

TEM - työ- ja elinkeinoministeriö

VN/6525/2019-TEM-5

Lausuntopyyntö kevyemmän tarkastuksen käyttöönottoa valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Finanssiala ry ehdottaa muutoksia työryhmän mietintöön

- Koronakriisistä johtuva taloustilanne on nostanut tilintarkastuksen roolin vieläkin tärkeämmäksi yrityksen toiminnan jatkuvuutta arvioitaessa
- Esityksen yhtenä alkuperäisenä tavoitteena ollut yrityksille koituvien kustannusten vähentäminen ei näyttäisi yleisluonteisen tarkastuksen mietinnössä toteutuvan sen hinnan asettuessa lähelle tämänhetkistä tilintarkastuksen hintaa. Tämän lisäksi on myös otettava huomioon riski yrityksen hankkiman ulkoisen rahoituksen ja vakuutuksien hinnoittelun muuttumisesta tai jopa rahoituksen/ eilakisääteisten vakuutusten saannin vaikeutumisesta. Annettu mietintö ei siis täytä aikaisemmassa toimeksiannossa veloitettua sidosryhmien tarpeiden huomiointia.
- Finanssiala ry (FA) ehdottaa täsmennyksiä yleisluonteisen tarkastuksen lakitekstiin, jotta yhtiön ja sen sidosryhmien etu tulisi varmemmin huomioon otetuksi tarkastusmuotoa valittaessa
- Jotta varmistettaisiin yrityksen tilikauden aikaisen kirjanpidon oikeellisuutta, tulisi edellyttää, että yleisluonteisen tarkastuksen valitsevissa yrityksissä on kirjanpitäjänä yrityksen lähipiiriin kuulumaton riittävän ammattipätevyyden omaava kirjanpitäjä.
- Jotta ehdotetun yleisluonteisen tarkastuksen varmuustasoa voitaisiin nostaa, tulisi tarkastukseen sisällyttää lisää kansallisia vahvistuksia ja tietynasteista hallinnon tarkastusta. Tarvittavat kansalliset lisävahvistukset liittyisivät lähinnä kiinteistötietoihin/vakuuksiin, yrityksen johdon/omistajien henkilökohtaisiin sitoumuksiin, pankkitilisaldoihin, varastoihin ja suurimpiin saamisiin. Myös yrityksen osakkaiden väliset lainajärjestelyt ja niiden ehdot pitäisi varmistaa.
- Yhdeksi vaihtoehdoksi nyt esitetyille kansallisille ratkaisuille tulisi ottaa mukaan International Federation of Accountants -organisaation (IFAC) meneillään oleva projekti pienten yritysten (less complex entity) tilintarkastusstandardiksi. Valmistuessaan se vähentäisi kansallisen lisäsääntelyn tarvetta.

1 Mietinnön ehdotukset osin riittämättömiä

Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä on kesäkuussa 2020 viimeistellyt ehdotukset lakisääteistä tilintarkastusta kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamisen edellyttämistä muutoksista tilintarkastuslainsäädäntöön. Työryhmän mietintö on kirjoitettu suoraan hallituksen esityksen muotoon. FA on ollut mukana työryhmässä ja jättänyt mietinnöstä täydentävän lausuman.

Kevyemmän tarkastuksen pohjaksi on otettu kansainväliseen ISRE 2400 -standardiin (International Standard on Review Engagements 2400) perustuva yleisluonteinen tarkastus, joka perustuu ainoastaan tilinpäätöshetkestä tehtyihin tiedusteluihin ja analyttisiin toimenpiteisiin.

Ehdotus antaisi kooltaan mikroyhtiöihin kuuluville osakeyhtiöille, julkisille osakeyhtiöille, henkilöyhtiöille, eurooppayhtiöille ja osuuskunnille sekä

eurooppaosuuskunnille mahdollisuuden päättää tilintarkastuksen sijaan yleisluonteisen tarkastuksen valitsemisesta. Esitys ei koskisi asunto-osakeyhtiötä, yhdistyksiä, säätiöitä ja muita oikeushenkilöitä. Ehdotus antaisi yli puolelle tällä hetkellä lakisääteisesti tilintarkastettavista yhtiöistä mahdollisuuden kevyemmän tarkastuksen käyttöönotolle. Määrää voidaan pitää merkittävänä.

Työryhmän valmistelemissa hallituksen esityksessä on ollut osin kannatettavia ehdotuksia. Yhtenä näistä on ehdotus, että auktorisoitu tilintarkastaja valvottuna toimijana tekisi myös kevyemmän tarkastuksen. Muistiossa on yleisluonteiseen tarkastukseen ehdotettu kansallisina lisäyksinä palkkojen, ALV:n ja tuloverojen täsmäyttäminen kirjanpitoon sekä rajoitus kevyemmän tarkastuksen käyttöönottamiseksi, jos yhteisöllä on alkaneella tai edeltävällä tilikaudella verovelkarekisterissä merkintöjä verovelvoista tai verojen ilmoituslaiminlyönneistä. Myös näitä ehdotettuja kansallisia lisäyksiä FA pitää kannatettavina.

Työryhmätyön edetessä osa ehdotuksista on kuitenkin jäänyt täsmentämistä edellyttäväksi. Työryhmän valmistelemaan esitykseen tulisi myös tehdä lisäyksiä. FA tuo esille sen ehdottamat täsmennykset ja lisäykset alla luvussa 3 "Täsmentämistä ja lisäyksiä edellyttävät asiat".

2 Esitykset eivät todennäköisesti tuo yrityksille kustannussäästöjä

Annetussa mietinnössä arvioidaan ehdotetun kevyemmän tarkastuksen hinnan asettuvan lähelle tilintarkastuksen nykyistä tasoa samalla, kun varsinaisen tilintarkastuksen hinnan arvioidaan nousevan jonkin verran. Esityksen yhtenä alkuperäisenä tavoitteena ollut yrityksille koituvien kustannusten vähentäminen ei näyttäisi siten toteutuvan, kun taas riski negatiivisista vaikutuksista ainakin harmaan talouden ja rahanpesun osalta sekä yrityksen vastuukysymyksissä näyttäisi kasvavan tarkastuksen varmuustason laskiessa kohtuullisesta rajoitettuun varmuustasoon.

Kustannusten arvioinnissa on varsinaisen tarkastuksen hinnan lisäksi myös otettava huomioon riski yrityksen hankkiman ulkoisen rahoituksen ja vakuutuksien hinnoittelun muuttumisesta tai jopa rahoituksen/ ei-lakisääteisten vakuutusten saannin vaikeutumisesta, koska on todennäköistä, että rahoittajille/sijoittajille/ei-lakisääteisten vakuutusten tarjoajille työryhmän ehdotus yleisluonteisesta tarkastuksesta ei ehdotetun mukaisena välttämättä anna riittävää varmuutta tilinpäätöksen luotettavuudesta. Rahoituksen myöntämisen perustaksi rahoittajat voivat joutua myös pyytämään yrityksiltä enemmän erillisiä laskelmia ja raportteja. Yleisluonteisen tarkastuksen teettäneen yrityksen kustannuksia lisää myös se, että rahoituksen tai ei-lakisääteisten vakuutusten saamiseksi voidaan edellyttää tarkemman eli tilintarkastuksen suorittamista, mikä hidastaa myös myöntöprosessia. Annettu esitys ei siis myöskään täytä toimeksiannossa veloitettua sidosryhmien, kuten rahoittajien ja sijoittajien, tarpeiden huomiointia.

3 Koronakriisin tuomat kokemukset tilinpäätöksen varmentamisesta otettava huomioon

Nykyinen taloustilanne on tuonut esiin sen, että luotettavat tilinpäätöstiedot ovat hyvin tarpeellisia erityisesti silloin, kun rahoitustarve yllättää äkillisesti. Talouskriisin takia voi olla vaikea arvioida yritysten elinkelpoisuutta ilman riittävää taloudellisten tietojen varmentamista. Tilintarkastuksen rooli on noussut erityisen tärkeäksi näinä aikoina arvioitaessa yritysten toiminnan jatkuvuutta ja takaisinmaksukykyä rahoituksen myöntämistä arvioitaessa.

Pankit ovat Suomessa suurin mikroyritysten rahoittaja. Koronakriisin vuoksi luottolaitosten vakavaraisuussäännöksiin tehdyissä muutoksissa¹ on pankeille tuotu nopeutetusti voimaan helpotuksia pienille yrityksille myönnettävän rahoituksen pääomavaatimuksiin, mikä on yksi lisäperuste pitää tilinpäätösvarmennus riittävällä tasolla. Jotta pääomahelpotus ei johtaisi järjestämättömien luottojen kasvuun, pankeilla tulee olla luotettavat tiedot yrityksen taloudellisesta tilanteesta, varsinkin kun luotonantoa pienille yrityksille suositellaan kasvatettavan. Nyt ehdotettu yleisluonteinen tarkastus ei kuitenkaan yleisesti anna riittävää varmuutta yrityksen taloudellisten tietojen luotettavuudesta.

4 Täsmentämistä ja lisäyksiä edellyttävät asiat

4.1 Sellaisten mikroyritysten selkeä tunnistaminen ja erottelu, joille tilintarkastus edelleen on oikea varmennusmuoto ja joille kevyempi varmennus voi sopia

Suomessa on paljon pieniä yrityksiä. Osaa yrityksistä tilintarkastukseen liittyvät kustannukset ja siihen liittyvä hallinnollinen taakka saattavat kuormittaa liikaa suhteessa niiden toimintaan. Osa yrityksistä kuitenkin tarvitsee tilinpäätöksen, kirjanpidon ja hallinnon tarkempaa varmennusta eri syistä. Syitä tilintarkastukselle on monia, kuten yhteisön toiminnan luonne, omistusrakenne, rahoituksen sekä erilaisten ei-lakisääteisten 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 ilman, että riski harmaasta taloudesta ja väärinkäytöksistä kasvaa.

Päätös yleisluonteisesta tarkastuksesta tehdään lakiesityksen 3a luvun 2 §:n mukaan (Mietinnön sivu 53) yhteisön toimielimessä, jolle on säädetty tehtäväksi tilinpäätöksen vahvistaminen ja tilintarkastajan valinta 1 §:n edellytysten täyttyessä. Edellytyksissä ei nyt viitata arviointiin omistajien ja sidosryhmien tarpeista. Yritykset saattavat tehdä päätöksen yleisluonteisesta tarkastuksesta ymmärtämättä sen käytännön vaikutuksia esimerkiksi rahoittajien, sijoittajien ja vakuutuksen antajien luottoluokitus- ja muihin prosesseihin. Ehdotettu lain sanamuoto palvelee tarkoitustaan lähinnä lainsäädännön osalta, eikä varmista, että yritykselle ja sen sidosryhmille tarkoituksenmukaisin vaihtoehto tulisi varmasti valittua.

Kyseisen 2 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin (Mietinnön sivulla 45) on tuotu tärkeitä seikkoja, jotka tulisi yleiseen huolellisuusperustevelvoitteeseen perustuen arvioida yhtiön harkitessa kevyemmän tarkastusmuodon valintaa. Perustelutekstillä ei kuitenkaan ole varsinaista merkitystä päätöksen kannalta, sillä siinä annetaan vain ohjeita siitä, mitä asioita voisi ottaa huomioon päätöstä tehtäessä. Ei ole odotettavissa, että mikroyritysten omistajat perehtyisivät lain perusteluteksteihin. Tällöin riskinä on, että perustelutekstillä ei ole merkitystä yrityksen päätöksenteossa. Kyseiset asiat tulisivat tuoda esiin varsinaisessa lakitekstissä.

Jotta lain perustelut eivät jää irrallisiksi, ehdotamme miniminä, että lakiin (2 § Päätös yleisluonteisesta tarkastuksesta 2 momentiksi) tulisi lisätä ainakin seuraava uusi teksti tai vastaava: ”Päätös on tehtävä huolella ja yhtiön sekä sen sidosryhmien etu

¹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2020/873, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2020, asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta tiettyjen covid-19-pandemian vuoksi tehtävien mukautusten osalta

huomioon ottaen”. Lain perustelut antavat asiaan tarkempaa viitettä ja yllä olevalla ehdotuksella 2 momentiksi ne voidaan ottaa huomioon paremmin ja sitoa asiayhteyteensä.

4.2 Yleisluonteisen tarkastuksen valitsevien yritysten kirjanpitäjiltä tulisi edellyttää riittävä ammattipätevyys

Pätevä kirjanpitäjä osaltaan lisäisi tehtyjen päätösten sekä kirjanpidon yleistä luotettavuutta, koska työryhmän ehdotuksessa yleisluonteisen tarkastuksen varmennus perustuu ainoastaan tilinpäätökseen sekä siitä tehtyihin tiedusteluihin ja analyttisiin toimenpiteisiin jättäen huomioimatta varsinaisen kirjanpidon ja hallinnon tarkastuksen.

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 suppeuden vuoksi olla yleisluonteisessa tarkastuksessa yhtä laaja kuin tätä laajemmassa varsinaisessa tilintarkastuksessa. Yleisluonteisessa tarkastuksessa kirjanpitoon liittyviä riskejä voidaan tältäkin osin pienentää, jos käytetään kirjanpitoalan auktorisoimaa yrityksen lähipiiriin kuulumatonta kirjanpitäjää.

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

4.3 Esitettyyn yleisluonteiseen tarkastukseen tehtävä lisää kansallista varmentamista

Koska lakiehdotuksessa ei selkeästi tuoda lakitasolla esiin niitä kriteereitä, jotka yhteisön tulee ottaa huomioon tehdessään päätöksen kevyemmän tarkastuksen ja tilintarkastuksen välillä, on todennäköistä, että myös osa rahoitusta ja vakuutuksia tarvitsevista yhtiöistä valitsee kevyemmän tarkastuksen. Tämän vuoksi tarvitaan ehdotettua enemmän kansallisia lisäyksiä, jotta ehdotus täyttäisi paremmin rahoittajien ja vakuutusenantajien odotukset varmennuksen luotettavuudesta eikä lisäisi yhteisön luottoriskiä sekä rahoittajalle jääviä lisäselvitystarpeita ja niistä tulevia kustannuksia.

On hyvä, että yleisluonteiseen tarkastukseen on ehdotettu tehtävän tiettyjä kansallisia lisäyksiä, joita esityksessä ovat vahvistukset Verohallinnon tietoihin palkoista, arvonlisäverosta ja tuloveroista. Tehdyt lisäykset eivät kuitenkaan lisää yleisluonteisen tarkastuksen suorittaneen tilintarkastajan antamaa varmuustasoa. Annettava tilintarkastuskertomus yleisluonteisesta tarkastuksesta lisättynä edellä mainituilla kansallisilla lisäyksillä on lakiehdotuksen mukaan edelleen 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 ehdotettua enemmän korkeamman varmuustason saavuttamiseksi. Tämä pienentäisi rahoittajan luottoriskiä ja sitä kautta parantaisi yrityksen mahdollisuutta saada myönteinen luottopäätös sekä hillitsisi rahoittajalle mahdollisesti aiheutuvasta lisätyöstä johtuvaa luottokustannusten kasvua. Luottoriskin suuruus ja rahoittajan kustannusten nousu heijastuu normaalisti myös rahoituksen hintaan. On huomattava, että Tanskassa² tehdyn selvityksen mukaan myös yleisluonteinen tarkastus nostaa rahoituksen hintaa, eikä pelkästään varmentamaton tilinpäätös.

Tarvittavat kansalliset lisävahvistukset liittyisivät lähinnä vahvistuksiin kiinteistötiedoista/vakuuksista, yrityksen johdon/omistajien henkilökohtaisista sitoumuksista, pankkitilialdoista, varastosta ja suurimmista saamisista. Myös yrityksen osakkaiden väliset lainajärjestelyt ja niiden ehdot pitäisi varmistaa. Tämä luonnollisesti lisää jonkin verran hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Olisi kuitenkin odotettavissa, 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 olisi odotettavaa, että niiden varmentamisesta seuraava hallinnollinen taakka ja kustannukset tulisivat jatkossa olemaan pienemmät. Lisävahvistukset osaltaan varmentaisivat kevyemmän tarkastuksen luotettavuutta ja siten vaikuttaisivat mm. rahoittajien päätöksiin. On kuitenkin huomattava, että finanssialan yritykset tulevat todennäköisesti jatkossakin yleisesti edellyttämään monissa tapauksissa tilintarkastettua tilinpäätöstä rahoituksen ehtona. Yhtenä asiana tähän vaikuttaa se, että myös pankkivalvoja³ edellyttää pankeilta riittävää varmennusta annettavan rahoituksen ehdoksi.

5 Asiakastietoyhtiöt ja pienten yhtiöiden luottokelpoisuuden arvioiminen

Tilinpäätöksistä saatava tieto on mikroyrityksissä vähentynyt. Esimerkiksi kyseisten yritysten lyhennetyt tulos- ja tasekaavat eivät mahdollista kaikkien luottoanalyseissä käytettyjen tunnuslukujen laskemista (esim. käyttökate-%). Tämä jo sinällään vaikeuttaa pankkien ja muiden rahoitusta myöntävien yritysten työtä yrityksen luottokelpoisuuden arvioinnissa.

Yrityksen rahoittajapankille on kertynyt tietoa asiakkaan maksukäyttäytymisestä rahoittajan tekemän oman scoringin, pisteytyksen, kautta. Mahdollisissa kilpailutustilanteissa jo pelkkä tarjousten saaminen muista pankeista voi olla yritykselle vaikeaa, jos sillä ei ole tarjota luotettavaa tietoa tilinpäätöksestään.

Pienten yritysten luottotietojen arvioinnissa rahoittajien, ei-lakisäätteisten vakuutuksenantajien sekä sijoittajien päätöksenteon tukena ovat usein mukana myös ulkoisia asiakastietoyhtiöitä (esim. Suomen Asiakastieto, Bisnode), joiden analysoima tieto perustuu myös yritysten tilinpäätöksiin. Asiakastietoyhtiöitä käyttävät pankkien ja vakuutusyhtiöiden ohella myös muut sidosryhmät. Kevyemmän tarkastuksen käyttöönoton yhteydessä todennäköistä on, että myös näiden palvelutuottajien tekemään luottoluokitukseen saattaa vaikuttaa se, onko yrityksessä tehty tilintarkastus vai kevyempi tarkastus. Konkreettisesti on kuitenkin vaikeaa arvioida,

² Ehrvervsstyrelsen: Bilagsrapport Undersøgelse af det fremadrettede behov for revisionspligt (7.12.2018) Bilag 6

³ mm. Finanssivalvonnan Määräykset ja ohjeet 4/2018 Luottoriskin hallinta rahoitussektorin valvottavissa

miten kyseisen palveluntuottajan luottotietoarvion tekeminen käytännössä muuttuisi. Olisi siis hyvä tiedustella myös asiakastietoyhtiöiltä sitä, miten ehdotettu kevyempi tarkastus vaikuttaisi niiden käytännön työhön.

6 IAASB:n projekti pienten yritysten tilintarkastuskehikoksi kaavailusta standardista tekeillä nopeutetulla aikataululla

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.

Työlle on tilausta, koska karkeasti 95 % yhtiöistä maailmassa on pieniä tai keskikokoisia EU:n alueella osuuden ollessa vielä tätäkin suurempi. Useat Euroopan maat ovat esittäneet aikomuksen kehittää oma ratkaisu tai ovat jo sellaisen antaneet pienten yritysten tarkastamiseksi tai tarkastamatta jättämiseksi omalla alueellaan. IAASB kiirehtii antamaan oman esityksensä, mikä ehkäisisi jatkossa pienten yhtiöiden taloustietojen varmennuksen pirstaloitumista.

Erillisen pienille yrityksille tarkoitetun standardin valmistuminen olisi tärkeä myös Suomen kaltaiselle maalle, jossa on Euroopan mittakaavassakin erityisen paljon pieniä yrityksiä. ISA-standardien, jotka lähtökohtaisesti on tarkoitettu suurille listatuille yhtiöille, mahdollinen soveltaminen kävisi pienille yrityksille hallinnollisesti ja kustannuksellisesti liian raskaaksi samalla, kun toiminnallinen sekä raportointiympäristö ISA-standardeineen kehittyy jatkuvasti monimutkaisemmaksi. Vuonna 2020 todennäköisin vaihtoehto näyttäisi edelleen olevan se, että vähemmän vaativille toimeksiannoille kehitettäisiin kokonaan oma standardi. IAASB:n sisälle perustettu projektiryhmä kiirehtii parhaillaan työtään tavoitteenaan tuoda tulevaan kesäkuuhun mennessä luonnos erilliseksi standardiksi.

Ainoana vaihtoehtona nyt ehdotetulle kevyemmän tarkastuksen käyttöönotolle on TEM:n mietinnössä mainittu jo vuonna 2018 suuren kriittisen palautteen takia hylätty tilintarkastusrajojen nostaminen, jota FA vastusti ja edelleen vastustaa. *Yhtenä vaihtoehtona myös tilanteen ennallaan pitämisen lisäksi tulisi ottaa huomioon kyseisen vähemmän vaativille toimeksiannoille tarkoitetun kansainvälisen sääntelyn valmistuminen ja voimaantulo mahdollisesti jo lähivuosina, varsinkin kun nyt esitetty kevyempi tarkastus ei näyttäisi täyttävän sille tavoitteeksi asetettuja yrityksen lakisääteisten velvoitteiden keventämistä ja kustannusten vähentämistä sidosryhmien tarpeet huomioon ottaen.*

Olisi odotettavaa, että pienille yrityksille tarkoitetun kansainvälisen tilintarkastusstandardin soveltaminen pienempiin yrityksiin edesauttaisi myös yhtenäisen, tasaisen laatutason ja kansainvälisen vertailtavuuden saavuttamisessa niiden tarkastuksissa.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

johtaja, pääekonomisti

