32
4.2.2.2 Muutosesityksen vaikutukset tilintarkastajalle maksettaviin palkkioihin .....	34
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	37
4.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	38
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	39
6 Lausuntopalaute.....	41
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	41
7.1 Tilintarkastuslaki.....	41
7.2 Osakeyhtiölaki .....	50
7.3 Osuuskuntalaki .....	50
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	50



9 Voimaantulo .....	50
10 Toimeenpano ja seuranta .....	50
11 Suhde muihin esityksiin.....	51
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	51
11.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	51
12 Suhde perustuslakiin ja säätämijärjestys .....	51
LAKIEHDOTUKSET .....	52
1. Laki tilintarkastuslain muuttamisesta.....	52
2. Laki osakeyhtiölain 7 luvun 5 §:n muuttamisesta.....	56
3. Laki osuuskuntalain 7 luvun 5 §:n muuttamisesta .....	57

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

Tilintarkastusdirektiivin (2006/43/EY) muutospäätösiin (2014/56/EU) perustuvan lakimuutoksen (622/2016) eduskuntakäsittelyn yhteydessä katsottiin, että on syytä perustaa työryhmä arvioimaan yksittäisiä kansallisia muutostarpeita tilintarkastuslakiin. Taustalla oli Sipilän hallitusohjelman tavoite keventää yritysten hallinnollista taakkaa ja välttää kansallista lisäsääntelyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 27.4.2016 virkamiestyöryhmän selvittämään tilintarkastuslain yksittäisiä kansallisia muutostarpeita. Selvittettäviä asioita olivat muun muassa hallinnon tarkastus tilintarkastuksen kohteena, toimintakertomuksen poistaminen tilintarkastuksen kohteesta, sekä tilintarkastuksen rajat. Eduskunnassa vireillä olleeseen lakimuutokseen (622/2016) sisällytettiin lopulta toimintakertomuksen poisto tilintarkastuksen kohteiden luettelosta, jättäen sitä koskevan raportointivelvollisuuden tilintarkastuskertomusta koskevaan pykälään. Työryhmän arvioitavaksi jäi hallinnon tarkastus tilintarkastuksen kohteena ja tilintarkastuksen rajat.

[Työryhmän muistio tilintarkastuslain määrätyistä lainkohdista ja hallinnollisen taakan keventämisestä](#) (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 1/2018) annettiin 16.1.2018. Eri muistiossa käsitellyistä toimintatapavaihtoehdoista työryhmä päätyi esittämään hallinnon tarkastuksen säilyttämistä tilintarkastuksen kohteena, mutta ohjeistuksen antamista sen sisällöstä, sekä lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden rajojen nostamista niin, että kirjanpitolain 1 luvun 4 b §:n mukaiset mikroyritykset rajattaisiin tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Työryhmän mietinnön pohjalta valmisteltiin [hallituksen esitys tilintarkastusrajojen nostamiseksi mikroyrityksrajoihin](#) (22.8.2018). Lausuntopalautteen johdosta pidettiin kuitenkin tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona tilintarkastusta kevyemmän tarkastusmuodon edellyttämien muutostarpeiden selvittämistä laajalla työryhmäkokoonpanolla, eikä esitystä lausuntokierroksen jälkeen viety eduskunnan käsittelyyn. [Hallituksen esityksen lausuntoyhteenveto](#) (16.11.2018) on julkaistu asian hankesivustolla (hanke TEM031:00/2016).

Sipilän hallituksen aikana [työ- ja elinkeinoministeriö asetti päätöksellään 1.3.2019 työryhmän](#) valmistelemaan lakisääteistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämiä muutoksia tilintarkastuslainsäädäntöön (hanke TEM007:00/2019). Työryhmässä oli edustettuina asian kannalta keskeiset ministeriöt, viranomaiset ja etujärjestöt. Tilintarkastusalaa edusti Suomen Tilintarkastajat ry sekä kaksi tilintarkastajaa. Työryhmän mietintö tuli laatia hallituksen esityksen muotoon. Työryhmän toimikautta (1.3.2019-29.2.2020) jatkettiin päätöksellä 28.2.2020 ajalle 1.3.2020-31.5.2020. Työryhmä luovutti mietintönsä 10.6.2020.

Työryhmän toimeksianto on toteuttanut myös Rinteen ja Marinin hallitusohjelmiin sisältyvää tavoitetta yritysystävällisestä ja kilpailukykyisestä Suomesta.

### 2 Nykytila ja sen arviointi

#### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

##### 2.1.1 Tilintarkastuslainsäädännön kehitys

Ensimmäinen varsinainen tilintarkastuslaki annettiin Suomessa vuonna 1994, sen jälkeen on toteutettu muutama lain kokonaisuudistus ja useita lakimuutoksia. Ennen vuotta 1994 tilintarkastusta koskeva lainsäädäntö oli suppeampaa ja sääntely oli hajautettu eri yhteisö- ja säätiölakeihin. Kokoamalla pääasiallinen tilintarkastusta koskeva sääntely yhteen yleislakiin haluttiin

yhdenmukaistaa sääntelyä, vahvistaa sidosryhmien luottamusta tilintarkastukseen, ja samalla huomioida EY-direktiivien ja ETA-sopimuksen asettamat vaatimukset.

Vuoden 1994 tilintarkastuslain (28.10.1994/936) nojalla kaikkia kirjanpitovelvollisia yhteisöjä ja säätiöitä koski tilintarkastusvelvollisuus, mutta pienillä yhteisöillä oli mahdollisuus valita maallikkotilintarkastaja, ja huomattavasti nykyiset raja-arvot ylittävät isommat yhteisöt olivat velvollisia valitsemaan hyväksytyyn tilintarkastajaan. Silloin ei tunnettu mahdollisuutta olla kokonaan ilman tilintarkastusta, muun muassa yksityisiä liikkeen- tai ammatinharjoittajia lukuun ottamatta, jotka nykyisinkin jäävät lain soveltamisalan ja lakisääteisen velvollisuuden ulkopuolelle.

Vuonna 2007 toteutettiin tilintarkastuslain ensimmäinen kokonaisuudistus johtuen sekä kansallisista että kansainvälisistä muutostarpeista (laki 13.4.2007/459). Muutoksella implementoitiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/43/EY, annettu 17 päivänä toukokuuta 2006, tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta, jäljempänä *tilintarkastusdirektiivi*. Uudistuksen yhteydessä maallikkotilintarkastus poistettiin ja pienimmät yhteisöt jätettiin kokonaan lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle. Tilintarkastuslaki ei enää säännellyt muiden kuin luvan saaneiden tilintarkastajien suorittamaa tilintarkastusta.

Vuoden 2015 kokonaisuudistuksella eri tilintarkastajatutkinnot sekä valvonta- ja muutoksenhakupöytäjärjestelmät uudistettiin ja yhdenmukaistettiin. Yksityisen ja julkisen sektorin tilintarkastajien erilliset järjestelmät lakkautettiin, ja kaikkien tilintarkastajien valvonta siirtyi Patentti- ja rekisterihallitukseen, jäljempänä *PRH*, perustettavaan tilintarkastusvalvontaan, jäljempänä *PRH:n tilintarkastusvalvonta*. Keskuskauppakamarin, kauppakamarien ja julkishallinnon ja -talouden erilliset valvontaelimet lakkasivat.

Vuoden 2016 muutoksilla (12.8.2016/622) pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston 16 päivänä huhtikuuta 2014 antama direktiivi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta (2014/56/EU), jäljempänä *muutosdirektiivi*, jonka tavoitteena oli entisestään parantaa tilintarkastajan riippumattomuutta ja valvontaa ja siten edistää tilintarkastuksen laatua. Euroopan parlamentin ja neuvoston 16 päivänä huhtikuuta 2014 antama asetus yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista ja komission päätöksen 2005/909/EY kumoamisesta (537/2014) tuli voimaan samassa yhteydessä, ja lakiin lisättiin yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä (*Public Interest Entity*), jäljempänä *PIE-yhteisö*, koskevia erityissäännöksiä.

### 2.1.2 Nykyinen tilintarkastussääntely

Tilintarkastuslaki on yleislaki, jota sovelletaan monien erilaisten toimijoiden, sekä voittoa tavoittelevien, että yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden tilintarkastukseen sekä tilintarkastajan muuhun toimintaan. Tilintarkastuslaki soveltuu kuitenkin lähtökohtaisesti vain yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden tilintarkastukseen, ei valtion tai kuntien tilintarkastukseen, joiden osalta on säädetty erikseen laissa julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta (1142/2015) sekä kuntalaissa (410/2015). Tilintarkastuslaki ja -velvollisuus ei niin ikään koske yksityisiä liikkeen- tai ammatinharjoittajia kuten toiminimiä, jotka toimivat yrittäjän henkilökohtaisella vastuulla. Tilintarkastuslakia täydentää valtioneuvoston asetus tilintarkastuksesta (1377/2015) sekä työ- ja elinkeinoministeriön asetus tilintarkastajan hyväksymisedellytyksistä (1442/2015). Tilintarkastuksesta on myös tarkempia säännöksiä yhteisölaainsäädännössä ja säätiölaissa.

Toiminnantarkastajan suorittamaa tarkastusta ei säännellä tilintarkastuslaissa, vaan sen sisältö määräytyy yksinomaan yhteisöainsäädännön ja toimeksiannon nojalla. Kyseessä on tilintarkastuksesta erillinen tarkastus, jonka maallikko voi suorittaa ja johon ei kohdistu erillistä valvontaa, kun suorittajana on muu kuin tilintarkastaja. Käytännössä myös tilintarkastajat voivat tehdä toiminnantarkastuksia, ja tällöin heidän on aikaisemmassa ratkaisukäytännössä tapauskohtaisen harkinnan perusteella voitu katsoa toimivan tilintarkastajan ominaisuudessa ja olevan siten valvonnan alla, etenkin jos toimeksiannon toteuttamisessa on käytetty tilintarkastukselle ominaisia työmenetelmiä ja työvälineitä.

Valittuna tilintarkastajana voi toimia tilintarkastajaksi hyväksytty luonnollinen henkilö tai tilintarkastusyhteisöksi hyväksytty yhteisö. Mikäli tilintarkastajaksi valitaan tilintarkastusyhteisö, on erikseen nimettävä luonnollinen henkilö päävastuulliseksi tilintarkastajaksi, jolla on päävastuu tilintarkastuksen suorittamisesta (TTL 2 luvun 7 §). Päävastuullisen tilintarkastajan vaihdos ei lain mukaan tarkoita uuden tilintarkastajan valintaa. Tilintarkastusvalvonnan tilintarkastusalan markkinaseurantaraportin 2019 mukaan tilintarkastajarekisterissä oli vuonna 2018 rekisteröitynä 1381 tilintarkastajana toimivaa luonnollista henkilöä<sup>1</sup>. Rekisteröityjä tilintarkastusyhteisöjä oli 75 kappaletta<sup>2</sup>. Valtaosa tilintarkastajina toimivista luonnollisista henkilöistä on tilintarkastusyhteisön palveluksessa. Vuoden 2015 lukuihin verrattuna tilintarkastajien määrä oli laskenut 162 henkilöllä.

Nykyinen tilintarkastuslaki (1141/2015), jäljempänä *TTL*, asettaa perustan tilintarkastustoiminnalle ja tilintarkastukselle: tilintarkastajien hyväksymiselle, valvonalle ja seuraamusjärjestelmälle; tilintarkastusvelvollisuudelle ja tilintarkastuksen kohteelle; sekä tilintarkastajien toiminnassa noudatettaville käytännöille ja erinäisille velvollisuuksille. Lain sisältö pohjautuu vahvasti EU-sääntelyyn. Tilintarkastuslaissa säädetään myös tilintarkastajaan muussa toiminnassa kuin tilintarkastuksessa tai muussa lakisääteisessä toiminnassa sovellettavista lainkohdista (1 luvun 1 §:n 4 mom.), mutta muutoin ainoa laissa säännelty tarkastusmuoto on tilintarkastus, eikä muutamassa EU:n jäsenmaassa lakisääteisenä käyttöön otetuista kevyemmistä varmennusmuodoista ole erillisiä säännöksiä.

Suorittaessaan tilintarkastajan ominaisuudessa lakiin perustumatonta muuta varmennus- tai muuta toimeksiantoa kuin tilintarkastusta, tilintarkastajaan sovelletaan vain osaa TTL:n säännöksistä 1 luvun 1 §:n 4 momentin nojalla. Näitä ovat 4 luvun säännökset ammattieettisten periaatteiden noudattamisesta, ammattitaidon ylläpitämisestä ja kehittämisestä, hyvän tilintarkastustavan velvoittavuudesta, ja salassapitovelvollisuudesta; 7 luku tilintarkastusvalvonnasta; 8 luku valvontavaltuuksista; 9 luvun 1 § tietojen luovuttamisesta; 10 luvun seuraamussäännökset pois lukien säännökset seuraamusmaksusta, vahingonkorvausvelvollisuudesta ja rangaistus-säännöksistä; 11 luvun 1 § muutoksenhausta.

PRH:n tilintarkastusvalvonta vastaa TTL:n nojalla tilintarkastajatutkinnoista ja –rekisteristä, ja suorittaa sekä ennakollista (laaduntarkastukset) että jälkikäteistä laadunvalvontaa (kantelu-/valvontatapaukset) tilintarkastajien toiminnasta. Ratkaisuvälillä valvonta- ja kantelutapauksissa on kuitenkin valtioneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan nimittämällä, ratkaisutoiminnassaan itsenäisellä, tilintarkastuslautakunnalla. Sekä PRH:n tilintarkastusvalvonnalle että -lautakunnalle on TTL:ssa (7 luku) annettu tehtäväksi myös tilintarkastuksen yleinen ohjaus ja kehittäminen.

---

<sup>11</sup> Toukokuussa 2020 rekisterissä oli 1388 tilintarkastajaa.

<sup>2</sup> Toukokuussa 2020 rekisterissä oli 71 tilintarkastusyhteisöä.

Tilintarkastusalan itsesääntelyllä on keskeinen rooli tilintarkastustyön kehittämisessä ja tilintarkastajien tarkempien toimintatapojen ohjeistamisessa. Suomessa tilintarkastajien suurin etujärjestö Suomen Tilintarkastajat ry<sup>3</sup> on jäsenenä kansainvälisessä tilintarkastajien ja taloushallinnon muiden ammattihenkilöiden kattojärjestössä International Federation of Accountants, jäljempänä *IFAC*. *IFAC*:n yhteydessä toimii itsenäinen tilintarkastus- ja varmennusstandardilautakunta International Auditing and Assurance Standards Board, jäljempänä *IAASB*, joka valmistelee ja antaa kansainvälisiä tilintarkastus- ja varmennusstandardeja. Suurin osa (noin 95 prosenttia) tilintarkastajista on jäsenenä Suomen Tilintarkastajat ry:ssä ja sitoutunut yhdistyksen sääntöihin, joihin kuuluu muun muassa alalla yleisesti hyväksytyjen eettisten sääntöjen ja hyvän tilintarkastustavan noudattaminen. Yhdistyksen säännöt eivät nimenomaisesti edellytä jäsenen noudattavan kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja. Hyvän tilintarkastustavan noudattamisen valvontaa suorittaa ensi sijassa PRH:n tilintarkastusvalvonta, joka valvoo kaikkia tilintarkastajia saman vaatimustason mukaisesti riippumatta siitä, kuuluuko tilintarkastaja alan yhdistykseen vai ei. PRH:n tilintarkastusvalvonta tukeutuu käytännön valvontatyössään standardeista ilmeneviin periaatteisiin.

On olemassa myös muita huomattavasti pienimuotoisempaa toimintaa harjoittavia tilintarkastajien yhdistyksiä, kuten Ammattitilintarkastajat ry, joka on vuonna 2019 julkaissut pienyhteisöjen ja -säätiöiden tilintarkastukseen suunnatun ohjeen ”Hyvä tilintarkastustapa Suomessa”.

TTL:ssa ei ole säännöksiä tilintarkastajien velvollisuudesta kuulua alan ammatilliseen yhteenliittymään taikka ammatillisen yhteenliittymän määrätyistä lakisääteisistä tehtävistä, toisin kun osassa EU:n jäsenmaita.

### 2.1.3 Tilintarkastuksen sisältö ja hyvä tilintarkastustapa

#### 2.1.3.1 TTL:n vaatimukset tilintarkastuksen suorittamiselle

TTL:n 3 luvun 1 §:n mukaan tilintarkastuksen kohteena on tilikauden kirjanpito, tilinpäätös ja hallinto. TTL:ssa tarkoitettuja tehtäviä suorittavan tilintarkastajan on noudattavan ammattieettisiä periaatteita (4 luvun 1 §) ja hyvää tilintarkastustapaa (4 luvun 3 §).

TTL:ssa ei ole nimenomaisia säännöksiä tilintarkastuksen suorittamiseen liittyvistä yksityiskohdista, kuten hyvän tilintarkastustavan tarkemmasta sisällöstä tai sen lähteistä. Hyvällä tilintarkastustavalla on vakiintuneesti tarkoitettu huolellisten ammattihenkilöiden yleisesti noudattamaa tilintarkastuskäytäntöä, joka kehittyy ajan myötä. Hyvä tilintarkastustapa ohjaa tilintarkastajan toimintaa ja se koskee sekä lakisääteistä tilintarkastusta että muita tilintarkastajan tehtäviä. Valvontakäytännössä on katsottu, että hyvän tilintarkastustavan lähteinä ovat lakien, asetusten, viranomais- ja tuomioistuinratkaisujen sekä huolellisten ammattihenkilöiden toimintatapojen lisäksi kansainvälisen tilintarkastus- ja varmennusstandardilautakunnan *IAASB*:n antamat tilintarkastusstandardit, erityisesti *ISA*-standardit.

Tilintarkastajan on annettava kultakin tilikaudelta suorittamastaan tilintarkastuksesta tilintarkastuskertomus, jonka sisällöstä säädetään TTL:n 3 luvun 5 §:ssä. Tilintarkastuskertomuksen tulee sisältää tilintarkastajan lausunto siitä, antaako tilinpäätös noudatetun tilinpäätössäännös-

---

<sup>3</sup> Suomen Tilintarkastajat ry:n tarkoituksena on sääntöjensä mukaan kehittää hyvää tilintarkastustapaa, jota se toteuttaa muun muassa ohjeistamalla tilintarkastajia eri raportointimuodoista ja tilintarkastajia koskevan sääntelyn soveltamisesta, kehittämällä tilintarkastajien työkaluja ja kääntämällä tilintarkastusalan standardeja suomeksi.

tön mukaisesti oikean ja riittävän kuvan yhteisön tai säätiön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta sekä siitä, täyttääkö tilinpäätös lakisääteiset vaatimukset. Tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessaan huomautettava, jos yhteisön tai säätiön lakisääteiseen johtoon kuuluva henkilö on: 1) syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä tai säätiötä kohtaan; tai 2) rikkonut yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjestystä, yhtiösopimusta tai sääntöjä. Tilintarkastajan on lisäksi annettava tarpeelliset lisätiedot seikoista, joihin tilintarkastaja kiinnittää erityistä huomiota, sekä tiedot seikoista, jotka voivat antaa olennaista aihetta epäillä yhteisön tai säätiön kykyä jatkaa toimintaansa. Tilintarkastuksesta annettava tilintarkastuskertomus on tärkein tilintarkastajan työn perusteella annettava raportti, jolla keskeiset lain edellyttämät havainnot tuodaan omistajien tietoon. Yhteisömuodosta riippuen se on tärkeä myös sidosryhmien tiedonsaannin kannalta.

Tilintarkastuskertomukselle asetetut sisältövaatimukset ohjaavat käytännössä tilintarkastuksen suorittamista. Tilintarkastuskertomuksessa annettavan lausunnon varmuustasolle ei TTL:ssä ole määräyksiä. Tilintarkastuksen lähtökohtana on kuitenkin pidetty periaatetta siitä, että tilintarkastuksen perusteella annettavan lausunnon varmuustason on oltava sama riippumatta tarkastettavan yhteisön koosta ja erityispiirteistä. Kansainvälisissä tilintarkastusalan standardeissa varmuustaso on määriteltävä olevan *kohtuullinen*, joka tarkoittaa käytännössä korkeaa varmuutta.

Tilintarkastuskertomuksessa on TTL:n 3 luvun 5 §:n mukaan ilmoitettava mitä tilintarkastusstandardeja tilintarkastuksessa on noudatettu. Myös kansainväliset tilintarkastusstandardit edellyttävät, että tilintarkastuskertomuksessa ilmoitetaan standardien noudattamisesta. Kuitenkin lainkohdan perustelujen (HE 70/2016, s. 27) mukaan kertomuksessa viitataan toistaiseksi Suomessa noudatettavaan hyvään tilintarkastustapaan, kunnes EU:ssa on hyväksytty kansainvälisiä standardeja sitoviksi. Kyseinen käytäntö koskee myös PIE-yhteisöjen tilintarkastuksista annettavia kertomuksia.

Tilintarkastusdirektiivin mukaisesti TTL:n 3 luvun 3 §:ssä säädetään, että tilintarkastajan on TTL:n 1 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista tehtävää suorittaessaan noudatettava unionissa sovellettavaksi hyväksytyt kansainväliset tilintarkastusstandardeja. TTL:n 3 luvun 3 §:n 1 momentin sisältöinen säännös on ollut laissa vuodesta 2006, mutta yhtään standardia ei vielä ole hyväksytty sovellettavaksi EU:ssa. Muutosdirektiivin sallimaan mahdollisuuteen perustuen TTL:n 3 luvun 3 §:ää täydennettiin vuoden 2016 lakimuutoksella (622/2016). Uuden 2 momentin mukaan kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja voidaan soveltaa *tarkoituksenmukaisessa laajuudessa* kirjanpitolain 1 luvun 4 a §:ssä tarkoitetun pienyrityksen tilintarkastuksessa noudattaen lain 4 luvun 3 §:ssä tarkoitettua hyvää tilintarkastustapaa. Hallituksen esityksessä (HE 70/2016 vp, s. 26) tarkoituksenmukaisesta laajuudesta todetaan, että ”Kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja voidaan siten *myös sen jälkeen*, kun ne on unionissa 1 momentissa tarkoitettulla tavalla hyväksytty sovellettavaksi, soveltaa joustavasti ottaen huomioon pienyrityksen toiminnan laajuus ja monimutkaisuus. Pienyrityksille muodostuu näin ollen oma käytäntö, josta muokataan kunkin yrityksen kokoon ja toimintaan perustuva tarkastuksen sisältö.” TTL:n 3 luvun 3 § tulee kokonaisuudessaan sovellettavaksi vasta kun ISA-standardeja mahdollisesti hyväksytään sitoviksi EU:ssa.

#### 2.1.3.2 Kansainvälisten tilintarkastusstandardien merkitys ja soveltamistapa käytännössä

Vaikka kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja ei ole vielä hyväksytty sitoviksi komission toimesta IFRS-kirjanpitostandardien tapaan, standardit muodostavat käytännössä tilintarkastuksen sisältöä määrittävän kehikon EU:n jäsenmaissa. Suomessa niiden merkitystä arvioidaan toistaiseksi osana TTL:n 4 luvun 3 §:n hyvää tilintarkastustapaa.

PRH:n tilintarkastusvalvonta arvioi kansainvälisten tilintarkastusstandardien noudattamista tärkeänä osana hyvää tilintarkastustapaa. Tilintarkastuslautakunta, joka ratkaisee muun muassa tilintarkastajiin kohdistuvat tutkinta-asiat, toteaa päätöksessään 11.12.2018, että ”kansainvälisten tilintarkastusstandardien soveltaminen osana hyvää tilintarkastustapaa on Suomessa tilintarkastajien valvonnassa vakiintunutta.” Myös aiempi Valtion tilintarkastuslautakunta (VALA) on antamissaan lausunnoissa todennut standardien velvoittavuudesta, että ”hyvän tilintarkastustavan mukaan tilintarkastajan on noudatettava kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja” (1/2009).

Suomen Tilintarkastajat ry on jäsenyytensä kautta IFAC:ssa sitoutunut edistämään kansainvälisten tilintarkastusstandardien noudattamista Suomessa, ja katsoo standardien muodostavan tärkeimmän hyvää tilintarkastustapaa ohjaavan normiston. Yhdistyksen jäseneltä ei kuitenkaan nimenomaisesti edellytetä standardien noudattamista. Suomen Tilintarkastajat ry myös kääntää ja julkaisee IAASB:n antamat standardit suomenkielille, sekä laatii ja päivittää tilintarkastuskertomusmallit TTL:n ja muiden lakien vaatimusten sekä tilintarkastajan raportointia koskevien ISA-standardien pohjalta.

Kansainvälisten tilintarkastusstandardien soveltaminen oikeuskäytännössä ilmenee muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden, jäljempänä *KHO*, päätöksissä 20.4.2018 taltiot 1917 ja 1918, sekä 12.2.2020 taltio 583. Eri oikeusasteet ovat ennen ratkaisujen tekemistä arvioineet käsiteltävässä asiassa keskeisten standardien vaatimuksia. Myös seuraamusten kohteina olevat tilintarkastajat ovat vedonneet standardien tarkempiin vaatimuksiin, kun he ovat perustelleet toimineensa hyvän tilintarkastustavan mukaisesti. Ratkaisuissa on siten hyvän tilintarkastustavan noudattamisen arvioimiseksi ollut kyse siitä millä tavoin standardeja olisi tullut soveltaa yksittäistapauksessa. Kummassakin ratkaisussa 20.4.2018 KHO on pysyttänyt hallinto-oikeuden päätöksen viitaten hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluihin. Hallinto-oikeuden perusteluissa todetaan ”Tilintarkastajan toiminnan arvioinnissa tulevat huomioitaviksi hyvän tilintarkastustavan muodostavat oikeusohjeet ja kansainväliset tilintarkastusstandardit.” Ratkaisussa 20.4.2018 taltio 1917 ilmenee lisäksi hallinto-oikeuden todenneen, että ”ISA 200 –standardin (Riippumattoman tilintarkastajan yleiset tavoitteet ja tilintarkastuksen suorittaminen ISA-standardien mukaisesti) kappaleen 18 mukaan, tilintarkastajan tulee noudattaa kaikkia kyseisen tilintarkastuksen kannalta relevantteja ISA-standardeja. ISA-standardi on relevantti kyseisen tilintarkastuksen kannalta silloin, kun se on voimassa ja standardissa tarkoitettut olosuhteet vallitsevat.”. Ratkaisussa 20.4.2018 taltio 1918 hallinto-oikeuden perusteluista käy ilmi, että ”ISA 200 –standardin ... kappaleen 5 mukaan ISA-standardit edellyttävät, että tilintarkastaja hankkii lausuntonsa perustaksi kohtuullisen varmuuden siitä, onko tilinpäätöksessä kokonaisuutena väärinkäytöksestä tai virheestä johtuvaa olennaista virheellisyyttä.” Kyseinen kohta ilmentää tilintarkastuskertomuksilta vaadittavaa kohtuullista varmuutta.

KHO:n päätöksessä 12.2.2020 todetaan (viittaamalla TTL:n 3 luvun 3 §:ään), että ”Koska Euroopan unionissa ei ole hyväksytty sovellettavaksi kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja, mainittu säännös ei tule sovellettavaksi. Kansainvälisiä tilintarkastusstandardien eli ISA-standardien sisältämien keskeisten periaatteiden noudattamista on kuitenkin pidettävä osana tilintarkastuslaissa säädettyä hyvää tilintarkastustapaa. Koska kysymys ei kuitenkaan ole lakiin verrattavista suoraan sovellettavista oikeusohjeista, korkein hallinto-oikeus katsoo, että standardeille ei voida antaa sellaista asemaa, että tilintarkastuslaissa tarkoitettujen seuraamusten määrääminen voisi perustua yksinomaan näissä standardeissa esitettyjen yksityiskohtaisten vaatimusten noudattamisen arviointiin.”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Käytännössä KHO katsoi kyseessä olleen ISA-standardin kohdan (ISA 570 –standardi, vaatimukset-osa kappale 10) muodostavan sellaisen periaatteen, joka sisältyy hyvään tilintarkastustapaan (”Tämän

Myös oikeuskanslerinviraston päätöksessä OKV/382/1/2018 todetaan, että tilintarkastusvalvonnan on laadunvarmistuspäätöksissään, joissa viitataan ISA-standardeihin, viitattava TTL:n 4 luvun 3 §:ään, joka muodostaa oikeusperustan ISA-standardeille.

Tilanteissa, joissa arvioidaan tilintarkastajan toimintatapaa, ISA-standardien sitovuus ja relevanssi muodostuvat siten toistaiseksi hyvän tilintarkastustavan (TTL:n 4 luvun 3 §) kautta.

Tilintarkastusstandardit asettavat tilintarkastuslakia yksityiskohtaisempia ohjeita ja vaatimuksia tilintarkastuksen käytännön suorittamiselle. Valvonta- ja oikeuskäytäntöön perustuen käytännön tilintarkastustyötä tulee myös Suomessa tehdä yrityksen koosta riippumatta kansainvälisten ISA-standardien lähtökohdista. Hyvä tilintarkastustapa mahdollistaa kuitenkin standardien suhteellisen ja joustavan soveltamisen tilintarkastuksen kohteen laatu ja laajuus huomioiden. Myös standardit itsessään sisältävät periaatteen siitä, että niitä voidaan soveltaa suhteuttamalla toimenpiteet tarkastettavan kohteen mukaan. Tämä soveltamistapa menee pidemmälle kuin standardeihin sisältyvä nimenomainen vaatimus siitä, että kussakin toimeksiannossa relevantteja standardeja on sovellettava. Standardien suhteellinen soveltaminen korostuu pienyhteisöjen tarkastuksessa. Suhteellisen soveltamisen tarkemmasta sisällöstä ei ole annettu kansallista kirjallista ohjeistusta alan etujärjestöltä tai tilintarkastusvalvonnalta. Käytännössä on kuitenkin kehitetty sähköisiä työkaluja, joiden tarkoituksena on ohjeistaa tilintarkastajaa kansainvälisten tilintarkastusstandardien soveltamisessa, myös suhteellisesti. Suomen Tilintarkastajat ry on laatinut jäsenistölleen sähköisen työkirjan ja kääntänyt suomeksi IFAC:n julkaiseman oppaan ”ISA-standardien soveltaminen pk-yhteisöjen tilintarkastuksessa”. Suuret tilintarkastusyhteisöt ovat myös laatineet omia sähköisiä työkaluja pienempien kohteiden tilintarkastusta sujuvoittamaan.

#### 2.1.4 Tilintarkastusvelvollisuus

Tilintarkastusvelvollisuutta määrittävät raja-arvot ovat olleet nykyisellään vuodesta 2007, jolloin maallikotilintarkastuksesta luovuttiin. Rajat asetettiin huomattavasti alhaisemmiksi kuin mitä ne olivat olleet aiemmin hyväksytyin tilintarkastajan suorittamalle tilintarkastukselle, ja kansainvälisesti arvioiden varsin mataliksi. Muutos laajensi merkittävästi velvollisuutta auktorisoidun tilintarkastajan käytölle, mutta toisaalta poisti velvollisuuden lakisääteiseen tarkastukseen kaikkein pienimmiltä yhteisöiltä. Ennen nykyrajojen asettamista kaikilta yhteisöiltä edellytettiin tilintarkastusta, mutta tilintarkastus saattoi määrättyihin rajoihin asti olla maallikon suorittama. Yhteisön tai säätiön tuli ennen vuoden 2007 uudistusta valita vähintään yksi hyväksytty tilintarkastaja, jos vähintään kaksi seuraavista täyttyi edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan: tase yli 340 000 euroa, liikevaihto tai sitä vastaava tuotto yli 680 000 euroa, ja palveluksessa edellisen tilikauden aikana keskimäärin yli 10 henkilöä. Vain hyväksytty tilintarkastaja oli mahdollinen huomattavasti tätäkin korkeampien rajojen nojalla (2 100 000 euroa, 4 200 000 euroa, 50 henkilöä).

Vuoden 2007 muutoksen myötä yli puolet osakeyhtiöistä (noin 53 000), ja suurin osa yhdistyksistä, asunto-osakeyhtiöistä ja henkilöyhtiöistä vapautuivat tilintarkastusvelvollisuudesta. Tilintarkastus oli kuitenkin kyseiselle joukolla ja huomattavasti isommillekin, edellä mainittujen raja-arvojen alle jääville toimijoille, saattanut olla maallikon suorittama. Muutoksen yh-

---

standardin kohdan voidaan katsoa sisältävän myös hyvään tilintarkastustapaan kuuluvan keskeisen periaatteen siitä, että tilintarkastajan tulee arvioida tilintarkastuskohteen kykyä jatkaa toimintaansa.”).



teydessä arvioitiin, että yli 70 % osakeyhtiöistä, jotka olisivat voineet käyttää maallikkotilintarkastajaa, olivat käyttäneet hyväksytyä tilintarkastajaa. Maallikkotilintarkastuksen käyttö oli ollut yleisintä kaikkein pienimmissä yhtiöissä.<sup>5</sup>

TTL:n 2 luvun 2 §:n nojalla lähtökohtana kaikille TTL:n soveltamisalaan kuuluville toimijoille on tilintarkastusvelvollisuus. Jollei muussa laissa toisin säädetä, tilintarkastaja voidaan kuitenkin jättää valitsematta yhteisössä, jossa sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on täyttynyt enintään yksi seuraavista edellytyksistä:

- 1) taseen loppusumma ylittää 100 000 euroa;
- 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 200 000 euroa; tai
- 3) palveluksessa on keskimäärin yli kolme henkilöä.

Tilintarkastaja voidaan jättää valitsematta toimintaansa aloittavassa yhteisössä, jolla ei vielä ole 2 momentissa tarkoitettuja tilikaudia, jollei ole ilmeistä, ettei edellytyksiä tilintarkastajan valitsematta jättämiseen ole.

Tilintarkastaja on sen sijaan raja-arvoista riippumatta aina valittava ns. holding-yhtiöissä, eli yhteisöissä joiden pääasiallisena toimialana on arvopapereiden omistaminen ja hallinta ja jolla on kirjanpitolain (30.12.1997/1336), jäljempänä *kirjanpitolaki* tai *KPL*, 1 luvun 8 §:ssä tarkoitettu huomattava vaikutusvalta toisen kirjanpitovelvollisen liiketoiminnan tai rahoituksen johtamisessa.

Yhteisöllä jolla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta valita tilintarkastajaa, voi silti yhtiöjärjestyksessä, yhtiösopimuksessa tai säännöissä olla määräys yhden tai useamman tilintarkastajan valinnasta. Yhteisölainsäädännössä on myös säännöksiä vähemmistön oikeudesta valita tilintarkastaja tilanteessa, jossa velvollisuutta ei lain tai yhtiöjärjestyksen nojalla ole.

Yhtiömuotoisten yhteisöjen sekä yhdistysten ja osuuskuntien tilintarkastusvelvollisuus määräytyy TTL:n raja-arvojen nojalla, mutta säätiöissä on säätiölain (487/2015) 4 luvun 1 §:n nojalla aina toimitettava tilintarkastus. Asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 9 luvun 5 §:ssä vuorostaan säädetään, että mikäli asunto-osakeyhtiössä on vähintään 30 huoneistoa, on tilintarkastaja valittava. Myös määrätyn toiminnan harjoittaminen (esimerkiksi perintätoiminta) saattaa edellyttää tilintarkastusta sitä koskevan lainsäädännön nojalla.

Yhdistyksillä on kuitenkin oltava toiminnantarkastaja, mikäli niillä ei ole tilintarkastajaa (yhdistyslain (26.5.1989/503) 38 a §). Asunto-osakeyhtiöillä ja osuuskunnilla on niitä koskevien lakien nojalla oltava toiminnantarkastaja, mikäli niillä ei ole tilintarkastajaa eikä säännöissä ole määrätty toisin (asunto-osakeyhtiölain 9 luvun 6 § ja osuuskuntalain (421/2013) 7 luvun 7 §). Asunto-osakeyhtiöt ja osuuskunnat voivat siten määrättyjen edellytysten vallitessa olla ilman tilintarkastajaa tai toiminnantarkastajaa. Toiminnantarkastus on tilintarkastussäätelyä ja -valvonnasta erillinen yhteisölainsäädäntöön kuuluva tarkastusmuoto, joka on tyypillisesti maallikon suorittama.

---

<sup>5</sup> HE 194/2006 ja KTM (Rahoitetut tutkimukset 2/2006): ”Tilintarkastusvelvollisuuden uudistamisen taloudelliset vaikutukset”.

TTL:ssa on erikseen säännös siitä, koska tilintarkastettavan kohteen koko tai luonne edellyttää KHT-tilintarkastajaa. TTL 2 luvun 5 §:n nojalla KHT-tilintarkastajan on suoritettava tilintarkastus PIE-yhteisössä, sekä yhteisössä ja säätiössä, jossa ylittyy vähintään kaksi seuraavista: 1) taseen loppusumma 25 000 000 euroa; 2) liikevaihto 50 000 000 euroa; 3) tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 300 henkilöä.

Konsernin emoyhtiön velvollisuus valita tilintarkastaja määräytyy koko konsernin lukujen nojalla (TTL 2 luvun 6 §).

Laissa ei ole nimenomaista säännöstä PIE-yhteisöjen tilintarkastusvelvollisuudesta, vaan todetaan ainoastaan, että PIE-yhteisöjen tilintarkastajalta edellytetään KHT-nimekettä (TTL 2 luvun 5 §).

Yhteisön johdon velvollisuutena on seurata, onko yhteisö tilintarkastusvelvollinen vai ei. Lain-säädännössä ei ole säädetty tilintarkastusvelvollisuuden noudattamisen valvonnasta, eikä velvoitteen laiminlyönnistä aiheutuvista sanktioista. TTL:n 2 luvun 8 §:n nojalla PRH:n on ilmoituksesta määrättävä yhteisölle tai säätiölle kelpoisuusehdot täyttävä tilintarkastaja muun muassa, jos tilintarkastajaa ei ole valittu TTL:n tai muun lain mukaisesti. Tämän nojalla tilintarkastajaa kuitenkin harvoin määrätään, ja määrääminen edellyttää, että PRH:lle on tullut ilmoitus laiminlyönnistä. Rekisteriviranomainen ei toistaiseksi valvo tilintarkastuskertomuksen toimittamista, kun tilinpäätöksen rekisteröintivelvoitteen noudattamista seurataan. Ulkopuolisen tahon voi myös olla haasteellista tarkastaa tilintarkastusvelvollisuutta määrittävien rajojen täyttymistä, koska tilinpäätös ei välttämättä sisällä kaikkia kyseisiä tietoja. Tutkimusten mukaan on huomattava määrä yrityksiä, jotka eivät velvollisuudesta huolimatta valitse tilintarkastajaa, ja vapaaehtoisesti tilintarkastajan valitsevien yritysten osuus oli laskussa vuosina 2014-2017<sup>6</sup>.

Vaikutusarvion yhteydessä (luku 4.2.2.1) on esitetty arvioita tilintarkastusvelvollisten määristä.

#### 2.1.5 Tilintarkastuksen yhteiskunnallinen merkitys

Vaikka tilintarkastajan tehtävänä on alun perin ollut valvoa omistajien etua ja johdon toimien lainmukaisuutta, on tilintarkastajilla ja tilintarkastuksella yleisesti hyväksytty olevan merkitystä myös yleisen edun kannalta. Tilintarkastajan velvollisuus ottaa huomioon yleinen etu TTL:ssa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan todetaan myös TTL:n 4 luvun 1 §:ssä. Tilintarkastus edistää tilinpäätösten laatua, josta yhteisön omistajien lisäksi moni sidosryhmä kuten sopimuskumppanit, rahoittajat ja yhteiskunta laajemmin hyötyvät. Markkinoiden toimivuutta edistää luotettava taloudellinen raportointi.

Tilintarkastukseen sisältyy Suomessa erikseen myös hallinnon tarkastus, jonka tarkoituksena on tarkastaa onko lakisääteinen johto ole syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä tai säätiötä kohtaan; tai 2) rikkonut yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjestystä, yhtiösopimusta tai sääntöjä, ja tarvittaessa siitä on raportoitava tilintarkastuskertomuksessa. Suomessa tilintarkastajilla ei kuitenkaan ole Ruotsin ja joidenkin muiden maiden tavoin lakiin perustuvaa velvollisuutta ilmoittaa määrättyistä tilintarkastettavan kohteen verolaiminlyönneistä ja mahdollisista rikosepäilyistä viranomaisille. Asiaa koskeva esitys (HE 212/2014) raukesi aikoinaan eduskunnassa vuonna

---

<sup>6</sup> Kim Ittonen, Henrik Höglund & Dennis Sundvik: Selvitys vapaaehtoisesta tilintarkastuksesta ja tilintarkastustoimeksiantojen määristä Suomessa vuosina 2014-2017. [https://haris.hanken.fi/portal/files/20305329/Vapaaehtoinen\\_tilintarkastus\\_selvitys\\_18.6.2017.pdf](https://haris.hanken.fi/portal/files/20305329/Vapaaehtoinen_tilintarkastus_selvitys_18.6.2017.pdf)

2014. Tarvetta mainitunlaiseen velvoitteeseen on nostettu esille erityisesti harmaan talouden torjuntaan keskittyvien viranomaisten toimesta.

Koska tilintarkastuksen avulla varmistetaan yritysten sekä muiden yhteisöjen noudattavan kirjanpitolain mukaisia velvoitteita kirjanpidon ja tilinpäätöksen laadinnasta, varmennetaan sillä välillisesti myös verotuksessa annettavien ilmoitusten oikeellisuutta ja edistetään siten yritysten verotulojen lainmukaista kertymistä Verohallinnon kautta veronsaajille. Valtaosa Suomen yrityksistä on kooltaan pieniä, ja laaja tilintarkastusvelvollisuus ohjaa pieniäkin yrityksiä käyttämään ammattimaista apua kirjanpitonsa hoitamiseen.

Verohallinto kerää osakeyhtiöiltä ja muilta yhteisöiltä verotuloja arvonnalisäveron, työnantajasuoritusten ja yhteisöveron muodossa noin 45 miljardia euroa. Yli 90 % näistä verotuloista ilmoitetaan ja tilitetään tilintarkastusvelvollisten yhteisöjen toimesta. Tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolella olevien mikroyritysten osuus näistä verotuloista on 6 %, tilintarkastusvelvollisten mikroyritysten osuus 6 % ja pienyritysten osuus 25 %. Loppuosa eli 63 % verotuloista kertyy suuryrityksistä ja keskisuurista yrityksistä.

Ryhmä	Asiakkaita	ALV netto	TA-suoritukset netto	Yhteisöjen tulovero netto	YHTEENSÄ	Osuus
Mikro: ei tilintarkastusvelv.	387 000	1,4	0,8	0,6	<b>2,8</b>	6 %
Mikro: tilintarkastusvelv.	43 000	1,4	1,1	0,4	<b>2,8</b>	6 %
Pienyritys	32 000	5,6	4,2	1,4	<b>11,2</b>	25 %
Keskisuuri	2 900	3,6	3,1	1,0	<b>7,6</b>	17 %
Suuryritys	1 200	8,0	10,2	2,5	<b>20,7</b>	46 %
	<b>466 100</b>	<b>20,0</b>	<b>19,4</b>	<b>5,8</b>	<b>45,2</b>	

*Taulukko 1. Verohallinnon rekisterissä olevien aktiivisten yhteisöiden (ei julkisyhteisöt) lukumäärä ja ilmoitetut verotulot ryhmiteltynä kirjanpitolain 1 luvun mukaisella kokojaottelulla. Luvut sisältävät myös yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka eivät ole tilintarkastusvelvollisia. Tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolella olevien yritysten määrä on siten taulukossa todettua hieman korkeampi ja tilintarkastusvelvollisten mikroyritysten määrä vastaavasti alhaisempi (noin 39 000).*

Tilintarkastusvelvollisuus ennalta ehkäisee harmaata taloutta lisäämällä lainvastaisten toimenpiteiden osalta kiinnijäämisriskiä, mikä vaikuttaa ehkäisevästi yritysten ja eri toimijoiden ratkaisuihin mahdollisia harmaan talouden toimenpiteitä suunniteltaessa. Tilintarkastusvelvollisuus yhtenä tekijänä muiden valvontatoimenpiteiden rinnalla vaikeuttaa harmaan talouden toimijoiden toimintaa ja heikentää niiden toimintaedellytyksiä. Tilintarkastuskertomuksia hyödynnetään Verohallinnossa toimenpiteiden kohdentumisen suunnitteluun. Puuttuva tai mukautuksia taikka huomautuksia sisältävä tilintarkastuskertomus nostaa toimijan riskitasoa ja mahdollisuutta joutua valvonnan kohteeksi merkittävästi. Myös epäiltyjen talousrikostapausten esituskintaprosesseissa on merkitystä, että voidaan luottaa tilintarkastajan olevan yhtiöstä ja sen taloushallinnosta riippumaton taho.

Käytännössä tilintarkastajat kehottavat asiakkaitaan korjaamaan havaitut virheet ja puutteet, sekä antavat neuvoja toiminnan kehittämiseksi. Kaikki tilintarkastajien pyytämät korjaukset kirjanpitoon tai tilinpäätökseen eivät näy ulospäin tai edes yhteisön tai säätien johdolle. Tilintarkastaja saattaa kommunikoida niistä pelkästään kirjanpitäjän kanssa, joka käytännössä myös kokoaa tilinpäätöksen.

Tilintarkastajilla on rahanpesulainsäädännön mukaisina ilmoitusvelvollisina velvollisuus tuntea asiakkaansa ja järjestää jatkuva seuranta asiakkaidensa toiminnasta, laatia toimintaansa liittyvä riskiarvio ja päivittää sitä säännöllisesti, sekä ilmoittaa Rahanpesun selvittelykeskukselle mahdollisista epäilyttävistä liiketoimista rahanpesun kannalta. Tilintarkastajan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017), jäljempänä *rahanpesulaki*, mukaiset velvollisuudet on kuitenkin rajattu koskemaan ainoastaan lakisäätteistä tilintarkastusta, ei tilintarkastajan muita tehtäviä (rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 11)-kohta). Myös muun muassa pankit ja tilitoimistot ovat rahanpesulain mukaisia ilmoitusvelvollisia, ja ovat tilintarkastajaa lähemmin tekemisissä yritysten rahavirtojen kanssa. Tilintarkastajan roolilla on kuitenkin nähty olevan merkitystä rahanpesun torjunnan vastaisessa työssä. Rahanpesun selvittelykeskuksen selvityksen mukaan tilintarkastajat ovat tehneet noin kymmenen rahanpesuilmoitusta vuosittain. Ilmoituksia ei ole tehty lukumääräisesti paljon, mutta huomattava osa ilmoituksista on ollut aiheellisia. Viimeisen reilun vuoden aikana vajaa puolet ilmoituksen kohteista on otettu tutkittavaksi tai on jo aiemmin ollut viranomaisen tutkittavana, jolloin rahanpesun selvittelykeskuksella ei ole ollut syytä erillisen selvityksen käynnistämiseen. Tilintarkastajien tekemät ilmoitukset ovat koskeneet euromääräisesti keskimääräistä suurempia transaktioita, ja ovat kohdistuneet pelkästään mikro- ja pienyrityksiin, niukka enemmistö jälkimmäisiin. Monissa ilmoituksissa epäily ei ole kohdistunut yksittäiseen liiketapahtumaan vaan yrityksen toimintaan kokonaisvaltaisemmin.

Luottokelpoisuutta arvioitaessa ja rahoituspäätöksiä tehtäessä keskeisessä asemassa on tilinpäätöstiedot ja tapauskohtaisesti annettavat vakuudet, yrityksen vastuuhenkilöiden taustatiedot ja mahdolliset maksuhäiriömerkinnät, sekä asiakkaan maksukäyttäytyminen ja raportit rahoitettavasta hankkeesta. Rahoittajat antavat painoarvoa suoritettulle tilintarkastukselle, ja tilintarkastuskertomuksen sisällöllä on merkitystä arvioitaessa asiakkaan luottokelpoisuutta vuosittain. Virheellisillä tilinpäätöstiedoilla on vaikutusta mm. asiakkaan saamaan luokitukseen. Pankit ovat pienten ja keskisuurten yritysten päärahoittajia, ja euroalueen vertailussa pankkirahoituksen saatavuus pienille ja keskisuurille yrityksille on Suomessa keskimääräistä parempi<sup>7</sup>. Tilintarkastamaton tilinpäätös aiheuttaa epävarmuutta yrityksen tietoihin ja kasvattaa sitä kautta osaltaan yrityksen luottoriskiä. On vielä ennen aikaista arvioida vaikuttaako IFRS 9 Rahoitusinstrumentit –standardi rahoituksen hinnoitteluun sitä nostavasti, ja ylipäätään rahoituksen saamiseen laskusuhdanteessa.

Määrättyihin tilanteisiin, kuten valtionavustuksiin ja muuhun julkiseen tukeen, liittyy tilintarkastuksen lisäksi myös erillisiä lakisäätteisiä tai muita tuen myöntäjän laatimia vaatimuksia taloudelliselle raportoinnille ja tilintarkastajan sitä koskevalle varmennuslausunnolle tai muulle raportoinnille. Erilaisia tukia myöntävät esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2019 viisivuotisen kehittämissuunnitelman, jonka tavoitteena on muun muassa lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta ja avustustoiminnan avoimuutta sekä sujuvoittaa avustusten hakemista ja myöntämistä.

#### 2.1.6 Kirjanpitäjiin ja kirjanpitoon kohdistuva sääntely

Kirjanpitopalveluiden tarjoaminen ei ole luvanvaraista Suomessa, eikä ala ole tilintarkastusalan tavoin viranomaisvalvonnassa. Heinäkuusta 2019 lähtien kaikkien kirjanpitotehtäviä toimeksiannosta hoitavien on kuitenkin rahanpesulain nojalla rekisteröidyttävä Etelä-Suomen aluehallintoviraston ylläpitämään rahanpesun valvontarekisteriin, jotta kirjanpitäjien rahanpesulain mukaisten velvoitteiden noudattamista rahanpesun selvittelyssä on mahdollista valvoa.

---

<sup>7</sup> Euroopan keskuspankin selvitykseen perustuva Suomen Pankin analyysi 2.7.2019. <https://www.eurojatalous.fi/fi/2019/artikkelit/rahoitus-ei-ole-pk-yritysten-suurimpien-ongelmien-joukossa/>

Muutos perustuu EU:n rahanpesusäätelyn vaatimuksiin ja vaikuttaa myös muihin aluehallintoviraston valvomiin ilmoitusvelvollisiin, jotka eivät ole toimilupavalvottavia tai valvontaviranomaisen ylläpitämässä muussa rekisterissä. Tällaisia ovat esimerkiksi veroneuvontapalveluita ja määrättyjä oikeudellisia palveluita tarjoavat toimijat. Aluehallintovirasto ei kuitenkaan valvo rekisteröityjen tahojen edellytyksiä harjoittaa kirjanpito toimintaa, eikä rahanpesun valvontarekisterillä siten ole vaikutuksia alan luonteeseen vapaana ammattina Suomessa.

Tili-instituuttisäätiö on ylläpitänyt jo neljän vuosikymmenen ajan kirjanpitäjille suunnattua KLT-ammattinimikettä, jonka saaminen edellyttää riittävää kokemusta sekä muun muassa kirjanpidon, yhtiöoikeuden ja eri verolajien osaamisvaatimusten täyttämistä ja osaamisen osoittamista suorittamalla KLT-kokeen. Pätevyyden säilyminen edellyttää ammatissa toimimisen ohella myös tietotaidon ylläpitämistä riittävin, säätiölle raportoitavin koulutuksin.

KLT-tutkinto on tällä hetkellä noin 3000 kirjanpitäjällä ja muulla taloushallinnon asiantuntijalla, joista suurin osa työskentelee tilitoimistoissa.

Suomen Taloushallintoliitto ry hyväksyy jäsenikseen vain jäsenyysvaatimukset täyttävät tilitoimistot ja muut taloushallinnon ulkoistuspalveluntarjoajat. Jäsenyryyksiltä ja yhteisöiltä edellytetään muun muassa henkilöstön osaamisen osoittamista KLT-pätevyyksin. Jäsenten toimintaa arvioidaan ja jäsenedellytysten olemassaolo varmistetaan säännöllisin keskimäärin viiden vuoden väliajoin tapahtuvin tarkastuksin. Tarkastustoiminta on aloitettu 1980-luvun alussa.

Tilitoimistoista noin 20 % on Suomen Taloushallintoliitto ry:n jäseniä, mutta toimialan henkilöstöstä ja liikevaihdosta liiton jäsenet kattavat noin kaksi kolmasosaa, jonka perusteella voidaan todeta jäsenten olevan keskimääräistä suurempia tilitoimistoja.

Kirjanpitoa sääntelee kirjanpitolaki sekä sen perusteella annetut asetukset: yhtäältä asetus pien- ja mikroyrityksen tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista (1753/2015) ja toisaalta pienyritystä suurempia kirjanpito velvollisia koskeva asetus (1339/1997). Lain soveltamista ohjeistaa kirjanpitolautakunta (KPL 8 luvun 2 §). Sääntely oli merkittävien muutosten kohteena, kun lainsäädäntöön implementoitiin Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 päivänä kesäkuuta 2013 antama direktiivi 2013/34/EU tiettyntyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY kumoamisesta, jäljempänä *tilinpäätösdirektiivi*. Mikro- ja pienyritykset vapautettiin toimintakertomuksen laadinnasta, ja niille annettiin asetustasolla helpotuksia tilinpäätöksen laadintaan keventämällä tuloslaskelmaan ja taseeseen sekä liitetietoihin liittyviä vaatimuksia (KPL:n muutos 30.12.2015/1620). Tilinpäätösdirektiivin mahdollistamat kevennykset otettiin varsin laajasti käyttöön Suomessa, millä oli vaikutusta pienyritysten antaman tilinpäätöstiedon laajuuteen.

Kirjanpitolaissa on erikseen määritelty *mikro*<sup>8</sup>-, *pien*<sup>9</sup>-, ja *suuryritys*<sup>10</sup>, sekä *PIE-yhteisö*<sup>11</sup>. Määritelmät perustuvat tilinpäätösdirektiiviin. Nimikkeestä huolimatta erilaiset yrityskokomääritelmät kattavat myös muita yhteisömuotoja kuin puhtaasti yritystoimintaa harjoittavia.

Yrityksen johdolla on ensisijainen velvollisuus ja vastuu huolehtia siitä, että yhteisöainsäädännön ja kirjanpitosääntelyn vaatimuksia on noudatettu. Esimerkiksi osakeyhtiölain mukaan hallituksen tehtävänä on muun muassa huolehtia siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Toimitusjohtaja vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Mikäli toimitusjohtajaa ei ole valittu, vastaa hallitus viime kädessä mainituista velvollisuuksista. Monessa mikroyrityskategoriassa kuuluvassa yrityksessä omistajat toimivat samalla sekä operatiivisena että yhtiöoikeudellisena johtona, jolloin vastuu edellä mainittujen seikkojen asianmukaisuudesta on käytännössä yhtiön omistajilla.

Arvonlisäverosääntelyn ja muun kirjanpitoon ja verotukseen liittyvän sääntelyn ollessa nykyisin varsin monimutkainen, yrittäjillä ja yleishyödyllisillä toimijoilla on harvoin edellytyksiä huolehtia itse kirjanpidostaan, vaan siitä huolehtiminen edellyttää käytännössä ammattitaitoista kirjanpitäjää. Myös kirjanpitäjällä on vastuuta yrityksen kirjausten lainmukaisuudesta.

#### 2.1.7 Tilinpäätösten rekisteröintikäytäntö

Kirjanpitovelvollisilla on velvollisuus toimittaa tilinpäätöksensä rekisteröitäväksi PRH:lle KPL:n 3 luvun 9 §:n nojalla. Mikäli on tilintarkastuksen kohteena, tulee KPL:n 3 luvun 12 §:n mukaan tilinpäätöksen ohella rekisteröidä myös tilintarkastuskertomus. Muun muassa osakeyhtiöillä ja osuuskunnilla on aina velvollisuus rekisteröidä tilinpäätöksensä, joidenkin muiden oikeushenkilöiden osalta velvollisuus riippuu toiminnan laajuudesta. Osakeyhtiölaissa (624/2006), jäljempänä *osakeyhtiölaki* tai *OYL*, ja osuuskuntalaissa (421/2013), jäljempänä *osuuskuntalaki*, on tarkempia määräyksiä tilinpäätösten ja tilintarkastuskertomusten rekisteröimisestä.

---

<sup>8</sup> KPL:n 1 luvun 4 b §:ssä määritellään *mikroyritykseksi* kirjanpitovelvollinen, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy enintään yksi seuraavista kolmesta raja-arvosta tilinpäätöspäivänä: 1) taseen loppusumma 350 000 euroa; 2) liikevaihto 700 000 euroa; 3) tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 10 henkilöä.

<sup>9</sup> KPL:n 1 luvun 4 a §:ssä määritellään *pienyritykseksi* kirjanpitovelvollinen, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy enintään yksi seuraavista kolmesta raja-arvosta tilinpäätöspäivänä: 1) taseen loppusumma 6 000 000 euroa; 2) liikevaihto 12 000 000 euroa; 3) tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 50 henkilöä. Suomessa hyödynnettiin direktiivin jäsenvaltio-optiota ja pienyrityksen rajat on asetettu puolitoistakertaisiksi direktiiviin lähtökohtaan verrattuna.

<sup>10</sup> KPL:n 1 luvun 4 c §:n mukainen *suuryritys* on kirjanpitovelvollinen, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy vähintään kaksi seuraavista kolmesta raja-arvosta tilinpäätöspäivänä: 1) taseen loppusumma 20 000 000 euroa; 2) liikevaihto 40 000 000 euroa; 3) tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 250 henkilöä.

<sup>11</sup> KPL:n 1 luvun 9 §:ssä säädetään *yleisen edun kannalta merkittävästä yhteisöstä* (PIE-yhteisö), joita ovat seuraavat: 1) suomalainen yhteisö, jonka liikkeeseen laskema osake, velkakirja tai muu arvopaperi on kaupankäynnin kohteena arvopaperimarkkinalain (746/2012) 2 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla säännellyllä markkinalla; 2) luottolaitostoitinnasta annetun lain (610/2014) 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettu luottolaitos; ja 3) vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettu vakuutusyhtiö.

Käytännössä yritykset toimittavat tilinpäätöksensä verottajalle, joka pyynnöstä välittää ne eteenpäin PRH:lle, taikka erikseen suoraan PRH:lle. Tilinpäätökset voi toimittaa joko paperisina tai sähköisesti pdf:nä. PRH:ssa saatavilla olevat tilinpäätökset ovat vielä toistaiseksi olleet pdf-muodossa. Suomessa veroilmoitus voidaan jättää ennen tilinpäätöksen vahvistamista, koska verolainsäädännössä, kirjanpitoaissa ja yhteisölaainsäädännössä on eri aikarajat. Käytännössä tämä voi johtaa tilanteeseen, että kaupparekisterissä on tilintarkastamattomia ja vahvistamattomia tilinpäätöksiä, jos lopullisia ei toimiteta suoraan PRH:lle. Rekisteröityihin tilinpäätöksiin ei suoriteta tarkastustoimenpiteitä rekisteriviranomaisen toimesta, ja käytännössä on havaittu, että pienyhteisöjen rekisteriin toimittamat tilinpäätökset ovat usein puutteellisia tai virheellisiä. Ne eivät aina esimerkiksi sisällä liitetietoja tai niihin ei ole liitetty tilintarkastuskertomusta. Luvut ovat myös saattaneet muuttua sen jälkeen, kun tilinpäätös on toimitettu verottajalle.

PRH on keväällä 2019 avannut palvelun, mikä mahdollistaa määrätyille yrityksille tilinpäätösten rekisteröimisen iXBRL-muodossa (*Inline eXtensible Business Reporting Language*), eli ns. merkintäkielellä, jonka avulla talousraportit voidaan muodostaa ja käsitellä koneellisesti. Toukokuuhun 2020 mennessä on rekisteröity noin 250 kpl iXBRL-muotoista tilinpäätöstä. Tulevaisuudessa on tarkoitus siirtyä kokonaan iXBRL-muotoon, mikä helpottaa tilinpäätöstietojen hyödyntämistä ja tarkastamista. Tilintarkastuskertomuksen oheistaminen iXBRL-muotoisen tilinpäätöksen rekisteröinnin yhteydessä on tarkoitus tehdä mahdolliseksi.

## 2.2 Euroopan unionin ja ulkomainen lainsäädäntö sekä muut ulkomailla käytetyt keinot

### 2.2.1 EU:n tilintarkastussäntely

Tilintarkastusalan sääntelyyn on vaikuttanut ennen kaikkea EU:n tilintarkastusdirektiivi (2006/43/EU) ja sen muutospäätös (2014/56/EU), tilintarkastusasetus (537/2014) ja tilinpäätösdirektiivi (2013/34/EU).

EU:n viimeaikainen kehitys taloudellisen raportoinnin alalla on perustunut tavoitteeseen keventää velvoitteita pienemmille yrityksille, ja toisaalta sääntelyn kautta parantaa isompien yhteisöjen, erityisesti PIE-yhteisöjen (listayhtiöt, luottolaitokset, vakuutusyhtiöt), taloudellisen raportoinnin laatua. PIE-yhteisöjen tilintarkastuksia koskee merkittävä määrä lisävelvoitteita, joiden tavoitteena on varmistaa PIE-yhteisöjen tilintarkastuksen luotettavuus ja toiminnan jatkuvuus. Tilintarkastusasetus koskee nimenomaisesti PIE-yhteisöissä tehtävää tilintarkastusta.

Tilinpäätösdirektiivi sisältää eräitä helpotuksia pien<sup>12</sup>- ja mikroyrityksille noudattaen ”pienet ensin” -periaatetta. Jäsenmaiden sallittiin ottaa käyttöön merkittäviä kevennyksiä pienyritysten tilinpäätösten laadintaan. Tilinpäätösdirektiivi edellyttää, että vain pieniä yrityksiä isompien yritysten sekä PIE-yhteisöjen tilinpäätökset on tilintarkastettava. Tilinpäätösdirektiivin mukaan pienten yritysten vuositilinpäätöksiin ei tulisi kohdistaa tilintarkastusvelvollisuutta, koska tilintarkastus voi olla merkittävä hallinnollinen rasite tähän kokoluokkaan kuuluville yrityksille, ja usein samat henkilöt ovat sekä yrityksen omistajia että johtajia, jolloin tilinpäätöksen ulkopuo-

---

<sup>12</sup> *Pienet yritykset* ovat tilinpäätösdirektiivin (art. 3) määritelmän mukaan kooltaan sellaisia, että niiden osalta ylittyy enintään yksi seuraavista (EUR): tase 4 000 000, liikevaihto 8 000 000 ja työntekijät 50. Jäsenvaltioilla on mahdollista asettaa taseen ja liikevaihdon rajat tätäkin korkeammalle, kuitenkin enintään niin, että rajat ovat taseelle 6 000 000 ja liikevaihdolle 12 000 000. Suomessa hyödynnettiin direktiivin jäsenvaltio-optiota.

liselle varmennukselle ei ole heidän näkökulmastaan suurta tarvetta. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin määrätä tilintarkastuksesta pienille yrityksille, niiden ja tilinpäätösten käyttäjien erityisolosuhteet ja -tarpeet huomioon ottaen.

Tilintarkastusdirektiivi on minimidirektiivi eli jäsenvaltiot voivat kansallisesti antaa direktiiviä tiukempia säännöksiä, ellei tätä nimenomaisesti ole kielletty. Tilintarkastusdirektiivissä on säädetty hyväksymismenettelystä, jonka jälkeen kansainvälisistä tilintarkastusstandardeista tulee velvoittavaa tilintarkastusnormistoa EU:ssa. Kuten luvussa 2.1.3.1 on selostettu, tähän asti yhtään kansainvälistä tilintarkastusstandardia ei ole EU-komission toimesta hyväksytty sitovaksi EU:ssa. ISA-standardit muodostavat kuitenkin yleisesti tilintarkastuksen sisältöä määrittävän lähteen EU:n jäsenmaissa. EU-sääntely ei toistaiseksi ulotu joissakin jäsenmaissa lakisääteisenä käyttöön otettuihin kevyempiin tarkastusmuotoihin.

Tilintarkastusdirektiivin muutosdirektiivi (26 artikla, 5. kohta<sup>13</sup>) mahdollistaa, että jos jäsenvaltio vaatii pieniltä yrityksiltä lakisääteistä tilintarkastusta, se voi säätää, että EU:ssa hyväksytyt kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja sovelletaan suhteutettuna kyseisten yritysten toiminnan laajuuteen ja monimutkaisuuteen.

## 2.2.2 Kansainvälisten tilintarkastajayhdistysten hankkeita tilintarkastusvaatimusten suhteuttamiseksi pienyrityksille

Myös kansainvälisesti on havaittu, että kansainvälisten tilintarkastusstandardien soveltaminen pienyritysten tilintarkastuksissa on haasteellista niiden kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden takia, ja on ollut vireillä suunnitelmia tilanteen parantamiseksi. Ongelmaa on nostettu esille erityisesti sellaisten maiden toimesta, joissa pienyhteisöjäkin on perinteisesti laajasti tilintarkastettu. Kyseiset maat ovat kuitenkin kansainvälisesti vähemmistössä.

Pohjoismaisessa Tilintarkastajaliitossa (*Nordiska revisorsförbundet NRF*) aloitettiin uuden pienten yhteisöjen tilintarkastuksia koskevan tilintarkastusstandardin valmistelu vuonna 2014. Yhteispohjoismaisella yhteistyöllä luonnosteltu SASE-standardi toimitettiin IFAC:n kansainväliselle tilintarkastus- ja varmennusstandardilautakunnalle IAASB:lle kannanottoa varten. IAASB ilmoitti kuitenkin kirjallisella kannanotollaan 19.10.2015, ettei se pitänyt perusteltuna viedä hanketta eteenpäin. IAASB vetosi muun muassa siihen, ettei se nähnyt mahdollisen SASE-standardin mukaisen tilintarkastuksen vastaavan laadultaan ISA-standardien mukaista tilintarkastusta, ja saattoi syntyä sekaantumisvaara näiden kesken.

IFAC:ssa on vuonna 2019 käynnistetty selvitystyö siitä tulisiko yksinkertaisten kohteiden (*less complex entity*) tilintarkastusvaatimuksia selventää ja yksinkertaistaa uudistamalla ISA-standardeja, laatimalla kokonaan uusi standardi pienyritysten tilintarkastuksista taikka laatimalla erillinen ohje nykyisten ISA-standardien suhteellisesta soveltamisesta. Keväällä 2020 todennäköisin vaihtoehto näyttäisi olevan kokonaan uusi standardi vähemmän vaativille toimeksiannoille, mutta sen tulo on yhä epävarmaa ja ajankohta aikaisintaan muutaman vuoden kuluttua. Toimintatavasta on tarkoitus päättää kesäkuussa 2020.

---

<sup>13</sup> 26 artikla, 5. kohta: ”Jos jäsenvaltio vaatii pieniltä yrityksiltä lakisääteistä tilintarkastusta, se voi säätää, että 1 kohdassa tarkoitettuja tilintarkastusstandardeja sovelletaan suhteutettuna kyseisten yritysten toiminnan laajuuteen ja monimutkaisuuteen. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimenpiteitä varmistaakseen, että tilintarkastusstandardeja sovelletaan pienten yritysten lakisääteisessä tilintarkastuksessa suhteutettuna.”



## 2.2.3 Tilintarkastusvelvollisuus ja tarkastuskäytännöt muissa jäsenmaissa

### 2.2.3.1 Yleistä

Moni EU:n jäsenmaa on noudattanut tilinpäätösdirektiivin lähtökohtaa, että pienten yritysten tulisi olla vapautettuja lakisääteisestä tilintarkastuksesta<sup>14</sup>. Useimmilla jäsenmailla tilintarkastusvelvollisuuden määrittävät liikevaihto- ja taserajat ovat miljoonaluokassa, ja suurimmalla osalla työntekijöiden lukumäärää koskeva raja-arvo on 50. Muutamassa maassa on kahdenlaisia rajoja, yksi tilintarkastusta kevyemmälle *review* -tyyppiselle tarkastukselle ja toinen tilintarkastukselle (ainakin Tanska, Viro ja Latvia). Myös tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen rajat ovat pääsääntöisesti huomattavasti korkeammat kuin Suomessa olevat rajat tilintarkastukselle.

EU:n jäsenmaista vain Kyproksella kaikki yhtiöt ovat tilintarkastusvelvollisia, ja vain Maltalla on Suomea matalammat rajat tilintarkastusvelvollisuudelle. Myös Ruotsilla on keskiarvoa huomattavasti matalammat rajat. Norjassa on vuorostaan Suomea ja Ruotsia selvästi korkeammat rajat, mutta tilintarkastusvelvollisuus syntyy jo yhden rajan täyttymisestä. Saksassa, Alankomaissa ja Irlannissa on hyödynnetty täysimääräisesti EU-direktiivin mahdollistamat rajat lakisääteiselle tilintarkastusvelvollisuudelle (tase 6 000 000 euroa, liikevaihto 12 000 000 euroa, työntekijämäärä keskimäärin 50). Toisin kuin tilinpäätösdirektiivin voimaan tulon jälkeen, viime vuosina ei kuitenkaan ole ollut nähtävissä selkeää trendiä rajojen nostamiseksi<sup>15</sup>.

Korkeat tilintarkastusvelvollisuudet rajat selittyvät osaksi sillä, että monessa maassa yleisen edun valvonta ja taloushallinnon luotettavuus eivät nojaa yhtä vahvasti kuin Suomessa tilintarkastukseen. Saksassa yritykset käyttävät yleisesti veroneuvojien (*Steuerberater*) palveluita. Kyseisen ammattinimikkeen saaminen on luvanvaraista ja toiminta valvottua. Norjassa vuorostaan ulkopuolisena kirjanpitäjänä (*regnskapsfører*) tai kirjanpitoyhteisönä toimiminen on luvanvaraista ja Norjan finanssivalvonnan valvonnan alaista. Lisäksi, monessa maassa tilintarkastusvelvollisuus saattaa olla Suomen käytäntöä vahvemmin eriytynyttä eri yhteisömuotojen mukaan. Tutkimuksissa mainitut raja-arvot koskevat yleensä vain yhtiömuotoisia yrityksiä, ei esimerkiksi erilaisia yleishyödyllisiä yhteisöjä ja säätiöitä taikka osuuskuntia. Myös tilinpäätösten rekisteröintikäytännöt saattavat ehkäistä merkittävästi virheellisten tilinpäätösten rekisteröimisen.

ISA-standardit muodostavat yleisesti tilintarkastuksen sisältöä määrittävän lähteen myös pienyritysten tilintarkastuksissa, mutta joissakin maissa (esimerkiksi Itävalta) on laadittu soveltamisohjeita ISA-standardien soveltamisesta pienyritysten tilintarkastuksiin tai kokonaan omat standardit (esimerkiksi Sveitsi ja Ranska) kyseisiin toimeksiantoihin. IAASB:n standardien mukaisia yleisluonteisia tarkastuksia (ISRE 2400) ja tilinpäätöksen kokoamistoimeksiantoja (ISRS 4410) on yleisesti käytössä vapaaehtoisina, ja joissakin maissa ensiksi mainittu myös lakisääteisenä. Tilintarkastus ja yleisluonteinen tarkastus ovat kansainvälisen viitekehyksen mukaan varmennustoimeksiantoja. Tilinpäätöksen kokoamistoimeksianto on vuorostaan liitännäispalvelu.

---

<sup>14</sup> Accountancy Europe: Audit exemption thresholds in Europe, 2020 update. [https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Accountancy-Europe\\_Audit-exemption-thresholds-in-Europe\\_2020\\_survey-update.pdf](https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Accountancy-Europe_Audit-exemption-thresholds-in-Europe_2020_survey-update.pdf)

<sup>15</sup> Accountancy Europe: Audit exemption thresholds in Europe, 2020 update. [https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Accountancy-Europe\\_Audit-exemption-thresholds-in-Europe\\_2020\\_survey-update.pdf](https://www.accountancyeurope.eu/wp-content/uploads/Accountancy-Europe_Audit-exemption-thresholds-in-Europe_2020_survey-update.pdf)

### 2.2.3.2 Ruotsi

Ruotsissa tilintarkastusvelvollisuuden rajat (useampi kuin yksi seuraavista raja-arvoista ylittyy kahden viimeisen tilikauden aikana: tase 1 500 000 SEK (noin 150 000 euroa), liikevaihto (netto) 3 000 000 SEK (noin 300 000 euroa), työntekijöitä keskimäärin 3) asetettiin nykyiselleen vuonna 2010. Muutoksella vapautettiin pienimmät osakeyhtiöt ja määrätty muut yritysmuodot tilintarkastusvelvollisuudesta. Ruotsissa ei ole säädetty tilintarkastajan tekemästä tilintarkastusta kevyemmästä tarkastusmuodosta. Hyvään tilintarkastustapaan sisältyy ISA-standardien noudattaminen.

Kirjanpitoala on sääntelemätön, mutta alan järjestöt ovat kehittäneet omia malleja tilinpäätösten luotettavuutta parantamaan. Tilinpäätöksistä annettavien raporttien (*bokslutsrapport* ja *rapport om årsredovisningen*) katsotaan soveltuvan tilanteisiin, joissa omistus ja johto ovat yhteneväisiä, ja mahdollinen lainantarve on pieni. Raportit eivät ole varsinaisia vakuutuksia tilinpäätösten oikeellisuudesta, vaan lähinnä vahvistuksia siitä, että tilinpäätöksen on laatinut alan auktorisoima kirjanpitiäjä, joka on sitoutunut noudattamaan lainsäädäntöä ja alan järjestön suosituksia.

Keväällä 2018 tilintarkastusvelvollisuuden rajat olivat esillä sen johdosta, että valtiontalouden tarkastusvirasto Riksrevision oli raportissaan RiR 2017:35<sup>16</sup> ehdottanut, että tilintarkastusvelvollisuus palautettaisiin pienimmille osakeyhtiöille. Ruotsin hallitus päätyi kuitenkin siihen, että tarkastusviraston selvityksessä esille nostettuja ongelmia<sup>17</sup> tulee ratkaista muilla keinoin kuin palauttamalla tilintarkastusvelvollisuus, eikä eduskunnan ehdottamaa rajojen uudelleen nostoa tai tarkastusviraston ehdottamaa tilintarkastusvelvollisuuden palauttamista kaikille osakeyhtiöille pidetty ajankohtaisena<sup>18</sup>. Hallituksen kirjelmässä kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, että EU-komission keväällä 2018 antaman direktiiviehdotuksen tavoitteena on entisestään helpottaa osakeyhtiöiden mahdollisuuksia siirtyä rajojen yli, mikä vaikeuttaa muista jäsenmaista selvästi poikkeavan tilintarkastusvelvollisuuden edellyttämistä. Väärinkäytöksille herkkiä aloja koskee myös nykyisin erinäisiä lisävaatimuksia, kuten vaatimuksia kassarekisterin käytöstä. Lisäksi todettiin, että lisääntyvällä digitalisaatiolla tulee olemaan suuri merkitys tilinpäätösten laadun parantamisessa ja väärinkäytösten ennaltaehkäisyssä ylipäänsä. Ruotsin kaupparekisteriviranomainen Bolagsverket oli vastikään perustanut digitaalisen palvelun tilinpäätösten rekisteröintiin, minkä katsottiin parantavan mahdollisuuksia havaita talousrikollisuutta. Bolagsverket oli myös ryhtynyt tiiviimpään yhteistyöhön verottajan ja talousrikosviranomaisten kanssa.

### 2.2.3.3 Norja

Norjassa tilintarkastusvelvollisuus syntyy osakeyhtiölle seuraavana vuonna, jos yksikin raja-arvoista tase 23 000 000 NOK (noin 2 500 000 euroa), liikevaihto 6 000 000 NOK (noin 625 000 euroa), työntekijöitä keskimäärin 10 ylittyy tilinpäätöksessä. Muun muassa säätiöt ja finanssivalvonnan valvonnan alaiset yritykset ovat aina tilintarkastusvelvollisia. Tilintarkastus

---

<sup>16</sup> Riksrevisionen, 12.12.2017, RiR 2017:35: ”Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar”

<sup>17</sup> Vuoden 2010 muutoksen todettiin huonontaneen tilinpäätösten laatua; mahdollisuutta luopua tilintarkastuksesta oli hyödynnetty eniten aloilla, joilla talousrikollisuus oli muutenkin yleisintä (muun muassa ravintola-, rakennus- ja kuljetusala, ja muut alat joissa käteismaksut ovat yleisiä); ja yrityksissä, joissa mahdollisuutta oli hyödynnetty, oli nähtävissä pienempi talouskasvu kuin muissa yrityksissä.

<sup>18</sup> <http://www.regeringen.se/rattsdokument/skrivelse/2018/04/skr.-201718201/>

tehdään ISA-standardien mukaan, eikä kevyemmästä tarkastusmuodosta ole säännelty lainsäädännössä.

Erona muihin pohjoismaihin ulkopuolisen kirjanpito toiminnan harjoittaminen on tilintarkastustoiminnan tavoin luvanvaraista ja kummatkin alat ovat finanssivalvonnan valvonnassa. Kirjanpitoammattin luvanvaraisuudesta säädettiin jo 1990-luvulla (*Lov om autorisasjon av regnskapsførere*). Uusi tilintarkastuslaki tulee todennäköisesti voimaan syksyllä 2020. Merkittäviä muutoksia tilintarkastusvelvollisuuteen ei ole tiedossa. Hallitusohjelmassa on kuitenkin kirjaus siitä, että tilintarkastusvelvollisuutta voisi keventää perustuen siihen, että luvanvaraisen kirjanpitoalan nähdään takaavan korkeatasoisia tilinpäätöksiä.

#### 2.2.3.4 Tanska

Tanskassa on käytössä neljä erilaista toimeksiantomuotoa, joilla tilintarkastaja voi parantaa tilinpäätöksen luotettavuutta (tilintarkastus, laajennettu yleisluonteinen tarkastus, yleisluonteinen tarkastus ja tilinpäätöksen kokoamistoimeksianto). Kaksi ensiksi mainittua ovat lakisääteisiä määrättyille toimijoille, kaksi jälkimmäistä ovat vuorostaan aina vapaaehtoisia, mutta lain mukaan vain tilintarkastaja voi ne suorittaa.

Varsinainen tilintarkastus tehdään ISA-standardien mukaan. Laajennettu yleisluonteinen tarkastus (*udvidet gennemgang, extended review*) suoritetaan viranomaisen laatiman kansallisen standardin mukaan (*Erhvervsstyrelsens erklæringsstandard for små virksomheder*). Käytännössä standardi perustuu kansainväliseen ISRE 2400-standardiin, mutta sisältää joitakin kansallisia lisävaatimuksia, kuten määrättyjen rekisteritietojen, verotustietojen, vireillä olevien/uhkaavien riita-asioiden ja määrättyjen pankista saatavien taloudellisten tietojen tarkastamisen. Laajennetusta yleisluonteisesta tarkastuksesta säädettiin vuonna 2013. Yrityksellä ei ole ISA-standardien tai laajennetun yleisluonteisen tarkastuksen standardin mukaista tarkastusvelvollisuutta, mikäli kahtena peräkkäisenä tilikautena ylittyy enintään yksi seuraavista: tase 4 000 000 DKK (noin 537 000 euroa), liikevaihto (netto) 8 000 000 DKK (noin 1 075 000 euroa), työntekijöitä keskimäärin 12. Mikäli vähintään kaksi edellä mainituista ylittyy kahden tilikauden aikana, voi yritys valita tilintarkastuksen ja laajennetun yleisluonteisen tarkastuksen välillä, mikäli yritystoiminnan laajuus jää pienyritysrajojen (enintään yksi seuraavista: tase 44 000 000 DKK (noin 6 000 000 euroa), liikevaihto 89 000 000 DKK (noin 12 000 000 euroa), työntekijät 50) alle. Isommat yritykset ja PIE-yhteisöt voivat siten valita vain ISA-standardien mukaisen tilintarkastuksen.

Mikäli yritys jää aiemmin mainittujen tilintarkastus/laajennettu yleisluonteinen tarkastus -rajojen alle, voi se vapaaehtoisesti valita jonkin edellä mainituista taikka ISRE 2400 -standardin mukaisen yleisluonteisen tarkastuksen tai ISRS 4410 -standardin mukaisen tilinpäätöksen kokoamistoimeksiannon. Kokoamistoimeksiannossa tilintarkastaja avustaa yritystä tilinpäätöksen laadinnassa eikä saa vakuuttaa avustaneensa, mikäli tilinpäätöksessä olisi merkittävä virhe.

Tanskan elinkeinoministeriön alainen viranomaisen Erhvervsstyrelsen laati laajan selvityksen ”Undersogelse af det fremadrettede behov for revisionspligt”<sup>19</sup> tilintarkastuksen merkityksestä ja edellisen tilintarkastusvelvollisuuden vaikuttavan lakimuutoksen vaikutuksista joulukuussa 2018, jäljempänä *Tanskan Erhvervsstyrelsenin selvitys 2018*. Selvityksen kohderyhmänä on pienet yhtiöt. Selvityksen mukaan ennen kaikkea tilintarkastajan käytöllä on merkitystä tilinpäätöksen luotettavuudelle, ei yhtä vahvasti sillä, mitä varmennusmuotoa on käytetty. Suurin osa yhtiöistä valitsee vapaaehtoisesti jonkin neljästä käytössä olevasta toimeksiantomuodosta.

---

<sup>19</sup> <https://em.dk/media/12215/undersogelse-af-det-fremadrettede-behov-for-revisionspligt.pdf>

Laajennettu yleisluonteinen tarkastus ja tilinpäätöksen kokoamistoimeksianto ovat nousseet suosiossa. Sen sijaan tavallista yleisluonteista tarkastusta käytetään varsin vähän ja perinteisen tilintarkastuksen käyttö on laskussa. Vuonna 2017 pienyhtiöt käyttivät tilintarkastajan suorittamaa tilinpäätöksen varmennus- tai kokoamispalvelua seuraavasti: 35 % tilintarkastus, 13 % laajennettu yleisluonteinen tarkastus, 2 % yleisluonteinen tarkastus, 34 % tilinpäätöksen kokoamistoimeksianto ja 16 % ei käyttänyt mitään edellä mainituista. Osakeyhtiöt käyttivät muita yhtiömuotoja useammin tilintarkastusta. Useampien vaihtoehtojen tultua mahdolliseksi yritysten tilintarkastajalle maksettavat kulut ovat laskeneet. Toisaalta, tutkimuksessa todetaan, että tilintarkastuksesta luovuttaessa yritysten rahoituskulut saattavat suurella todennäköisyydellä nousta. Tilinpäätösten laatuun on todettu vaikuttavan myös tilinpäätösten rekisteröintikäytäntö. Tilinpäätökset on toimitettava rekisteriviranomaiselle iXBRL-muodossa, ja rekisteröinti on mahdollista vain, mikäli järjestelmä ei tunnista tilinpäätöksessä merkittävää virhettä eli tilinpäätös noudattaa määrättyjä kriteerejä. Mikäli järjestelmä sen sijaan tunnistaa, että tilinpäätöksessä saattaa olla virhe, on rekisteröinti mahdollinen mutta järjestelmään jää merkintä siitä, että tilinpäätöksessä on tunnistettu virheen mahdollisuus. Käytännössä järjestelmä pystyy tarkistamaan esimerkiksi tilinpäätöksen sisältävän keskeiset osiot ja lakisääteiset erät sekä määrättyjen lukujen yhdenmukaisuuden.

Tanskassa on käyty keskustelua siitä, tulisiko tilintarkastusvelvollisuutta määrittäviä rajoja laskea, taikka säätää tilintarkastusta kevyempiä varmennusmuotoja tai tilinpäätöksen kokoamistoimeksiantoa pakollisiksi nykyistä pienemmille toimijoille, mutta mitään asiaan liittyviä lainsäädäntöhankkeita ei ole vireillä. Ammattimaisen kirjanpito toiminnan harjoittaminen on Suomen ja Ruotsin tapaan sääntelemätöntä.

#### 2.2.3.5 Viro

Virossa on säännelty velvollisuudesta suorittaa sekä ISA-standardien mukainen tilintarkastus, että ISRE 2400-standardin mukainen yleisluonteinen tarkastus. Lakisääteinen yleisluonteinen tarkastus otettiin käyttöön vuonna 2010. Kummankin velvollisuuden syntymistä arvioidaan pelkästään yhden tilikauden lukujen nojalla. Velvollisuus tilintarkastukseen syntyy, jos joko kaksi raja-arvoista tase 2 000 000 euroa, liikevaihto 4 000 000 euroa ja työntekijöitä keskimäärin 50 tai yksi raja-arvoista tase 6 000 000, liikevaihto 12 000 000, työntekijöitä keskimäärin 180 ylittyy. Myös puolueilla sekä määrättyillä oikeushenkilöillä ja julkista tukea saavilla tahoilla on tilintarkastusvelvollisuus. Velvollisuus yleisluonteiseen tarkastukseen syntyy vuorostaan, jos joko kaksi raja-arvoista tase 800 000 euroa, liikevaihto 1 600 000 euroa tai työntekijöitä keskimäärin 24 taikka yksi raja-arvoista tase 2 400 000, liikevaihto 4 800 000 tai työntekijöitä keskimäärin 72 ylittyy. Säätiöillä on velvollisuus yleisluonteiseen tarkastukseen, jos tase tai liikevaihto ylittää 15 000.

Vuonna 2018 tehtiin noin 5000 tilintarkastusta ja vajaa 3000 yleisluonteista tarkastusta. Yleisluonteisten tarkastusten määrä suhteessa tilintarkastuksiin on kasvanut. Tarkastusvelvollisuuden raja-arvot on asetettu tavoitteella, että 80 prosenttia bruttokansantuotteesta on varmennuspalvelujen kattamia.

Ulkopuolisena kirjanpitäjänä toimiminen ei ole luvanvaraista Virossa. Tilinpäätökset on tullut rekisteröidä XBRL-muodossa jo vuodesta 2010 lähtien. Virossa ei ole suunnitelmissa muuttaa tilintarkastusvelvollisuutta.

### 2.3 Nykytilan arviointi

Vuoden 2007 tilintarkastusvelvollisuuteen vaikuttavien kansallisten muutosten jälkeen tilintarkastussääntely on ollut merkittävien muutosten kohteena erityisesti EU-sääntelyn johdosta. Tutkinto- ja valvontajärjestelmää on uudistettu, tilintarkastajiin kohdistuvia velvollisuuksia on lisätty, ja tilintarkastusvalvonta on siirtynyt PRH:een. Tilintarkastusvelvollisuus on kuitenkin pysynyt pääasiassa muuttumattomana, eikä lainsäädännössä ole säännelty lakisääteisestä tilintarkastusta kevyemmästä tarkastuksesta. TTL:n vaatimukset tilintarkastuksen suorittamiselle ovat lähtökohtaisesti samat riippumatta tarkastettavan kohteen toiminnan laajuudesta ja oikeudellisesta muodosta. Lain edellyttämä ja tilintarkastuksen sisältöä määrittävä hyvä tilintarkastustapa kuten sen lähteenä toimivat kansainväliset tilintarkastusstandardit mahdollistavat kuitenkin eroja tilintarkastuksen suorittamisen laajuudessa tilintarkastuksen kohteesta riippuen. Tilintarkastukselta edellytetään kuitenkin aina kohtuullista varmuutta tilinpäätöksen oikeellisuudesta, eli käytännössä varsin korkeaa varmuustasoa.

EU-sääntelyn lähtökohta on muuttunut siten, että kun aiemmin pienten yritysten tilintarkastusvelvollisuutta pidettiin lähtökohtana, josta voitiin kansallisesti poiketa, on lähtökohtana nykyisin, että pienyrityksille ei tulisi asettaa tilintarkastusvelvollisuutta, mutta jäsenmaat voivat kuitenkin halutessaan tästä poiketa siten, että pienyritysten ja tilinpäätösten käyttäjien erityisolosuhteet ja -tarpeet otetaan huomioon. Moni EU:n jäsenmaa on nostanut lakisääteisistä tilintarkastusvelvollisuutta määrittäviä rajoja ja/tai on ottanut käyttöön lakisääteisen tilintarkastusta kevyemmän tarkastusmuodon pienemmille yrityksille. Monessa jäsenmaassa on myös otettu käyttöön velvollisuus toimittaa tilinpäätös rekisteröitäväksi XBRL-muotoisena, mikä mahdollistaa, että rekisteröinnin yhteydessä voidaan tehdä joitain tilinpäätöksen tietojen täsmällisyyteen liittyviä tarkistuksia (kuten tilinpäätöksen sisältävän lakisääteiset osiot ja koskien määrättyjen tietojen keskinäistä johdonmukaisuutta). Vaikka XBRL-järjestelmä ei mahdollista tilinpäätösten perustana olevien kirjanpitolietojen tarkistuksia, on sen katsottu yhtenä tekijänä edistävän tilinpäätösten laatua ja ennaltaehkäisevän merkittävästi virheellisten tilinpäätösten rekisteröimisen.

Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellisen matalat rajat tilintarkastusvelvollisuudelle. Vertaillessa EU:n jäsenmaiden tilintarkastusvelvollisuutta määrittäviä raja-arvoja on kuitenkin otettava huomioon, että osassa jäsenmaita kirjanpitäjien ja/tai veroneuvojien toiminta on säänneltyä ja valvonnan alaista, ja useassa jäsenmaassa on notaarijärjestelmä. Suomessa kirjanpito toiminnan tai veroneuvonnan harjoittaminen ei ole luvanvaraista eikä kumpaankaan kohdistu viranomaisvalvontaa. Tiukka sääntely ja luvanvaraisuus kohdistuvat ainoastaan tilintarkastajiin. Lisäksi, Suomessa samat tilintarkastusvelvollisuuden raja-arvot koskevat pääasiassa kaikenlaisia yhteisömuotoja, edellä mainituin poikkeuksin (esimerkiksi säätiöt). Monessa maassa korkeat raja-arvot koskevat vain määrättyjä yritysmuotoja. EU:n jäsenmaiden välillä on myös eroja sen suhteen, kuinka laajasti tilinpäätösdirektiivin optioita hyödynnettiin eli kuinka laajaa tilinpäätösinformaatiota pienyrityksiltä edellytetään. Suomessa voidaan edellä mainitusta huolimatta katsoa olevan varsin matalat rajat velvollisuudelle valita tilintarkastaja, erityisesti kun otetaan huomioon, ettei lainsäädännössä ole säännelty tilintarkastusta kevyemmästä varmennusmuodosta.

Globaalisti käytössä olevat tilintarkastuksen sisältöä määrittävät kansainväliset tilintarkastusstandardit on laadittu pörssiyhtiöiden ja muiden suuryritysten tilintarkastuksia ajatellen. Standardit muodostavat varsin raskaan kehikon tarkastustyön tekemiseksi pienyrityksissä. On useamman vuoden ajan käyty kansallista keskustelua toisaalta standardien sitovuuden asteesta, toisaalta niiden suhteellisen soveltamisen sisällöstä. Kansainvälisten tilintarkastusstandardien sitovuus muodostuu toistaiseksi laissa edellytetyn hyvän tilintarkastustavan perusteella. PRH:n tilintarkastusvalvonta, joka valvoo tilintarkastajien noudattavan hyvää tilintarkastustapaa, suo-

rittää käytännössä laaduntarkastuksia käyttäen ISA-standardeja viitekehyksenä, ja tilintarkastuslautakunta soveltaa niitä ratkaisuihinsa. Kansainvälisten tilintarkastusstandardien asema hyvän tilintarkastustavan lähteenä on hyväksytty myös oikeuskäytännössä (muun muassa KHO 12.2.2020/583). Niin ikään tilintarkastajien suurin etujärjestö katsoo kansainvälisten tilintarkastusstandardien muodostavan keskeisen hyvää tilintarkastustapaa määrittävän lähteen.

Käytännössä yli 1000 sivuisten kansainvälisten tilintarkastusstandardien sisältämien toimenpiteiden skaalaaminen pienyrityksen tilintarkastukseen saattaa kuitenkin olla hankalaa, eikä standardien suhteellisesta soveltamisesta ole kansallista ohjeistusta. Tältä osin oikeustilaa pienyritysten tilintarkastuksen sisällön osalta voidaan pitää epäselvänä sekä suhteessa tilintarkastajiin, että tilintarkastuskertomusten hyödyntäjiin. Tilintarkastusvalvonnan laadunvalvonnan tulokset antavat viitteitä siitä, että pienyritysten tilintarkastusten laadussa on varsin suurta vaihtelevuutta. Valitettavan usein esiintyy tilanteita, joissa tilintarkastajan tekemä työ ei ole läheskään riittävää kohtuullisen varmuuden antamiseksi tilintarkastuskertomuksessa, tai ainakaan tilintarkastajan dokumentointi ei ole ollut riittävää tämän osoittamiseksi. Vaikka tilintarkastuskertomuksissa todetaan, että tilintarkastus on suoritettu hyvän tilintarkastustavan mukaan, voi työn määrä ja laatu tämän toteaman taustalla vaihdella varsin paljon. Kun käytäntö on vaihtelevaa, tilintarkastuskertomuksen hyödyntäjät saattavat toimia epäluotettavan tiedon nojalla. Voidaan perustellusti kyseenalaistaa nykykäytännön toimivuutta.

Myös Suomen Tilintarkastajat ry:n jäsenkyselyn 2019 tulokset antavat viitteitä siitä, että oikeustilan selkeyteen liittyy puutteita<sup>20</sup>. Tulosten perusteella on epävarmuutta siitä mitä ISA-standardien sitovuus hyvän tilintarkastustavan lähteenä käytännössä tarkoittaa, ja miten standardeja tulisi soveltaa suhteellisesti.

Pientä jäsenkuntaa edustava Ammattitilintarkastajat ry on laatinut ohjeen hyvästä tilintarkastustavasta Suomessa erityisesti pienehköjen yhteisöjen ja säätiöiden tilintarkastuksissa. Ohje ei varsinaisesti perustu kansainvälisiin tilintarkastusstandardeihin.

Tavoiteltava oikeustila ei kuitenkaan voi olla sellainen, jossa tilintarkastajat toimisivat eri ohjeiden nojalla, mutta antaisivat silti samanlaisen kertomuksen, jossa viitataan pelkästään hyvään tilintarkastustapaan. Olisi toivottavaa, että tilintarkastajat kertoisivat avoimesti, minkä viitekehyksen mukaan tilintarkastus on tehty, jotta sidosryhmät vuorostaan tietäisivät minkälaisia työtä tilintarkastuskertomuksen lausuman antamiseksi on käytännössä tehty ja mikä on sen antama todellinen varmuus. Mikäli tilintarkastajat toimivat saman viitekehyksen mukaan voi myös käytäntö muovautua nykyistä yhdenmukaisemmaksi. Alan ohjeistuksella, koulutuksella ja laadunvalvonnalla on vuorostaan keskeinen merkitys, jotta tilintarkastajilla on edellytyksiä toimia yhdenmukaisen viitekehyksen ja soveltamiskäytännön mukaan. Laadunvalvonnan suorittaminen edellyttää, että on määrätty viitekehys, jota vastaan tilintarkastajan toimintaa arvioidaan, ja tilintarkastaja on dokumentoinut työtään riittävässä määrin arviointityön mahdollistamiseksi.

Kansainvälisellä IAASB:llä on vireillä selvitys tilintarkastusta koskevien standardien sopeuttamiseksi vähemmän monimutkaisille toimeksiannoille. Uutta kansainvälistä standardia tai muuta ratkaisua asiaan ei kuitenkaan todennäköisesti ole odotettavissa vielä lähivuosina.

---

<sup>20</sup> Vastaajista 28 % oli täysin samaa mieltä ja 50 % oli joksikin samaa mieltä väittämän kanssa, että osaa soveltaa standardeja tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Vastaajista 37 % oli täysin samaa mieltä ja 36 % oli joksikin samaa mieltä väittämän kanssa, että ISA-standardeja pitää noudattaa osana hyvää tilintarkastustapaa. Edelleen 29 % oli täysin samaa mieltä ja 40 % joksikin samaa mieltä väittämän kanssa, että ISA-standardien oikeudellinen asema on epäselvä.

Lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävät toimijat voivat jo nykyisin vapaaehtoisesti teettää ISRE 2400 -standardin mukaisen yleisluonteisen tarkastuksen taikka ISRS 4410 -standardin mukaisen tilinpäätöksen kokoamistoimeksiannon. Niitä tehdessään tilintarkastajaan sovelletaan osaa TTL:n vaatimuksista TTL:n 1 luvun 1 §:n 4 momentin nojalla, mutta laissa ei edellä mainittuja toimeksiantomuotoja erikseen mainita. Toisin kuin monissa maissa, joissa tilintarkastusrajat ovat korkeat, Suomessa ei ole juurikaan hyödynnetty vaihtoehtoja tilinpäätöksen tarkastamiselle, joten valtaosa vapaaehtoisesti tilintarkastajan valinneista yhteisöistä valitsee tarkastusmuodoksi tilintarkastuksen. Lakisääteisen tilintarkastusrajojen alla oleva yritys tekee tilintarkastuksen esim. rahoituksen saamiseksi, rahoittajan tai muun sidosryhmän edellyttämänä. Nykytilaan voidaan arvioida vaikuttavan lainsäädännössä nimenomaisesti mainittujen vaihtoehtojen niukkuus ja laaja tilintarkastusvelvollisuus. Markkinoiden on haastavaa ottaa käyttöön muita mahdollisesti tilintarkastusta sopivampia varmuusmuotoja, kun laaja lakisääteinen tilintarkastusvelvollisuus on käytössä.

Suomen yritys rakenne koostuu merkittävin osin erittäin pienistä toimijoista, ja suurimmassa osassa mikroyrityksiä omistajat toimivat myös yrityksen lakisääteisenä johtona. Tilintarkastus ei näissä tilanteissa toteuta sen alkuperäistä tarkoitusta omistajien edun valvojana. Kaikilla mikroyrityksillä ei myöskään ole tarvetta ulkopuoliselle rahoitukselle, suunnitelmia toiminnan laajentamisesta, taikka muita sidosryhmiä jotka edellyttäisivät tilintarkastuksen antamaa varmuustasoa tilinpäätösraportoinnin luotettavuudesta. Tilintarkastuksen antamaa varmuustasoa alemmpi varmuustaso saattaisi olla monessa tilanteessa riittävä.

Sääntelyn monimutkaistumisen myötä mikroyritykset joutuvat käytännössä käyttämään tilitoimistoa kirjanpidon ja tilinpäätöksen laadintaan, jolloin myös ulkopuolisella kirjanpitäjällä on vastuuta siitä, että tehdyt kirjaukset ovat lainmukaisia. Tilintarkastajan tehtävänä on jälkikäteen, yrityksestä riippumattomana tahona, pyrkiä varmistamaan, että yhteisön kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja hallinnosta vastuussa olevat tahot ovat hoitaneet tehtävänsä lain mukaan. Erityisesti tilanteissa, joissa toiminta on vakiintunutta, ulkopuolinen rahoitus on vähäistä ja omistus ja johto ovat pääasiassa samoissa käsissä voidaan kyseenalaistaa, tarvitaanko joka tilanteessa tilintarkastuksen edellyttämiä yksityiskohtaisia tarkistustoimenpiteitä taloudellisen raportoinnin ja yhteisön hallinnon lainmukaisuuden varmentamiseksi, ottaen huomioon tästä yhteisölle vuosittain aiheutuvat kulut, vai voisiko kevennetty varmuusmuoto olla riittävä. Arviointiin voidaan katsoa vaikuttavan myös se tosiasia, että jo nykyisin moni tilintarkastaja suorittaa mikroyrityksille tilintarkastuksia, jotka eivät täytä tilintarkastukselta edellytettyä varmuuden tasoa.

*Covid 19* –pandemian aiheuttaman taloudellisen kriisin kaltaisissa yllättävissä tilanteissa tilintarkastettu tilinpäätös saattaa nopeuttaa rahoituksen saantia verrattuna tilanteisiin, joissa tilintarkastajaa ei ole valittu tai on käytetty tilintarkastusta kevyempää tarkastusta. Tältäkin osin voidaan kuitenkin katsoa, että yrityksillä on edellytykset arvioida millä tavoin he näkevät parhaaksi varautua tulevaisuuden mahdollisiin haasteisiin.

Tilintarkastuksen merkitys harmaan talouden torjuntatyössä perustuu ennen kaikkea sen ennaltaehkäisevään vaikutukseen. Kun yrityksen taloudenpitoon ja hallintoon kohdistuu riippumattoman ammattihenkilön suorittama tarkastus vuosittain, kannustaa se toimijoita toimimaan oikein. Tilintarkastaja myös kertoo tarkastuksen kohteelle havaitsemistaan olennaisista virheistä ja puutteista, ja raportoi niistä tilintarkastuskertomuksessaan, mikäli niitä ei korjata. Tilintarkastajan mukanaolo karsii sekä tahallisia, että tahattomia lainvastaisuuksia, joista jälkimmäinen ryhmä muodostaa selvästi suurimman osuuden. Ottaen huomioon, että suurin osa yrityksistä on tällä hetkellä tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolella, sekä harmaan talouden torjunnan ajan-kohtaiset haasteet (alustatalous, uudet maksuvälineet, järjestäytynyt rikollisuus ja väärinkäytösten kansainvälinen luonne) että toisaalta toiminnan tehostamisen mahdollisuudet (digitalisoituva taloushallinto ja kuitit), tilintarkastajalle ei voida antaa ratkaisevaa merkitystä harmaan

talouden torjunnan vastaisessa työssä. Verohallinnon havaintojen mukaan harmaan talouden riskit korostuvat kuitenkin nimenomaan mikroyrityksissä verrattuna isompiin toimijoihin. Isoilla toimijoilla on yleensä mikroyrityksiä paremmat prosessit ja kontrollit.

PIE-yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa on pienyritysten kertomusten tavoin maininta siitä, että tilintarkastus on suoritettu Suomessa noudatettavan hyvän tilintarkastustavan mukaisesti. Käytäntö perustuu lakimuutokseen 622/2016, jonka esitöissä (HE 70/2016) todetaan, että komission hyväksymiseen asti (TTL 3 luvun 3 §) viitataan hyvään tilintarkastustapaan, vaikka laissa edellytetään, että kertomuksessa ilmoitetaan mitä tilintarkastusstandardeja tilintarkastuksessa on noudatettu. Suomen nykykäytäntöä voidaan pitää epätydyttävänä eikä tarpeeksi informatiivisena. Ruotsissa sekä PIE-yhteisöjen että muiden yhtiöiden tilintarkastuskertomuksissa on tilintarkastajakunnan etujärjestön ohjeiden perusteella todettava, että tilintarkastus on suoritettu noudattaen ISA-standardeja ja kansallista hyvää tilintarkastustapaa. Myös Norjassa ja Tanskassa tilintarkastuskertomuksissa viitataan kansallisten säännösten lisäksi ISA-standardeihin. Erityisesti PIE-yhteisöjen osalta ei ole nähtävissä syytä miksi tilintarkastuskertomuksessa ei viitattaisi ISA-standardeihin myös Suomessa, ottaen huomioon kansainvälisen käyttäjäkunnan. Myös muiden pienempien toimijoiden osalta viittaus pelkästään hyvään tilintarkastustapaan ei välttämättä anna riittävää informaatiota sidosryhmille, ja mahdollistaa varsin vaihtelevan käytännön kuten edellä on todettu. TTL mahdollistaa kansainvälisiin tilintarkastusstandardeihin viittaamisen tilintarkastuskertomuksessa hyvän tilintarkastustavan lisäksi, mutta käytännössä mainitunlaista menettelyä ei ole käytetty, eivätkä tarkastuksen kohteet taikka sidosryhmät tietävästi ole sellaista vaatineet.

Tilinpäätöksiä toimitetaan pääasiassa yhä pdf-versioina tai paperisina PRH:lle, eikä niiden sisältöön kohdistu rekisteriviranomaisen tarkastuksia. PRH avasi rajapinnan iXBRL-muotoisten tilinpäätösten toimittamiselle rekisteriin vuonna 2019, mutta menee kuitenkin arviolta useita vuosia ennen kuin suurin osa rekisteriin toimitettavista tilinpäätöksistä on iXBRL-muodossa. PRH on ryhtynyt entistä aktiivisemmin valvomaan yritysten tilinpäätösten rekisteröintivelvollisuuden täyttämistä ja hyödyntää osakeyhtiölain mukaista poistomenettelyä velvoitetta laiminlyötyessä. Tarkoituksena on, että kaupparekisterilakiuudistuksen yhteydessä arvioidaan, miten tilintarkastusvelvollisuuden noudattamista voitaisiin entisestään edistää.

Lähtöleveysuudessa saatetaan myös tilintarkastusalalla nähdä merkittäviä teknisiä muutoksia, johtuen taloushallinnon digitalisaatiosta ja tarkastustyökalujen kehittymisestä. Lisääntyvä digitaalisuus saattaa helpottaa ja nopeuttaa tilintarkastuksen aineistotarkastusta. Teknisten apuvälineiden hyödynnettävyys ja tiedon rakenteinen muoto (iXBRL) saattavat parantaa tilinpäätösten laatua tulevaisuudessa. Tanskassa tehdyssä selvityksessä on kuitenkin arvioitu, että tilintarkastajan tekemän varmennuksen tarve ei digitalisaation hyödyntämisen myötä kuitenkaan poistuisi vaan ainoastaan varmennuksen suoritustapa muuttuisi.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa tilintarkastusta tarkoituksenmukaisempi lakisääteinen varmennusmuoto pienille yhteisöille ja joustavoittaa lainsäädäntöä, heikentämättä tilintarkastajainstituution merkitystä yrityksille ja yhteiskunnalle. Määrätyt kirjanpitolain mukaiset mikroyritykset voisivat omista tarpeistaan käsin valita teettävätkö tilintarkastuksen vai yleisluonteisen tarkastuksen. Monet sidosryhmät kuten rahoittajat ja sopimuskumppanit saattaisivat jatkossakin edellyttää tilintarkastusta tai huomioisivat sen puuttumisen hinnoittelussaan, mutta moneen tilanteeseen kevyempi varmennusmuoto olisi riittävä ja lähtökohtaisesti edullisempi vaihtoehto. Esitys olisi omiaan madaltamaan kynnystä vapaaehtoisesti valita tilintarkastaja tilanteissa, joissa velvollisuutta ei ole, sekä selkeyttämään myös tilintarkastukselta vaadittavaa tasoa, kun käytössä olisi tilintarkastuksen lisäksi lakisääteinen kevyempi varmennusmuoto.



Tavoitteena on lisäksi selkeyttää oikeustilaa tilintarkastukselta edellytetyn varmuustason osalta ja kansainvälisten tilintarkastusstandardien merkityksestä hyvän tilintarkastustavan lähteenä, sekä tarvittavilla muutoksilla koskien rahanpesulain soveltamisalaa varmistaa, että muutosesityksellä ei heikennetä rahanpesun torjuntatyötä.

## 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan lisättävän TTL:iin erillinen luku lakisääteisestä yleisluonteisesta tarkastuksesta, mikä tehtäisiin noudattaen kansainvälisesti käytössä olevaa ISRE-2400 -standardia yleisluonteisesta tarkastuksesta muutamien kansallisiin täydennyksin. Muutoksen kohderyhmänä olisi määrätty mikroyritykset, joille luotaisiin valinnanvapaus valita tarkastusmuodoksi yleisluonteinen tarkastus tilintarkastuksen sijaan. Pienimmät tilintarkastusvelvollisuuden piirissä olevat yhteisöt voisivat omista tarpeistaan käsin valita teettävätkö yleisluonteisen tarkastuksen vai tilintarkastuksen. Muutoksella ei olisi vaikutusta velvollisuuteen valita tilintarkastaja, eikä loisi velvollisuutta siirtyä tilintarkastuksesta kevyempään varmennusmuotoon.

Kansainvälisestä yleisluonteisen tarkastuksen standardista ISRE 2400 on sellaisenaan tai kansallisilla lisäyksillä täydennettynä pääasiassa hyviä kokemuksia läheisistä naapurimaista (Tanska ja Viro), mikä puoltaa sen valintaa tarkastusmuodon lähtökohdaksi myös Suomessa. Tanskassa lakisääteiseen kevyempään varmennusmuotoon on tehty useita kansallisia lisäyksiä, jonka johdosta puhutaan laajennetusta tarkastuksesta, jonka lausunto muistuttaa tavallista yleisluonteista tarkastusta enemmän tilintarkastuksesta annettavaa lausuntoa. ISRE 2400 -standardi soveltamisohjeineen on huomattavasti ISA-standardeja lyhyempi, ja on koettu monessa tilanteessa mielekkäämmäksi varmennusvaihtoehdoksi niin tilintarkastajille kuin yrityksille.

Mennyttä aikaa koskevan tilinpäätöksen yleisluonteinen tarkastus (ISRE 2400) on kansainvälisessä varmennustoimeksiantojen viitekehyksessä rajoitetun varmuuden antama toimeksianto. Yleisluonteisessa tarkastuksessa tulee tehdä riittävät varmennustoimenpiteet, jotta saavutetaan rajoitettu varmuus johtopäätöksen esittämisen perustaksi. Annetun johtopäätöksen tarkoituksena on lisätä tilinpäätösten käyttäjien luottamusta tilinpäätöksen oikeellisuuteen. Yleisluonteisessa tarkastuksessa tehdään ensi sijassa tiedusteluja<sup>21</sup> ja analyttisiä toimenpiteitä<sup>22</sup> saadakseen tarpeellisen määrän evidenssiä johtopäätöksen perustaksi. Tarvittaessa tulee tehdä tarpeellisia lisätoimenpiteitä. Tavoitteena on toimenpiteitä suorittamalla hankkia rajoitettu varmuus siitä, onko tilinpäätöksessä kokonaisuutena tarkasteltuna olennaista virheellisyyttä, ja näin mahdollistaa johtopäätöksen esittäminen siitä, onko tilintarkastajan tietoon tullut mitään, mikä antaisi hänelle syyn uskoa, ettei tilinpäätöstä ole kaikilta olennaisilta osiltaan laadittu sovellettavan tilinpäätösnormiston mukaisesti ("Yleisluonteisen tarkastuksemme perusteella tietoomme ei ole tullut mitään, mikä antaisi meille syyn uskoa, ettei tilinpäätös anna Suomessa voimassa olevien tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten mukaisesti oikeaa ja riittävää kuvaa yhtiön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.").

---

<sup>21</sup> Tiedon hankkimista asiaa tuntevilta yhteisössä toimivilta tai sen ulkopuolisilta henkilöiltä (kuten kirjanpitäjä) (standardin kohta 17 (e)).

<sup>22</sup> Erilaiset taloudellisen informaation arvioinnit, jotka tehdään analysoimalla sekä taloudellisen että muiden kuin taloudellisten tietojen välillä olevia vakuuttavilta tuntuvia yhteyksiä. Selostetaan tarkemmin standardin kohdassa 17 (a).

ISRE 2400 -standardi sisältää tarkemmat säännöt muun muassa siitä, milloin tilintarkastajan tulee kieltäytyä tai luopua toimeksiannosta (kohdat 29-41); toimeksiannon suorittamisesta (kohdat 43-57), mukaan lukien toimista lähipiirin, väärinkäytösten ja säädösten ja määräysten noudattamatta jättämisen osalta; raportoinnista (kohdat 86-92); sekä dokumentoinnista (kohdat 93-96). Säännöksiä selostetaan tarkemmin erillisessä standardiin sisältyvässä soveltamisohjeessa. Yleisluonteista tarkastusta tehdessä tilintarkastajaa ohjaa samat peruseriaatteet kuin tilintarkastuksen yhteydessä, muun muassa eettisten vaatimusten, riippumattomuuden ja ammatillisen skeptisyyden sekä toiminnan jatkuvuuteen liittyvien seikkojen osalta. Toiminnan jatkuvuuden arviointi liittyy kuitenkin enemmän yhteen lähipiirin, väärinkäytösten ja säädösten ja määräysten huomioimisen kanssa. Vaikka sitä arvioidaan, siitä raportointi tapahtuu ensisijaisesti sitä kautta, onko tilinpäätös laadittu oikean periaatteen mukaan ja onko siinä annettu riittävät tiedot, eli tilinpäätöstä koskevan lausunnon kautta. Standardi tunnistaa myös ”tiettyjä seikkoja painottavat kappaleet”, sekä ”muut seikat”, joten on mahdollista raportoida myös toiminnan jatkuvuudesta erikseen. Erilaisia säädöksiin ja määräyksiin perustuvia muita asioita voidaan myös raportoida omassa osiossaan.

Esitys sisältää standardin lisäksi vaatimukset määrättyjen veroerien vastaavuuden tarkastuksesta, joka yhdessä soveltamisalan rajausten kanssa on omiaan vähentämään riskiä siitä, että muutosesitys aiheuttaisi harmaan talouden kasvua. Yleisluonteisessa tarkastuksessa tulisi varmistua siitä, että toimijan keskeisimmät Verohallinnolle antamat ilmoitukset täsmäävät kirjanpidon tai kirjanpidosta löytyvien raporttien kanssa. Tällaisina keskeisinä ilmoituksina voidaan pitää arvonlisäveroilmoituksia, palkkoja koskevia ilmoituksia sekä yhteisön tuloveroilmoitusta. Näiden ilmoitusten luotettavuuden varmistamiseksi tarkastuksen tulisi sisältää otosluonteisia tarkistuksia kirjanpitoon [Veroerien tarkastuksiin liittyvien yksityiskohtien määrittely tehdään esityksen jatkovalmistelussa]. Koska esitys sisältää myös vähemmistönsuojan huomioimisen, ja moni sidosryhmä pystyy edellyttämään yhteisön tilintarkastusta, voidaan pitää perusteltuna rajata kansalliset lisäykset standardiin verotukseen. Digitalisaation kehittymisen myötä lisäyksiä saattaa olla perusteltua tehdä myös muiden tarpeelliseksi katsottujen seikkojen (lähinnä tilinpäätöserien) osalta, kun lisäykset olisi toteutettavissa ilman tilintarkastajan työmäärän ja siten palvelun hinnan merkittävää kasvua.

Tilintarkastuksen ja ISRE 2400-standardin mukaisen yleisluonteisen tarkastuksen merkittävin ero on siinä, minkä tasoisen varmuuden ne tuottavat. Tilintarkastuksen tuottama varmuus tilinpäätöksen oikeellisuudesta on korkea eli tilintarkastusstandardien sanamuodon mukaan *kohtuullinen*. Yleisluonteisen tarkastuksen antama varmuus on vuorostaan *rajoitettu*, mikä tarkoittaa, että toimeksiantoriksi alennetaan tasolle, mikä on toimeksiannon olosuhteissa hyväksyttävä, mutta suurempi kuin kohtuullinen. Ero varmuustasossa selittyy sillä, että yleisluonteisen tarkastuksen käsittämät tarkastustoimenpiteet eroavat mikrokokoluokan toimijoiden tilintarkastuksen vastaavista muun muassa laadussa ja laajuudessa, ja näin saatavassa evidenssin määrässä. Tilintarkastuksessa tehdään muun muassa aina yksityiskohtaisia aineistotarkastustoimenpiteitä, kuten tositetarkastusta, olennaisuus ja otanta huomioiden. Yleisluonteisessa tarkastuksessa aineistotarkastustoimenpiteitä tehdään vain, jos se nähdään tarpeelliseksi. Ne erät joihin ei arvioida liittyvän mitään epäilyttävää, voidaan tarkastaa kevyemmin. Vain sellaiset asiat tutkitaan yksityiskohtaisesti, joissa epäillä olennaista virheellisyyttä. Kansallisen lainsäädännön nojalla tilintarkastuksen kohteena on tilinpäätöksen lisäksi kirjanpito ja hallinto, mutta yleisluonteisen tarkastuksen kohteena on standardin mukaisesti vain tilinpäätös. Yleisluonteisessa tarkastuksessa johtopäätös annetaan vain tilinpäätöksestä, ja se eroaa myös muodoltaan ja sisällöltään tilintarkastuksesta annettavasta lausunnon. Yleisluonteisessa tarkastuksessa lausunto annetaan negatiivisessa muodossa ”tietooni ei ole tullut mitään ...”. Yleisluonteinen tarkastus mahdollistaa tilintarkastajan keskittävän olennaisiin seikkoihin ja korostaa tilintarkastajan ammatillisen harkinnan merkitystä. Se sisältää kuitenkin tilintarkastuksen tavoin velvollisuuden

huomioida muun muassa mahdolliset väärinkäytökset ja lainvastaiset lähipiiritoimet, mutta eri tavoin ja laajuudessa.

Muutosesitys ei vaikuttaisi yritysten velvollisuuteen pitää kirjanpitoaan ja laatia tilinpäätöstään KPL:n mukaisesti ja siten tuottaa lainmukaista ja laadukasta taloudellista informaatiota verotajalle ja muille sidosryhmille. Muutos ainoastaan mahdollistaisi tilintarkastusta kevyemmän varmennusmuodon taloudelliselle raportoinnille. Valinta olisi ulkopuolisille läpinäkyvää, koska tilinpäätösmerkinnästä näkyisi käytetty varmennusmuoto ja tilinpäätösten ohella tulisi rekisteröidä myös yleisluonteisesta tarkastuksesta annettava kertomus PRH:lle, josta kummatkin olisivat julkisesti saatavilla. Yhtiöjärjestyksestä näkyisi kuten ennenkin vain onko yrityksellä velvollisuus valita tilintarkastaja. Kaikissa yhtiöjärjestyksissä ei kuitenkaan ole mainintaa tilintarkastajan valinnasta, jolloin velvollisuus tulee yksinomaan laista.

Koska Suomen järjestelmä on rakennettu sen varaan, että yritysten taloudelliseen raportointiin kohdistuu varsin laajasti riippumattoman ja säännellyn ammattihenkilön suorittama tarkastus, voidaan katsoa olevan perusteltua kehittää nykytilaa tarkastusmuodon valinnanvapautta lisäämällä ja selventämällä oikeustilaa myös hyvän tilintarkastustavan sisällöstä. Tutkimukset läheisissä naapurimaissa (Ruotsi ja Tanska) tukevat johtopäätöstä, että tilintarkastajan tekemä varmennus edistää tilinpäätöstietojen luotettavuutta, minkä voidaan katsoa olevan laajemmin yritysten ja yhteiskunnallisen edun mukaista. Luotettavuuden on kuitenkin katsottu lisääntyvän myös tilintarkastusta kevyemmällä tilintarkastajan tekemillä varmuuksilla, jotka antavat tilintarkastusta matalamman varmuustason. Kevyempien tarkastusmuotojen on myös todettu säästävän yritysten kuluja esimerkiksi Tanskassa.

Lakisääteisen kevennetyn varmennusmuodon olemassaolo tekisi käytännöstä nykyistä läpinäkyvämpää. Tilanteissa, joissa johto ja omistajat arvioisivat sen riittäväksi, voisi varmennus olla tilintarkastusta kevyempää, ja tämä näkyisi annetusta kertomuksesta. Tilintarkastus tarkoittaisi vuorostaan aina varsin korkean eli kohtuullisen varmuuden täyttävää varmennusta.

Muutoksen myötä yritykset voisivat omista tarpeistaan käsin arvioida sopivinta varmennusmuotoa. Muodollisesti valinnan tekisivät samat tahot, joilla on päätösvalta myös tilintarkastajan valinnasta eli käytännössä omistajat. Käytännössä yrityksen muut sidosryhmät saattaisivat edellyttää tilintarkastuksen antamaa korkeampaa varmuustasoa. Julkista rahoitusta myöntävät tahot ja muut rahoittajat voisivat edellyttää tilintarkastettuja tilinpäätöksiä taikka ottaa huomioon yleisluonteisen tarkastuksen antama vähäisempi varmuus hinnoittelussaan. Myös yritysten välisissä sopimussuhteissa voidaan asettaa ehtoja tilintarkastuksen suorittamisesta. Niin ikään julkista tukea myönnettäessä voidaan asettaa ehdoksi päätösten perustana olevien tilinpäätösten olevan tilintarkastettuja. Yritykset, joita ei koskisi lakisääteinen velvollisuus tilintarkastukseen, saattaisivat myös kuten aiemmin nähdä nimenomaan tilintarkastuksen tuovan lisäarvoa toiminnalleen tukemalla liiketoimintaa eri tavoin, ja helpottamalla ulkopuolisen rahoituksen saantia ja mahdollisia pääomasijoituksia.

Tilintarkastusta on pidetty sopivimpana tilanteissa, joissa yrityksellä täyttyy jokin tai useampi seuraavista: laaja omistus pohja, omistuksesta eriytynyt johto, vähäistä suuremmat pankkilainat tai muu toiminnan ulkopuolinen rahoitus (mukaan lukien julkinen tuki), tuleva rahoitustarve, maksuvalmiuteen tai toiminnan jatkuvuuteen liittyviä haasteita, monimutkainen toiminta tai taloushallinto, laajentamis- tai myyntisuunnitelmia, taloushallinnon luotettavuuteen liittyviä ongelmia, taikka yritykseen liittyy kohonnut rahanpesun tai terrorismin rahoittamisen riski. Sen sijaan yleisluonteista tarkastusta on pidetty riittävänä monissa tilanteissa, joissa omistus ja johto ovat samoissa käsissä ja omistajat valvovat yrityksen päivittäistä toimintaa, toiminta on vakaata eikä siihen taikka taloushallintoon liity monimutkaisia kysymyksiä, ja ulkopuolinen rahoitustarve on vähäistä.

Verotukseen liittyvien velvoitteiden laiminlyönnit ja verovelkarekisteristä ilmenevät verovelat ovat usein merkinä siitä, että yrityksellä on taloudellisia vaikeuksia tai taloushallintoa ja kirjanpitoa ei ole hoidettu asiallisesti ja ajantasaisesti. Ilmoituslaiminlyönnit ja verovelkojen kasvu saattavat olla taloudellisten vaikeuksien lisäksi merkki myös mahdollisesta harmaan talouden ilmenemisestä. Tästä johtuen esitetään, että yleisluonteista tarkastusta ei voida valita yhteisön tarkastusmuodoksi, mikäli yrityksellä on ollut tilikauden aikana verovelkarekisterissä verovelkaa tai sinne merkittyjä ilmoituslaiminlyönnejä.<sup>23</sup> Verovelan tai ilmoituslaiminlyöntien johdosta yhteisö ei voisi valita yleisluonteista tarkastusta myöskään seuraavalla tilikaudella.

Tilintarkastajan on rahanpesulain mukaan kyettävä arvioimaan lakisääteisiin tilintarkastustoimeksiantoihin liittyvää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiä. Velvollisuus koskisi esityksen mukaan myös lakisääteistä yleisluonteista tarkastusta. Rahanpesuriskien tunnistamisessa (esimerkiksi toimialat ja liiketoiminnalliset piirteet, joihin liittyy kohonnut rahanpesuriski) voidaan hyödyntää kulloinkin voimassa olevaa kansallista riskiarviota ja PRH:n tilintarkastusvalvonnan omaa riskiarviota.

ISRE 2400 –standardin mukaan tilintarkastajalla on velvollisuus kertoa tarkastettavalle kohteelle yleisluonteisen tarkastuksen eroista tilintarkastukseen. Päätösvalta varmennusmuodosta on kuitenkin tilaajalla. ISRE 2400 –standardi sisältää kuitenkin säännöksiä tilanteista, joissa tilintarkastajan tulee luopua toimeksiannosta, ja hyvän tilintarkastustavan nojalla tilintarkastaja ei tulisi suostua yleisluonteiseen varmennusmuotoon tilanteissa, joissa 3a luvun 1 §:n soveltamisedellytykset eivät täytyisi.

Mahdollisuutta valita yleisluonteinen tarkastus tilintarkastuksen sijaan esitetään kohdistettavaksi yhtiömuotoisille yrityksille sekä osuuskunnille, jotka täyttävät KPL:n mikroyritysmääritelmän. Soveltamisala kattaisi myös julkiset osakeyhtiöt, eurooppayhtiöt ja eurooppaosuuskunnat, joita ei kuitenkaan lukumääräisesti olisi montaa soveltamisalan piirissä. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisi asunto-osakeyhtiöt, säätiöt, yhdistykset ja muut oikeushenkilöt. Yhtiömuotoisissa mikroyrityksissä omistus ja johto ovat usein samoissa käsissä, mikä puoltaa niitä muutosesityksen kohderyhmäksi. Esimerkiksi säätiössä ei ole säätiön etua valvovaa omistajatahoa. Säätiön tilintarkastus kattaa säätiön tarkoituksen, toimintamuotojen ja lähipiiritoimia koskevien rajoitusten noudattamisen valvonnan säätiön toiminnassa. Näiden tarpeiden toteutumista ei voi käytännössä varmentaa yleisluonteisella tarkastuksella. Myös Suomen Tilintarkastajat ry:n jäsenkyselyssä 2019 suurin osa vastaajista (73 %) piti nimenomaan mikroyrityskategoriaa sopivimpana kohderyhmänä. Mahdollisuuden ulottamista asunto-osakeyhtiöihin, yhdistyksiin tai säätiöihin ei kannattanut läheskään yhtä moni. Muutosesityksen kohderyhmää voidaan hyvin harkita laajennettavaksi tulevaisuudessa, mikäli kokemukset yleisluonteisen tarkastuksen toimivuudesta ovat hyviä.

Yleisluonteisen tarkastuksen edellyttämät muutokset lainsäädäntöön tehtäisiin pääasiassa lisäämällä TTL:iin uuden 3a luvun, joka sisältäisi säännökset muutosesityksen kohderyhmästä, siirtymisen edellyttämästä päätöksenteosta, yleisluonteisen tarkastuksen sisällöstä ja siitä annettavasta kertomuksesta, sekä selvennyksen miltä osin TTL:n muut pykälät soveltuisivat yleisluonteiseen tarkastukseen. Lähtökohtaisesti laki soveltuisi sellaisenaan myös yleisluonteista tarkas-

---

<sup>23</sup> Verovelkarekisteristä näkyy, onko yrityksellä tai elinkeinonharjoittajalla verovelkaa vähintään 10 000 euroa tai oma-aloitteisten verojen ilmoituslaiminlyönnejä viimeisten 6 kuukauden ajalta. Ilmoituslaiminlyönti tarkoittaa sitä, että arvonlisäverovelvollinen on jättänyt oma-aloitteisten verojen veroilmoituksen antamatta tai säännöllisesti palkkaa maksava työnantaja on jättänyt antamatta palkkatietoilmoituksen tulorekisteriin.

tusta tehtäessä, koska suurimmassa osassa TTL:n pykälää ei ole sidosta määrättyyn varmennusmuotoon. Joitakin pykälää, jotka koskevat nimenomaisesti tilintarkastusta tai tilintarkastuskertomusta, sovellettaisiin erillisen maininnan perusteella myös yleisluonteiseen tarkastukseen.

Oikeustilan selkeyttämiseksi kansainvälisten tilintarkastusstandardien asemaa hyvän tilintarkastustavan lähteinä ehdotetaan täsmennettäväksi toisaalta PIE-yhteisöjen ja toisaalta muiden yhteisöjen tilintarkastuksissa, tekemällä tarvittavat muutokset tilintarkastuskertomusta koskevaan pykälään.

Rahanpesulain soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi tilintarkastajien osalta niin, että soveltamisala kattaisi lakisääteisen tilintarkastuksen lisäksi lakisääteisen yleisluonteisen tarkastuksen.

Osakeyhtiölakiin ja osuuskuntalakiin esitetään tehtävän tarvittavat muutokset, jotta vähemmistöllä olisi oikeus edellyttää tilintarkastusta tilanteissa, joissa yhteisö on tilintarkastusvelvollinen, sekä tilanteissa, joissa tilintarkastusvelvollisuutta ei ole.

Tilintarkastusvelvollisuuden noudattamisen valvontaa on tarkoitus edistää kaupparekisterilain uudistamishankkeen yhteydessä, eikä esitykseen siten ole sisällytetty muutoksia nykykäytännön kehittämiseksi.

Muutoksen esitetään tulevan voimaan vuoden 2022 alusta niin, että tilikauden 2021 tilinpäätöksistä (eli tilikauden päätyttyä aikaisintaan 31.12.2021) voitaisiin antaa yleisluonteisen tarkastuksen mukainen kertomus. Muutos edellyttäisi käytännössä varsinaisen yhtiökokouksen tai muun vastaavan toimielimen päätöstä, ja päätöstä edeltävää arviointia siitä onko yleisluonteinen varmennusmuoto lain soveltamisalan kannalta mahdollinen, ja toisaalta yhteisön ja sen osakaiden edun mukainen ottaen huomioon toiminnan luonne ja muut olosuhteet, sidosryhmien asettamat vaatimukset ja tulevat kehitysuunnitelmat. Päätöksen yleisluonteiseen tarkastukseen siirtymisestä voisi tehdä jo vuoden 2021 aikana.

## 4.2 Pääasialliset vaikutukset

### 4.2.1 Yleistä vaikutusarviosta

Vaikutusarvio perustuu pääasiassa vuoden 2018 hallituksen esitysluonnoksen yhteydessä tehtyihin päivitettyihin arvioihin, työ- ja elinkeinoministeriön yrityskyselyyn ajalla 25.2.-8.3.2020, jäljempänä *TEM:n yrityskysely 2020*<sup>24</sup>, Suomen Tilintarkastajat ry:n teettämään jäsenkyselyyn ajalla 19.11-10.12.2019, jäljempänä *Suomen Tilintarkastajat ry:n jäsenkysely 2019*<sup>25</sup>, Harmaan talouden selvitysyksiköltä ja rahanpesun selvittelykeskukselta saatuihin tietoihin, yleisesti työryhmätyön yhteydessä eri sidosryhmiltä saatuu tietoon, EU:n jäsenmaissa

<sup>24</sup> Kysely lähetettiin 218 yritykselle, joista kyselyyn vastasi 106 yritystä (vastausprosentti 49 %). Suppean vastaajajoukon takia tuloksia ei voida pitää tilastollisesti edustavina. Ne täyttävät kuitenkin standardikustannusmallin (*Standard Cost Model*) kriteerit, joten niiden pohjalta voidaan tehdä karkeita arvioita sääntelymuutoksen kustannusvaikutuksista yrityksille.

<sup>25</sup> Suomen Tilintarkastajat ry:n jäsenkyselyn toteutti Aula Research Oy. Kysely toteutettiin sähköpostitse lähetetyllä henkilökohtaisella kyselykutsulla sekä puhelinhaastatteluin. Kysely lähetettiin kaikille Suomen Tilintarkastajat ry:n 1201:lle tilintarkastajajäsenelle ja siihen vastasi 414 jäsentä (vastausprosentti 34,5 %). Jäsenkyselyyn vastanneista oli viidestä suurimmasta tilintarkastusyhteisöstä 162 (39 %), muusta tilintarkastusyhteisöstä 70 (17 %) ja yksin toimivia oli 182 (44 %). Jakauma vastaa Suomen Tilintarkastajat ry:n jäsenkunnan jakaumaa.

viranomaisten toimesta tehtyihin tilintarkastusta koskeviin selvityksiin (Ruotsi ja Tanska), EU:n jäsenmaiden viranomaisilta saatuun tietoon, sekä yleisesti saatavilla olevaan tilasto- ja muuhun taustatietoon.

Vaikutusarvion haasteet liittyvät erityisesti siihen mihin muutosesityksen vaikutuksia verrataan. Koska tilintarkastusten laadussa kuten myös hintatasossa on havaittu vaihtelevuutta, muutosesityksessä esitettyihin vaikutuksiin tilintarkastuksen ja yleisluonteisen tarkastuksen hintatasoon, tilinpäätösten laatuun, harmaaseen talouteen ja muihin mainitunlaisiin seikkoihin liittyy epävarmuutta. Epävarmuutta liittyy myös siihen, missä laajuudessa markkinoilla tullaan hyödyntämään muutosesityksen luomia mahdollisuuksia. Yritysten omistajien, yritysten erilaisten sidosryhmien (muun muassa rahoittajat ja sopijapuolet) ja tilintarkastajien suhtautuminen yleisluonteiseen tarkastukseen tulee vaikuttamaan siihen missä määrin kevennysmahdollisuutta tullaan hyödyntämään. Käyttöönoton laajuus vuorostaan vaikuttaa muihin muutosesityksen vaikutuksiin.

Edellä mainituista syistä esitetään, että muutosesityksen toteutuneita vaikutuksia kartoitetaan jälkikäteen tehtävällä selvityksellä.

#### 4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

##### 4.2.2.1 Muutosesityksen kohderyhmä ja arvio käyttöönoton laajuudesta

Kaupparekisterissä oli 1.2.2020 rekisteröitynä 266 134 osakeyhtiötä, 26 207 kommandiittiyhtiötä, 9 265 avointa yhtiötä ja 3 873 osuuskuntaa<sup>26</sup>. Yksityisiä elinkeinonharjoittajia, joita ei koske tilintarkastusvelvollisuus, oli rekisteröitynä 218 656 kpl. Määrät ovat muiden yhteisömuotojen osalta laskeneet verrattuna vuoden 2018 lukuihin, mutta yksityisten elinkeinonharjoittajien määrä on kasvanut. Osakeyhtiöiden määrän lasku selittyy PRH:n entistä tiukemmalla poistomenettelykäytännöllä, mikäli yhtiöt ovat laiminlyöneet velvollisuutensa toimittaa tilinpäätöksensä rekisteriin. Minimiosakepääomavaatimuksen poistuminen vuonna 2019 on ollut omiaan lisäämään osakeyhtiöiden perustamisia. Monet kaupparekisterissä olevista yrityksistä ovat vailla varsinaista toimintaa ja aktiivisten yritysten osuus on huomattavasti edellä mainittuja lukuja matalampi. Jonkinlaista aktiivisuutta on 190 535 osakeyhtiöllä, 27 547 avoimella yhtiöllä ja kommandiittiyhtiöllä, sekä 3117 osuuskunnalla<sup>27</sup>.

Vajaa 66 000 osakeyhtiötä, noin 4 300 henkilöyhtiötä ja noin 300 osuuskuntaa ovat nykyisin lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden piirissä raja-arvojen nojalla, kun tarkastellaan yhden vuoden lukuja. Tilintarkastusvelvollisia on tosiasiaa jonkin verran enemmän muiden TTL:n 2 luvun 2 §:ssä mainittujen perusteiden nojalla. Ottaen huomioon, että tilintarkastuskertomuksia annetaan kirjanpitovelvollisille yhteisöille<sup>28</sup> ja säätiöille<sup>29</sup> vuosittain yhteensä noin 118 200<sup>30</sup>,

<sup>26</sup> <https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/yritystenlkm/lkm.html>

<sup>27</sup> Yritys lasketaan passiiviseksi, jos sille ei ole rekisteröity palkanmaksua tai liikevaihtoa tietyn ajan kuluessa. Yritys aktivoidaan taas, kun näitä suorituksia rekisteröidään uudelleen.

<sup>28</sup> Yhtiömuotoisten yritysten lisäksi suurimman määrän muodostaa asunto-osakeyhtiöt, joista arviolta noin joka kymmenes eli noin 10 000 on velvoitettu valitsemaan tilintarkastajan, ja sen lisäksi osa valitsee tilintarkastajan vapaaehtoisesti. Muiden kuin yhtiömuotoisten tilintarkastusvelvollisten yhteisöjen lukumäärä jää arviolta muutamaan tuhanteen. Julkissektorin tilintarkastuskertomusten osuus on noin 1700.

<sup>29</sup> Säätiörekisterissä oli vuoden 2020 alussa noin 2700 säätiötä, joista kaikki ovat tilintarkastusvelvollisia säätiölain nojalla.

<sup>30</sup> Määrä perustuu tilintarkastusvalvonnan vuodelta 2019 antamaan markkinaseurantareporttiin.

joista arviolta noin 100 000 osakeyhtiöille, näyttäisi moni yhtiö teettävän tilintarkastuksen vapaaehtoisesti, vaikka jäisikin tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle. Toisaalta, on myös tehty selvityksiä jotka osoittavat, että valitettavan moni tilintarkastusvelvollinen laiminlyö tilintarkastajan valinnan.

Jos KPL:n mikroyritysmääritelmän mukaisille osakeyhtiöille, henkilöyhtiöille ja osuuskunnille luodaan mahdollisuus valita yleisluonteinen tarkastus tilintarkastuksen sijaan, koskisi tilintarkastusvaatimus ainoana lakisääteisenä vaihtoehtona enää noin 31 000 osakeyhtiötä, noin 1 000 henkilöyhtiötä ja vajaa 150 osuuskuntaa. Vastaavasti 35 000 osakeyhtiölle, 3 300 henkilöyhtiölle ja noin 160 osuuskunnalle tulisi mahdollisuus valita yleisluonteinen tarkastus tilintarkastuksen sijaan. Tosiasiassa määrään vaikuttaisi jonkin verran pienentävästi esityksen sisältämät muut rajoitteet yleisluonteisen tarkastuksen soveltamisalaan.

Vaikka määrätylelle kohderyhmälle luotaisiin valinnanvapaus tilintarkastuksen ja yleisluonteisen tarkastuksen välillä, päätyisivät monet yritykset vapaaehtoisesti teettämään tilintarkastuksen kuten ennenkin. Valinnanvapaus ei siten käytännössä merkitsisi yhtä laajaa siirtymistä kevyempään tarkastukseen kuin mitä se mahdollistaisi. Myös nykyisin moni valitsee tilintarkastajan ilman lakisääteistä velvollisuutta, ja maallikotilintarkastuksen aikana suurin osa valitsi vapaaehtoisesti keskimäärin maallikkoa kalliimman hyväksytyt tilintarkastajan. Tilintarkastajan valintaan ja tilintarkastukseen ei siten näyttäisi ohjaavan pelkästään lakisääteinen velvoite. Käytännössä rajoitteita siirtyä yleisluonteiseen tarkastukseen saattaa tulla yritysten välisistä sopimuksista ja osakassopimuksista. TEM:n yritys-kyselyyn 2020 vastanneista mikroyrityksistä ylittävistä yrityksistä noin 10 % vaatisi sopimus-kumppaneiltaan tilintarkastusta. Sitä pienemmistä yrityksistä ei yksikään vastanneista. Rahoittajat saattaisivat edellyttää suoritettua tilintarkastusta, taikka ainakin tarjota parempia rahoitusehtoja tilintarkastuksen nojalla, ja moni yritys jatkaisi muiden olosuhteiden tai tottumuksen vuoksi tilintarkastuksella. Mitä vahvemmin yrityksen omistus-pohja eroaa yrityksen operatiivisesta johdosta, ja mitä enemmän yrityksellä on tarvetta ulkopuoliselle rahoitukselle, sen todennäköisemmin tullaan jatkossakin päättämään tilintarkastukseen. Koska yhtiön osakkaiden läsnäolo yhtiön operatiivisessa johdossa on aiempien selvitysten<sup>31</sup> perusteella yleensä aktiivista ja kovin samankaltaista kaikkein pienimmistä yhtiöistä vielä yli mikroyhtiö-rajojen ylittäviin osakeyhtiöihin, voidaan kuitenkin olettaa, että yhtiöstä ulkopuoliset osakkaat eivät olisi pääasiallinen syy tilintarkastajan valintaan nyt ehdotettujen rajojen puitteissa.

TEM:n yritys-kyselyssä 2020 tiedusteltiin yritysten halukkuutta siirtyä kevyempään tarkastukseen. Tulosten perusteella selkeä enemmistö (65 %)<sup>32</sup> vastanneista yrityksistä olisi kiinnostunut mahdollisuudesta siirtyä tilintarkastusta kevyempään tarkastukseen, perustellen sitä mahdollisesti alhaisemmalla hinnalla (51 %), mahdollisesti vähäisemmällä vaivalla tarkastuksen järjestämisessä (55 %), ja sillä että pitävät tilintarkastusta ylimitoitettuna omiin tarpeisiinsa (56 %). On kuitenkin haastavaa arvioida kuinka moni ja missä aikataulussa tulee mahdollisuutta hyödyntämään, erityisesti kun valintaan vaikuttavat yrityksen oman halukkuuden lisäksi moni ulkopuolinen tekijä, mukaan lukien tilintarkastajien oma innokkuus tarjota yleisluonteista tarkastusta tilintarkastuksen vaihtoehtona.

---

<sup>31</sup> KTM (Rahoitetut tutkimukset 2/2006): ”Tilintarkastusvelvollisuuden uudistamisen taloudelliset vaikutukset”

<sup>32</sup> Kohderyhmästä (tilintarkastusrajat ylittävä mikroyritys) 71 % oli kiinnostunut, alle tilintarkastusrajojen jäävistä yrityksistä 68 % oli kiinnostunut. Kiinnostus oli suurinta varsinkin uusissa yrityksissä ja yhtiömuodoista suurinta henkilöyhtiöissä (86 %, tosin vain 7 vastaajaa kuului tähän joukkoon).

Suomen Tilintarkastajat ry:n jäsenkyselyn 2019 tulosten perusteella tilintarkastusala suhtautuu pääosin positiivisesti muutoksen, mikä tulee edesauttamaan yleisluonteisen tarkastuksen käytön laajuutta. Vastaajista 73 % katsoi yleisluonteisen tarkastuksen soveltuvan hyvin mikroyrityksen tilintarkastukseen<sup>33</sup> ja 85 % katsoi omaavansa riittävät valmiudet tarjota yleisluonteista tarkastusta asiakkaille vuonna 2020 tai 2021. Ammattitilintarkastajat ry:n tilintarkastajille suunnatun kyselyn vastaukset antoivat kuitenkin huomattavasti kriittisemmän kuvan tilintarkastajien suhtautumisesta yleisluonteiseen tarkastukseen, ja enemmistö vastanneista kannatti kansalliseen hyvään tilintarkastustapaan perustuvan tilintarkastuksen säilyttämistä ainoana lakisäänteisenä vaihtoehtona.

Muutosesityksen muut taloudelliset ja myös muut vaikutukset riippuvat vuorostaan ennen kaikkea siitä kuinka laaja siirtyminen tapahtuu. Moni toimija saattaa odottaa muiden markkinakäyttäytymistä ennen kuin itse tekee päätöksen mahdollisesta siirrosta yleisluonteiseen varmennusmuotoon. Karkean arvion mukaan 30-50 % muutosesityksen kohderyhmästä siirtyisi yleisluonteiseen tarkastukseen muutaman ensimmäisen vuoden aikana, mikä tarkoittaisi vuosittain noin 11 000-19 000 yleisluonteista tarkastusta tilintarkastuksen sijaan. Tosiasiassa määrään vaikuttaisi myös kuinka moni nykyisin tilintarkastuksen vapaaehtoisesti valinneista valitsisi tulevaisuudessa yleisluonteisen tarkastuksen.

Muutos saattaisi lisätä myös tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolella olevien yritysten innokkuutta valita tilintarkastaja, kun tilintarkastaja voisi suorittaa myös tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen. Muutosesitys olisi siten omiaan lisäämään tilintarkastajien antamien kertomusten yhteismäärää. Toiminnan kasvaessa on arvioitu olevan helpompi siirtyä yleisluonteisesta tarkastuksesta tilintarkastukseen, kuin tilanteesta jossa tilintarkastajaa ei ole ollut valittuna.

#### 4.2.2.2 Muutosesityksen vaikutukset tilintarkastajalle maksettaviin palkkioihin

Tilintarkastuksen hintatasosta Suomessa ei ole työryhmän tiedon mukaan tehty selvitystä sitten vuoden 2007 muutoksen. Vuoden 2007 muutoksen yhteydessä arvioitiin, että tilintarkastuksen<sup>34</sup> kulut kaikkein pienimmille<sup>35</sup> osakeyhtiöille oli keskimäärin 325 euroa vuodessa, ja sen lisäksi siihen liittyvän yrityksen oman henkilöstön työn arvo keskimäärin 407 euroa vuodessa. Muutoksen arvioitiin siten mahdollistavan tilintarkastusvelvollisuudesta vapautuneille yrityksille runsaan 700 euron vuosittaisen säästön. Kustannussäästön arvioitiin olevan suurusluokaltaan samankaltainen muissa yhteisöissä.<sup>36</sup> Työryhmän muistioista annetuissa lausunnoissa keväällä 2018 vuorostaan esitettiin, että tilintarkastus maksaisi tyyppillisesti mikroyrityksille noin 500-1 000 euroa vuodessa, ja vastaisi noin 0,1 % liikevaihdosta. Tilintarkastukseen liittyvät tarkastettavan kohteen henkilöstön omat kulut arvioitiin muistion pohjalta laaditussa hallituksen esitysluonnoksessa vastaavan noin 500-1 000 euroa vuodessa.

Ottaen huomioon, että tilintarkastus voi nykyisin olla vain tilintarkastajan tekemä, hyvä tilintarkastustapa perustuu entistä vahvemmin kansainvälisiin tilintarkastusstandardeihin, ja laadunvalvontaan panostetaan nykyisin huomattavasti vuoden 2007 tilannetta enemmän, voidaan yritystoimintaa harjoittavien mikroyritysten tilintarkastajalle maksettavien kulujen arvioida asettuvan karkean arvion mukaan 500-2 500 euroon. Tätä tukee myös TEM:n yrityskyselyn

<sup>33</sup> 13 % oli eri mieltä ja 12 % ei osannut sanoa.

<sup>34</sup> Tilintarkastus sisälsi laskennassa maallikkotilintarkastajien, hyväksytyjen sekä HTM- ja KHT-tilintarkastajien suorittamat tilintarkastukset.

<sup>35</sup> Nyt esitettyä kohderyhmää huomattavasti pienemmät yritykset.

<sup>36</sup> HE 194/2006 vp



2020 vastaukset<sup>37</sup>. Hinnat vaihtelevat varsin paljon, ja hintatasoon vaikuttaa olennaisesti tarkastettavan yhtiön kirjanpidon ja ylipäättään hallinnon taso. Muita hintaan vaikuttavia tekijöitä ovat onko tarkastettavalla kohteella olennaista vaihto-omaisuutta tai arvionvaraisia eriä ja toisaalta se, onko tilintarkastajalla käytettävissään assistenttia. Hinnoittelu perustuu usein tuntilaskutukseen, jolloin työmäärä vaikuttaa hintaan. Suomen Tilintarkastajat ry:n jäsenkyselyn 2019 vastausten mukaan tilintarkastajien mikroyritysten tilintarkastukseen käyttämä aika vaihtelee varsin paljon.

Tilintarkastukseen liittyviä epäsuoria kustannuksia on vaikea mitata, mutta niiden voidaan arvioida olevan usein varsin lähellä tilintarkastuksen suoria kuluja.

Tanskan Ehrvervsstyrelsenin selvityksessä 2018 on tilintarkastajien pienyhtiöille tarjoamien palvelujen keskimääräisistä hinnoista (2017) tutkimusten nojalla todettu seuraavaa: tilintarkastus 15 400 DKK (noin 2 061 euroa), laajennettu tarkastus 13 860 DKK (noin 1 855 euroa), ISRE 2400 -standardin mukainen *review* 10 780 DKK (noin 1 443 euroa) ja kokoamistoimeksianto 6 200 DKK (noin 830 euroa).<sup>38</sup>

Yleisluontoista tarkastusta ISRE 2400 –standardin mukaan ei ole tehty Suomessa yksinomaista tarkastusmuotona siinä määrin, että hintatietoa siitä olisi saatavissa. Myös alle tilintarkastusvelvollisuuden rajojen jäävät yritykset ovat pääasiassa päätyneet tilintarkastukseen, mikäli ovat vapaaehtoisesti valinneet jonkin varmennusmuodon. Yleisluontoista tarkastusta (ISRE 2410) onkin tehty enimmäkseen isojen yritysten tilauksesta tilintarkastuksen ohessa.

Tilintarkastuksen hintataso on ollut varsin kohtuullisella tasolla Suomessa, joten voidaan pitää todennäköisenä, tai ainakin mahdollisena, että muutoksen seurauksena yleisluonteisen tarkastuksen hinta asettuisi lähelle tilintarkastuksen nykyistä tasoa, mahdollisesti sen alle, ja tilintarkastuksen hinta vuorostaan saattaisi nousta jonkin verran. Käytännössä olisi kyse markkinoiden oikaisusta, sillä tilintarkastuksen nykyinen hintataso, kuten PRH:n tilintarkastusvalvonnan valvontatoiminnassaan tekemät huomiot, antavat viitteitä siitä, että laatu ei ole ollut yhdenmukaista eivätkä tilintarkastustoimenpiteet ole monessa tilanteessa täyttäneet kohtuullisen varmuuden vaatimusta. Mikäli yleisluonteista tarkastusta verrataan ISA-standardien mukaiseen tilintarkastukseen, tarkoittaa yleisluonteinen tarkastus sellaisia eroja tarkastustoimenpiteiden laadussa, laajuudessa ja ajoituksessa, ja näin saatavassa evidenssin määrässä, että työmäärä jää tilintarkastusta alhaisemmaksi, minkä voidaan arvioida vaikuttavan myös hintaan. Mikäli vuorostaan verrataan varmennustyöhön, jossa tuntimäärä ja toimenpiteet jäävät varsin alhaisiksi, mutta josta silti annetaan tilintarkastuskertomus, ei hintatason ja varmennuksen antaman varmuuden laskua todennäköisesti tulla näkemään. Kuten tilintarkastuksen kohdalla, olisi yleisluonteisen tarkastuksen hinta alhaisempi toimijoille, joiden kirjanpito ja hallinto on hoidettu hyvin. Yleisluonteista tarkastusta olisi myös helpompi suorittaa kustannustehokkaasti, mikäli tilintarkastaja on ennestään suorittanut tilintarkastuksia tarkastettavassa kohteessa. Suurin osa tilintarkastajista arvioi, että yleisluonteisen tarkastuksen teko olisi tilintarkastusta nopeampaa<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Vastanneista tilintarkastusrajat ylittävistä mikroyrityksistä 71 % ilmoitti tilintarkastuksesta maksettavien kulujensa asettuvan kokoluokkaan 500-1000 tai 1000-2000 euroa.

<sup>38</sup> Ehrvervsstyrelsen: Undersøgelse af det fremadrettede behov for revisionspligt (7.12.2018) s. 21. On otettava huomioon, että Tanskan laajennettu tarkastus sisältää neljä erilaista kansallista lisäystä standardiin.

<sup>39</sup> Suomen Tilintarkastajat ry:n jäsenkysely 2019. Kyselyä tehdessä ei ollut tietoa mahdollisista kansallisista lisäyksistä ISRE 2400 –standardin mukaisen tarkastuksen sisältöön.

Muutosesityksellä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta yritysten yhteenlaskettuun kokonaiskustannukseen. Ilman muutosta yritysten tilintarkastajille maksettavat palkkiot saattavat nousta, kun tilintarkastuksen hintaan kohdistuu tiukentuvasta sääntelystä aiheutuvaa korotuspainetta. Toisaalta, tilintarkastajilla voi tulevaisuudessa olla käytössään uusia keinoja oman työnsä tehostamiseksi esimerkiksi teknologiaa hyödyntämällä, jolloin on mahdollista saada enemmän evidenssiä samalla työmäärällä.

Muutoksen hyödyn nähdään kohdistuvan ennen kaikkea siihen, että se joustavoittaisi sääntelyä ja muodostaisi läpinäkyvämmän käytännön sille mitä tilintarkastaja tosiasiaassa on tehnyt.

Kun arvioidaan muutosesityksen vaikutuksia yritysten kuluihin, on otettava huomioon, että rahoitus- ja vakuutuskulut saattaisivat nousta yrityksille, jotka valitsisivat yleisluonteisen tarkastuksen. Tanskan Ehrvervsstyrelsenin selvityksessä 2018 todetaan, että tilintarkastuksen puute otetaan huomioon yrityksen luottokelpoisuuden arvioinnissa ja se vaikuttaa lainan korkomarginaaliin. Myös kevennettyjen toimeksiantojen (yleisluonteinen tarkastus, kokoamistoimeksianto) osalta tutkimustulokset indikoivat korkeampia rahoituskuluja. Erityisesti mikäli tilintarkastajan palveluita ei ole lainkaan käytetty näyttäisi vaikuttavan luottoluokitukseen negatiivisesti. Vaikutukset luottoluokitukseen heijastuvat vuorostaan korkeampina korkoina, rajoitettuna luotonsaantina ja/tai lisävakuuksien vaatimuksena. Tanskassa tilintarkastus tarkoittaa kuitenkin riidattomasti ISA-standardien mukaista tilintarkastusta.

Myös 1.1.2018 alkaneelta tilikaudelta voimaan tulleella IFRS 9 Rahoitusinstrumentit -standardilla, jota luottolaitokset soveltavat, saattaa olla vaikutusta yritysten rahoituskuluihin ja rahoituksen saatavuuteen laskusuhdanteessa. Standardin mukaan pankit kirjaavat lainasta odotettavissa olevan luottotappion jo lainan kirjaushetkellä ja sitä arvioidaan koko lainan elinajalta. Arvon alentumisen kirjaamista on siten pyritty muuttamaan oikea-aikaiseksi ottamalla huomioon myös makroekonomiset ennusteet ja tilastolliset mallit. Vielä ei voida tehdä tarkkaa arviota sen mukanaan tuomista lisävaikutuksista ja kuinka paljon varsinaisen tilintarkastuksen puuttuminen vaikuttaa uudessa laskentamallissa, ja onko sillä vaikutuksia rahoituksen hintaan.

Tietyissä vakuutusyhtiöiden myöntämissä vakuutuksissa vakuutusriski voi kasvaa yleisluonteisen tarkastuksen myötä. Tällaisia vakuutuksia voivat olla yrityksen toimitusjohtajan ja hallituksen vastuuvakuutus, rikosvakuutus sekä tilitoimistojen varallisuusvastuuvakuutus. Myös keskeytysvakuutukseen saattaisi olla vaikutuksia. Korkeampi vakuutusriski johtaa korkeampiin vakuutuskuluihin.

Koska siirtyminen yleisluonteiseen tarkastukseen ei edellyttäisi yhtiöjärjestyksen muutosta, yrityksille ei aiheutuisi kuluja muutoksesta. Muutos tarkoittaisi kuitenkin markkinoille perehtymiskuluja yleisluonteisen tarkastuksen eroista suhteessa tilintarkastukseen, ja muutoksen käytännön vaikutuksista tilinpäätösten luotettavuuteen, eli käytännössä perehtymisen edellyttämiä tilapäisiä hallinnollisia kustannuksia. Myös tilintarkastajille aiheutuisi muutoksesta uuteen varmennusmuotoon perehtymisestä aiheutuvia kuluja.

Mahdollisuus yleisluonteiseen tarkastukseen keventäisi erityisesti tilintarkastusvelvollisiin mikroyrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa, sillä niiden lakisääteiset vaatimukset pienenisivät. Käytännössä kuitenkin yritysten tosiasialliset kustannukset eivät keskimäärin todennäköisesti juurikaan muuttuisi. Kun rinnalla olisi kevyempi varmennusmuoto, olisi se omiaan selkeyttämään tilintarkastukselta edellytettyä kohtuullista, eli käytännössä varsin korkeaa varmuustasoa. Lakimuutoksen arvioidaan keventävän kaikkein pienimpien yritysten hallinnollista taakkaa, vaikka kokonaisvaikutus yritysten kustannuksiin jäisikin pieneksi.

Muutosesityksellä ei ole vaikutuksia kotitalouksiin, sillä asunto-osakeyhtiöiden tilintarkastusvelvollisuus pysyisi ennallaan. Muutosesityksellä ei arvioida olevan huomattavia vaikutuksia kansantalouteen.

#### 4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitetyllä muutoksella ei olisi vaikutusta tilintarkastajien asemaan taloudellisen tiedon varmentajana, mutta edellyttäisi eri sidosryhmiltä, niin tarkastettavilta kohteilta, rahoittajilta kuin sopimuskuppaneilta, kuten myös tilintarkastajakunnalta uuden tarkastusmuodon ymmärtämistä ja siihen perehtymistä. Koska varmennusmuoto kuitenkin perustuu kansainvälisesti laadittuun ja käyttöönotettuun standardiin, on siihen liittyviä kokemuksia saatavissa ja kansainvälisillä toimijoilla on siitä tietoa.

Tanskan Ehrvervsstyrelsenin selvitys 2018 tukee johtopäätöstä, jonka mukaan tilintarkastajan läsnäolo on omiaan parantamaan tilinpäätösten laatua. Yhtenä ongelmana Tanskassa on nähty erityisesti uudet yritykset, jotka voivat olla kaksi vuotta ilman tilintarkastajan varmennusta. Selvityksen tulos on linjassa sen kanssa, että myös kansallisessa harmaan talouden torjuntatyössä tilintarkastuksen merkitys on nähty nimenomaan sen ennaltaehkäisevässä vaikutuksessa. Tilintarkastajan tekemän jälkikäteen tarkastuksen nähdään kannustavan yrityksiä toimimaan oikein ja käyttämään ammattitaitoista kirjanpitäjää. Muutosesityksen ei siten odoteta heikentävän tilinpäätösten laatua merkittävästi. Muutos kuitenkin korostaa tilintarkastajan ammattitaidon ja ammatillisen harkinnan tärkeyttä.

Yleisluonteinen tarkastus sisältää tilintarkastusta kevyempiä vaatimuksia tehtäville toimenpiteille ja lähtökohtaisesti vähemmän aineistotarkastusta, mikä heikentää tilintarkastajan mahdollisuuksia havaita merkkejä kirjanpidon virheellisyyksistä. Yleisluonteisen tarkastuksen standardin mukaan tilintarkastajan on kuitenkin selvitettävä myös kirjanpitoon liittyviä seikkoja, mikäli jokin seikka antaisi aiheita epäillä siihen liittyvän puutteita.

Muutosesitys vaikuttaa Verohallinnon laatimien laskemien mukaan noin 39 000 verovelvolliseen yritykseen, jotka voisivat siirtyä yleisluonteisen tarkastuksen piiriin. Laskelmien mukaan näistä yrityksistä on kertynyt arvonlisäveroa, työnantajasuorituksia sekä yhteisöjen tuloveroa yli 2 miljardia euroa. Tanskan ja Latvian kevyempien varmennusmuotojen tavoin yleisluonteisen tarkastuksen ehdotetaan standardin edellyttämän lisäksi kattavan joitakin kansallisia lisätoimenpiteitä verotuksen luotettavuuden parantamiseksi. Lisätoimenpiteillä ja soveltamisalaan liittyvällä rajauksella vähennetään riskiä harmaan talouden kasvusta, kun tilintarkastusta kevyempi varmennusmuoto mahdollistetaan.

Muutosesityksellä ei olisi vaikutuksia tilintarkastajan velvollisuuteen tuntea asiakkaansa ja tarvittaessa tehdä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle epäilyttävästä liiketoimesta rahanpesulainsäädännön mukaisesti, sillä muutosesityksen mukaan rahanpesulain soveltamisala ei rajoittuisi pelkästään lakisääteiseen tilintarkastukseen. Koska yleisluonteinen tarkastus sisältää lähtökohtaisesti tilintarkastusta vähemmän aineistotarkastusta, voisi tilintarkastajalla olla vaikeampi havaita merkkejä sellaisesta toiminnasta, josta olisi tehtävä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle. Yleisluonteisessa tarkastuksessa tilintarkastajan tulisi kuitenkin keskittyä nimenomaan olennaisiin ja mahdollisesti riskipitoisiin tapahtumiin, joihin epäilyttävä liiketoimi voi sisältyä. Ottaen huomioon tilintarkastajien tekemien rahanpesuilmoitusten lukumäärän ja toisaalta sen tosiasian, että monissa ilmoituksissa epäily on kohdistunut yrityksen toimintaan kokonaisuvaltaisesti, ei muutosesityksen mahdollista vaikutusta rahanpesun torjuntatyöhön arvioida merkittäväksi. Tilintarkastajien tietoisuutta rahanpesua ehkäisevistä lakisääteisistä velvoit-

teista ja riskien tunnistamisesta on kuitenkin tärkeää lisätä, ja sillä voisi olla positiivisia vaikutuksia myös tehtyjen rahanpesuilmoitusten määrään ja laatuun sekä tilintarkastajan rooliin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntatyössä.

Muutosesityksen ei arvioida merkittävästi heikentävän yhteisöjen hallinnon tasoa, vaikka hallinto ei olisi yleisluonteisen tarkastuksen kohteena eikä siihen liittyvää huomauttamisvelvollisuutta olisi TTL:n 3 luvun 5 §:n 5 momentin tapaan. Tilintarkastajan on myös ISRE 2400 – standardin mukaan selvitettävä mahdollisiin väärinkäytöksiin ja lähipiiritransaktioihin liittyviä puutteita. Yleisesti on myös otettava huomioon, että mikroyhtiöiden hallinnon tarkastus on yleensä varsin suppeaa, ja yleisluonteinen varmennusmuoto soveltuu myös lähtökotaisesti paremmin tilanteisiin, joissa omistus ja johto ovat pääosin samoissa käsissä, toiminta on vakiintunutta, eikä taloushallintoon tai hallintoon liity erityisiä haasteita. Vähemmistöllä olisi esityksen mukaan oikeus vaatia tilintarkastusta. Edellä mainituissa tilanteissa yleisluonteisen tarkastuksen ei tulisi merkittävästi heikentää taloudellisen raportoinnin tai hallinnon laatua. Tilintarkastaja kävisi myös yleisluonteisessa tarkastuksessa läpi yrityksen pöytäkirjoja ja voisi huomauttaa johdolle havaitsemistaan puutteista ja edistäisi siten lainmukaista toimintatapaa. Vain mikäli hallinnossa havaittu puute vaikuttaisi olennaisesti tilinpäätökseen, vaikuttaisi se myös tarkastuksen tuloksena annettavaan kertomukseen.

Muutosesitys vaikuttaisi tilintarkastajan vastuuseen siten, että koska yleisluonteinen tarkastusmuoto asettaa tilintarkastusta kevyemmät vaatimukset tilintarkastajan toimenpiteille, ja tarkastuksen antama varmuus on rajoitettu kohtuullisen varmuuden sijaan, nousisi kynnykselle, milloin tilintarkastaja voisi joutua vahingonkorvausvastuuseen tai olisi muuten toiminut moitittavasti. Vastuu olisi linjassa sen kanssa mitä tilintarkastajalta olisi voinut edellyttää tarkastusmuotoa koskevan sääntelyn nojalla.

Hyvän tilintarkastustavan lähteistä ja kansainvälisten standardien asemasta sen osana on käyty pitkään keskustelua. Mahdollistamalla lakisääteisen kevyemmän vaihtoehdon selkeyttäisiin osaltaan myös sitä, että tilintarkastuksen tulee antaa kohtuullinen, käytännössä varsin korkea varmuustaso tilinpäätöksen oikeellisuudesta verrattuna yleisluonteisen tarkastuksen rajoitettuun varmuustasoon. Muutosesityksen arvioidaan siten osaltaan parantavan ja selkeyttävän myös tilintarkastuksen laatua. Hyvä tilintarkastustapa pienyrityksissä mahdollistaa kuitenkin jatkossakin kansainvälisten tilintarkastusstandardien noudattamisen suhteellisesti, kohteen laatu ja laajuus huomioiden. Niiden asemasta hyvän tilintarkastustavan lähteenä ei kuitenkaan ole epäselvyyttä. Sidosryhmien tiedonsaannin kannalta olisi hyödyllistä, että niiden asema näkyisi myös kertomuksesta.

PRH:n tilintarkastusvalvonnan tilintarkastajiin kohdistuvalla ohjeistuksella ja laadunvalvontakäytännöllä, ja tilintarkastajien etujärjestöjen jäsenilleen antamalla ohjeistuksella, on olennainen merkitys sille, kuinka yhdenmukaiseksi käytäntö muodostuu toisaalta uudessa lakisääteisessä yleisluonteisessa tarkastuksessa, toisaalta tilintarkastuksessa.

#### 4.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Muutosesityksen ei odoteta vaikeuttavan merkittävästi harmaan talouden torjuntatyötä. Muutos olisi omiaan selkeyttämään tilintarkastukselta edellytettyä tasoa ja siten parantamaan tilintarkastuksen laatua, kun käytössä olisi myös tilintarkastusta kevyempi varmennusmuoto. Lakisääteisen kevyemmän varmennusmuodon mahdollistaminen saattaisi myös kannustaa nykyistä useamman yrityksen valitsemaan vapaaehtoisesti tilintarkastajan. Yhteisön käyttämän varmennuksen muoto näkyisi tilinpäätöksestä ja tilintarkastajan antamasta kertomuksesta. Verottajalle ja talousrikosviranomaisille olisi hyödyksi, että he pystyisivät kertomuksen nojalla entistä pa-

remmin arvioimaan tilinpäätöksen luotettavuutta. Tilintarkastus antaisi yleisluonteista tarkastusta vahvemman luotettavuusleiman, mutta kummankin varmennusmuodon osalta kertomuksen käyttäjä pystyisi luottamaan siihen, että yrityksestä riippumaton taho on arvioinut tilinpäätöstiетоjen oikeellisuutta.

Muutos vaikuttaisi jonkin verran PRH:n tilintarkastusvalvonnan tehtäviin ja käytäntöihin. Tilintarkastajatutkintovaatimukset mahdollistavat jo nyt, että kokemus kevyemmästä varmennuksesta voidaan huomioida tilintarkastukseen rinnasteisena kokemuksena, joten muutosesitys ei aiheuttaisi muutostarvetta tutkintovaatimuksiin. PRH:n tilintarkastusvalvonta valvoo yleisesti kaikkea tilintarkastajan toimintaa tilintarkastajan ominaisuudessa, ja valvontatyö kohdistuisi siten myös yleisluonteiseen tarkastukseen. Laaduntarkastuksia voisi kohdistua myös yleisluonteiseen tarkastukseen valvonnan harkinnan mukaan, mikä edellyttäisi jossain määrin valvonnan nykyisten laadunvalvontakäytäntöjen muuttamista. Myös yleisluonteiseen varmennusmuotoon liittyvän hyvän tilintarkastustavan vaatimustasolle liittyisi linjaustarpeita, joihin sekä PRH:n tilintarkastusvalvonta että tilintarkastuslautakunta joutuisivat ottamaan kantaa yksittäistapauksissa. Tältä osin muutosesitys aiheuttaisi perehtymistäakkaa sekä tilintarkastusvalvonnalle että lautakunnalle. Koska mikroyritysten tilintarkastukset työllistävät kumpaakin tahoja varsin vähän, voidaan kuitenkin olettaa, ettei muutosesitys aiheuttaisi merkittävää työmäärän lisäystä valvontatapausten käsittelyssä.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Asettamispäätöksen mukaan työryhmän toimeksiantona oli valmistella lakisäateistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämiä muutoksia tilintarkastuslainsäädäntöön. Valmisteltavan uudistuksen tavoitteena oli osaltaan keventää yritysten lakisäateisiä velvoitteita ja vähentää kustannuksia. Valmistelussa tuli huomioida tavoite yritysten hallinnollisen taakan keventämiseksi ja sääntelyn sujuvoittamiseksi, mutta myös rahoituslaitosten, sijoittajien, sopimuskumppaneiden ja muiden sidosryhmien tarpeet sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehokkuus. Lisäksi tuli kiinnittää huomiota vaikutusarviointiin ja vaihtoehtoihin toteuttamistapoihin. Asettamispäätöksessä on mainittu nykyiseen oikeustilaan liittyvät haasteet, sekä todettu tilintarkastuksen olevan moneen tilanteeseen ylimitoitettu. Nykytilaan liittyviä haasteita on myös kuvattu tarkemmin tämän esityksen nykytilan arvioinnissa.

Toimeksiannon perusteella voidaan vaihtoehtoina tarkastella erimuotoisten kevyempien tarkastusmuotojen implementoimista lainsäädäntöön. Tosiasiassa toteuttamisvaihtoehtona nykytilan kehittämiseksi voidaan kuitenkin pitää asettamispäätöksen taustalla olevaa esitystä tilintarkastusvelvollisuuden supistamisesta vuoden 2018 muutosesitysten mukaisesti. Rajojen korottaminen tarkoittaisi, että markkinat ensi sijassa ohjaisivat tilintarkastusta tilanteisiin, joissa yhteisö itse näkisi tilintarkastuksen tuovan lisäarvoa, taikka olisi jokin sidosryhmä joka sitä käytännössä edellyttäisi. Tilintarkastusvelvollisuuden supistaminen tarkoittaisi myös, että markkinoille voisi tulla mahdollisia tilintarkastusta kevyempiä varmennusmuotoja ja muita tilintarkastajan tarjoamia palveluja tilinpäätöksen luotettavuuden parantamiseksi Tanskan tapaan. Esitykset saivat kannatusta erityisesti yrityskehittämisen etujärjestöiltä, mutta merkittävä osa palautteesta oli kuitenkin kriittistä eikä hallituksen esitystä viety eduskuntaan. Lausunnoissa esitettiin muun muassa huolta tilinpäätösten laadun heikentymisestä, ja viitattiin Ruotsissa tehtyihin selvityksiin jotka indikoivat mainitunlaista kehitystä rajojen korottamisen jälkeen. Lausuntopalautteesta kävi kuitenkin ilmi, ettei nykytilaakaan pidetä tyydyttävänä (tilintarkastussääntelyn raskaus pienyritysten tilintarkastuksiin ja vaihteleva laatu; kansainvälisesti poikkeuksellisen laaja tilintarkastusvelvollisuus) ja moni esitti kannattavansa kevyemmän tarkastusmuodon selvittämistä.

Vaihtoehtoina nykytilan kehittämiseksi voidaan siten tarkastella, että nykytilaan ei tehtäisi muutoksia, rajoja nostettaisiin, taikka arvioidaan sopivinta vaihtoehtoa kevyemmän tarkastuksen

muodoksi. Koska IFAC:ssa vuonna 2019 käynnistetty selvitystyö yksinkertaisten kohteiden (*less complex entity*) tilintarkastusvaatimusten selventämisestä ja yksinkertaistamisesta on vielä kesken, ja sen mahdollinen toteutuminen ja aikataulu vahvistamatta, selvitystyötä ei otettu huomioon yhtenä ratkaisuvaihtoehtona. Sekä nykytilan säilyttämiseen, että rajojen korottamiseen liittyviä haasteita on kuvattu nykytilan arviossa ja vuoden 2018 esityksessä. Valmistelussa keskityttiin toimeksiannon mukaisesti selvittämään mikä olisi tarkoituksenmukaisin ja riittävä kevyempi tarkastusmuoto tilintarkastuksen sijaan. Arviointi edellytti varsin kattavaa nykytilan kartoitusta ja erityisesti hyvän tilintarkastustavan sisällön selvittämistä pienyritysten tilintarkastuksissa.

Valmistelussa tarkasteltiin myös kysymystä varmennuksen teettäjistä, eli voisiko kevyemmän tarkastuksen suorittaa muu kuin tilintarkastaja. Ottaen huomioon, että vuonna 2007 katsottiin kattavien selvitysten pohjalta perustelluksi luopua niin sanotusta maallikkotilintarkastuksesta, ei nähty perusteita palata aiemman kaltaiseen järjestelmään, jossa lakisääteisen varmennuksen saattoi suorittaa muu kuin tilintarkastaja, esimerkiksi kirjanpitäjä. Maallikkotilintarkastus ei ollut luotettavuudeltaan verrattavissa hyväksytyyn tilintarkastajan suorittamaan tilintarkastukseen ja järjestelmä aiheutti epäselvyyttä tilintarkastuksen merkityksestä, kun sen saattoi suorittaa sekä maallikko että auktorisoitu ja valvonnan alainen tilintarkastaja. Aiempien selvitysten perusteella voidaan siten pitää perusteltuna säilyttää lakisääteisen varmennuksen yksinoikeus tilintarkastajalla, jonka osalta on pitkälle vietyä harmonisointia EU:ssa. Myös muissa vertailu-maissa mahdollisen kevyemmän lakisääteisen tarkastuksen suorittajana on lähes poikkeuksetta auktorisoitu tilintarkastaja. Suomessa kirjanpito toiminnan harjoittaminen on sääntelemätön ammatti, eikä elinkeinon harjoittamiselle ole asetettu lainsäädännössä pätevyysvaatimuksia. Ala on kehittänyt oman ammattitutkinnon (KLT-kirjanpitäjä), johon liittyy myös alan omaa valvontaa, mutta suurin osa kirjanpitäjistä ei ole alan auktorisoimisia. Mikäli haluttaisiin mahdollistaa kirjanpitäjien ja/tai muiden tahojen tekemä varmennus, tarkoittaisi se kokonaan uutta lakia ja uutta kansallista normipohjaa varmennuksen sisällöstä, eli käytännössä nyt esitettyä laajamittaisempaa järjestelmämuutosta. Se olisi kansainvälisesti poikkeava ratkaisu, ja vaikka se laajentaisi mahdollista varmennuksen tekijäjoukkoa, olisi se omiaan aiheuttamaan sekaannusta nykytilaan. Puhtaasti kansalliseen ratkaisuun liittyy myös tällaisessa kysymyksessä markkinoiden toimivuuteen liittyviä haasteita. Suomalaiset yrityksen saattavat toimia tai hakea rahoitusta ulkomailta, ja ulkomaiset toimijat vuorostaan etabloitua Suomeen, jolloin ulkomaisten tahojen olisi perehdyttävä kansalliseen järjestelmään (perehtymiskustannus), taikka sille ei annettaisi lisäarvoa.

Nykyisinkin on mahdollista, että tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolella olevat toimijat ryhtyisivät hyödyntämään kirjanpitoalan auktorisoimien kirjanpitäjien raporttien liittämistä tilinpäätöksiinsä Ruotsin tavoin. Ruotsissa käytössä olevat raportit eivät varsinaisesti ole vakuutus-tilinpäätösten oikeellisuudesta, vaan ainoastaan vahvistuksia siitä, että alan auktorisoima kirjanpitäjä on laatinut tilinpäätöksen lain ja alan ohjeiden mukaisesti.

Tilintarkastajan tekemää kevyempää varmennusmuotoa valittaessa on vaihtoehtoina laatia kokonaan oma kansallinen standardi, taikka hyödyntää täysin taikka pääasiassa olemassa olevaa kansainvälistä standardia. Toimivien markkinoiden kannalta voidaan pitää perusteltuna hyödyntää olemassa olevaa kansainvälistä standardia uuden kansallisen standardin sijaan. Tilintarkastusalan ja tilintarkastajien toiminnan keskeiset velvoitteet tulevat EU-sääntelyyn perustuvasta TTL:sta, mutta alan kansainvälinen järjestelmä sääntelee globaalisti tilintarkastajien tarkempia toimintatapoja ja erilaisten toimeksiantojen tarkempaa sisältöä. Olisi poikkeava ja esitettyä suurempaa perehtymiskustannusta tarkoittava ratkaisu ryhtyä laatimaan puhtaasti kansallista standardia. Kansainvälisesti käytössä oleva ISRE 2400 -standardi yleisluonteisesta tarkastuksesta muodostaa toimivan perustan, johon on mahdollista tehdä kansallisia täydennyksiä. Virossa standardi on käytössä sellaisenaan, Tanskassa vuorostaan neljän eri aihealueen osalta

täydennettynä, jolloin se osin muistuttaa tilintarkastusta ja puhutaan laajennetusta tarkastuksesta. Myös Latviassa on joitakin kansallisia lisävaatimuksia verojen osalta. Standardin käyttöönotto sellaisenaan tarkoittaisi merkittävää kevennystä nykyiseen tilintarkastukseen, mutta mahdollistaisi tilanteita, joissa tilintarkastaja ei tekisi lainkaan tositetarkastuksia tai muita verottajan kannalta keskeisiä toimenpiteitä. Jokainen lisäys standardiin tarkoittaa kuitenkin hallinnollisen taakan keventämisen hyödyn pienentymistä ja hintatason nostoa. Koska muutoksen esitetään kohdistuvan varsin pieniin toimijoihin verrattuna esimerkiksi Tanskan laajennettuun tarkastukseen, voidaan pitää perusteltuna sisällyttää tässä vaiheessa ensi sijassa verottajan intressejä turvaava kansallinen lisäys.

Tanskassa on myös laajasti käytössä ISRS 4410 -standardin mukainen tilinpäätöksen koostamistoimeksianto, jossa tilintarkastaja avustaa asiakasta tilinpäätöksen laadinnassa. Kyseinen palvelu ei kuitenkaan ole varmennustoimeksianto, ja sen lakisääteinen käyttöönotto saattaisi aiheuttaa sekaannusta tilintarkastajan rooliin taloudellisen raportoinnin riippumattomana varmentajana. Suomessa on perinteisesti ollut selkeä tehtävien jako tilinpäätöksen laatijan ja sen varmentajan välillä. Muita kansainvälisesti käytössä olevia tilinpäätökseen kohdistuvia standardeja, joita voisi ottaa harkittavaksi, ei ole työryhmän tiedossa.

## 6 Lausuntopalaute

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen]

## 7 Säännökohtaiset perustelut

### 7.1 Tilintarkastuslaki

#### 1 luku Yleiset säännökset

1 §. *Soveltamisala.* Pykälän 1 momentin 1 kohtaa esitetään täydennettäväksi kattamaan uuden 3a luvun lakisääteisen yleisluonteisen tarkastuksen uudessa luvussa säädetyn tavoin. Lisäys 1 momenttiin korostaa, että lakisääteisessä yleisluonteisessa tarkastuksessa tilintarkastajan toimintaa tulisi lähtökohtaisesti koskea samat säännökset ja velvoitteet kuin tilintarkastuksessa. Velvoitteita arvioidaan kuitenkin suhteessa yleisluonteisessa tarkastuksessa tehtävään työhön ja siinä noudatettavaan hyvään tilintarkastustapaan. Lain 3a luvussa on täsmennetty lain ja muussa lainsäädännössä olevien velvoitteiden suhdetta yleisluonteiseen tarkastukseen. Määrätyistä seikoista, kuten tarkastuksen sisällöstä ja siitä annettavasta kertomuksesta, on säädetty erikseen. Kyseiseen 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin, johon sisältyy myös 2 kohdan mukaiset muut lakisääteiset tehtävät sekä todistusten ja lausuntojen antaminen viranomaisen tai tuomioistuimen käyttöön, viitataan esimerkiksi lain vahingonkorvaussäännöksessä sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisalassa. Jälkimmäisessä soveltamisala on kuitenkin tilintarkastajien osalta rajattu lakisääteiseen tilintarkastukseen, jota esityksessä esitetään laajennettavaksi kattamaan myös lakisääteisen yleisluonteisen tarkastuksen.

Tämän lain 3a luvun mukainen lakisääteinen yleisluonteinen tarkastus on saanut nimensä tarkastuksessa sovellettavan kansainvälisen varmennusstandardin (ISRE 2400) mukaan. Yleisluonteista tarkastusta koskevaa standardia voidaan soveltaa toimeksiannon osapuolten niin sopiessa myös muissa käyttötarkoituksissa ja toimeksiannoissa kuin lakisääteisen tilintarkastuksen sijaan tehtävässä 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisessa toimeksiannossa, mitä tämän lain säännöksillä ei ole tarkoitus estää. Esityksellä ei siten olisi vaikutusta esimerkiksi osavuosikatsausten tarkastukseen. Tuolloin sovellettavaksi ei tule tilintarkastuslain 3a luku. Tätä seikkaa voi olla syytä selvittää osapuolten välisissä toimeksiantosopimuksissa sekä mahdollisesti annettavassa kertomuksessa, koska ero vaikuttaa tilintarkastajan työhön ja velvollisuuksiin.

## 2 luku **Velvollisuus toimituttaa tilintarkastus**

**2 §.** *Tilintarkastusvelvollisuus.* Pykälän 1 momenttia esitetään selvyyden vuoksi täydennettäväksi viittauksella uuden 3a luvun mukaiseen yleisluonteiseen tarkastukseen.

## 3 luku **Tilintarkastuksen sisältö**

**5 §.** *Tilintarkastuskertomus.* Pykälän 1 momenttia ja tilintarkastuskertomuksen lakisäätteistä sisältöä ehdotetaan täydennettäväksi niin, että kertomuksessa tulisi ilmoittaa, että kyseessä on kohtuullisen varmuuden toimeksianto. Ratkaisu olisi linjassa sen kanssa, että myös yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavasta kertomuksesta edellytetään käyvän ilmi toimeksiannon varmuustaso (rajoitettu). Suomen nykykäytännön mukaan tilintarkastuskertomuksessa tuodaan esiin, että tilintarkastuksessa hankitaan kohtuullinen varmuus, jolla tarkoitetaan kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaan korkeaa varmuutta.

Kansainväliset tilintarkastusstandardit toimivat käytännössä keskeisenä hyvän tilintarkastustavan lähteenä kaiken laatuksille toimeksiannoille, kuten yleisperusteluissa edellä kohdassa 2.1.3 on kuvattu. Kansainvälisten tilintarkastusstandardien soveltamiseen liittyy ns. suhteellisen soveltamisen periaate, millä tarkoitetaan standardien soveltamista tarkoituksenmukaisessa laajuudessa mm. tarkastuskohteen koko, toiminnan laajuus ja monimutkaisuus huomioon ottaen. Suomen nykykäytäntö, jossa tilintarkastuskertomuksissa todetaan ainoastaan tilintarkastuksessa noudatetun hyvää tilintarkastustapaa, mainitsematta sen lähteitä (mukaan lukien kansainväliset tilintarkastusstandardit), eroaa muiden pohjoismaiden käytännöistä tavalla, jota ei voida pitää perusteltuna. Eri sidosryhmien kannalta voidaan pitää perusteltuna saada tarkempaa tietoa tavasta, jolla tilintarkastus on tehty. Myös yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavasta kertomuksessa viitattaisiin tarkastuksen sisältöä keskeisin osin määrittävään kansainväliseen standardiin.

Käytännössä kertomuksissa voisi kuten ennenkin todeta, että tilintarkastus on suoritettu hyvän tilintarkastustavan mukaan, mutta esityksen myötä hyvän tilintarkastustavan keskeiset lähteet olisi syytä mainita sidosryhmien tiedonsaannin parantamiseksi. Tällöin tulisi mainita myös kansainväliset tilintarkastusstandardit, jotka muodostavan yhden keskeisen hyvää tilintarkastustapaa määrittävän lähteen. Myös nykyisin esitetty käytäntö on ollut mahdollinen, mutta sitä ei ole tiettävästi käytetty. Tulevaisuudessa vähemmän monimutkaisille toimeksiannoille saatetaan laatia omat standardit, jolloin kyseisissä toimeksiannoissa voidaan vedota niihin ISA-standardien sijaan.

## 3a luku **Yleisluonteista tarkastusta koskevat säännökset**

Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 3a luku, johon olisi keskitetty yleisluonteista tarkastusta koskevat erityissäännökset. Lain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin tehtävän lisäyksen johdosta kaikki mitä tilintarkastuslaissa on säädetty, koskisi lähtökohtaisesti myös yleisluonteista tarkastusta, ellei säännös olisi nimenomaisesti rajattu koskemaan tilintarkastusta, tilintarkastuskertomusta tai muuta tilannetta, tai uudessa 3a luvussa olisi toisin säädetty. Uuteen 3a lukuun sisältyisi kaikki yleisluonteista tarkastusta sääntelevät erityissäännökset (soveltamisala, päätöksenteko, sisältö ja kertomus) sekä tarkentava säännös muista lainkohdista, jotka soveltuisivat yleisluonteiseen tarkastukseen tai siitä annettavaan kertomukseen, vaikka laissa olisi mainittu tilintarkastus tai tilintarkastuskertomus. Yleisluonteista tarkastusta koskevien erityisten lainkohtien keskittäminen uuteen lukuun on tehty helpottamaan lain soveltamista.

**1 §.** *Yleisluonteisen tarkastuksen soveltamisala.* Pykälän 1 momentissa todettaisiin lähtökohta yleisluonteisen tarkastuksen kohderyhmäksi. Kirjanpitolain 1 luvun 4 b §:n mikroyritysmääri-



telmän kokoluokkaan kuuluvien osakeyhtiöiden, henkilöyhtiöiden ja osuuskuntien olisi lähtökohtaisesti mahdollista valita tilintarkastuksen sijaan 3a luvun mukainen yleisluonteinen tarkastus. Soveltamisala kattaisi käytännössä sekä yksityiset että julkiset osakeyhtiöt, eurooppayhtiöt (1 kpl rekisterissä) ja eurooppaosuuskunnat (ei rekisteröityjä Suomessa). Kaikkia edellä mainittuja ei kuitenkaan ole rekisteröitynä Suomessa, ja mahdollisuus koskisi tosiasiaa varsin rajatusti julkisia osakeyhtiöitä raja-arvojen tai muualla lainsäädännössä olevien taikka muun tahon asettamien rajoitteiden takia. Soveltamisalaa määrittäviä rajoja arvioitaisiin kahden tilikauden vertailuarvojen nojalla kuten velvollisuutta valita tilintarkastaja. Kirjanpitolain mikroyritysmääritelmä kattaa nimestään huolimatta kaikenlaiset yhteisömuodot, myös yleishyödylliset yhteisöt kuten yhdistykset, joten soveltamisalassa olisi mainittava oikeushenkilöt joille tilintarkastusta kevyempi tarkastus on esityksen mukaan perusteltua mahdollistavaa. Esitys ei koskisi asunto-osakeyhtiöitä, yhdistyksiä, säätiöitä ja muita oikeushenkilöitä.

Pykälän 2 momentissa mainittaisiin lisäedellytykset lakisääteiselle yleisluonteiselle tarkastukselle. Ensinnäkin, 1 momentin edellytysten täyttävien yhteisöjen olisi päätettävä yleisluonteiseen tarkastukseen siirtymisestä 2 §:n mukaisesti. Toiseksi, lain 2 luvun 2 §:n 4-6 momentin tarkoittamat tilanteet (holdingyhtiöt, yhtiöjärjestyksen/sääntöjen määräykset tilintarkastuksesta tai tilintarkastajan lukumäärästä) rajoittaisivat yleisluonteisen tarkastuksen soveltamisalaa. Konsernin emoyhtiön tulisi toimituttaa tilintarkastus. Yleisluonteiseen tarkastukseen siirtymisen estää myös muussa lainsäädännössä oleva edellytys määrätyn toiminnan harjoittamisen tilintarkastusvelvollisuudesta. Tällaisena säännöksenä ei pidetä esimerkiksi yhteisölainsäädännössä olevaa mainintaa tilintarkastuskertomuksen esittämisestä yhtiökokouksessa. Kohta rajaa sen sijaan esimerkiksi yleisen edun kannalta merkittävät yhteisöt, panttilainauslaitokset sekä sääntelyn kohteena olevat perintätoiminnan harjoittajat soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtionavustusten osalta saattaa myös olla säännöksiä tilintarkastuksesta lain tai asetuksen tasolla, taikka avustuspäätöksen ehdossa, joista on vuorostaan säädetty valtionavustuslaissa. Eri-laisten avustusten osalta on huomioitava, että ne ovat hyvin erilaisia, ja edellyttävät tilintarkastajalta erilaisia toimenpiteitä ja raportointia eri tilanteissa. Aina ei tilintarkastajalta edellytetä toimenpiteitä lainkaan. Tilanteissa, joissa tilintarkastaja tekee avustusehtojen mukaiset erikseen sovittavat toimenpiteet (ns. AUP), hän tekee ne samalla tavalla huolimatta siitä, onko toimitettu tilintarkastus (tai yleisluonteinen tarkastus) tai ei mitään. Jos tilintarkastuksesta on sovittu tai määrätty muilla tavoin kuin lainsäädäntöön perustuen, ei sillä lähtökohtaisesti olisi vaikutusta lain soveltamisedellytyksiin. Avustuksen antaja voisi kuitenkin erikseen edellyttää tilintarkastusta tai yleisluonteista tarkastusta. Samaten, jos esimerkiksi osakassopimuksessa olisi tilintarkastajan valintaa koskevien ehtojen lisäksi sovittu muilta osin tilintarkastuksesta, olisi osakkaiden erikseen sovittava osakassopimuksen muuttamisesta tältä osin. Toisaalta vain osakassopimukseen perustuva tilintarkastusvelvollisuus ei sinänsä estä yleisluonteiseen tarkastukseen siirtymistä, koska osakassopimus sitoo vain sen osapuolina olevia osakkaita, muita omistajia ja jäseniä. Sopimus ei siten lähtökohtaisesti rajoita omistuksen tai jäsenyyden kohteena olevan yhteisön päätöksentekoa, mutta sopimuksen vastainen menettely voi johtaa sopimuksen perusteella muihin seuraamuksiin.

Yhtiöjärjestyksissä/säännöissä on useimmiten maininta ainoastaan tilintarkastajan valinnasta, ei tilintarkastuksen suorittamisesta, joten yhtiöjärjestyksestä/säännöistä aiheutuisi harvoin rajoitteita siirtyä yleisluonteiseen tarkastukseen. Jos kuitenkin olisi maininta tilintarkastuskertomuksesta, mikä todennäköisin tilanne, voidaan tulkita sen kattavan myös yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavan kertomuksen. Tämä olisi yhdenmukaista sen kanssa, että osakeyhtiölaissa ja osuuskuntalaissa olevat maininnat tilintarkastuskertomuksesta kattaisivat myös yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavan kertomuksen luvun 5 §:n nojalla.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin tilintarkastusvelvollisten yhteisöjen lisärajoitteista siirtyä yleisluonteiseen tarkastukseen verotukseen liittyvien epäkohtien johdosta. Yhteisö ei voisi toimituttaa yleisluonteista tarkastusta, jos yhteisöllä on ollut alkaneella tai edeltävällä tilikaudella verovelkarekisterissä merkintöjä verovelloista tai verojen ilmoituslaiminlyönneistä. Verovelkarekisteristä on nähtävissä, onko yrityksellä tai elinkeinonharjoittajalla verovelkaa vähintään 10 000 euroa tai oma-aloitteisten verojen ilmoituslaiminlyönnejä viimeisten 6 kuukauden ajalta. Verovelkarekisterissä ei näytetä verovelan euromäärää vaan ainoastaan tieto siitä, onko verovelkaa vähintään 10 000 euroa (vai ei). Autovero- ja valmisteverovelat eivät näy verovelkarekisterissä. Ilmoituslaiminlyönti tarkoittaa sitä, että arvonlisäverovelvollinen on jättänyt oma-aloitteisten verojen veroilmoituksen antamatta tai säännöllisesti palkkaa maksava työnantaja on jättänyt antamatta palkkatietoilmoituksen tulorekisteriin. Ilmoituspuutteet merkitään verovelkarekisteriin viimeisten 6 kuukauden ajalta. Yhteisön tulisi olla selvillä tilanteestaan päätöstä tehdessään. Tilintarkastajan selonottovelvollisuus ei voisi ulottua pidemmälle kuin mitä rekisterissä on nähtävissä toimeksianto vastaanotettaessa, tai kertomusta annettaessa (jos toimeksiantosuhte on jatkuva). [edellyttää tarkennusta jatkovalmistelussa] Tilintarkastajan olisi syytä dokumentoida ajankohta, jolloin tiedot on tarkistettu. Vaikka päätös yleisluonteisesta tarkastuksesta olisi voimassa toistaiseksi, tulisi yhtiön arvioida edellytysten täyttymistä vuosittain samaan tapaan kuin tilintarkastajan valintavelvollisuutta koskevia rajojen täyttymistä. Mainituilla kriteerillä nousisi esiin tavallista korkeamman riskin toimijoita niin Verohallinnon kuin monien muidenkin tahojen näkökulmasta. Näille yleisluonteinen tarkastus ei olisi enää riittävä varmenusmuoto. Rekisterin tiedot ovat julkisia ja maksutta saatavissa.

Pykälän 4 *momentissa* mainittaisiin selvyuden vuoksi, että esityksen tarkoituksena ei ole rajoittaa yhteisölainsäädäntöön perustuvaa vähemmistön oikeutta vaatia tilintarkastajan valintaa tilintarkastusta suorittamaan. Tilanteet, joissa vähemmistöosakkaalla on oikeus vaatia tilintarkastajan valintaa, koskisivat jatkossakin tilintarkastuksen suorittamista. Esitykseen sisältyvällä täydennyksellä yhteisölain vähemmistönsuojasäännöksiin (osakeyhtiölain 7 luvun 5 §, osuuskuntalain 7 luvun 5 §), vähemmistöllä olisi oikeus vaatia tilintarkastusta myös tilanteissa, jossa yhteisöllä on velvollisuus valita tilintarkastaja. Tämä olisi perusteltua, koska näiden vähemmistöoikeuksien tarkoituksena on pystyä selvittämään, onko yhteisön johto rikkonut huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuttaan esimerkiksi ottamalla ylimääräisiä etuja tai onko rikottu osakkaiden ja jäsenten yhdenvertaisuusperiaatetta esimerkiksi suosimalla osakasta toisten osakkaiden tai yhtiön kustannuksella. Mainituissa tilanteissa yleisluonteisen tarkastuksen ensi sijaisia toimenpiteitä ei voida pitää riittävinä, ja esimerkiksi kirjanpitositteiden tarkempi läpikäynti olisi perusteltua. Esityksellä ei olisi vaikutuksia vähemmistön kyselyoikeuteen eikä oikeuteen vaatia erityistä tarkastusta. Avoimien yhtiöiden osalta on erikseen säädetty yhtiömiehen kirjanpidon tarkastusoikeudesta (Laki avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä (29.4.1988/389) 15 §).

Pykälän 5 *momentissa* säädettäisiin velvollisuudesta toimituttaa tilintarkastus ensimmäisestä kohteena olevasta tilikaudesta, jos tilintarkastaja on valittu Patentti- ja rekisterihallituksen toimesta 2 luvun 8 §:n nojalla. Määräys johtuu usein yhteisön laiminlyönnistä valita tilintarkastaja, tai yhtiöjärjestyksen tai muun sopimuksen mukainen tilintarkastaja, jolloin tilintarkastus olisi perusteltua ensimmäiseltä tilikaudelta. Myöhemmin yhteisö voisi luvun edellytysten vallitessa siirtyä yleisluonteiseen tarkastukseen.

Tilanteissa, joissa 2 luvun edellytykset velvollisuudelle valita tilintarkastaja eivät täyty, 1 momentin mukaiset yhteisöt voisivat vapaaehtoisesti valita tämän luvun mukaisen yleisluonteisen tarkastuksen edellyttäen, että tilintarkastaja on valittu ja yleisluonteinen tarkastus suoritetaan, kuten tässä luvussa säädetään. Myös 3a luvun yleisluonteista tarkastusta koskisi siten *audit is an audit* -periaatteen kaltainen sääntö, eli vapaaehtoisesti tilattuna sitä koskee samat säännöt kuin lakisääteisen velvollisuuden nojalla tilattuna. Koska toimintansa aloittava yhteisö voi jättää valitsematta tilintarkastajan (2 luvun 2 §:n 3 momentti), voisi toimintaansa aloittava yhteisö

vapaaehtoisesti tilata 3a luvun mukaisen yleisluonteisen tarkastuksen. Soveltamisalan ulkopuolella olevat yhteisöt (mm. yhdistykset, asunto osakeyhtiöt) eivät voisi tilata lain 3a luvun mukaista toimeksiantoa.

Tilanteita, joissa yhteisö on soveltamisalan vastaisesti päättänyt tai jatkanut yleisluonteista tarkastusta, arvioitaisiin samoin perustein kuin tilintarkastajan valitsemisvelvollisuuden laiminlyöntiä. Päätöstä saatettaisiin moittia, ja johdon huolimaton toiminta saattaisi tulla arvioitavaksi. Mikäli tilintarkastaja olisi toiminut moitittavasti ja suorittanut yleisluonteisen tarkastuksen soveltamisedellytysten vastaisesti, saattaisivat myös 10 luvun seuraamukset tulla kyseeseen.

**2 §. Päätös yleisluonteisesta tarkastuksesta.** Pykälässä säädettäisiin yleisluonteiseen tarkastukseen siirtymisen edellyttämästä päätöksentekovaatimuksesta. Tilintarkastuslaissa säädetään velvollisuudesta valita tilintarkastaja, ja yhteisölainsäädännössä säädetään tilintarkastajan valintaa koskevasta käytännöstä. Uudessa 3a luvussa olisi tarvetta lähinnä tarkennukselle siitä, mitä lisäedellytyksiä yleisluonteisen varmennusmuodon valintaan liittyy edellyttäen, että yhteisö täyttää 1 §:n soveltamisalan edellytykset. Lähtökohtana olisi yhä tilintarkastus. Jos tilintarkastaja on valittuna eikä päätöstä tilintarkastusta kevyemmästä varmennusmuodosta tehdä tämän pykälän mukaisesti, tulisi tilintarkastus suorittaa kuten aiemmin. Jos yhteisö sen sijaan haluaa siirtyä kevyempään varmennusmuotoon, tulee asiasta päättää osakeyhtiössä varsinaisessa yhtiökokouksessa, osuuskunnassa varsinaisessa osuuskunnan kokouksessa, ja henkilöyhtiössä asia kuuluisi yhtiömiehille/vastuunalaisille yhtiömiehille. Olisi omistajien asia arvioida minkälaista varmennusta halutaan.

Ennen päätöstä yleisluonteisesta tarkastuksesta kuuluisi yleiseen huolellisuusvelvoitteeseen arvioida ensinnäkin, onko tilintarkastusta kevyempi varmennusmuoto soveltamisalan valossa mahdollinen, ja toiseksi yhteisön ja sen osakkaiden/jäsenten edun mukainen, ottaen huomioon yhteisön toiminnan luonne, omistusrakenne, sidosryhmien asettamat vaatimukset (kuten rahoittajat ja sopimuskumppanit) ja tulevat kehityssuunnitelmat. Tätä arviointia olisi syytä tehdä vuosittain, vaikka päätös olisi voimassa toistaiseksi. Mikäli päätös olisi tehty soveltamisalan tai yhtiön edun vastaisesti, voisi sitä moittia yhteisölainsäädännön mahdollistamilla perusteilla normaaliin tapaan. Yleisluonteinen varmennus soveltuisi parhaiten tilanteisiin, joissa yhteisön omistus on keskitetty muutamalle osakkaalle, toiminta on vakiintunutta eikä siihen liity erityisiä kirjanpidollisiin kysymyksiin liittyviä haasteita, vieraan pääoman mahdollinen tarve on vähäistä, ja yhteisöllä ei ole suunnitelmia omistuspohjan laajentamiselle, yrityskaupalle tai muulle vastaavalle. Mikrokokoluokan yhtiössä omistus on tyypillisesti jakautunut korkeintaan muutamalle osakkaalle ja osakkaat ovat yleensä edustettuina lakisäätteisessä johdossa, jolloin osakkailla on hyvät edellytykset olla perehtyneitä yhtiön taloudenpitoon kuuluvista asioista. Edellä mainituissa tilanteissa ja muiden kevyempää varmennusta puoltavien olosuhteiden vallitessa, he voivat arvioida yleisluonteisen varmennuksen riittäväksi.

Koska sopivan varmennusmuodon valintaan liittyy yhteisön taloudelliseen tilaan liittyvää arviointia, olisi päätöksenteko luontevaa ajoittaa varsinaiseen yhtiökokoukseen/osuuskunnan kokoukseen, jossa edellisen tilikauden tilinpäätöstä käsitellään ja tilintarkastaja mahdollisesti valitaan, jos tilintarkastaja on valittava vuosittain. Tilintarkastajan valinta edellyttää aina erillistä suostumusta tilintarkastajalta, mutta useampien varmennusmuotojen tultua mahdolliseksi suostumuksen tulisi kattaa myös haluttu varmennusmuoto. Rajausta varsinaiseen yhtiökokoukseen/osuuskunnan kokoukseen on perusteltua myös siitä syystä, että valittu tilintarkastaja ei välttämättä ole halukas suorittamaan toista palvelua, erityisesti jos on jo laadittu toimeksiantokirje ja tilintarkastaja on mahdollisesti aloittanut tilintarkastuksen edellyttämiä toimenpiteitä. Yhtiökokouksen päätökseen olisi selvyuden vuoksi syytä kirjata koskeeko päätös toistaiseksi vai alkanutta tilikautta. Mikäli asiasta ei mainita, olisi lähtökohta, että päätös koskee alkanutta tilikautta. Lähtökohtaisesti yhtiön edun mukaista ei olisi vaihdella varmennusmuotoja vuosittain,

ja se olisi myös tilintarkastajalle työlästä, aiheuttaen helposti yhtiölle ylimääräisiä kuluja. Tilintarkastajan olisi kuitenkin helpompi suorittaa yleisluonteista tarkastusta, jos hän on suorittanut aiemmin tilintarkastuksen yhteisössä, verrattuna tilanteeseen jossa yhteisö on tilintarkastajalle uusi asiakas. Koska tilintarkastajan työn perustana on yhteisön päätös ja sen nojalla tehtävä toimeksiantosopimus, ja kevyemmän tarkastuksen yhtenä lakisääteisenä edellytyksenä on yhteisön päätös kyseisestä varmennusmuodosta, edellyttäisi yleisluonteinen tarkastus myös tilintarkastajan kannalta, että asiasta on selkeä kirjaus päätöspöytäkirjassa.

Mikäli kesken kauden ilmaantuisi tarve tilintarkastukselle, olisi ylimääräisellä yhtiökokouksella/osuuskunnan kokouksella aina mahdollista päättää tilintarkastuksesta varsinaisen yhtiökokouksen/osuuskunnan kokouksen päätöksestä poiketen. Siirtyminen yleisluonteiseen tarkastukseen olisi siten tilintarkastukseen siirtymistä rajoitetumpaa. Tarve varmennusmuodon tiukennukselle saattaa ilmetä kesken tilikauden, jos yleisluonteista tarkastusta puoltavissa olosuhteissa tapahtuu muutoksia (kuten rahoitustarve tai sulautuminen). Mikäli 1 §:n soveltamisalan edellytyksissä olisi tapahtunut muutoksia kesken tilikauden, ei siirtyminen tilintarkastukseen edellyttäisi erillistä päätöstä. Tilintarkastajan työn kannalta muutoksesta olisi kuitenkin syytä riippumatta syytä olla tilintarkastajaan yhteydessä, sen vaikuttaessa toimeksiantosopimukseen.

**3 §. Yleisluonteisen tarkastuksen sisältö.** Pykälän 1 momentissa esitetään yleisluonteisen tarkastuksen kohteeksi tilinpäätöstä. Tämä olisi selkeä ero tilintarkastukseen, jonka kohteena on tilinpäätöksen lisäksi kirjanpito ja hallinto. Koska tarkoituksena on ollut mahdollistaa kevyempi varmennusmuoto edellä kuvatun kaltaisiin yhteisöihin määrättyjen olosuhteiden vallitessa, olisi perusteltua, että varmennuksen kohde on tilintarkastusta rajatumpi.

Toisaalta on otettava huomioon, että eri maiden lainsäädännössä ei välttämättä ole Suomen tapaan erikseen säädetty tilintarkastuksen kohteesta. Käytännössä lähdetään tällöin siitä, että tilintarkastuksen tulee edistää tilinpäätöksen luotettavuutta. Kirjanpitoa ja hallintoa tulee kuitenkin tarkistaa siinä määrin, että varmennustoimenpiteisiin perustuva lausunto tilinpäätöksestä täyttää vaatimuksen kohtuullisesta varmuudesta. Hallintoon tai kirjanpitoon liittyvä puute heijastuu usein tilinpäätökseen. Edellä mainittu lähestymistapa sisältyy myös kansainvälisiin tilintarkastusstandardeihin. On myös saatettu erikseen säätää tilintarkastajan velvollisuuksista tilanteissa, joissa säädösten vastaisuuksia on havaittu.

Vaikka yleisluonteisen tarkastuksen nimenomaisena kohteena olisi ainoastaan tilinpäätös, saataisi tilintarkastajan myös yleisluonteisessa tarkastuksessa olla perusteltua tehdä sellaisia lisätoimenpiteitä, jotka sisältäisivät kirjanpidon ja hallinnon tarkastuksen kaltaisia toimenpiteitä. Tilintarkastajan tulee myös yleisluonteisessa tarkastuksessa hankkia käsitys tarkastuskohteesta ja sen toimintaympäristöstä. Muodostaessaan käsitystä tilintarkastaja voi ammatillisen harkintansa perusteella perehtyä esimerkiksi yhtiön hallintoaineistoon kuten pöytäkirjoihin ja osakseluetteloon. Tilintarkastajan tulee rahanpesulainsäädännön nojalla tuntea asiakkaansa lakisääteisessä tilintarkastuksessa ja esityksen sisältämän muutoksen johdosta myös lakisääteisessä yleisluonteisessa tarkastuksessa, jolloin omistustietojen tarkistus kuuluisi tavanomaiseen tapaan myös yleisluonteiseen tarkastukseen liittyviksi velvoitteiksi.

Pienimmissä yhteisöissä hallintoon liittyvät puutteet ovat usein tahattomia, ja juontuvat epäietoisuudesta lain velvoitteista. Mikäli puutteella olisi olennainen vaikutus tilinpäätökseen, näkyisi se annetussa lausunnossa, ellei yhteisö korjaisi tilannetta. Puutteista, jotka eivät olennaisesti vaikuttaisi tilinpäätökseen, tilintarkastaja voisi entiseen tapaan huomauttaa konsultatiivisessa mielessä, eli kiinnittämällä johdon huomio epäkohtiin ja tarvittaessa ohjeistamaan niiden oikaisemisessa, auttaen siten yhteisöä toimimaan oikein. Tämä toimintatapa on nykyisinkin yksi keskeinen tekijä tilintarkastajan merkityksellisyyttä arvioitaessa. Huomiot voisi esittää vapaa-

muotoisesti taikka tilintarkastuspöytäkirjan muodossa, jolloin yhteisö olisi velvoitettu käsittelemään ja säilyttämään asiakirjan säädetyn mukaisesti. Suomessa tilintarkastuksen hallinnon tarkastukseen liittyvä raportointivelvoite (3 luvun 5 §:n 5 momentti) toteutuu harvemmin käytännössä, ja yleisimmin puutteista huomautetaan muilla tavoin kuin kertomuksessa.

Pykälän 2 momentin mukaan yleisluonteinen tarkastus olisi tehtävä noudattaen yleisluonteista tarkastusta ohjaavaa hyvää tiintarkastustapaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että yleisluonteinen tarkastus tehdään noudattaen ISRE 2400 -standardia yleisluonteisesta tarkastuksesta. ISRE 2400 -standardi toimisi samaan tapaan yleisluonteisen tarkastuksen sisältöä määrittävänä tulkintalähteenä kuin kansainväliset tilintarkastusstandardit toimivat tilintarkastuksen osalta. Muilta osin yleisluonteisessa tarkastuksessa noudatettavaa hyvää tilintarkastustapaa määrittäisivät vastaavat oikeuslähteet kuin tilintarkastuksessa (viranomaisten päätökset, tuomioistuinten ratkaisut, huolellisten ammattihenkilöiden yleisesti noudattama käytäntö). Hyvä tapa on keskeinen tilintarkastajan toimintaa ohjaava normisto. Lainsäädännössä ei voida sen sisältöä määrittää yksityiskohtaisesti, vaan se määrittyy huolellisten ammattihenkilöiden keskuudessa. Käytännössä lainsäätäjät määrittelee yleisluonteisen tarkastuksen tavoitteen (rajoitettu varmuus) ja ammatilliset kehittävät menetelmiä tavoitteen saavuttamiseksi. Tilintarkastuksen vaihtoehtona toimitetusta yleisluonteisesta tarkastuksesta ei ole vielä olemassa käytäntöä siitä, miten huolelliset ammattihenkilöt toimivat eikä tuomioistuinten ja valvontaelinten päätöksiä tai kannanottoja. Alan ammattikirjallisuutta on varsin rajallisesti. Muiden lähteiden puuttuessa kansainvälinen standardi (ISRE 2400) määrittää keskeisesti tilintarkastuksen vaihtoehtona suoritettussa yleisluonteisessa tarkastuksessa noudatettavan hyvän tilintarkastustavan sisältöä. Yleisluonteisessa tarkastuksessa noudatettavaan hyvään tilintarkastustapaan kuuluisi myös, että tilintarkastaja varmistuisi ennen varmennustoimenpiteiden aloittamista, että lain edellytykset yleisluonteiselle tarkastukselle ovat olemassa. Tämä ei kuitenkaan poistaisi yhteisön itsenäistä velvollisuutta varmistua 1 §:n edellytysten täyttymisestä.

Mennyttä aikaa koskevan tilinpäätöksen yleisluonteinen tarkastus (ISRE 2400) on kansainvälisessä varmennustoimeksiantojen viitekehityksessä rajoitetun varmuuden antama toimeksianto. Yleisluonteisessa tarkastuksessa tulee tehdä riittävät varmennustoimenpiteet, jotta saavutetaan rajoitettu varmuus tilinpäätöksestä annettava johtopäätöksen esittämisen perustaksi. Yleisluonteisessa tarkastuksessa tehdään ensi sijassa tiedusteluja ja analyttisiä toimenpiteitä. Tarvittaessa tulee tehdä tarpeellisia lisätoimenpiteitä, kuten edellä on todettu. Tavoitteena on toimenpiteitä suorittamalla hankkia rajoitettu varmuus siitä, onko tilinpäätöksessä kokonaisuutena tarkasteltuna olennaista virheellisyttä, ja näin mahdollistaa johtopäätöksen esittäminen siitä, onko tilintarkastajan tietoon tullut mitään, mikä antaisi hänelle syytä uskoa, ettei tilinpäätöstä ole kaikilta olennaisilta osiltaan laadittu sovellettavan tilinpäätösnormiston mukaisesti. ISRE 2400 -standardi sisältää tarkemmat säännöt muun muassa siitä, milloin tilintarkastajan tulee kieltäytyä tai luopua toimeksiannosta (kohdat 29-41); toimeksiannon suorittamisesta (kohdat 43-57), mukaan lukien toimista lähipiirissä, väärinkäytösten ja säästöjen ja määräysten noudattamatta jättämisen osalta; raportoinnista (kohdat 86-92); sekä dokumentoinnista (kohdat 93-96). Säännöksiä selostetaan tarkemmin erillisessä standardiin sisältyvässä soveltamisohjeessa. Käytännössä alalla viimeksi julkaistu ja käännetty versio muodostaisi sovellettavan standardin vastaavanlaisen käytännön mukaan kuin mitä noudatetaan kansainvälisten tilintarkastusstandardien osalta tilintarkastuksissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ISRE 2400 -standardiin kuulumattomista lisätoimenpiteistä verotuksen osalta, jollaisia ei varsinaisesti sisälly tilintarkastukseen. 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. [vaatimusta ml. siihen liittyvää mahdollista raportointivelvollisuutta tarkennetaan jatkovalmistelussa].

Pykälän 4 momentin mukaan tilintarkastajan olisi yleisluonteisen tarkastuksen tehtyään tehtävä siitä tilinpäätökseen merkintä tilintarkastuksesta säädetyn tavoin. Merkinnästä olisi kuitenkin käytävä ilmi, että annettu kertomus on lakisääteisestä yleisluonteisesta tarkastuksesta eikä tilintarkastuksesta.

4 §. *Yleisluonteisesta tarkastuksesta annettava kertomus.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavan kertomuksen sisällöstä. Kertomuksen pääsisältö muistuttaisi tilintarkastuksesta säädettyä, mutta kertomukseen sisältyvä lausunto ja sen antama varmuus olisivat tilintarkastuskertomusta rajatumpia. Kertomuksesta olisi syytä käydä selkeästi ilmi tehdyn tarkastuksen ja sen pohjalta annetun kertomuksen keskeiset erot tilintarkastukseen, jotta sekaantumisriskiä ei synny.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kertomuksessa annettavasta lausunnosta, joka erona tilintarkastuksesta annettavaan lausuntoon annettaisiin ns. negatiivisessa muodossa ("Yleisluonteisen tarkastuksemme perusteella tietoomme ei ole tullut mitään, mikä antaisi meille syyn uskoa, ettei tilinpäätös anna Suomessa voimassa olevien tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten mukaisesti oikeaa ja riittävää kuvaa yhteisön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta."). Säännökseen ei myöskään sisältyisi vaatimuksia toimintakertomuksen osalta, eikä mainintaa velvollisuudesta huomauttaa tilanteista, joissa johto olisi toiminut lainvastaisesti tai toiminnallaan synnyttänyt riskin vahingonkorvausvastuusta. Käytännössä mainitun kaltaiset puutteet (lainvastainen toiminta, riski vahingonkorvausvastuusta) saattavat johtaa olennaisiin virheisiin tilinpäätöksessä, jolloin ne saattaisivat vaikuttaa tarkastuksesta annetun kertomuksen muotoon. Tilintarkastajan salassapitovelvollisuus (4 luvun 8 §) ei myöskään rajoittaisi tilintarkastajan mahdollisuuksia ilmoittaa havaitsemastaan rikollisesta toiminnasta viranomaisille. Lisäksi, muutosesitykseen sisältyvän täydennyksen johdosta tilintarkastajalla olisi myös yleisluonteisessa tarkastuksessa rahanpesulainsäädäntöön perustuva velvollisuus ilmoittaa mahdollisesta epäilyttävästä liiketoimesta rahanpesun selvittelykeskukselle.

Pykälän 3 momentissa todettaisiin tilintarkastuskertomuksesta säädettyyn tapaan, että lausunto on vakiomuotoinen, varauman sisältävä tai kielteinen. Jos tilintarkastaja ei voisi antaa lausuntoa, tilintarkastajan olisi ilmoitettava tästä kertomuksessa.

5 §. *Yleisluonteiseen tarkastukseen sovellettavat muut säännökset.* Suurin osa lain pykälistä koskee tilintarkastajaa tai muuta tahoja ilman, että olisivat sidoksissa tilintarkastuksen suorittamiseen. Näin ollen suurin osa pykälistä soveltuisi sellaisenaan myös tämän luvun mukaisessa lakisääteisessä yleisluonteisessa tarkastuksessa. Kohdat eivät koskisi tilanteita, joissa on tilattu vapaaehtoisena toimeksiantona muu kuin 3a luvun mukainen ISRE 2400 tai ISRE 2410 –standardien mukainen yleisluonteinen tarkastus. Pykälässä mainittaisiin selvyuden vuoksi lainkohdat, jotka soveltuisivat myös yleisluonteiseen tarkastukseen, vaikka niissä mainitaan tilintarkastus tai tilintarkastuskertomus. Näitä olisivat 1 momentin nojalla 2 luvun 7 ja 10 § (päävastuullisesta tilintarkastajasta ja tietojen antamisesta seuraavalle tilintarkastajalle) ja 3 luvun säännöksistä soveltuisi luvun otsikosta huolimatta 2 § sekä 5a-10 §. Vaikka kaikissa mainituissa 3 luvun pykälissä velvoitteet eivät ole sidoksissa tilintarkastukseen, olisi maininta tarpeellinen luvun otsikon takia. Konserneissa olisi hyväksyttävää, eli velvoitteen mukaisesti asianmukaista, että tytäryhtiössä olisi edellytysten salliessa tehty yleisluonteinen tarkastus. Emoyhtiön olisi sen sijaan suoritettava tilintarkastus, jos tilintarkastaja on valittava 2 luvun 2 ja 6 §:n nojalla.

Pykälän 2 *momentin* mukaan lain 4 luku tilintarkastajaa koskevista muista säännöksistä soveltuisi kokonaisuudessaan myös yleisluonteisessa tarkastuksessa, vaikka osassa pykälää on maininta tilintarkastuksesta. Tilintarkastajaa koskisi siten samat säännökset ammattieettisistä periaatteista, hyvästä tilintarkastustavasta, salassapitovelvoitteesta, riippumattomuudesta ja muista vastaavista kuten tilintarkastuksessakin. Hyvää tilintarkastustapaa arvioitaisiin kuitenkin eri standardin nojalla kuin tilintarkastusta (3a luvun 3 §:n nojalla), jolloin vaatimukset ja velvoitteet olisivat rajatumpia.

Pykälän 3 *momentissa* tarkennettaisiin, että mitä tilintarkastusvalvonnan ja –lautakunnan tehtävistä ja valtuuksista on säädetty (7 ja 8 luvuissa), koskee myös yleisluonteista tarkastusta. Tilintarkastusvalvonta valvoo yleisesti kaikkea tilintarkastajan toimintaa tilintarkastajan ominaisuudessa, mutta osa tehtävistä on 7 luvussa rajattu tilintarkastukseen. Kyseisten kohtien (kuten ohjaus ja kehittäminen) tulisi kattaa myös lakisääteistä yleisluonteista tarkastusta. Valvonta perustuu pääosin jälkikäteiseen valvontaan (yksittäiset valvontatapaukset kantelun tai oma-aloitteisen vireille saaton johdosta) ja teemakohtaisiin tarkastuksiin, jolloin tarkastellaan esimerkiksi tilintarkastajan rahanpesulainsäädännön mukaisten velvoitteiden noudattamista. Lakisääteisen tilintarkastuksen osalta suoritetaan myös ennalta tehtävää laadunvalvontaa. Tilintarkastusvalvonnan valvontatyö kohdistuisi normaaliin tapaan myös yleisluonteiseen tarkastukseen, mutta laadunvalvonnan ensisijaisena kohteena olisi kuten ennenkin tilintarkastus. Lakisääteinen tilintarkastus on viranomaisen suorittaman ulkoisen laadunvarmistuksen/laaduntarkastusten kohteena EU-sääntelystä ja IAASB:n standardeista johtuen. Jäisi valvonnan harkittavaksi missä tilanteissa olisi syytä saattaa myös yleisluonteinen tarkastus laadunvalvonnan piiriin (esimerkiksi jos tilintarkastaja suorittaa pääasiassa yleisluonteisia tarkastuksia).

Pykälän 4 *momentin* nojalla kertomus yleisluonteisesta tarkastuksesta tulisi oheistaa tilinpäätökseen rekisteröinnin yhteydessä tilintarkastuskertomuksen tavoin.

Pykälän 5 *momentti* koskee osakeyhtiölaissa ja osuuskuntalaissa olevia mainintoja tilintarkastuskertomuksesta (esimerkiksi kokousasiakirjojen saattaminen osakkaiden tietoon). Yleisluonteisesta tarkastuksesta annettava kertomus rinnastuisi tilintarkastuskertomukseen.

Pykälän 6 *momentissa* todettaisiin, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain soveltamisala ei tilintarkastajien osalta rajoittuisi lakisääteiseen tilintarkastukseen, vaan koskisi myös lakisääteistä yleisluonteista tarkastusta. Tilintarkastaja olisi siten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukainen ilmoitusvelvollinen toimiessaan yhteisön valitsemana tilintarkastajana, riippumatta siitä toimitetaanko tilintarkastus vai yleisluonteinen tarkastus.

Luvut 1, 6, 9—11 eivät edellyttäisi täsmennyksiä 3a luvun 5 §:ään vaan soveltuisivat sellaisenaan myös yleisluonteiseen tarkastukseen. Lain 5 luku yleisen edun kannalta merkittävistä yhteisöistä ei soveltuisi yleisluonteisessa tarkastuksessa vaan koskee otsikkonsa mukaan 3a luvun soveltamisalan ulkopuolelle jäävien yhteisöjen tilintarkastusta.

## 10 luku **Seuraamukset**

**10 §. Rangaistussäännökset.** Pykälän 1 *momenttia* esitetään muutettavaksi. Samoin perustein kuin tilintarkastuskertomuksen laiminlyönti on sanktioitu, tulisi rikkomus koskea myös yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavaa kertomusta. 1 momentin mukainen rikkomus kattaa tilanteet, joissa kertomus on jätetty antamatta, tai se sisältää väärän tai harhaanjohtavan tiedon. Tarkastustyöstä annettava kertomus on keskeinen sidosryhmien tiedonsaannin kannalta.

## 7.2 Osakeyhtiölaki

7 luku Tilintarkastus ja erityinen tarkastus

**5 §.** *Vähemmistön oikeus vaatia tilintarkastajaa.* Esityksessä esitetään muutettavaksi pykälän (uutta) *1 momenttia*, sekä lisättäväksi uuden *2 momentin*. Lain 3a luvun 1 §:n perustelujen mukaisesti olisi perusteltua, että vähemmistöllä olisi oikeus vaatia tilintarkastusta sekä tilanteissa, joissa tilintarkastajaa ei ole lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan valittava, että tilanteissa, joissa yhtiö on velvollinen valitsemaan tilintarkastajan. Näin ollen tilanteissa, joissa yhtiö ei ole tilintarkastusvelvollinen, vähemmistön vaatimusoikeus koskisi jatkossa tilintarkastajan valinnan lisäksi tilintarkastuksen suorittamista. Uutena tilanteena mainittaisiin myös, että tilintarkastusvelvollisten yhtiöiden vähemmistöosakkailta olisi oikeus vaatia tilintarkastusta, vaikka yhtiö muuten kuuluisi tilintarkastuslain 3a luvun 1 §:n soveltamisalaan.

## 7.3 Osuuskuntalaki

7 luku Tilintarkastus, toiminnantarkastus, jäsenen tarkastusoikeus ja erityinen tarkastus

**5 §.** *Vähemmistön oikeus vaatia tilintarkastajaa.* Esityksessä esitetään muutettavaksi pykälän (uutta) *1 momenttia*, sekä lisättäväksi uuden *2 momentin*. Lain 3a luvun 1 §:n perustelujen mukaisesti olisi perusteltua, että vähemmistöllä olisi oikeus vaatia tilintarkastusta sekä tilanteissa, joissa tilintarkastajaa ei ole lain tai sääntöjen mukaan valittava, että tilanteissa, joissa osuuskunta on velvollinen valitsemaan tilintarkastajan. Näin ollen tilanteissa, joissa osuuskunta ei ole tilintarkastusvelvollinen, vähemmistön vaatimusoikeus koskisi jatkossa tilintarkastajan valinnan lisäksi tilintarkastuksen suorittamista. Uutena tilanteena mainittaisiin myös, että tilintarkastusvelvollisten osuuskuntien vähemmistöosakkailta olisi oikeus vaatia tilintarkastusta, vaikka osuuskunta muuten kuuluisi tilintarkastuslain 3a luvun 1 §:n soveltamisalaan.

## 8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ei

## 9 Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan \_\_päivänä \_\_kuuta 20\_\_

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran aikaisintaan 31.12.2021 päättyvien tilikausien tilinpäätösten tilintarkastukseen ja yleisluonteiseen tarkastukseen.

## 10 Toimeenpano ja seuranta

Koska muutosesityksen vaikutusarviointiin sisältyy edellä mainittuja epävarmuustekijöitä, ja valmisteluprosessin yhteydessä on esitetty huolta mahdollisista vaikutuksista muun muassa tilinpäätösten luotettavuuteen ja väärinkäytösten kasvuun, ehdotetaan tehtävän jälkikäteen selvitys muutosesityksen toteutuneista vaikutuksista. Jälkikäteen tehtävän selvityksen kohteena esitetään olevan yleisluonteisen tarkastuksen käyttöönoton laajuus, muutoksen vaikutukset eri varmuusmuotojen hintatasoon, viranomaisten (erityisesti verottajan) ja rahoittajien kokemukset tilinpäätösten laadun kehityksestä, ja muutosesityksen vaikutukset tilintarkastajien mahdollisuuksiin havaita väärinkäytöksiä ja rahanpesua. Selvityksen yhteydessä voisi myös kartoittaa miten tilintarkastuksen laatu on kehittynyt yleisluonteisen tarkastuksen mahdollistamisen jälkeen.



Sopivaksi ajankohdaksi kartoittaa toteutuneita vaikutuksia arvioidaan 3—5 vuotta muutoksen voimaantulosta. Luonteva taho selvityksen teettäjäksi olisi työ- ja elinkeinoministeriö, jonka valmisteluvastuulle tilintarkastuslainsäädäntö kuuluu.

## **11 Suhde muihin esityksiin**

Ei

### **11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

Ei

### **11.2 Suhde talousarvioesitykseen**

Ei

## **12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Esityksellä ei ole vaikutuksia perusoikeuksiin ja voidaan säätää tavallisessa säätämisjärjestyksessä. [täydennetään tarvittaessa]

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

## Laki

### tilintarkastuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan tilintarkastuslain (1141/2015) 1 luvun 1 §, 2 luvun 2 §, 3 luvun 5 § ja 10 luvun 10 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 luvun 1 §, 3 luvun 5 § ja 10 luvun 10 § osaksi laissa [622/2016],  
sekä

*lisätään 3a luku, seuraavasti:*

#### 1 luku

##### Yleiset säännökset

###### 1 §

###### *Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä:

1) kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetun kirjanpitovelvollisen yhteisön ja säätiön tilintarkastukseen, *sekä yhteisön 3a luvun mukaiseen yleisluonteiseen tarkastukseen;*

---

#### 2 luku

##### Velvollisuus toimituttaa tilintarkastus

###### 2 §

###### *Tilintarkastusvelvollisuus*

Yhteisössä ja säätiössä on valittava tilintarkastaja ja toimitettava tilintarkastus sen mukaan kuin tässä laissa ja muussa laissa säädetään. *Mahdollisuudesta toimituttaa tilintarkastuksen sijaan yleisluonteinen tarkastus säädetään 3a luvussa.*

---

#### 3 luku

##### Tilintarkastuksen sisältö

###### 5 §

###### *Tilintarkastuskertomus*

Tilintarkastajan on annettava kultakin tilikaudelta päivätty ja allekirjoitettu tilintarkastuskertomus. Tilintarkastuskertomuksessa on yksilöitävä sen kohteena oleva tilinpäätös sekä ilmoitet-

tava, mitä tilinpäätössäännöstöä tilinpäätöksen laatimisessa on noudatettu. Tilintarkastuskertomuksessa on ilmoitettava, mitä tilintarkastusstandardeja tilintarkastuksessa on noudatettu. *Kertomuksesta on käytävä ilmi, että kyseessä on kohtuullisen varmuuden antama toimeksianto.* Lisäksi tilintarkastuskertomuksessa on ilmoitettava tilintarkastajan toimipaikka.

---

### 3a luku

#### **Yleisluonteinen tarkastus**

##### 1 §

##### *Yleisluonteisen tarkastuksen soveltamisala*

*Osakeyhtiössä, joka ei ole asunto-osakeyhtiölain (22.12.2009/1599) tarkoittama asunto-osakeyhtiö, kommandiittiyhtiössä, avoimessa yhtiössä ja osuuskunnassa voidaan tilintarkastuksen sijaan toimituttaa tilintarkastajan tekemä yleisluonteinen tarkastus, jos sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on täytynyt enintään yksi seuraavista edellytyksistä:*

- 1) taseen loppusumma ylittää 350 000 euroa;*
- 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 700 000 euroa; tai*
- 3) palveluksessa on keskimäärin yli kymmenen henkilöä.*

*Yleisluonteisen tarkastuksen toimituttaminen edellyttää lisäksi, että yleisluonteisesta tarkastuksesta on päätetty 2 §:n mukaisesti, eikä tilintarkastusvelvollisuus perustu 2 luvun 2 §:n 4—6 momenttiin, yhteisö ole 2 luvun 6 §:n tarkoittama emoyhtiö, tai erikseen ole säädetty yhteisön harjoittaman toiminnan tilintarkastuksesta.*

*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.*

*Tässä luvussa säädetty ei rajoita yhteisölainsäädäntöön perustuvaa osakkeenomistajien tai jäsenten vähemmistön oikeutta vaatia tilintarkastajan valintaa ja tilintarkastusta.*

*Jos Patentti- ja rekisterihallitus määrää tilintarkastajan 2 luvun 8 §:n nojalla, on tilintarkastus toimitettava ensimmäisestä kohteena olevasta tilikaudesta.*

##### 2 §

##### *Päätös yleisluonteisesta tarkastuksesta*

*Yhteisön toimielin, jolle on säädetty tehtäväksi tilinpäätöksen vahvistaminen ja tilintarkastajan valinta, voi 1 §:n edellytysten täytyessä päättää yleisluonteisen tarkastuksen suorittamisesta.*

##### 3 §

##### *Yleisluonteisen tarkastuksen sisältö*

*Yleisluonteisen tarkastuksen kohteena on tilinpäätös.*

*Yleisluonteinen tarkastus on tehtävä noudattaen yleisluonteisessa tarkastuksessa noudatettavaa hyvää tilintarkastustapaa.*

*Sen lisäksi mitä 2 momentissa edellytetään, tilintarkastajan on varmistettava, että yhteisön Verohallinnolle antamat ilmoitukset palkoista, arvonlisäverosta ja tuloveroista täsmäävät yhteisön kirjanpidon tai kirjanpidosta löytyvien raporttien kanssa.*

*Kun yleisluonteinen tarkastus on tehty, tilintarkastajan on tehtävä siitä tilinpäätökseen merkintä, jossa viitataan kertomukseen yleisluonteisesta tarkastuksesta.*

#### 4 §

##### *Yleisluonteisesta tarkastuksesta annettava kertomus*

*Tilintarkastajan on annettava kultakin tilikaudelta päivätty ja allekirjoitettu kertomus yleisluonteisesta tarkastuksesta, jossa on yksilöitävä sen kohteena oleva tilinpäätös sekä ilmoitettava, mitä tilinpäätössäännöstöä tilinpäätöksen laatimisessa on noudatettu. Yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavassa kertomuksessa on ilmoitettava mitä standardeja yleisluonteisessa tarkastuksessa on noudatettu. Kertomuksesta on käytävä ilmi, että kyseessä on rajoitetun varmuuden antama toimeksianto. Lisäksi kertomuksessa on ilmoitettava tilintarkastajan toimipaikka.*

*Yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavassa kertomuksessa on annettava lausunto siitä, onko tilintarkastajan tietoon tullut mitään, mikä antaisi syyn uskoa, ettei tilinpäätös anna Suomessa voimassa olevien tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten mukaisesti oikeaa ja riittävää kuvaa yhteisön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.*

*Edellä 2 momentissa tarkoitettu lausunto on vakiomuotoinen, varauman sisältävä tai kielteinen. Jos tilintarkastaja ei voi antaa lausuntoa, tilintarkastajan on ilmoitettava tästä kertomuksessa.*

#### 5 §

##### *Yleisluonteiseen tarkastukseen sovellettavat muut säännökset*

*Mitä 2 luvun 7 ja 10 §:ssä säädetään tilintarkastuksesta, sekä 3 luvun 2 §:ssä ja 5a-10 §:ssä säädetään, koskee myös yleisluonteista tarkastusta.*

*Tilintarkastajan on yleisluonteista tarkastusta suorittaessa noudatettava 4 luvun säännöksiä.*

*Mitä tässä laissa säädetään tilintarkastusvalvonnan ja tilintarkastuslautakunnan tehtävistä ja valvontavaltuuksista, koskee myös yleisluonteista tarkastusta.*

*Mitä kirjanpitolaissa (30.12.1997/1336) säädetään yhteisön tilintarkastuksesta annettavista tiedoista, koskee myös yleisluonteista tarkastusta.*

*Mitä osakeyhtiölaissa (21.7.2006/624) ja osuuskuntalaissa (14.6.2013/421) säädetään tilintarkastuskertomuksesta, koskee myös yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavaa kertomusta.*

*Mitä lain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta (28.6.2017/444) 1 luvun 2 §:n 11)-kohdassa säädetään lakisäätteisestä tilintarkastuksesta, koskee myös lakisäätteistä yleisluonteista tarkastusta.*

#### 10 luku

##### **Seuraamukset**

#### 10 §

##### *Rangaistussäännökset*

*Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo 3 luvun 5 §:n säännöstä tilintarkastuskertomuksen laatimisesta tai 3a luvun 4 §:n säännöstä yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavan kertomuksen laatimisesta, tai suorittaessaan 1 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoi-*

tettua toimea antaa lausunnossaan tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta väärän tai harhaanjohtavan tiedon, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *tilintarkastusrikkomuksesta* sakkoon.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

## 2.

### Laki

#### osakeyhtiölain 7 luvun 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* osakeyhtiölain (624/2006) 7 luvun 5 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa [], seuraavasti:

#### 7 luku

#### Tilintarkastus ja erityinen tarkastus

#### 5 §

#### *Vähemmistön oikeus vaatia tilintarkastajaa ja tilintarkastusta*

Yhtiössä, jossa ei lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan ole valittava tilintarkastajaa, yhtiökokouksen on valittava tilintarkastaja *suorittamaan tilintarkastus*, jos osakkeenomistajat, joilla on vähintään yksi kymmenesosa kaikista osakkeista tai yksi kolmasosa kokouksessa edustetuista osakkeista, vaativat sitä varsinaisessa yhtiökokouksessa tai siinä yhtiökokouksessa, jossa asiaa kokouskutsun mukaisesti on käsiteltävä. Jollei yhtiökokous valitse tilintarkastajaa *suorittamaan tilintarkastusta*, Patentti- ja rekisterihallitus määrää tilintarkastajan tilintarkastuslain 2 luvun 8 §:n 1 ja 4 momentissa säädettyssä järjestyksessä, jos osakkeenomistaja hakee tilintarkastajan määräämistä kuukauden kuluessa yhtiökokouksesta.

*Jos yhtiössä on lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan valittava tilintarkastaja, on vähemmistöllä 1 momentissa todetun mukaisesti oikeus vaatia, että tilintarkastaja suorittaa tilintarkastuksen.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

### 3.

## Laki

### osuuskuntalain 7 luvun 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* osuuskuntalain (421/2013) 7 luvun 5 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa [], seuraavasti:

#### 7 luku

#### **Tilintarkastus, toiminnantarkastus, jäsenen tarkastusoikeus ja erityinen tarkastus**

#### 5 §

#### *Vähemmistön oikeus vaatia tilintarkastajaa ja tilintarkastusta*

Osuuskunnassa, jossa ei lain tai sääntöjen mukaan ole valittava tilintarkastajaa, osuuskunnan kokouksen on valittava tilintarkastaja *suorittamaan tilintarkastus*, jos jäsenet, joilla on vähintään yksi neljäsosa osuuskunnan jäsenten koko äänimäärästä tai yksi kolmasosa kokouksessa edustettujen jäsenten äänimäärästä, vaativat sitä varsinaisessa osuuskunnan kokouksessa tai siinä osuuskunnan kokouksessa, jossa asiaa kokouskutsun mukaisesti on käsiteltävä. Jollei osuuskunnan kokous valitse tilintarkastajaa *suorittamaan tilintarkastusta*, Patentti- ja rekisterihallitus määrää tilintarkastajan noudattaen, mitä tilintarkastuslain 2 luvun 8 §:n 1 ja 4 momentissa säädetään. Edellytyksenä on lisäksi, että jäsen hakee tilintarkastajan määräämistä kuukauden kuluessa osuuskunnan kokouksesta.

*Jos osuuskunnassa on lain tai sääntöjen mukaan valittava tilintarkastaja, on vähemmistöllä 1 momentissa todetun mukaisesti oikeus vaatia, että tilintarkastaja suorittaa tilintarkastuksen.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Rinnakkaistekstit täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

# **Eriävät mielipiteet ja muut lausunnot**

**Eriävä mielipide sisäministeriö**





Työ- ja elinkeinoministeriö

## **Eriävä mielipide luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tilintarkastuslain muuttamisesta**

Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on valmistelu kevyemmän tilintarkastuksen mallia (jatkossa yleisluonteinen tarkastus) mikroyritysten käyttöön. Työryhmän työ on laadittu hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän ja hallituksen esityksen tavoitteena on ollut luoda tarkoituksenmukaisempi lakisääteinen varmennusmuoto pienemmille yhteisöille ja joustavoittaa lainsäädäntöä, heikentämättä tilintarkastajainstituution merkitystä yrityksille ja yhteiskunnalla. Asiaa on perusteltu myös hallinnollisen taakan keventämisellä ja kustannussäästöillä.

Työryhmän tavoitteiden toteutuminen ehdotetussa muodossa näyttää varsin epätodennäköiseltä.

### **ISRE 2400 -standardi**

Ehdotettu yleisluonteinen tarkastus perustuisi kansainväliseen ISRE 2400 -standardiin (Review Engagement). Sen mukaan tilinpäätöksen oikeellisuuden varmennus tulisiin tekemään lähtökohtaisesti tiedusteluilla ja analyttisillä toimenpiteillä. Standardin käyttöönotto tulisi lisäämään tilintarkastuksessa tilintarkastajan teknistä työtä ja raportointia. Byrokratia lisääntyisi, mutta tilintarkastuksen varmuus heikkenisi. Harmaan talouden ja talousrikostorjunnan kannalta ehdotettu muutos todennäköisesti heikentäisi vallitsevaa nykytilaa sekä vaikuttaisi eri toimialoilla kilpailuneutraliteettiin.

### **Tarkastuksen kohde**

Yleisluonteisen tilintarkastuksen kohteena tulisi olemaan tilinpäätös, jolloin tilintarkastaja ei tilintarkastuksen yhteydessä pääsääntöisesti enää tekisi tositetarkastusta eikä hallinnon tarkastusta. Tämä tarkoittaa, ettei tilinpäätöstietojen oikeellisuutta varmennettaisi. Epävarmuus lisääntyisi myös merkittävästi verojen ja muiden julkisten velvoitteiden hoitamisesta tai hoitamatta jättämisestä. Mahdollisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvien havaintojen tekeminen tilintarkastuksessa olisi lähes mahdotonta.

Mikäli kevennetyssä tilintarkastuksessa ei tulevaisuudessa tehtäisi enää hallinnon tarkastusta, se antaisi väärän signaalin yrityksen johdolle hallinnon pöytäkirjojen merkityksestä ja niiden laatimisen tärkeydestä.

Konkurssitilanteissa johdon tekemiä päätöksiä ja vastuuta saatetaan joutua selvittämään tarkemmin, jolloin laaditut pöytäkirjat ovat merkittäviä tiedon lähteitä.

## **Kustannusvaikutukset**

Hallituksen esityksen kustannusvaikutuksia ei voida arvioida luotettavasti. Todennäköistä on, että yleisluonteisen tarkastuksen hintataso tulee asettumaan lähellä nykyisen tilintarkastuksen tasoa. Työryhmässä on tuotu esille, että varsinaisen tilintarkastuksen suorittamiseen on myös hinnankorotuspaineita. Tällöin hintataso nousee nykyisestä, mutta maksut nousevat erityisesti niille pienille yrityksille, jotka valitsevat varsinaisen tilintarkastuksen.

## **Ulkopuolinen rahoitus ja yritysten väliset sopimukset**

Yleisluonteisen tarkastuksen vaikutukset tulevat todennäköisesti ulottumaan myös ulkopuolisen rahoituksen saantiin ja yritysten välisiin sopimuksiin. Ulkopuolinen rahoittaja tai jopa sopimuskumppani saattavat edellyttää rahoituspäätöksessään / sopimuksen tekemiseen varsinaisen tilintarkastuksen tekemistä siitä huolimatta, että yhtiössä olisi suoritettu kevyempi tarkastus.

## **Verohallinnon esitys**

Työryhmän viimeisessä kokouksessa Verohallinto esitti, että yleisluonteista tilintarkastusta ei voitaisi valita yhteisön tarkastusmuodoksi, mikäli yrityksellä on ollut tilikauden aikana verovelkarekisterissä verovelkaa tai sinne merkittyjä ilmoituslaiminlyöntejä. Verovelan tai ilmoituslaiminlyöntien johdosta yhteisö ei voisi valita yleisluonteista tarkastusta myöskään seuraavalla tilikaudella. Verohallinnon esitystä on pidettävä kannatettavana, mutta se ei yksistään riitä siihen, jotta työryhmän esitystä yleisluonteisesta tarkastuksesta voisi kannattaa.

## **Muuta**

Korona epidemia on muuttanut yhteiskunnan perusrakenteita monin tavoin. Yrityksille on jaettu nopeasti erilaisia tukia ja on varsin todennäköistä, että monet yritykset tulevat tarvitsemaan vielä muutakin lisärahoitusta. Kevyemmän tarkastuksen vaikutukset tulevat todennäköisesti ulottumaan myös ulkopuolisen rahoituksen saantiin ja yritysten välisiin sopimuksiin. Ulkopuolinen rahoittaja tai jopa sopimuskumppani saattavat edellyttää rahoituspäätöksessään / sopimuksen tekemiseen varsinaisen tilintarkastuksen tekemistä siitä huolimatta, että yhtiössä olisi suoritettu kevyempi tarkastus.

Hallituksen esitys tilintarkastuksen keventämiseen tässä ajassa, voisi johtaa veromaksuymönteisyyden ja veromoraalin rappeutumisen.

Tilintarkastuskäytännön muuttaminen yleisluonteiseksi tilintarkastukseksi saattaa myös antaa väärän signaalin tilintarkastuksen merkityksestä, jolloin yhä useampi yritys jättää tilintarkastuksen kokonaan suorittamatta. Vaarana

on, että uudistus kevennetyn tarkastuksen luomisesta tullaan maksamaan yhteiskunnan toimesta veronmaksajien rahoilla.

Käytännössä työryhmän laatima hallituksen esitys nostaisi ”teknisesti” tilintarkastusrajoja, joita jo aikaisemmin yritettiin työ- ja elinkeinoministeriön toimesta tehdä vuonna 2018. Hallituksen esitys vedettiin tuolloin takaisin.

## Loppupäätelmä

Ehdotetulla tilintarkastuslain muutoksella ei todennäköisesti tultaisi saavuttamaa työryhmän tavoitteeksi asetettua hyötyä hallinnollisen taakan kevenemiseen eikä kustannusten vähenemisen muodossa.

Esitettyjen muutosten vaikutukset suomalaiseen yritystoiminnan ja yhteisöjen valvontajärjestelmään voisivat olla varsin negatiivisia tavoiteltavaa hyötyyn nähden.

Hallituksen esityksen muotoon laadittu työryhmän esitys on näkemykseni mukaan ristiriidassa myös niiden toimenpiteiden kanssa, joilla on pitkällä aikavälillä pyritty vähentämään ja torjumaan harmaata taloutta.

Edellä olevilla perusteilla jätän työryhmän työstä eriävän mielipiteeni.

Poliisitarkastaja

Juha Tuovinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.  
Sisäministeriö 04.06.2020 klo 07:39. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi

Tero Kurenmaa

## **Eriävä mielipide Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät**

## Eriävä mielipide lakisäätteistä tilintarkastusta arvioineen työryhmän mietintöön

Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä laati mietintönsä varsinaista lakisäätteistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämistä muutoksista tilintarkastuslainsäädäntöön. Työryhmän esityksen mukaan mikrokokoiset yritykset voisivat tietyin edellytyksin päättää tilintarkastusta kevyemmän yleisluonteisen tarkastuksen toimittamisesta. Yleisluonteinen tarkastus perustuisi kansainväliseen standardiin yleisluonteisesta tarkastuksesta (ISRE 2400), mutta sisältäisi kansallisena lisävaatimuksena määrättyjen verotietojen tarkastamisen.

Katsomme, että on ollut tarpeellista selvittää kevennettyä tarkastusmahdollisuutta yhtenä vaihtoehtona, mutta emme pidä sitä riittävänä tai perusteltuna keinona kehittää kansallista tilintarkastuslainsäädäntöämme. Suomessa on EU-maiden toiseksi alhaisimmat tilintarkastusrajat Maltan jälkeen. Suomalaisten yritysten asettaminen kilpailijamaita suurempien vaatien alle ei edistä yritystemme kilpailukykyä kiristyvässä kansainvälisessä kilpailussa. Suomessa on panostettava kasvua ja työllisyyttä vahvistaviin toimiin, kuten joustavuuteen, yritystasoisien päätöksentekomahdollisuuden lisäämiseen ja byrokratian keventämiseen.

Katsomme perustelluksi, että lakisäateinen tilintarkastusvelvollisuus poistettaisiin kirjanpitolain mukaisilta mikroyrityksiltä. Ehdotettu muutos olisi hyvin maltillinen ja Suomen tilintarkastusrajat olisivat muutoksen jälkeenkin hyvin matalat verrattuna muihin jäsenvaltioihin. EU:n tilinpäätösdirektiivin mukaan tilintarkastus voi olla hallinnollinen rasite pien- ja mikroyrityksille, ja jäsenmaiden olisi hyvä olla asettamatta lakisäätteistä tilintarkastusvelvollisuutta tälle kokoluokalle ilman perusteita.

Yritysten tilintarkastuksen ei pitäisi lähteä lain edellyttämästä pakosta, vaan omistajien tarpeesta. Jos mikroyrityksellä on kapea omistus pohja eikä sillä ole ulkopuolisen rahoituksen tarvetta, voi tilintarkastus olla sen olosuhteissa tarpeetonta. Yrityksen harkintaan voi vaikuttaa esimerkiksi se, onko kirjanpito hoidettu tilitoimistossa. Mikroyrityksellä tulee olla mahdollisuus itse ratkaista, käyttääkö se tilintarkastajaa.

Harmaan talouden torjunnassa on keskityttävä tehokkaisiin ja tarkoituksenmukaisiin toimiin. Suomessa ei ole keskimääräistä enempää harmaata taloutta tai talousrikollisuutta, joiden johdosta meidän olisi pidettävä yllä muita maita kireämpiä tilintarkastusvelvollisuuden rajoja. Noin 20 prosenttia yrityksistämme on tilintarkastusvelvollisuuden piirissä. Työryhmälle ei esitetty tilastoja, joiden mukaan tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle jääneet yritykset toimisivat tilintarkastettuja yrityksiä epärehellisemmin tai veroja vältellen.

Anne Horttanainen

Keskuskauppakamari

Tiina Toivonen

Suomen Yrittäjät

**Eriävä mielipide Jouko Karttunen Suomen Taloushallintoliitto  
ry:n edustajana**

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti päätöksellään 1.3.2019 työryhmän valmistelemaan lakisääteistä tilintarkastusta kevyemmän<sup>1</sup> tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämiä muutoksia tilintarkastuslainsäädäntöön.

Työryhmä on saanut työnsä valmiiksi ja ehdottaa tilintarkastuslakiin lisättäväksi erillistä lukua yleisluonteisesta tarkastuksesta, mikä tehtäisiin noudattaen kansainvälisesti käytössä olevaa ISRE 2400 -standardia yleisluonteisesta tarkastuksesta (muutamin kansallisin täydennyksin).

### Uudistuksen tavoitteina toimeksiannossa mainittiin seuraavat asiat:

1. Yritysten lakisääteisien velvoitteiden keventäminen ja kustannusten vähentäminen.

Hallinnollisen taakan keventämisen ja sääntelyn sujuvoittamisen ohella tuli huomioida myös seuraavat asiat:

2. Rahoituslaitosten, sijoittajien, sopimusosapuolien ja muiden sidosryhmien tarpeet.
3. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehokkuus.
4. Ehdotettavan muutoksen vaikutusten arviointi ja vaihtoehtoiset toteuttamistavat.

**Käsitykseni on, että työryhmän ehdottama ISRE 2400 -standardi ei tarkastusmuotona sovellu ajatellulle uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen.**

**Tämän takia en kannata työryhmäraporttiin kirjattua ehdotusta sen käyttöönottamisesta kevyemmän tarkastuksen muotona.**

Perustelen käsitystäni toimeksiannossa asetettuihin tavoitteisiin viitaten.

### Yritysten lakisääteisien velvoitteiden keventäminen ja kustannusten vähentäminen

Ehdotetussa muodossa toteutuessaan uudistus ei kevennä yritysten lakisääteisiä velvoitteita eivätkä kustannukset vähene.<sup>2</sup> Sen sijaan, työryhmäraporttia lainaten, ”voidaan pitää todennäköisenä, tai ainakin mahdollisena, että muutoksen seurauksena kevyemmän tarkastuksen hinta asettuisi lähelle tilintarkastuksen nykyistä tasoa, mahdollisesti sen alle, ja tilintarkastuksen hinta vuorostaan saattaisi nousta jonkin verran”.

Käytännössä edellä sanottu tarkoittaa, että muutoksen seurauksena pidetään todennäköisenä varsinaisen tilintarkastuksen hinnan nousua ja sitä, että tilintarkastajan tekemä, ISRE 2400 -standardin mukaisen työn kustannus asettuisi lähelle tarkastuksen nykyistä hintatasoa.

Raportissa ei mainita, että ehdotettu tarkastusmuoto lisää kiistämättä asiakkaan päässä tapahtuvaa työtä mm. laadittavina vastauksina tilintarkastajan lähettämiin varmistuskyselyihin, joita ko. tarkastusmuodon käyttäminen edellyttää normaalia tilintarkastusta enemmän.<sup>3</sup> Nämä vastaukset mikroyritys, omien resurssiensa niukkuuden takia, joutuisi usein teettämään esimerkiksi tilitoimistossa.

<sup>1</sup> Hanke TEM007:00/2019

<sup>2</sup> 4.2.2.2. Muutosesityksen vaikutukset tilintarkastajalle maksettaviin palkkioihin/vaikutukset yrityksille

<sup>3</sup> 4.1. Keskeiset ehdotukset



Yritysten kustannusten nousua ennakoidaan myös rahoitus- ja vakuutuslajien kohdalla, jos valitaan kevyempi tarkastusmuoto.

### **Rahoituslaitosten, sijoittajien, sopimuslupaneiden ja muiden sidosryhmien tarpeet**

Kun työryhmäraportin mukaan<sup>4</sup> ”arvioidaan muutosesityksen vaikutuksia yritysten kuluihin, on otettava huomioon, että rahoitus- ja vakuutuslajit saattaisivat nousta yrityksille, jotka valitsisivat kevyemmän tarkastuksen. Tanskan selvityksessä todetaan, että tilintarkastuksen puute otetaan huomioon yrityksen luottokelpoisuuden arvioinnissa. Myös kevennettyjen toimeksiantojen (yleisluonteinen tarkastus, kokoamistoimeksianto) osalta tutkimustulokset indikoivat korkeampia rahoituslajia. – – Vaikutukset luottoluokitukseen heijastuvat vuorostaan korkeampina korkoina, rajoitettuna luotonsaantina ja/tai lisävakuuksien vaatimuksena.”

Työryhmässä myös todettiin, ettei kevyempi tarkastus ole mahdollisesti riittävä esim. rahoittajille. Huolimatta siitä, että toimeksiannossa veloitettiin ottamaan huomioon rahoituslaitosten ym. sidosryhmien tarpeet, ei työryhmäraportissa arvioida mitään vaihtoehtoja tilintarkastusmallia, joka olisi mahdollisesti sidosryhmille riittävä. Raportissa tukeudutaan yksinomaisesti olemassa olevaan standardiin (ISRE 2400) sekä sen käyttöön muualla, ja siihen liittyviin kansainvälisiin käytäntöihin, vaikka työryhmän omakin selvitys osoittaa, että EU-maissa mikroyritykset eivät juurikaan ole pakollisen tilintarkastuksen kohteina – Suomea, Kyprosta, Ruotsia ja Maltaa lukuun ottamatta.

Keskustelun arvoinen vaihtoehto olisi ollut esimerkiksi Ammattitilintarkastajat ry:n julkaisun ”Hyvä tilintarkastustapa Suomessa” kaltainen malli mikrokokoisten yritysten tarkastustarpeeseen vastaamiseksi (erityisesti pienehköön yhteisön ja säätiön tilintarkastuksessa). Tällaiselle kansalliselle mikroyritysten tarkastukseen tarkoitettulle mallille, jossa kuvattaisiin konkreettisesti sitä, mitä tarkastetaan, miten tarkastetaan ja miten dokumentoidaan mikroyrityksen kevennetty tarkastus, olisi myös viranomaislaadunvalvonnan tarpeisiin helppoa rakentaa ymmärrettävä kriteeristö, ohjata tilintarkastajat niitä noudattamaan sekä toteuttaa laaduntarkastukset mielekkäästi myös tilintarkastajien näkökulmasta.

Huolimatta työryhmässä esitetyistä vaihtoehtojista raportin ehdotus toteutuu kuitenkin yksinomaisesti Suomen Tilintarkastajat ry:n esittämään ISRE 2400 -malliin, jonka käyttöönottoa suuret tilintarkastustoimistot yhdistyksen itse teettämän tutkimuksen mukaan melko yksituumaisesti kannattavat.

Sen sijaan pääosa Ammattitilintarkastajat ry:n kyselyyn vastanneista, yksin tai pienissä yhteisöissä toimivista tilintarkastajista piti nykyistä järjestelmää mikroyrityksille parempana vaihtoehtona.

### **Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehokkuus**

Työryhmäraportin<sup>5</sup> mukaan ”kevyempi tarkastus sisältää tilintarkastusta kevyempiä vaatimuksia tehtäville toimenpiteille ja lähtökohtaisesti vähemmän aineistotarkastusta, mikä heikentää tilintarkastajan mahdollisuuksia havaita merkkejä kirjanpidon virheellisyyksistä. Kevyemmän tarkastuksen standardin mukaan tilintarkastajan on kuitenkin selvitetävä myös kirjanpitoon liittyviä seikkoja, mikäli jokin seikka antaisi aiheita epäillä siihen liittyvän puutteita.”

<sup>4</sup> 4.2.2.2. Muutosesityksen vaikutukset tilintarkastajalle maksettaviin palkkioihin/vaikutukset yrityksille

<sup>5</sup> 4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Rahanpesun selvittelyyn liittyen todetaan<sup>6</sup> edelleen seuraavaa: ”Koska kevyempi tarkastus sisältää lähtökohtaisesti tilintarkastusta vähemmän aineistotarkastusta, voisi tilintarkastajalla olla vaikeampi havaita merkkejä sellaisesta toiminnasta, josta olisi tehtävä ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle. Kevyemmässä tarkastuksessa tilintarkastajan tulisi kuitenkin keskittyä nimenomaan olennaisiin ja mahdollisesti riskipitoisiin tapahtumiin, joihin epäilyttävä liiketoimi voi sisältyä.”

Myös työryhmän enemmistön kanta vaikutti olevan se, että rahanpesun selvittelyssä ja harmaan talouden torjunnassa tositaiteiston tarkastaminen on pääsiallinen havaitsemiskeino. Näitä tehtäviä ajatellen nyt ehdotettu ISRE 2400 -standardi on lähes hyödytön, koska tarkastus kohdistuu tilinpäätökseen – ei kirjanpitoon ja hallintoon – ja toteutetaan pääosin analysoimalla sekä tiedusteluja tekemällä.

Tämän takia on ilmeistä, että tätä tarkastusmuotoa käyttäessään tilintarkastaja, jonka toimeksiannon lähtökohta ei ole verotuksen oikeellisuuden varmistaminen – joskin se otetaan huomioon – esimerkiksi tilikauden tuloksen/voiton määrän laskemisessa, havaitsisi nykytilannetta harvemmin eri verolajien virheitä. Samanaikaisesti on kuitenkin syytä voimakkaasti korostaa, ettei tilintarkastajalta voida edellyttää välillisten ja välittömien verojen sen tasoista substanssiosaamista, että ”verotietojen (tulkintojen) oikeellisuus” tulisi varmistetuksi nykymuotoisessa tilintarkastuksessa. Pääkirjanpidon osoittamien ja verotusta varten annettujen ilmoitusten lukujen keskinäinen yhtäpitävyys eli KPL 2:6 §:n edellyttämä kirjausketju toki voidaan varmistaa ja varmistetaankin, jos tilinpäätöksen ohella nykytilan tavoin tarkastetaan kirjanpitoa ja hallintoa.

Standardin täydentäminen kansallisten, verotuksen oikeellisuuden varmistamiseen tähtäävien vaatimusten sisällyttämisellä tilintarkastajan tehtäviin lisättäisiin tavoitteiden vastaisesti yritysten hallinnollista taakkaa.

### **Ehdotettavan muutoksen vaikutusten arviointi ja vaihtoehtoiset toteuttamistavat**

Yli vuoden kestäneen työryhmätyöskentelyn kuluessa on tullut selväksi, että mm. edellä kuvattujen syiden takia ei ole olemassa kannatettavia perusteita säätää sellaista muutosta, jonka markkinoille tuoma tarkastusmuoto ei kevennä yritysten hallinnollista taakkaa, ei mahdollisesti riitä rahoittajille, eikä hyödytä harmaan talouden torjunnassa tai rahanpesun selvittelyssä.

Nykymuotoisessa tilintarkastuksessa mikroyritykset ja sen johto/osakkaat ovat saaneet tarkastajan fyysisestä läsnäolosta keskustelu- ja konsultointihyötyä. On tärkeää tunnustaa se tosiasia, että nyt ehdotetussa ”kevennetyssä tarkastusmuodossa” (analyysia ja tiedusteluja) tämä hyöty vähenee. Näin tapahtuisi huolimatta siitä, että tarkastustyöstä veloitettu kustannus pysyisi ”lähes samana”. Oman tai ostettavan työn osuuden lisääntyessä kokonaiskustannukset taas nousisivat.

Kun pyritään vilpittömästi lainsäädännön muutoksella työryhmän tehtävän keskiössä olevien mikroyritysten hallinnollisen taakan keventämiseen, yksi asia on kaiken edellä sanotun perusteella selvää:

**Ainoa pitävästi perusteltavissa oleva ja vaikuttava muutos olisi tilintarkastusrajojen korottaminen siten, että mikrokokoisilta yrityksiltä poistettaisiin tilintarkastuspakko.**

Tällä toimenpiteellä voitaisiin aidosti vähentää (mikro)yritysten lakisääteisiä velvoitteita ja (tilintarkastuspakon aiheuttamia) kustannuksia. Tätä tilannetta on kuvattu raportissa kohdassa ”Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset” seuraavasti: ”Rajojen korottaminen tarkoittaisi, että

<sup>6</sup> 4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

markkinat ensi sijassa ohjaisivat tilintarkastusta tilanteisiin, joissa yhteisö itse näkisi tilintarkastuksen tuovan lisäarvoa, taikka olisi jokin sidosryhmä, joka sitä käytännössä edellyttäisi. ”

Digitalisaation voimakas lisääntyminen ja erityisesti transaktiokohtaisen alv-ilmoittamisen todennäköinen tuleva käyttöönotto turvaavat yhteiskunnan edut huomattavasti nykymuotoista tai raportissa ehdotettua kevennettyä tilintarkastusta paremmin. Nämä seikat, samoin kuin ”pienet ensin -periaatetta” noudattava EU:n tilintarkastussäntely<sup>7</sup> sekä lähes viisitoista vuotta sitten käyttöön otettujen tilintarkastuspakon rajojen jälkeenjääneisyys, puoltavat osaltaan rajojen korottamista.

Jouko Karttunen

edustaen Suomen Taloushallintoliitto ry:tä

---

<sup>7</sup> 1.1 Euroopan unionin ja ulkomainen lainsäädäntö sekä muut ulkomailla käytetyt keinot

”1.1.1 EU:n tilintarkastussäntely

Tilinpäätösdirektiivi sisältää eräitä helpotuksia pien- ja mikroyrityksille noudattaen ”pienet ensin” -periaatetta. – – Tilinpäätösdirektiivi edellyttää, että vain pieniä yrityksiä isompien yritysten sekä PIE-yhteisöjen tilinpäätökset on tilintarkastettava. Tilinpäätösdirektiivin mukaan pienten yritysten vuositilinpäätöksiin ei tulisi kohdistaa tilintarkastusvelvollisuutta, koska tilintarkastus voi olla merkittävä hallinnollinen rasite tähän kokoluokkaan kuuluville yrityksille, ja usein samat henkilöt ovat sekä yrityksen omistajia että johtajia, jolloin tilinpäätöksen ulkopuoliselle varmennukselle ei ole heidän näkökulmastaan suurta tarvetta. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin määrätä tilintarkastuksesta pienille yrityksille, niiden ja tilinpäätösten käyttäjien erityisolosuhteet ja -tarpeet huomioon ottaen.”

## **Eriävä mielipide tilintarkastajat Jukka Prepula ja Tom Sandell**

Esitämme kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelevan työryhmän tilintarkastajajäsenenä eriävän mielipiteemme työryhmän esitykseen tilintarkastuslain muuttamiseksi.

### **Eriävän mielipiteen perustelut**

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan esityksen valmistelussa tulee huomioida tavoite yritysten hallinnollisen taakan keventämiseksi, kustannusten vähentämiseksi ja sääntelyn sujuvoittamiseksi.

Jo työryhmän esitykseen sisältyvästä vaikutusarviosta käy ilmi, että ehdotetulla tilintarkastuslain muutoksella ei saavuteta tavoitteeksi asetettua hyötyä hallinnollisen taakan kevenemisen eikä kustannusten vähenemisen muodossa. Erillisen yleisluonteista tarkastusta koskevan luvun lisääminen tilintarkastuslakiin esityksen mukaisesti ei myöskään sujuvoittaisi sääntelyä vaan päinvastoin monimutkaistaisi sitä yritysten johdon, omistajien ja muiden sidosryhmien näkökulmasta.

Lisäksi esityksen mukaisen yleisluonteisen tarkastuksen antama rajoitettu varmuus yrityksen tilinpäätöksen lainmukaisuudesta on selkeästi alhaisempi voimassa olevan lain mukaisen tilintarkastuksen antamaan varmuuteen verrattuna. Ehdotettu yleisluonteinen tarkastus perustuisi kansainväliseen ISRE 2400 -standardiin (*Review Engagement*). Sen mukaan tilinpäätöksen oikeellisuuden varmennus tehdään lähtökohtaisesti tiedusteluilla ja analyttisillä toimenpiteillä. Tällainen varmennus vähentäisi olennaisesti taloudellisen raportoinnin luotettavuutta. Edelleen – toisin kuin voimassa olevan lain mukaisessa tilintarkastuksessa – varmennuksen kohteena ei olisi kirjanpito eikä hallinto.

Ehdotettu yleisluonteinen tarkastus ei anna yritysten omistajille, rahoittajille, yhteistyö- ja sopimuskumppaneille, verottajalle eikä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatyölle riittävää varmuutta siitä, onko tarkastuskohteen kirjanpito, tilinpäätös ja hallinto hoidettu säännösten edellyttämällä tavalla. Kirjanpidon puuttuminen varmennuksen kohteista johtaisi siihen, että säännösten vastaiset menettelyt jäisivät helposti huomaamatta ja tilintarkastajan tarkastushavaintojen johdosta oikaisematta. Kun yleisluonteisessa tarkastuksessa ei tehtäisi hallinnon tarkastusta, yrityksen johdon vastuu jäisi esimerkiksi konkurssitapauksissa käytännössä usein selvittämättä.

Työryhmän esitykseen on valmistelun loppuvaiheessa lisätty ehdotus lakisääteiseen yleisluonteiseen tarkastukseen kuuluvasta yrityksen Verohallinnolle palkoista, arvonlisäverosta ja tuloverosta antamien ilmoitusten täsmäyttämisestä kirjanpidon tai kirjanpitoraporttien kanssa, mikä ei sisälly ISRE 2400 -standardin mukaisiin tarkastustoimenpiteisiin. Ilmoitusten täsmäyttäminen kirjanpidon kanssa merkitsisi niihin sisältyvien erien vertaamista vastaaviin kirjanpidon merkintöihin ja tositteisiin. Tämä olisi niin suuritöistä, että tällainen yleisluonteinen tarkastus ei vähentäisi tarkastuskustannuksia tilintarkastukseen verrattuna. Ilmoitusten täsmäyttäminen kirjanpitoraporttien kanssa ei puolestaan varmentaisi ilmoitusten sisällöllistä oikeellisuutta, koska kirjanpitoraporttien virheellisyys on mahdollista havaita vain kirjanpidon merkintöjä ja tositteita tarkastamalla.

Työryhmän asettamispäätöksessä edellytetään myös, että esityksen valmistelussa tulee kiinnittää huomiota muutosten vaihtoehtoihin toteutustapoihin. Esityksessä ei ole kuitenkaan käsitelty vaihtoehtoisia toteuttamistapoja riittävällä tasolla. Toisin kuin esitystekstissä todetaan,

valmistelussa ei toistuvasti tekemistämme aloitteista huolimatta selvitetty hyvän tilintarkastustavan sisältöä pienyritysten tilintarkastuksissa Suomessa eikä verrattu sitä ISRE 2400 -standardin mukaiseen yleisluonteiseen tarkastukseen.

Esityksen mukaan tosiasiallisena vaihtoehtona nykytilan kehittämiseksi voidaan pitää asettamis päätöksen taustalla olevaa esitystä tilintarkastusvelvollisuuden supistamisesta, mistä luovuttiin vuonna 2018 kriittisen lausuntopalautteen vuoksi. Hyväksyessään vuoden 2007 tilintarkastuslain, jolla kooltaan pienimmät yhteisöt vapautettiin tilintarkastusvelvollisuudesta, Eduskunta edellytti, että hallitus seuraa pakollisesta tilintarkastuksesta vapauttamisen vaikutuksia ja, jos vapauttamisesta on kielteisiä vaikutuksia, hallituksen on ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin niiden poistamiseksi. Tällaista vaikutusseuranta ei kuitenkaan ole tehty niin, että sen tulokset olisivat olleet työryhmän käytettävissä sen valmistellessa esitystään. Tämän kokemuksen perusteella ei voi juurikaan antaa arvoa työryhmän ehdotukselle, että muutosesityksen toteutuneita vaikutuksia kartoitetaan jälkikäteen tehtävällä selvityksellä.

Työryhmän esityksessä ehdotetaan lakisääteisestä yleisluonteisesta tarkastuksesta irrallisena muutosesityksenä tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 1 momenttiin tilintarkastuskertomuksen sisällöstä täydennystä, jonka mukaan tilintarkastuskertomuksessa viitataan myös hyvään tilintarkastustapaan ilmoitettaessa, mitä tilintarkastusstandardeja tilintarkastuksessa on noudatettu. Ehdotettu täydennys on tarpeeton ja omiaan sotkemaan tilintarkastuslain käsitteistöä. Voimassa olevan lain 4 luvun 3 §:n mukaan tilintarkastajan on noudatettava hyvää tilintarkastustapaa ja lain 3 luvun 3 § kansainvälisistä tilintarkastusstandardeista tulee sovellettavaksi vasta, kun kyseisiä standardeja mahdollisesti hyväksytään sitoviksi EU:ssa. Tilintarkastuksessa on jo tällä hetkellä sallittua noudattaa kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja niiltä osin, kuin ne eivät ole ristiriidassa tilintarkastuslain 4 luvun 3 §:ssä tarkoitetun hyvän tilintarkastustavan kanssa. Voimassa olevien säännösten puitteissa ei ole mitään estettä siihen, että tilintarkastaja ilmoittaa tilintarkastuskertomuksessa noudattaneensa tilintarkastuksessa hyvää tilintarkastustapaa mukaan luettuna siihen sisältyviä kansainvälisten tilintarkastusstandardien keskeisiä periaatteita.

### **Ehdotuksemme**

Kantamme on, että tilintarkastuslakiin ei tule lisätä säännöksiä yleisluonteisen tarkastuksen sallimisesta mikroyrityksen kokoisille osakeyhtiöille, henkilöyhtiöille ja osuuskunnille tilintarkastuksen vaihtoehtona. Tällöin näiden mikroyritysten tilinpäätöksen tarkastuksen varmuustaso ei heikkene sekä kirjanpito ja hallinto pysyvät tarkastuksen kohteina hyvän tilintarkastustavan mukaisessa laajuudessa.

Tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 1 momenttiin tilintarkastuskertomuksen sisällöstä ei tule myöskään lisätä täysin tarpeetonta vaatimusta hyvään tilintarkastustapaan viittaamisesta.

### **Ehdotuksemme perustelut**

Työryhmän esityksessä yleisluonteinen tarkastus ehdotetaan kevyemmäksi vaihtoehdoksi sellaiselle tilintarkastukselle, joka tulee tehdä kansainvälisten ISA-standardien mukaisesti. Voimassa olevan tilintarkastuslain 3 luvun 3 §:n säännös kansainvälisistä tilintarkastusstandardeista ei kuitenkaan velvoita siihen, koska Euroopan unionissa ei ole säännökseen sisältyvän ehdon mukaisesti hyväksytty sovellettavaksi mitään näistä standardeista. Yleisluonteisen tarkastuksen vertaaminen ISA-standardien mukaiseen tilintarkastukseen antaa virheellisen kuvan voimassa olevan tilintarkastuslain mukaisen tilintarkastuksen nykytilanteesta ja se on väärä lähtökohta tilintarkastuslain muuttamiselle.




Suomen perustuslain 2 §:n säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Suomessa voimassa oleva kansallinen tilintarkastusnormisto on laadukas ja riittävä, kun siihen ei lisätä perustuslain vastaisesti ISA-standardeissa esitettyjä yksityiskohtaisia vaatimuksia. Voimassa oleva tilintarkastusnormisto sisältää samat tilintarkastuksen keskeiset periaatteet, jotka sisältyvät myös kansainvälisiin tilintarkastusstandardeihin. Lisäksi suomalainen normisto edellyttää tarkastuskohteen toiminnan lainmukaisuuden varmentamiseksi tilinpäätöksen ohella myös kirjanpidon ja hallinnon tarkastusta.

Voimassa olevan kansallisen normiston mukaisesti tehty tilintarkastus on tosiasiasa riittävän kevyt ja kustannuksiltaan kohtuullinen sopien hyvin myös mikrokokoisten yritysten tilintarkastuksen tarpeisiin. Suomessa on viimeksi helmikuussa 2019 julkaistu tilintarkastuslain edellyttämästä hyvästä tilintarkastustavasta ajantasainen ohje, joka on riittävän yksityiskohtainen muun muassa mikroyritysten ammattimaisen tilintarkastuksen tekemiseen. Työryhmän esityksestä käy ilmi, että useiden muiden maiden tilintarkastajajärjestöt ovat äskettäin ehdottaneet kansainväliselle tilintarkastus- ja varmennusstandardilautakunnalle tällaisen ISA-standardeja selvemmän ja yksinkertaisemmän standardin pikaista laatimista ohjeistukseksi pienyritysten tilintarkastusta varten. Kansainvälisestikin tarkastellen yleisluonteisen tarkastuksen säätäminen vaihtoehdoksi tilintarkastukselle olisi tarpeeton välivaihe.

Tilintarkastus on tarkastuskohteen kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon laillisuustarkastusta. Omistajien, rahoittajien, yhteistyökumppaneiden, verottajan sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kannalta on tärkeää, että luottamusta mikrokokoisten yritysten toiminnan asianmukaisuuteen ja taloudellisen raportoinnin oikeellisuuteen ei heikennetä sallimalla lakisääteisen tilintarkastuksen vaihtoehdoksi ”kevyempi tarkastus”. Työryhmän esityksen toteuttaminen mahdollistaisi luottamuksen murenemisen lähes 40.000 yhteisön – yli 50 % tällä hetkellä tilintarkastuksen kohteena olevista yhteisöistä – tilinpäätöksen oikeellisuuteen ja hallinnon lainmukaisuuteen vaarantaen vuositasolla noin 2,5 miljardin euron arvonlisäverojen, työnantajasuoritusten ja tuloverojen kertymistä.



Jukka Prepula  
HT



Tom Sandell  
KHT, JHT

**LISÄYS ERIÄVÄÄN MIELIPITEESEEN**

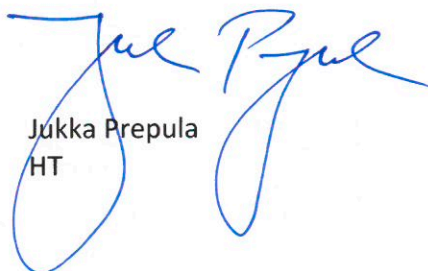
8.6.2020

Eriävän mielipiteemme esittämisen jälkeen työryhmän mietintöä on muutettu tilintarkastuslain (TTL) 3 luvun 5 §:n täydennysehdotuksen osalta Suomen Tilintarkastajat ry:n (ST) tekemän esityksen perusteella. Työryhmän viimeisessä kokouksessa sovitun mukaisesti täsmennetty TTL 3:5,1 §:n kolmannen virkkeen täydennetty sanamuoto on seuraava (täydennys *kursiivilla*): ”*Sen lisäksi, että viitataan hyvään tilintarkastustapaan, tilintarkastuskertomuksessa on ilmoitettava, mitä tilintarkastusstandardeja tilintarkastuksessa on noudatettu.*” ST:n esityksessä lainkohdan edellä mainittu muutosehdotus on seuraava (täydennys *kursiivilla*): ”*Tilintarkastuskertomuksessa on ilmoitettava, mitä tilintarkastusstandardeja tilintarkastuksessa on*

noudatettu. Kertomuksesta on käytävä ilmi, että kyseessä on kohtuullisen varmuuden antava toimeksianto.”

ST:n esittämää täydennystä TTL 3 luvun 5 §:ään ei ole käsitelty lainkaan työryhmän kokouksissa, koska ST:tä työryhmässä edustanut jäsen tai kukaan muukaan työryhmän jäsenistä ei ole ehdottanut sellaista. ST:n esittämä säännöksen täydennys ei merkitse selkeytystä työryhmän viimeisessä kokouksessa esillä olleeseen sanamuotoon vaan sen korvaamista aivan uudella, eri asiaa koskevalla laintasoisella vaatimuksella. Työryhmän puheenjohtaja on päättänyt sen sisällyttämisestä työryhmämietintöön.

ST:n TTL 3 luvun 5 §:ään esittämä täydennys liittyy lakiin lisättäväksi ehdotetun 3a luvun 4 §:n säännökseen, jonka mukaan yleisluonteisesta tarkastuksesta annettavasta kertomuksesta on käytävä ilmi, että kyseessä on rajoitetun varmuuden antava toimeksianto. Koska kantamme on, että tilintarkastuslakiin ei tule lisätä säännöksiä yleisluonteisen tarkastuksen sallimisesta mikroyrityksille, on myös ST:n 3 luvun 5 §:ään esittämä täydennys tarpeeton.



Jukka Prepula  
HT



Tom Sandell  
Tom Sandell  
KHT, JHT



**Eriävä mielipide yritysoikeuden professori (ma.)  
Janne Ruuhonen**

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

### Työryhmän tavoitteet ja tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.3.2019 työryhmän valmistelemaan ns. kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämiä muutoksia tilintarkastuslainsäädäntöön. Asettamispäätöksessä valmisteltavan uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin *yritysten lakisääteisten velvoitteiden ja kustannusten vähentäminen*. Tehtäväksi määriteltiin kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa koskevien muutosten valmistelu. Huomioon otettaviksi seikoiksi määrättiin yritysten hallinnollisen taakan keventäminen ja sääntelyn sujuvoittaminen, sidosryhmien tarpeet, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehokkuus sekä vaihtoehtoisten toteutustapojen kartoitus.

### Esityksen taloudelliset vaikutukset yrityksille

Muutosesityksen myötä noin 40 000 yritykselle tulisi mahdollisuus valita lakisääteisen tilintarkastuksen sijaan yleisluonteinen tarkastus. Näiden yritysten tuottama vero- ja työnantajamaksukertymä on Verohallinnon laskelmien mukaan vajaat kolme miljardia euroa. Käytännössä uudistus koskisi siis merkittävää osaa yrityksistä. Työ- ja elinkeinoministeriön yrityskyselyn (2020) mukaan 51 prosenttia kevennetystä tarkastuksesta (yleisluonteisesta) kiinnostuneista yrityksistä katsoi juuri hinnan olevan tärkeä tekijä kevennettyä tarkastusta harkittaessa. Esityksellä ei kuitenkaan arvioida olevan juuri vaikutusta yritysten yhteenlaskettuun kokonaiskustannukseen. Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin mukaan yritysten kustannusten vähenemisen ennakoidaan jäävän yritysten kannalta lähes olemattomaksi:

”Tilintarkastuksen kulut ovat olleet varsin kohtuullisella tasolla Suomessa, joten voidaan pitää todennäköisenä, tai ainakin mahdollisena, että muutoksen seurauksena kevyemmän tarkastuksen hinta asettuisi lähelle tilintarkastuksen nykyistä tasoa, mahdollisesti sen alle, ja tilintarkastuksen hinta vuorostaan saattaisi nousta jonkin verran.” (esitysluonnos, 4.2.2.2).

Käytännössä tämä tarkoittaisi, että yritysten tilintarkastuksen varmuustaso tippuisi yleisluonteisen tarkastuksen käyttöönoton myötä *kohtuullisesta varmuustasosta rajoitettuun varmuustasoon, mutta tarkastuksen hinta pysyisi todennäköisesti samana*. Lisäksi on otettava huomioon esityksessäkin mainittu seikka yleisluonteisen tarkastuksen valitseville yrityksille mahdollisesti aiheutuvista rahoitusta ja vakuutusta koskevista lisäkuluista. Vaikutusarvioinnissa on otettu huomioon se, että tulevaisuudessa lakisääteisen tilintarkastuksen hinta olisi vaatimusten kasvaessa nousemassa. Näkemys olisi kaivannut tarkempia perusteluja. Esityksessä todetaan lisäksi, että ”[k]uten tilintarkastuksen kohdalla, olisi yleisluonteisen tarkastuksen hinta alhaisempi toimijoille, joiden kirjanpito ja hallinto on hoidettu hyvin”. Koska kirjanpito ja hallinto eivät edes ole nyt esitetyn yleisluonteisen tarkastuksen kohteina, hintaankaan näiden asioiden hoidolla ei liene sanottavaa vaikutusta. On totta, että edelleen osa sellaisista yrityksistä, jotka valinnanvapauden nojalla voisivat valita yleisluonteisen tarkastuksen, päätyisivät valitsemaan tilintarkastuksen. Tällaisen valintamahdollisuuden houkuttelevuus tosiasiasa vähenee, jos yleisluonteisen tarkastuksen käyttöönotto olisikin omiaan johtamaan lakisääteisen tilintarkastuksen hinnan nousuun.

Nähdäkseni esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi olisi tullut tehdä nyt toteutettua kokonaisvaltaisemmin.

### **ISRE 2400 -standardi ja tilintarkastuksen kohde**

Nähdäkseni yleisluonteisen tarkastuksen perustaminen ISRE 2400 -standardiin ei ole kaikilta osin ongelmatonta. ISRE 2400 -standardin tarkoittama yleisluonteinen tarkastus on rajoitetun varmuuden antava toimeksianto. On sinänsä ilmeistä, että yleisluonteisen tarkastuksen tavoitteena ei voi olla miltään osin sama varmuustaso kuin lakisääteisessä tilintarkastuksessa.

ISRE 2400 -standardin (k. 36–37) mukaan toimeksiannon suorittajan tulee ennen toimeksiannon suorittamista *sopia toimeksiannon ehdoista johdon tai hallintoelinten kanssa*, ja nämä ehdot on kirjattava toimeksiantokirjeeseen tai muuhun kirjalliseen sopimukseen. Mikroyritysten tarkastamisen näkökulmasta ISRE 2400 -standardin ongelma liittyy lisäksi yleisluonteisen tarkastuksen tavoitteeseen ”—hankkia pääasiallisesti tiedusteluja ja analyttisiä toimenpiteitä suorittamalla rajoitettu varmuus siitä, onko tilinpäätöksessä kokonaisuutena tarkasteltuna olennaista virheellisyttä, ja näin mahdollistaa johtopäätöksen esittäminen siitä, onko toimeksiannon suorittajan tietoon tullut mitään, mikä antaisi hänelle syyn uskoa, ettei tilinpäätöstä ole kaikilta olennaisilta osiltaan laadittu sovellettavan tilinpäätösnormiston mukaisesti.” (ISRE 2400.14(a)). Nähdäkseni tällainen tilintarkastajan tiedusteluihin perustuva *ISRE 2400 -standardin mukainen yleisluonteinen tarkastus ei ainakaan yksinään täytä niitä tavoitteita, jotka suomalaiselle yleisluonteiselle pienten yritysten tarkastukselle tulee sidosryhmien näkökulmasta asettaa*. Vaihtoehtoisten toteutustapojen ja muidenkin kuin verotusta koskevien kansallisten lisäysten kartoittaminen on tästä johtuen tärkeää.

ISRE 2400 -standardissa *kirjanpito ja hallinto* eivät ole tarkastuksen kohteina. Kirjanpidosta on maininta ISRE 2400 -standardissa (k. 56) koskien tilinpäätöksen täsmäyttämistä kirjanpitoaineistoon (esimerkiksi pääkirjaan). Yleisluonteisessa tarkastuksessa kirjanpidon / tositteiden tarkastusta ei käsittäkseni lähtökohtaisesti kuitenkaan tehdä. Mikroyritysten osalta kirjanpidolla (tositteilla) on keskeinen merkitys tarkastuksen kohteena esimerkiksi harmaan talouden torjunnassa.

ISRE 2400 -standardissa ei ole mainintoja *hallinnon tai edes pöytäkirjojen tarkastuksesta*. Työryhmän esityksen säännökohtaisissa perusteluissa (3a luku, 3 §) todetaan, että ”—saattaisi tilintarkastajan myös yleisluonteisessa tarkastuksessa olla perusteltua tehdä sellaisia lisätoimenpiteitä, jotka sisältäisivät kirjanpidon ja hallinnon tarkastuksen kaltaisia toimenpiteitä”. Nähdäkseni se, että tilintarkastajalla saattaa jossakin tilanteessa olla velvollisuus hallinnon tarkastamiseen, ei ole riittävää kohteen hallinnon tarkastusta. Jää myös epäselväksi, mihin perustuu perusteluissa mainittu käsitys, jonka mukaan pienimpien yhteisöjen hallintoon liittyvät puutteet ovat yleensä tahattomia. Ylipäätään ei voida pitää riittävänä, että tilintarkastajalla on *mahdollisuus huomauttaa yhtiön johdolle* havaitsemistaan hallinnon puutteellisuuksista. Sidosryhmien tulisi voida luottaa siihen, että myös he saavat tarvittaessa tiedon hallinnon keskeisistä puutteellisuuksista.

*Hallinnon tarkastuksesta* olisi tullut yleisluonteisen tarkastuksen esimerkiksi ns. kansallisena lisäyksenä säätää erikseen tai vähintään määritellä säännöksessä selkeästi se, mihin rajoitettuihin hallinnon osa-alueisiin hallinnon tarkastuksen on kohdistuttava. On selvää, että hallinnon tarkastus ei voi kansallisin lisäyksin täydennetyssä yleisluonteisessa tarkastuksessa

olla yhtä laaja kuin lakisääteisessä tilintarkastuksessa, mutta tilintarkastajalla tulisi nähdäkseni olla velvollisuus *tarkastaa hallintoa saavuttaakseen rajoitetun varmuuden hallinnon toiminnan asianmukaisuudesta*. Esimerkiksi yhteisöä koskevan lain ja yhtiöjärjestyksen/sääntöjen noudattamisen valvonta pöytäkirjojen tarkastuksen yhteydessä tulisi olla tilintarkastajan tehtävänä myös yleisluonteisessa tarkastuksessa. Johdon toiminnan lainmukaisuuden varmistaminen edes rajoitetun varmuuden tasolla olisi sidosryhmien – kuten verottajan, velkojien ja sijoittajien – kannalta varsin tärkeää. Mikäli ISRE 2400 -standardin mukainen yleisluonteinen tarkastus erällä kansallisilla lisäyksillä johtaisi yrityksille liikaa kustannuksia aiheuttavaan lopputulokseen, tulisi harkita yleisluonteisen tarkastuksen vaihtoehtoisia toteutustapoja.

### **Johtopäätös**

Sidosryhmien intressit riittävällä tavalla huomioiva *yleisluonteinen tarkastus olisi nähdäkseni edelleen mahdollinen vaihtoehto tilintarkastuksen raja-arvojen maltilliselle nostamiselle*. Nähdäkseni nyt käsillä olevalla työryhmän esityksellä ei ole kuitenkaan riittävästi kyetty vastaamaan työryhmälle asetettuihin tavoitteisiin. Yrityksille koituvat kustannukset eivät kokonaisuutena arvioiden ole alenemassa ollenkaan, ja yleisluonteisen tarkastuksen puutteellisen kohteen määrittelyn vuoksi keskeisten sidosryhmien tarpeet jäävät liian vähälle huomiolle. Edellä käsittelemistäni syistä johtuen **en kannata työryhmän esitystä yleisluonteista tarkastusta koskevaksi sääntelyksi**.

Ulvilassa 4.6.2020



Janne Ruuhonen  
Yritysoikeuden professori (ma.)  
Itä-Suomen yliopisto

## **Ehdollinen eriävä mielipide valtiovarainministeriö**

**Ehdollinen eriävä mielipide**

4.6.2020

VN/6525/2019  
VN/6525/2019-VM-4

Työ- ja elinkeinoministeriö

**Valtiovarainministeriön ehdollinen eriävä mielipide työ- ja elinkeinoministeriölle lakisäätteistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa koskevan työryhmän muistiosta**

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.3.2019 työryhmän valmistelemaan varsinaista lakisäätteistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen (jäljempänä *yleisluonteinen tarkastus*) käyttöönottamisen edellyttämiä muutoksia tilintarkastuslainsäädäntöön. Valmisteltavan uudistuksen tavoitteena on ollut keventää yritysten lakisäätteisiä velvoitteita ja vähentää kustannuksia. Tarkoituksena on ollut mahdollistaa se, että pienemmät toimijat voisivat halutessaan valita yleisluonteisen tarkastuksen varsinaisen tilintarkastuksen sijaan. Työryhmä päätti toimintansa 31.5.2020 ja sen työstä annettiin hallituksen esityksen muotoon laadittu muistio.

**Yleisluonteisen tarkastuksen tekijä**

Valtiovarainministeriö kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että yleisluonteisen tarkastuksen tekijä olisi auktorisoitu tilintarkastaja. Valtiovarainministeriö katsoo, että uudistuksen ehdottomana edellytyksenä voidaan pitää sitä, että tarkastuksen tekisi tilintarkastaja, jolloin tilinpäätöksen oikeellisuus voitaisiin parhaiten varmistaa myös yleisluonteisen tarkastuksen yhteydessä.

**Ehdotuksen soveltamisala ja yhteisön soveltuvuus yleisluonteisen tarkastuksen kohteeksi**

Muistion ehdotuksen mukaan yleisluonteinen tarkastus olisi vaihtoehtona lakisäätteiselle tilintarkastukselle niille osakeyhtiöille, henkilöyhtiöille ja osuuskunnille, jotka ovat kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 4 b §:n mukaisia mikrokokoluokan yhteisöjä. Ehdotettu soveltamisala on laaja ja se mahdollistaisi sen, että yli puolet tällä hetkellä lakisäätteisen tilintarkastuksen piiriin kuuluvista soveltamisalassa tarkoitetuista yhteisöistä voisi jatkossa valita yleisluonteisen tarkastuksen. Soveltamisala kattaisi myös julkiset osakeyhtiöt, eurooppayhtiöt ja eurooppaosuuskunnat. Tämä tarkoittaisi noin 35 000 osakeyhtiötä, 3 300 henkilöyhtiötä ja 160 osuuskuntaa. Uudistuksen piiriin kuuluvan yhteisöjoukon ollessa näin suuri yhteisöjen ominaispiirteissä ja tarpeissa on merkittäviä eroavaisuuksia. Valtiovarainministeriö katsoo, että edellytyksenä yleisluonteista tarkastusta koskevan uudistuksen onnistumiselle on se, että soveltamisalan määrittämisessä käytetään tarkkaa harkintaa, ja yhteisöjen erityispiirteet ja moninaisuus huomioidaan myös lakitekstin tasolla.

Laajan soveltamisalan lisäksi työryhmän ehdotus suosittelee joitakin kriteereitä, joita yhteisön olisi hyvä huomioida tehdessään päätöstä yleisluonteisen tarkastusmuodon soveltuvuudesta varmennustoimeksiannoksi. Valtiovarainministeriö pitää välttämättömänä

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 28  
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

valtiovarainministerio@vm.fi



sitä, että arviointiin vaikuttavista kriteereistä on säädetty lain tasolla eikä säännöskohtaisissa perusteluissa kuten nyt.

### **Kansalliset lisävaatimukset ja yleisluonteiseen tarkastukseen sovellettava standardi**

Työryhmä on ehdottanut kevennetyn tarkastuksen pohjaksi kansainvälisiin ISA-standardeihin kuuluvaa ISRE 2400 -standardia. Valtiovarainministeriö on ymmärtänyt, että ISRE 2400 -standardin käyttö painottaisi tilintarkastajan tekemää analyysia ja tarkastettavan yhteisön toiminnan johdonmukaisuuden arviointia pakollisten tarkastettavien asiakokonaisuuksien sijaan. Tämä mahdollistaisi tilintarkastajalle nykyistä lakisääteistä tilintarkastusta huomattavasti laajemmän ammatillisen harkinnan tarkastustoimenpiteiden laajuudesta, tarpeellisuudesta ja kattavuudesta. Tilintarkastajan ei ISRE 2400 -standardin mukaan ole pakko suorittaa aineistotarkistuksia, kuten esimerkiksi pääkirjan ja kuittien tarkastuksia taikka hallinnon tarkastusta, vaan tarkastuksia tehtäisiin ainoastaan tilintarkastajan oman harkinnan perusteella. Ehdotettu linjaus lisää harmaan talouden ja väärinkäytösten riskiä sekä heikentää väärinkäytösten havaitsemiseen liittyvien lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä.

Valtiovarainministeriö kannattaa yleisluonteisen tarkastuksen soveltamisalaa tarkentavaa lisäystä siitä, että yhteisö ei voi toimituttaa yleisluonteista tarkastusta, jos yhteisöllä on ollut alkaneella tai edeltävällä tilikaudella verovelkarekisterissä merkintöjä verovelvoista tai verojen ilmoituslainlyönneistä. Lisäksi kannatetaan yleisluonteisen tarkastuksen sisältöön ehdotettua täsmennystä siitä, että tilintarkastajan tulisi varmistua Verohallinnolle annettujen palkkoja, arvonlisäveroa ja tuloveroja koskevien ilmoitusten täsmäämisestä yhteisön kirjanpidon tai kirjanpidosta löytyvien raporttien kanssa. Valtiovarainministeriö pitää lisäksi tärkeänä sitä, että ainakin joidenkin tilinpäätöksen olennaisten kohtien tarkastamisesta säädettäisiin myös lain tasolla. Harkinnassa tulisi lisäksi pohtia esimerkiksi hallinnon tarkastuksen tarpeellisuutta. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi jatkovalmistelussaan arvioida, mitä tällaiset erät tai asiakokonaisuudet voivat olla. Tällaisten ISRE 2400 -standardista erillisten kansallisten lisävaatimusten tarve, laajuus ja sisältö riippuvat muun muassa siitä, miten laajaksi yleisluonteisen tarkastuksen soveltamisala jää sekä siitä, mikä on yleisluonteisen tarkastuksen kohde. Tasapainoisen lainsäädäntökehikon luominen edellyttää kokonaisvaltaista viranomaisten tarpeiden selvittämistä ja huomioimista.

### **ISA-standardit osana hyvää tilintarkastustapaa ja mikroyhteisöjen tilintarkastusta**

Valtiovarainministeriö toteaa, että tilintarkastettua tilinpäätösinformaatiota hyödyntäville yhteisöille ja sidosryhmille on tärkeää pyrkiä tarjoamaan korkealaatuista ja vertailukelpoista tietoa. Yhteisöjen ja tilintarkastajien kannalta ISA-standardien aseman selkiyttäminen on ensiarvoisen tärkeää. ISA-standardien aseman punninnassa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota käytäntöjen yhtenäisyyteen, kansainväliseen vertailtavuuteen ja korkeaan laatutasoon.

### **Muuttuneet yhteiskunnalliset olosuhteet ja työryhmän ehdotuksen mielekkäys**

Edellä esitettyjen näkökohtien lisäksi valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää huomiota työryhmän toimikauden aikana muuttuneisiin olosuhteisiin. Keväällä 2020 puhjennut Covid-19-pandemian seurauksena yhteiskunnalliset olosuhteet ovat muuttuneet, ja pandemian haittojen korjaaminen tulee kestävänsä useita vuosia. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että mikroyhtiöiden rahoituksen saannin takaaminen on tärkeää myös poikkeusolosuhteissa. Ehdotettu uudistus ei parantaisi yhteisöjen rahoituksen saantia vaan mahdollisesti jopa heikentäisi sitä. Tilintarkastamaton tilinpäätös aiheuttaa epävarmuutta yrityksen tietojen luotettavuudesta ja kasvattaa näin yrityksen luottoriskiä. Näin ollen tarjolla olevan rahoituksen hinta voi nousta tai sen saaminen voi vaikeutua. Tältä osin ehdotus ei

tue EU:n pääomamarkkinaunionin periaatteellisia linjauksia, joiden mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä pk-yritysten rahoituksen saantia.<sup>1</sup>

Ehdotuksen vaikutusten arvioinnissa on lisäksi todettu, että muutoksen seurauksena yleisluonteisen tarkastuksen hinta asettuisi lähelle tilintarkastuksen nykyistä hintatasoa, ja tilintarkastuksen hinta vuorostaan saattaisi nousta. Tämä johtaisi työryhmän tavoitteiden kanssa ristiriitaiseen lopputulokseen, joka ei paranna mikroyhteisöjen asemaa tai johda tavoiteltuihin kustannussäästöihin. Kokonaisuutena arvioiden valtiovarainministeriö toteaa, ettei se näe työryhmälle asettamispäätöksessä mainittujen tavoitteiden toteutuvan.

### **Valtiovarainministeriön ehdollinen eriävä mielipide**

Valtiovarainministeriö jättää ehdollisen eriävän mielipiteen työryhmän muistiossa esitetystä ehdotuksesta. Jatkovalmistelussa hyväksyttävänä kokonaisuutena voidaan valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan pitää sellaista ehdotusta, jossa soveltamisala, yhteisön soveltuvuusharkinta, yleisluonteisen tarkastuksen kohde ja kansalliset lisävaatimukset muodostavat tasapainoisen kokonaisuuden, joka huomioi sekä yleisen edun että yhteisöjen tarpeet.

Hankkeen mielekkyyttä kokonaisuutena on myös arvioitava suhteessa siihen, saavutetaanko ne päämäärät, jotka ovat olleet yleisluonteisen tarkastuksen tavoitteina (pienemmät kustannukset ja pienempi hallinnollinen taakka).

Hallitussihteeri

Jonna Kuparinen

Jakelu Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi

<sup>1</sup> Ks. esim. Euroopan unionin neuvosto: Neuvoston päätelmät pääomamarkkinaunionin syventämisestä, kohdat 6 ja 10. ST- 14815-2019-INIT. 5.12.2019. Saatavilla: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14815-2019-INIT/fi/pdf>



## **Ehdollinen eriävä mielipide Verohallinto**

Verohallinto  
PL 325  
00052 VERO

**Ehdollinen eriävä mielipide**

4.6.2020

VH/3854/00.04.05/2020

## **Työ- ja elinkeinoministeriö**

### **Verohallinnon ehdollinen eriävä mielipide työryhmämuistioon**

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.3.2019 työryhmän valmistelemaan lakisääteistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämiä muutoksia tilintarkastuslainsäädäntöön. Tarkoituksena on mahdollistaa, että pienemmät toimijat voisivat halutessaan valita kevyemmän tarkastuksen varsinaisen tilintarkastuksen sijaan.

Asettamispäätöksen mukaan valmisteltavan uudistuksen tavoitteena on keventää yritysten lakisääteisiä velvoitteita sekä vähentää kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Valmistelussa on myös otettava huomioon rahoituslaitosten, sijoittajien, sopusukuppaneiden ja muiden sidosryhmien tarpeet sekä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehokkuus.

Työryhmä on päättänyt toimintansa 31.5.2020 ja sen työstä annettiin hallituksen esityksen muotoon laadittu muistio.

#### **Yleistä**

Muistion ehdotuksen mukaan yleisluonteinen tarkastus olisi valittavissa vaihtoehtoksi lakisääteiselle tilintarkastukselle niissä osakeyhtiössä, henkilöyhtiöissä ja osuuskunnissa, jotka ovat kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 4 b §:n mukaisia mikrokoluokan yhteisöjä. Ehdotettu soveltamisala on laaja ja se mahdollistaisi sen, että vajaa 40.000 tällä hetkellä lakisääteisen tilintarkastuksen piiriin kuuluvaa yhteisöä voisi valita tilintarkastuksen sijaan toimitettavaksi yleisluonteisen tarkastuksen edellyttäen sitä, että yhteisöllä ei ole jäljempänä esitettyjä verotukseen liittyviä laininlyöntejä verovelkarekisterissä.

Työryhmä on ehdottanut yleisluonteisen tarkastuksen pohjaksi kansainvälisiin ISA-standardeihin kuuluvaa ISRE 2400 -standardia, joka kirjanpidon ja tositteiden tarkastamisen sijaan painottaa tilintarkastajan tekemää analyysia ja tarkastettavan yhteisön toiminnan johdonmukaisuuden arviointia. Tarkastus toteutetaan pääasiassa tilinpäätöstietojen analyysillä ja vastuuhenkilöitä haastatteleamalla. Tämä mahdollis-

taisi tilintarkastajalle nykyistä lakisääteistä tilintarkastusta huomattavasti laajemman ammatillisen harkinnan tarkastustoimenpiteiden laajuudesta, tarpeellisuudesta ja kattavuudesta. Esimerkiksi pääkirjan ja kirjanpitotositteiden tarkastuksia tai nykymuotoista hallinnon tarkastusta tehtäisiin ainoastaan tilintarkastajan oman harkinnan perusteella.

Tilintarkastuksella ja tässä tapauksessa yleisluonteisella tarkastuksella on yhteiskunnallista merkitystä sen lisäksi, että se palvelee yrityksen omistajia ja muita keskeisiä sidosryhmiä kuten velkojia. ISRE 2400 -mukainen tarkastus vaikuttaa heikentävästi tilintarkastajien mahdollisuuksiin havaita harmaata taloutta ja muita väärinkäytöksiä, joten tästä syystä on tarkkaan harkittava sitä, mitä lisäedellytyksiä soveltamisalan ja tarkastuksen sisällön näkökulmasta olisi syytä asettaa. Verohallinnon kanta on, että hallituksen esitysluonnos yleisluonteisesta tilintarkastuksesta on hyväksyttävissä osittain, mutta tietyt kysymykset vaativat tarkempaa määrittelyä ja jatkotyöskentelyä jäljempänä esitetyllä tavalla.

## Soveltamisala

Muistion ehdotuksen mukaan yleisluonteinen tarkastus olisi vaihtoehtona lakisääteiselle tilintarkastukselle koskien niitä kirjanpitolain mukaisia mikrokokoluokan osakeyhtiöitä, henkilöyhtiöitä ja osuuskuntia. Ehdotettu soveltamisala on laaja ja se mahdollistaisi sen, että vajaa 40.000 tällä hetkellä lakisääteisen tilintarkastuksen piiriin kuuluvaa yhteisöä voisi jatkossa valita tilintarkastuksen sijaan toimitettavaksi yleisluonteisen tarkastuksen.

Soveltamisalaa rajaisi jonkin verran se, että yleisluonteista tarkastusta ei voida voida valita tarkastusmuodoksi, mikäli yhteisöllä on ollut tilikauden aikana verovelkarekisterissä verovelkaa tai sinne merkittyjä ilmoituslaiminlyönnejä. Verovelan tai ilmoituslaiminlyöntien johdosta yhteisö ei voisi valita kevyempää tarkastusta myöskään seuraavalla tilikaudella.

Tätä soveltamisrajoitusta Verohallinto pitää olennaisen tärkeänä soveltamisalaa rajaavana kriteerinä verokertymien turvaamisen ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Velvoitteiden laiminlyönnit ja verovelkarekisteristä ilmenevät verovelat ovat usein merkinä siitä, että yrityksellä on taloudellisia vaikeuksia tai taloushallintoa ja kirjanpitoa ei ole hoidettu asiallisesti ja ajantasaisesti. Ilmoituslaiminlyönnit ja verovelkojen kasvu saattavat olla taloudellisten vaikeuksien lisäksi merkki myös mahdollisesta harmaan talouden ilmenemisestä. Verovelkarekisteri on jatkuvapäivitteinen eivätkä verovelkojejen osalta historiatiedot näy, joten verovelkoihin liittyvän sovellusrajoituksen ottaminen lainsäädäntöön saattaa vaatia vielä jatkotyöstöä - erityisesti erilaisten vastuukysymysten osalta.

Kun otetaan huomioon edellä esitetty soveltamisalan rajoitus, tarkoittaa uudistus sitä, että yleisluonteisen tarkastuksen soveltamisalan piiriin jäävien yhteisöjen verokertymät ovat arvonlisäveron, työnantajasuoritusten ja yhteisöveron muodossa vuositasolla yli 2 miljardia euroa. Tästä johtuen Verohallinto on esittänyt - ja esittää edelleen - soveltamisalaa koskevien tarkentavien kriteerien lisäksi lisävaatimuksia yleisluonteisen tarkastuksen sisällölle liittyen verotuksen oikeellisuuden varmentamiseen.

### Verohallinto

Yritysverotuksen ohjaus- ja kehittämissyksikkö  
Vääksyntie 4  
00510 Helsinki

### www.vero.fi

puh. 020 612 000  
faksi 020 612 3595  
VEROH 0100/w 5.2012

## **Yleisluonteiseen tarkastukseen sovellettava standardi ja kansalliset lisävaatimukset**

Työryhmä on ehdottanut yleisluonteisen tarkastuksen pohjaksi kansainvälisiin ISA-standardeihin kuuluvaa ISRE 2400 -standardia, joka kirjanpidon ja tositteiden tarkastamisen sijaan painottaa tilintarkastajan tekemää analyysia ja tarkastettavan yhteisön toiminnan johdonmukaisuuden arviointia.

Tanskassa käytössä olevan mallin tavoin yleisluonteisen tarkastuksen ehdotetaan kattavan lisätoimenpiteitä verotuksen luotettavuuden parantamiseksi. Kevyemmässä tarkastuksessa tulisi varmistua siitä, että toimijan keskeisimmät Verohallinnolle antamat ilmoitukset täsmäävät kirjanpidon tai kirjanpidosta löytyvien raporttien kanssa. Tällaisina keskeisinä ilmoituksina voidaan pitää arvonlisäveroilmoituksia, palkkoja koskevia ilmoituksia sekä yhteisön tuloveroilmoitusta.

Verohallinto pitää verokertymän turvaamisen näkökulmasta keskeisenä edellytyksenä sitä, että näiden ilmoitusten luotettavuuden varmistamiseksi tarkastuksen tulisi sisältää otosluonteisia tarkistuksia kirjanpitoon, kuten säädösluonnoksessa ja sen perusteluissa on käsityksemme mukaan tällä hetkellä esitetty.

## **Harmaan talouden torjunta**

Edellä esitetyt laiminlyöntien ja verovelkojen vaikutukset soveltamisalaan sekä tiettyjen verotukseen liittyvien erien varmentaminen vaikuttavat verokertymän turvaamisen lisäksi myös harmaan talouden ilmenemiseen sitä ehkäisevästi.

Verohallinto kannattaa näiden lisäysten lisäksi sitä, että myös muiden viranomaisten tarpeet ja tilintarkastuksen yhteiskunnallinen merkitys mm. rahanpesun estämiseksi ja harmaan talouden torjumiseksi otetaan huomioon mietittäessä yleisluonteisen tarkastuksen sovelmisalaa tai ISRE 2400 -standardin lisäksi toteutettavia kansallisia lisävaatimuksia tarkastuksen sisältöön. Yhtenä tällaisena eränä voidaan mainita esimerkiksi palkansaajien eläkevakuutusmaksut. Näiden erien selvittäminen ja esiin nostaminen edellyttää kuitenkin lainsäädäntötyön osalta jatkovalmisteluita ja eri viranomaisten tarpeiden perusteellista selvittämistä.

## **Verohallinnon eriävä mielipide**

Ehdotuksen vaikutusten arvioinnissa on todettu, että muutoksen seurauksena yleisluonteisen tarkastuksen hinta asettuisi lähelle tilintarkastuksen nykyistä hintatasoa, ja tilintarkastuksen hinta vuorostaan saattaisi nousta. Tämä johtaisi työryhmän tavoitteiden kanssa ristiriitaiseen lopputulokseen, joka ei merkittävästi paranna mikroyhteisöiden asemaa tai johda ainakaan kokonaisuuden tasolla tavoiteltuihin kustannussäästöihin. Kun samaan aikaan ehdotus vaikuttaisi harmaan talouden torjuntaan heikentävästi voidaan todeta, että työryhmälle asettamispäätöksessä annetut tavoitteet eivät välttämättä toteudu kovinkaan menestyksellisesti.

Verohallinto jättää eriävän mielipiteen työryhmän muistiossa esitetystä ehdotuksesta siltä osin, että katsomme kokonaisuuden edellyttävän vielä jatkovalmistelua. Toteamme myös sen, että tilintarkastuksen uudistamista voitaisiin harkita myös kokonaisuuden tasolla eikä pelkästään koskien pienimpiä yrityksiä. Tässä tarkastelussa voitaisiin ottaa huomioon aikaisempaa enemmän tilintarkastuksen yhteiskunnallinen merkitys. Esimerkkejä tähän liittyväistä seikoista on löydettävissä Harmaan

### **Verohallinto**

Yritysverotuksen ohjaus- ja kehittämissyksikkö  
Vääksyntie 4  
00510 Helsinki

### **www.vero.fi**

puh. 020 612 000  
faksi 020 612 3595  
VEROH 0100/w 5.2012

talouden selvitysyksikön lausunnosta, jonka olemme Verohallinnon sisäisesti pyytäneet työryhmämuistioon liittyen ja jonka liitämme Verohallinnon lausunnon ohien.

**Marko Myllyniemi**  
Valvontajohtaja  
Yritysverotusyksikkö  
Verohallinto

## LAUSUNTO

Verohallinto  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

4.6.2020

### Yritysverotusyksikölle

#### Lausuntopyyntö

Yritysverotusyksikkö on pyytänyt lausuntoa yleisluonteista tilintarkastusta valmistelevan työryhmän hallituksen esitysluonnoksesta

#### Lausuma

Harmaan talouden selvitysyksikön kanta on, että hallituksen esitysluonnos yleisluonteisesta tilintarkastuksesta on osittain hyväksyttävissä. Esitysluonnoksessa keskeinen ongelma-kohta on, että kirjanpidon ja tositteiden tarkastus on määritelty toimenpiteiksi, jotka eivät kuulu yleisluonteiseen tarkastukseen. Lisäksi esitysluonnoksessa ei ole lainkaan huomioitu tilintarkastusta koskevia viranomaisten tietojenvaihtoon liittyviä uudistustarpeita, eikä viranomaisraportointia, vaikka lainsäädäntötyöryhmän työnä oli arvioida myös muita mahdollisia muutostarpeita tilintarkastuslainsäädäntöön. Luonnoksessa esitetyt taloudelliset hyödyt vaikuttavat myös pieniltä tai vähäisiltä.

Seuraavaksi käsitellään yleisluontoista tarkastusta koskevan hallituksen esitysluonnoksen ongelmallisia kohtia yksityiskohtaisesti sekä siitä kokonaan puuttuvia asioita.

#### Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset puutteet

##### **Kevyemmän tilintarkastuksen sisällön on oltava riittävän kattava**

Yleisluonteinen tarkastus ei hallituksen esitysluonnoksen mukaan sisällä lähtökohtaisesti kirjanpidon tarkastamista. Miten tällöin voidaan ylipäätään ottaa lainkaan kantaa tilinpäätöksen luotettavuuteen? Tilinpäätöshän perustuu täysin kirjanpitoon. Mikä on tällaisen yleisluontoisen tilintarkastuksen tuottama hyöty?

Yleisluontoisen tarkastuksen ydinajatuksen tulisi olla se, että pienten yritysten tilintarkastuksessa keskityttäisiin enemmän varsinaiseen tarkastustyöhön ja vähemmän ISA-standardien mukanaan tuomaan byrokraatiaan. Yleisluontoisen tilintarkastuksen tulee olla sisällöllisesti riittävän kattava ja sisältää myös tositetarkastuksen.

Harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisimpiä asioita, joiden mahdollisuus tulee huomioida myös tilintarkastajan työssä, ovat:

- 1.) alihankintalaskutuksen oikeellisuus (kuittikaupan ja pimeiden palkkojen mahdollisuus)
- 2.) yhtiön varojen käyttö yksityiseen kulutukseen (peitelty osinko)
- 3.) tulojen salaaminen erityisesti käteistoimialoilla.

Jotta yleisluonteisessa tilintarkastuksessa voidaan havaita edellä mainittuja yleisimpiä harmaan talouden ilmiöitä, on tilintarkastuksessa aina perehdyttävä kirjanpitoaineistoon. Tilinpäätöksen tietojen tutkiminen ei ole riittävä toimenpide. Vain tositetarkastuksella voidaan varmistua alihankintalaskutuksen oikeellisuudesta ja siitä ettei yhtiön varoja käytetä yksityiseen kulutukseen. Käteistoimialojen tilintarkastuksissa tulee kiinnittää erityistä huomiota myynnin tuloutuksen oikeellisuuteen. Huolellisesti suoritettu tilintarkastus lisää myös veroraportoinnin luotettavuutta ja estää ennalta harmaan talouden ilmenemistä.

Mikäli harmaan talouden riskitoimialan yrityksen (mm. rakennus-, siivous- ja ravintola-alat) yleisluontoinen tilintarkastus suoritetaan vain tilinpäätöksen tietoja tutkimalla, ei tarkastuksesta ole hyötyä harmaan talouden torjunnan kannalta. Tilintarkastus voi antaa jopa virheellisen kuvan yrityksen luotettavuudesta - puhdas tilintarkastuskertomus tulkitaan usein vahvistukseksi oikeista taloustiedoista. Tilintarkastajan ammatillisen harkinnan ja skeptisyyden tuleekin koskea keskeisiä harmaan talouden riskitekijöitä (alihankintaa, yksityistä kulutusta ja tulojen salaamista).

Hallituksen esitysluonnoksessa yleisluonteiseen tarkastukseen on määritelty kuuluvan tiettyjen verotietojen tarkastaminen. Olisi kuitenkin syytä harkita, tulisiko yleisluontoiseen tarkastukseen sisällyttää myös esimerkiksi palkansaajien eläkevakuutusten oikeellisuuden tarkastaminen. Eläkevakuuttaminen on lähes palkkojen ennakonpidätysten suuruinen, erittäin merkittävä julkisoikeudellinen velvoite. Yhteiskunnallinen intressi on suuri eläkekertymän varmistamiseksi. Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lainsäädännön 2 §:n mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi.

## **Kaikkia tilintarkastusmuotoja koskevia uudistustarpeita**

### **Tilintarkastusvelvollisuuden noudattamisen valvontaa on parannettava**

Tilintarkastusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa on paljon kehitettävää. Huomionarvoista on myös, että tilintarkastajan valitsematta jättämisestä ei ole olemassa rangaistussäännöksiä.

Tilintarkastusvelvollisiin yrityksiin, joihin ei ole valittu tilintarkastajaa, tulisi valita tilintarkastajat systemaattisesti. Patentti- ja rekisterihallituksella (PRH) on lakiin perustuva velvollisuus määrätä tilintarkastaja (tilintarkastuslaki 2 luku 8 §).

Tietojenvaihdolla PRH:n ja Verohallinnon välillä voitaisiin mahdollistaa tehokas tilintarkastusvelvollisuuden valvonta. Tämä tulee olemaan asiana mainittuna myös 11.6.2020 valtioneuvoston käsittelyyn tulevassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman tietojenvaihdon kehittämistä koskevassa kohdassa. Asiaa olisi kannatettavaa edistää tämän lakiesityksen yhteydessä.

### **Tilintarkastajien ilmoitusvelvollisuus**

#### **Tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuutta tulee muuttaa**

Tilintarkastajien kynnys raportoida epäselvyyksistä tilintarkastuskertomuksella on erittäin korkea. Tilintarkastajan raportointivelvollisuuksien kehittämiseksi on harmaan talouden torjunnan kannalta voimakas tilaus. Tämänhetkinen tilintarkastuslainsäädäntö lähtee kuitenkin salassapidon pääperiaatteesta, jonka syrjäyttää vain rahanpesua ja terrorismin rahoittamista koskeva ilmoitusvelvollisuus. Lisäksi raportointivelvoitteet koskevat ns. PIE-yhteisöjä eli yleisen edun kannalta merkittäviä yrityksiä (pankkeja, vakuutusyhtiöitä ja pörssiyrityksiä). Tilintarkastaja ei siten voi

laillisesti ilmaista pienyhtiötä koskevia, esimerkiksi talousrikoksiin liittyviä epäilyksiään esimerkiksi poliisille tai Verohallinnolle.

## **Ilmoitusoikeus viranomaisille**

1.1.2016 voimaan tullessa tilintarkastuslaissa tilintarkastajalle säädettiin ilmoitusoikeus epäilemistään rikoksista. Tämä määriteltiin lain 4. luvun 8 § 3 momentissa seuraavasti:

Salassapitovelvollisuuden estämättä tilintarkastaja voi ilmoittaa säännösten tai viranomaismääräysten vastaista menettelyä koskevan epäilyn viranomaiselle. Ilmoitukseen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista.

Tilintarkastuslakiin tehtiin muutoksia lähes välittömästi sen voimaantulon jälkeen, elokuussa 2016. Tällöin pantiin täytäntöön EU:n tilintarkastusdirektiiviin tehdyt muutokset sekä yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen tilintarkastusta koskeva EU-asetus. Samassa yhteydessä edellä kerrottu tilintarkastajan ilmoitusoikeus poistettiin laista. Nykytilassa tilintarkastuslain 4 luvun 8 pykälän mukaan tilintarkastajan salassapitovelvollisuus on hyvin tiukka.

Tilintarkastajan salassapitovelvollisuutta käsitellään yleisluonteista tarkastusta koskevan hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa, kohdassa 4 § Yleisluonteisesta tarkastuksesta annettava kertomus. Luonnoksen mukaan: "Tilintarkastajan salassapitovelvollisuus ei myöskään rajoittaisi tilintarkastajan mahdollisuuksia ilmoittaa havaitsemastaan lainvastaisesta toiminnasta viranomaisille". Esitysluonnoksen teksti ei käsityksemme mukaan vastaa vallitsevaa oikeustilaa, sillä tilintarkastajalla ei ole oikeutta ilmoittaa esim. rikosepäilyistä viranomaisille.

## **Tilintarkastajalle velvollisuus lähettää tilintarkastuskertomus Verohallinnolle**

Tilintarkastajalle tulisi säätää velvollisuus lähettää kielteisen lausunnon, huomautuksen tai lisätiedon sisältävä tilintarkastuskertomus Verohallintoon. Näin tiedot vakiomuodosta poikkeavista tilintarkastuskertomuksista saataisiin systemaattisesti Verohallintoon. Tämä parantaisi tilintarkastustyön tulosten hyödyntämismahdollisuuksia. Verohallinto voisi tutkia vakiomuodosta poikkeavat ja huomautuksen sisältävät tilintarkastuskertomukset ja selvittää mahdollisten verotustoimenpiteiden tarpeellisuuden. Ruotsin lainsäädännössä tilintarkastajille on asetettu kyseinen velvollisuus poikkeavien tilintarkastuskertomusten toimittamiseen.

Helsingissä 4.6.2020

Janne Marttinen  
johtaja  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
Verohallinto

Matti Hautala  
ylitarkastaja  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
Verohallinto



## **Eriävä ja täydentävä mielipide oikeusministeriö**

## ERIÄVÄ JA TÄYDENTÄVÄ MIELIPIDE

Työryhmän toimeksiannon tavoitteena on yritysten lakisääteisten velvoitteiden ja kustannusten vähentäminen valmistelemalla kevyemmän tarkastuksen käyttöön oton edellyttämät muutokset. Valmistelussa tuli ottaa huomioon yritysten hallinnollisen taakan keventäminen ja sääntelyn sujuvoittaminen, sidosryhmien tarpeet, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehokkuus sekä vaihtoehtoisten toteutustapojen kartoitus.

Työryhmä ei ole selvittänyt hyvän tilintarkastustavan sisältöä ja kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukautettua soveltamista mikro- ja pk-yritysten tilintarkastuksessa eikä sääntelylle vaihtoehtoisia keinoja. Mikro ja pk-yritysten tilintarkastusvaatimusten selvittäminen ja yhdenmukaistaminen on välttämätön edellytys tilintarkastuksesta näille yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan ja tilintarkastuksen ja kevyemmän tarkastuksen ja niiden raportoinnin erojen selvittämiseksi, ottaen huomioon käyttäjäryhmien perustellut odotukset. Mikroyrityksen tilintarkastuksen sisällön selvittäminen on tarpeen myös sen arvioimiseksi, miten raportissa ehdotettavan kevyemmän tarkastuksen (raportissa yleisluonteinen tarkastus) kustannukset eroaisivat tilintarkastuksen kustannuksista.

Raportin ehdotuksen positiiviset taloudelliset vaikutukset (yritysten taloushallinnon ym. kustannusten väheneminen) ovat lähes olemattomat, koska kevyemmän tarkastuksen hinnan arvioidaan asettuvan lähelle tilintarkastuksen nykytasoa ja tilintarkastuksen hinta voi jonkin verran nousta (raportin 4.2.2.2).

Käytännössä tämä tarkoittaisi, että mikroyritysten kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon tarkastuksen varmuustaso laskisi, mutta tarkastuksen hinta pysyisi todennäköisesti samana. Lisäksi kevyemmästä tarkastuksesta voisi aiheuttaa sen valitseville mikroyrityksille muita isäkkustannuksia (esim. lisävastausten ja tietojen antaminen tarkastuksen tekijälle, rahoittajille jne.). Mikroyrityksen kirjanpidon ja hallinnon tasokkuuskaan ei laskisi tarkastuksen hintaa – toisin kuin tilintarkastuksessa – koska tositeaineisto, kirjanpitomerkinnot ja hallinto eivät kuuluisi kevyemmän tarkastuksen piiriin samalla tavalla kuin tilintarkastuksessa.

Riittävä hyöty tarkastuksen kohdeyritykselle tilinpäätös- ja tilintarkastusinformaation käyttökohteet ja käyttäjät huomioon ottaen ja riittävästi edullisempi hinta ovat erityisen tärkeitä mittareita kokonaan uudesta tarkastusmenettelystä aiheutuvien oppimis- ja käyttöönottokustannukset ja käyttöönottovaiheen kesto huomioon ottaen, koska on arvioitu, että uuden tarkastusjärjestelmän ”käyttöikä” voi olla lyhyt. Esimerkiksi verohallinnon edustaja työryhmässä arvioi, että enintään 10 vuoden kuluessa voidaan ottaa käyttöön esimerkiksi verohallinnon tarpeita vastaavat koneelliset ja tilikauden aikaiset tosite- ja kirjanpitoaineiston analysointi- ja valvontajärjestelmät.

Edellä mainituista syistä en pidä työryhmän raporttiin kirjattua ehdotusta tarpeellisena eikä se täytä toimeksiannon mukaisia tavoitteita. Sen sijaan pidän tarpeellisena mikro- ja pk-yritysten tilintarkastuksessa noudatettavan hyvän tilintarkastustavan ja kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukautetun soveltamisen selvittämistä ja yhdenmukaistamista näiden yritysten tilintarkastuksissa. Tältä pohjalta saatujen kokemusten pohjalta voidaan arvioida ja määritellä mahdollisia vaihtoehtoisia tarkastusmuotoja. Tältä pohjalta on myös helpompi arvioida mahdollista tilintarkastusvelvollisuuden raja-arvojen nostamista ja sen vaikutuksia.

Helsingissä 5.6.2020

Jyrki Jauhiainen  
lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

## **Täydentävä lausuma Finanssiala ry**

## Täydentävä lausuma

Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä on valmistellut lakisäateistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämiä muutoksia tilintarkastuslainsäädäntöön. Työryhmän ehdotus on kirjoitettu suoraan hallituksen esityksen muotoon.

Kevyemmän tarkastuksen pohjaksi on otettu kansainväliseen ISRE 2400-standardiin perustuva yleisluonteinen tarkastus. Ehdotus antaisi kooltaan mikroyhtiöihin kuuluville osakeyhtiöille, henkilöyhtiöille ja osuuskunnille mahdollisuuden päättää tilintarkastuksen sijaan yleisluonteisen tarkastuksen valitsemisesta. Esitys ei koskisi kuitenkaan asunto-osakeyhtiötä, yhdistyksiä, säätiöitä ja muita oikeushenkilöitä. Ehdotus antaisi yli puolelle tällä hetkellä lakisäateisesti tilintarkastettavista yhtiöistä mahdollisuuden kevyemmän tarkastuksen käyttöönotolle.

Työryhmän valmistelemassa hallituksen esityksessä on ollut kannatettavia ehdotuksia. Yhtenä näistä on ehdotus, että tilintarkastaja valvottuna toimijana tekisi myös kevyemmän tarkastuksen.

Työryhmätyön edetessä osa ehdotuksista on kuitenkin jäänyt täsmentämistä edellyttäväksi. Työryhmän valmistelemaan esitykseen tulisi myös tehdä lisäyksiä.

Työryhmän ehdottamien muutosten positiiviset vaikutukset, kuten yrityksille koituvien kustannusten aleneminen näyttävät kuitenkin jäävän vähäiseksi samalla kun riski negatiivisista vaikutuksista ainakin harmaan talouden ja rahanpesun sekä yrityksen vastuukysymyksissä kasvaa. On todennäköistä, että rahoittajille/sijoittajille/ei-lakisäateisten vakuutusten tarjoajille työryhmän ehdotus yleisluonteisesta tarkastuksesta ei ehdotetun laisena välttämättä anna riittävää varmuutta tilinpäätöksen luotettavuudesta.

### Täsmentämistä ja lisäyksiä edellyttäviä asioita

#### **1 Sellaisten mikroyritysten selkeä tunnistaminen ja erottelu, joille tilintarkastus edelleen on oikea varmennusmuoto ja joille taas sopisi kevyempi varmennus**

Suomessa on paljon pieniä yrityksiä. Osaa yrityksistä tilintarkastuksen kustannukset ja siihen liittyvä hallinnollinen taakka saattavat kuormittaa, osa tarvitsee tilinpäätöksen, kirjanpidon ja hallinnon tarkempaa varmennusta eri syistä. Syitä tilintarkastukselle on monia, kuten yhteisön toiminnan luonne, omistusrakenne, rahoituksen sekä erilaisten ei-lakisäateisten vakuutusten tarve ja tulevat kehityssuunnitelmat. Olisikin tärkeää, että lakiesityksessä voitaisiin nyt ehdotettua selkeämmin erotella yhtäältä ne yritykset, jotka tarvitsevat tarkempaa varmennusta, ja toisaalta ne, joille saattaa riittää vähäisempi varmistus.

Päätös yleisluonteisesta tarkastuksesta tehdään lakiesityksen 2 §:n mukaan yhteisön toimielimessä, jolle on säädetty tehtäväksi tilinpäätöksen vahvistaminen ja tilintarkastajan valinta.

Kuitenkin 2 §:n lain perusteluihin on tuotu tärkeitä asioita, jotka tulisi yleiseen huolellisuusperustevalvoitteen perustuen arvioida, yhtiön harkitessa kevyemmän tarkastusmuodon valintaa. Perustelutekstillä ei kuitenkaan ole varsinaista merkitystä toiminnan kannalta, sillä siinä annetaan vain ohjeita siitä, mitä voisi ottaa huomioon

päätöstä tehtäessä. Ei ole odotettavissa, että mikroyritysten omistajat perehtyisivät lain perusteluteksteihin. Perusteluteksti vaikuttaa siten irralliselta lakitekstiin nähden, vaikka siinä esitetty asia onkin tärkeä. Tällöin riskinä on, että perustelutekstillä ei ole merkitystä yrityksen päätöksenteossa.

*Jotta lain perustelut eivät jää irrallisiksi ehdotammekin miniminä, että lakiin (2 § Päätös yleisluonteisesta tarkastuksesta 2 momentiksi) tulisi lisätä ainakin seuraava uusi teksti tai vastaava: ”Päätös on tehtävä huolella ja yhtiön etu huomioiden”. Lain perustelut antavat asiaan tarkempaa viitettä ja yllä olevalla ehdotuksella 2. momentiksi ne huomioidaan paremmin ja sidotaan asiayhteyteensä.*

## 2 Yleisluonteisen tarkastuksen valitsevien yritysten kirjanpitäjiltä tulisi edellyttää riittävä ammattipätevyys

Jotta voitaisiin varmistua, että esimerkiksi lakiesityksen 2 §:n ”Päätös yleisluonteisesta tarkastuksesta” perustelutekstit otettaisiin huomioon pienissä yrityksissä, tulisi kyseisissä yleisluonteisen tarkastuksen valitsevissa yhtiöissä edellyttää olevan *kirjanpitäjänä kirjanpitoalan auktorisoima/KLT-tutkinnon suorittanut kirjanpitäjä*.

Tämä osaltaan lisäisi tehtyjen päätösten sekä kirjanpidon luotettavuutta. Työryhmän ehdotuksessa yleisluonteisen tarkastuksen varmennus perustuu ainoastaan tilinpäätökseen sekä tehtyihin tiedusteluihin ja analyttisiin toimenpiteisiin jättäen huomioimatta kirjanpidon ja hallinnon.

Riski tilinpäätöksessä oleviin virheisiin kasvaa koska tilikauden aikaisen kirjanpidon varmennus ei kuulu yleisluonteiseen tarkastukseen. Tämä lisää johdon riskiä joutua vahingonkorvausvastuuseen tilinpäätöksessä olevien virheiden seurauksena, koska myös kirjanpidon järjestäminen ja valvonta on viime kädessä esimerkiksi osakeyhtiöissä yhtiön toimitusjohtajan ja hallituksen vastuulla. Toisaalta tilintarkastajan vastuu tilinpäätöksessä olevista virheistä ei voine tarkastuksen suppeamman laajuuden vuoksi olla yleisluonteisessa tarkastuksessa yhtä laaja kuin tätä laajemmassa varsinaisessa tilintarkastuksessa. Yleisluonteisessa tarkastuksessa kirjanpitoon liittyviä riskejä voidaan tältäkin osin pienentää, jos käytetään kirjanpitoalan auktorisoimaa kirjanpitäjää.

## 3 Yleisluonteiseen tarkastukseen tehdyt kansalliset lisäykset

On hyvä, että yleisluonteiseen tarkastukseen on tehty kansallisia lisäyksiä, joita esityksessä ovat vahvistukset Verohallinnon tietoihin palkoista, arvonlisäverosta ja tuloveroista. Tämä ei kuitenkaan lisää yleisluonteisen tarkastuksen varmuustasoa. Annettava tilintarkastuskertomus yleisluonteisesta tarkastuksesta lisättynä edellä mainituilla kansallisilla lisäyksillä on kuitenkin esitetty olevan kokonaisuudessaan muodoltaan negatiivinen, eli saatu varmuustaso on rajattu.

Jotta rahoittaja/sijoittaja pystyisi käyttämään nyt esitetyllä yleisluonteisella tarkastuksella varmistettua tilinpäätöstä rahoituspäätöksen pohjana tulisi kansallisia lisäyksiä tehdä kuitenkin enemmän korkeamman varmuustason saavuttamiseksi. Tämä pienentäisi rahoittajan luottoriskiä ja sitä kautta parantaisi yrityksen

mahdollisuutta saada myönteinen luottopäätös. Luottoriskin suuruus heijastuu normaalisti myös rahoituksen hintaan. On huomattava, että Tanskassa tehdyn selvityksen mukaan myös yleisluonteinen tarkastus nostaa rahoituksen hintaa, ei pelkästään varmentamaton tilinpäätös.

*Tarvittavat kansalliset lisävahvistukset liittyisivät lähinnä vahvistuksiin kiinteistötiedoista/vakuuksista, yrityksen johdon/omistajien henkilökohtaisista sitoumuksista, saldovahvistuksista pankeista, varastosta ja suurimmista saamisista.* Tämän odotetaan kuitenkin lisäävän hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Kuitenkin olisi odotettavaa että, jos digitaalisuuden ja alustatalouden kehittyessä pystytään ratkaisemaan tietosisällön rakenteiseen muotoon ja tietojen varastointiin liittyvät kysymykset, jatkossa monet yllä ehdotetuista lisävahvistuksista voisivat olla helpommin ja nopeammin saatavissa. Tällöin odotukset niiden varmentamisesta seuraavasta hallinnollisesta taakasta ja kustannuksista tulisivat jatkossa olemaan pienemmät. Tämä osaltaan vahvistaisi kevyemmän tarkastuksen luotettavuutta.

Työryhmän ehdotuksen mukainen yleisluonteinen tarkastus ei riitä korvaamaan rahoittajan/sijoittajan tarvitsemaa varmennusta tilinpäätöksen oikeellisuudesta rahoituksen ehdoksi ilman että se vaikuttaisi rahoituksen hinnoitteluun ja saatavuuteen. Lisävahvistusten olemassaolo nostaisi tarkastuksen varmuustasoa ja siten vaikuttaisi rahoittajien päätöksiin. On kuitenkin huomattava, että finanssialan yritykset tulevat todennäköisesti jatkossakin yleisesti edellyttämään monissa tapauksissa tilintarkastettua tilinpäätöstä rahoituksen ehtona. Myös pankkivalvoja edellyttää pankeilta riittävää varmennusta annettavan rahoituksen ehdoksi.

## **Muita huomioita**

### **1 IAASB:n projekti pienten yritysten tilintarkastuskehikoksi kaavailusta standardista**

Vuonna 2019 on International Federation of Accountants (IFAC) organisaation International Auditing and Assurance Standards Boardissa (IAASB) käynnistetty selvitystyö pienten yritysten (less complex entity) tilintarkastusvaatimusten selventämisestä ja yksinkertaistamisesta joko ISA-standardeja uudistamalla tai laatimalla kokonaan uusi standardi pienyritysten tilintarkastuksista. Näistä jälkimmäinen näyttää todennäköisemmältä.

Tällaisen standardin valmistuminen olisi tärkeä Suomen kaltaiselle maalle, jossa on kansainvälisestäkin verrattuna erityisen paljon pieniä yrityksiä. Keväällä 2020 todennäköisin vaihtoehto näyttäisi olevan, että vähemmän vaativille toimeksiannoille kehitettäisiin kokonaan uusi standardi. Päätöstä jatkosta odotetaan kesäkuussa 2020.

Vaihtoehtona kevyemmän tarkastuksen käyttöön otolle on tuotu useaan kertaan esiin vuonna 2018 kriittisen palautteen takia hylätty tilintarkastusrajojen nostaminen, mitä Finanssiala ry vastusti ja edelleen vastustaa. Olisi syytä odottaa kyseisen vähemmän vaativille toimeksiannoille tarkoitetun tilintarkastusstandardin valmistumista ja voimaantuloa varsinkin, kun nyt esitetty kevyempi tarkastus ei näyttäisi laskevan pienten yritysten varmennuksen hintaa, vaikka se laskee suoritetun tarkastuksen varmuustasoa.

## 2 Hallituksen esitys kevyemmäksi tarkastukseksi ja koronakriisitilanne

Lakiesityksen antamisen ajankohta voi olla ongelmallinen. Talouskriisin takia on vaikea arvioida yritysten elinkelpoisuutta ilman riittävää taloudellisten tietojen varmentamista. Myös yllättävässä rahoituksen tarpeessa varmennettu tilinpäätös on todettu tärkeäksi.

Pankit ovat Suomessa suurin mikroyritysten rahoittaja. Luottolaitosten vakavaraisuussäännöksiä päivittävässä komission uudessa sääntelyehdotuksessa esitetään helpotuksia pienille yrityksille myönnettävän rahoituksen pääomavaatimuksiin. Tämä on yksi lisäperuste pitää tilinpäätösvarmennus riittävänä. Jotta pääomahelpotus ei johtaisi pankkien järjestämättömien luottojen kasvuun, pankeilla tulee olla riittävän hyvä kuva yrityksen taloudellisesta tilanteesta, kun luotonantoa pienille yrityksille kasvatetaan. Nyt ehdotettu yleisluonteinen tarkastus ei anna riittävää varmuutta yrityksen taloudellisten tietojen luotettavuudesta.

Helsingissä 4.6.2020

Teija Rehn  
Johtava asiantuntija  
Finanssiala ry

# Kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.3.2019 työryhmän valmistelemaan lakisääteistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämiä muutoksia tilintarkastuslainsäädäntöön.

Työryhmä luovutti mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle 10.6.2020. Mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ja työryhmäkeskustelun pohjana olleen luonnoksen sääntelymalliksi. Sen mukaan kirjanpitolain mikroyritysmääritelmän täyttävät yhtiöt (OY, KY, AY) ja osuuskunnat voisivat määrättyjen edellytysten nojalla päättää tilintarkastusta kevyemmän yleisluonteisen tarkastuksen suorittamisesta. Muutos ei vaikuttaisi velvollisuuteen valita tilintarkastaja, mutta loisi tilintarkastuksen rinnalle vaihtoehdoisen lakisääteisen varmennusmuodon. Yleisluonteinen tarkastus perustuisi kansainväliseen standardiin yleisluonteisesta tarkastuksesta (ISRE 2400) ja sisältäisi kansallisena lisävaatimuksena määrättyjen verotietojen vastaavuuden tarkastamisen.

Verkkajulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-327-505-8

Sähköinen versio: [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)  
Julkaisumyynti: [vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)