

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Yritykset • 1/2018

Työryhmän muistio tilintarkastuslain määrätyistä lainkohdista ja hallinnollisen taakan keventämisestä



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2018

Työryhmän muistio tilintarkastuslain määrätyistä lainkohdista ja hallinnollisen taakan keventämisestä

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN: 978-952-327-292-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	16.1.2018	
Tekijät	Nadine Hellberg-Lindqvist		
Julkaisun nimi	Työryhmän muistio tilintarkastuslain määrätyistä lainkohdista ja hallinnollisen taakan keventämisestä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2018		
Diaari/hankenumero		Teema	Yritykset
ISBN painettu		ISSN painettu	
ISBN PDF	978-952-327-291-0	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-291-0		
Sivumäärä	73	Kieli	Suomi
Asiasanat	tilintarkastus, toimintakertomukset, yhteisöt, säätiöt		
Tiivistelmä			
<p>Työryhmän muistiossa on selvitetty tilintarkastuslain hallinnon tarkastusta sekä tilintarkastuksen rajoja koskevan sääntelyn nykytilaa ja kehittämistarvetta. Muistiossa on otettu huomioon toisaalta yritysten hallinnollisen taakan keventäminen, toisaalta tavoite harmaan talouden ehkäisemiseksi.</p> <p>Tilintarkastuslaki on yleislaki, joka sääntelee varsin erilaisissa yhteisöissä ja säätiöissä tehtävää tilintarkastusta. Joidenkin oikeushenkilöiden tilintarkastuksesta (ml. hallinnon tarkastuksesta ja lakisääteisestä tilintarkastusvelvollisuudesta) on lisäksi täydentävää sääntelyä yhteisöä tai säätiötä koskevassa lainsäädännössä. Tilintarkastuksiin vaikuttaa nykyisin vahvasti EU-lainsäädäntö, jonka pohjalta tilintarkastuslakia on kehitetty, ja kansainväliset tilintarkastusstandardit (ISA).</p> <p>Hallinnon tarkastus on kansallisessa sääntelyssä ollut osa tilintarkastuksen kohdetta kauan, ja samanlainen käytäntö löytyy myös osassa muita Pohjoismaita. Tilintarkastajan on huomautettava tilintarkastuskertomuksessa, mikäli tilintarkastuksen kohdeyhteisön johto on syyllistynyt laissa mainittuihin rikkomuksiin. Lakisääteisen tilintarkastuksen rajat ovat Suomessa kansainvälisessä vertailussa kovin alhaiset, huomattavasti alhaisemmat kuin mitä EU-sääntely edellyttää.</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että hallinto säilytetään tilintarkastuslaissa tilintarkastuksen kohteena, mutta oikeustilaa selkeytetään tilintarkastuslautakunnan ohjeistuksella. Hallinnon tarkastuksella ei nähdä suurta vaikutusta yritysten hallinnolliseen taakkaan. Lakisääteisen tilintarkastuksen rajoja ehdotetaan korotettavan niin, että kirjanpitolain mukaiset mikroyritykset rajattaisiin lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle. Muutos poistaisi yhden raja-arvon lainsäädännöstä, kasvattaisi yritysten vapautta ja vastuuta päättää asioistaan niille sopivalla tavalla, sekä vähentäisi pienimpien yritysten vuosittaisia hallinnollisia kuluja.</p>			
TEM:n yhdyshenkilö: Työllisyys ja toimivat markkinat/Nadine Hellberg-Lindqvist, puh. 050 3588493			
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Painopaikka ja vuosi			
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	16.1.2018	
Författare	Nadine Hellberg-Lindqvist		
Publikationens titel	Arbetsgruppens promemoria om vissa lagrum i revisionslagen och lättandet av den administrativa bördan		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 1/2018		
Diarie-/ projektnummer		Tema	Företag
ISBN tryckt		ISSN tryckt	
ISBN PDF	978-952-327-291-0	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-291-0		
Sidantal	73	Språk	Finska
Nyckelord	revision, revisionsberättelser, samfund, stiftelser		
Referat			
<p>I arbetsgruppens promemoria har studerats nuläget och behovet av utveckling av den reglering som gäller förvaltningsrevision och revisionens gränser i revisionslagen. I promemorian har å ena sidan beaktats behovet att lätta på företagens administrativa börda, å andra sidan målet att förhindra grå ekonomi.</p> <p>Revisionslagen är en allmän lag, som reglerar revisionen i rätt så olika samfund och stiftelser. Beträffande revisionen (inklusive förvaltningsrevision och obligatoriska revisionens gränser) i en del juridiska personer finns kompletterande reglering i den lagstiftning som reglerar dessa juridiska personer. Revisioner påverkas numera starkt av EU-lagstiftning, på basen av vilken revisionslagen utvecklats, samt internationella revisionsstandarder (ISA).</p> <p>I nationell reglering har förvaltningen omfattats som en del av revisionsobjektet länge, och en likadan praxis finns i några andra nordiska länder. Revisorn skall anmärka i revisionsberättelsen, ifall ledningen i det samfund som är objekt för revisionen har gjort sig skyldig till någon av de i lagen nämnda förseelserna. Den lagstadgade revisionens gränser är anmärkningsvärt låga i Finland i internationell jämförelse, betydligt lägre än vad EU-regleringen förutsätter.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att förvaltningen fortsättningsvis utgör en del av revisionsobjektet enligt revisionslagen, men att rättsläget klargörs med anvisningar av revisionsnämnden. Förvaltningen som föremål för revisionen anses inte ha en betydande inverkan på företagens administrativa börda. Den lagstadgade revisionens gränser föreslås höjas så att alla mikroföretag enligt bokföringslagen skulle falla utanför den lagstadgade skyldigheten till revision. Förändringen skulle avlägsna ett gränsvärde från lagstiftningen, öka företagets frihet och ansvar att bestämma om sina angelägenheter på ett sätt som lämpar sig för dem bäst, samt minska på de minsta företagens årliga administrativa kostnader.</p> <p>ANM kontakt person: Sysselsättning och fungerande marknader/ Nadine Hellberg-Lindqvist, tfn 050 3588493</p>			
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Tryckort och år			
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment		16 January 2018
Authors	Nadine Hellberg-Lindqvist		
Title of publication	Working group's memorandum on certain legal provisions of the Auditing Act and lightening of the administrative burden		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 1/2018		
Register number		Subject	Enterprises
ISBN (printed)		ISSN (printed)	
ISBN PDF	978-952-327-291-0	ISSN (PDF)	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-291-0		
Pages	73	Language	Finnish
Keywords	auditing, auditor's report, associations, foundations		
<p>Abstract</p> <p>The current situation and the need for development of the regulation governing governance audit and the limits for audit in the Auditing Act has been studied in the working group's memorandum. Both the need to lighten the businesses' administrative burden and the goal to prevent grey economy has been considered in the memorandum.</p> <p>The Auditing Act is a general act which regulates the audit in many different kinds of legal entities. With respect to the audit (including governance audit and the limits for the duty to carry out an audit) in certain legal entities, there is complementary regulation in the legislation governing these legal entities. The audits are currently to a significant degree influenced by EU legislation, based on which the Auditing Act has been developed, as well as International Standards on Auditing (ISA).</p> <p>Governance has been a part of the scope of the audit, and a similar praxis is found in some other Nordic countries. The auditor shall include a remark in the auditor's report if the management in the subject entity has been found guilty of some of the violations mentioned in the act. The limits for the duty to carry out an audit are exceptionally low in Finland in international comparison, significantly lower than required by EU regulation.</p> <p>The working group suggests that governance shall still be a part of the scope of the audit according to Auditing Act, but that the legal requirements shall be clarified by instructions of the Audit Board. Governance being a part of the scope of the audit does not have a significant impact on the businesses' administrative burden. The limits for the duty to carry out an audit are suggested to be raised in order for all micro-undertakings according to Accounting Act to be left outside the duty. The change would remove a limit value from the legislation, increase the businesses' freedom and responsibility to decide on their matters in a way that suit them best, as well as decrease the annual administrative costs for the smallest undertakings.</p> <p>MEAE contacts: Employment and Well-Functioning Markets/Nadine Hellberg-Lindqvist, tel. +358 50 3588493</p>			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Printed by (place and time)			
Publication sales/ Distributed by	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Työ- ja elinkeinoministeriölle.....	9
1 Johdanto.....	11
2 Tausta.....	13
3 Hallinnon tarkastus.....	15
3.1 Hallinnon tarkastuksen perusta ja sisältö Suomessa.....	15
Hallinnon tarkastus osana tilintarkastuksen kohdetta (TTL 3:1).....	15
Hallinnon tarkastukseen liittyvä ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomuksessa (TTL 3:5).....	22
Hallinnon tarkastukseen liittyvä vahingonkorvausvastuu (TTL 10:9).....	27
Hallinnon tarkastus erityislainsäädännössä.....	32
3.2 Hallinnon tarkastus kansainvälisissä tilintarkastusstandardeissa (ISA)...	36
3.3 EU:n tilintarkastussäätely ja hallinnon tarkastus PIE-yhteisöissä.....	39
3.4 Hallinnon tarkastuksen status naapurimaissa.....	40
3.5 Hallinnon tarkastuksen merkityksestä ja tarpeesta esitettyä.....	44
3.6 Hallinnon tarkastuksen poistamisen vaikutukset.....	45
3.7 Johtopäätökset hallinnon tarkastuksen sisällöstä, merkityksestä ja sen poistamisen tarpeesta.....	48
3.8 Toimenpidevaihtoehdot.....	53
4 Tilintarkastuksen rajat.....	58
4.1 Nykyiset rajat TTL:ssa ja niiden tausta.....	58
4.2 Muut rajat tilintarkastus- ja kirjanpitosäätelyssä.....	61
4.3 Tilintarkastuksen rajat EU:ssa.....	63
4.4 Rajojen muuttamisesta esitettyä.....	64
4.5 Rajojen nostamisen vaikutukset.....	66
4.6 Johtopäätökset rajojen nostamisen tarpeesta.....	67
4.7 Toimenpidevaihtoehdot.....	68
5 Yhteenveto ja työryhmän ehdotukset.....	70

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖLLE

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 27.4.2016 työryhmän selvittämään tilintarkastuslain muuttamistarpeita. Työryhmän tehtävänä oli tunnistaa keskeiset kansalliset sääntelytaakkaa aiheuttavat kysymykset tilintarkastuslaissa sekä selvittää työryhmän asettamista edeltäneessä lainvalmistelussa ja keskustelussa esillä olleiden mahdollisten muutosesitysten vaikutukset.

Käytännössä selvitettäväksi kysymyksiksi valikoituivat hallinnon tarkastus tilintarkastuksen kohteena sekä hallinnon tarkastuksesta aiheutuvien velvoitteiden suhde kansainvälisiin tilintarkastusstandardeihin (ISA) ja niihin perustuvan tarkastuksen sisältöön sekä tilintarkastusvelvollisuuden rajat ja niiden mahdollinen korottaminen. Hallinnon tarkastuksessa on nähty riski kansallisesta lisäsääntelystä ja sen myötä yrityksille aiheutuvista kustannuksista, minkä lisäksi hallinnon tarkastusta on pidetty tilintarkastajien vastuukysymysten näkökulmasta ongelmallisena sen sisällön jonkinasteisen epätasaisuuden vuoksi. Tilintarkastusvelvollisuuden rajojen asettaminen merkittävästi eurooppalaista sääntelyä alemmalle tasolle on puolestaan nähty perusteettomana lisäkustannuksena pienille ja keskisuurille yrityksille.

Työryhmän kokoonpano on sen työn kestäessä vaihtunut kokonaan ja sen toimikautta on jouduttu jatkamaan siten, että alkuperäinen vuoden 2016 loppuun yltänyt määräaika siirtyi vuodella. Työryhmä on saattanut työnsä päätökseen puheenjohtajanaan ylijohtaja Pekka Timonen (TEM) sekä jäseninä lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen (OM) , finanssisihteeri Stina Oksa (VM) ja vakuutusylitarkastaja Tom Strandström (STM). Työryhmän sihteerinä on mietinnön koostamisvaiheessa toiminut erityisasiantuntija Nadine Hellberg- Lindqvist (TEM).

Mietinnössään työryhmä päätyy esittämään hallinnon tarkastuksen säilyttämistä tilintarkastuslaissa siten, että siihen liittyviä epävarmuustekijöitä pyritään poistamaan ensisijaisesti tilintarkastusvalvonnan ohjeistuksen avulla . Tähän työryhmän kantaan liittyy finanssisihteeri Oksan jättämä lausuma. Tilintarkastuksen rajojen osalta työryhmä esittää tilintarkastusvelvollisuuden supistamista siten, että kirjanpitolain mukaiset mikroyritykset rajataan lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Helsingissä 2.1.2018

Pekka Timonen, työryhmän puheenjohtaja

1 Johdanto

Tilintarkastuslain (1141/2015) ("TTL") edellisten muutosten (622/2016) yhteydessä katsottiin tarpeelliseksi asettaa virkamiestyöryhmä arvioimaan 1) *hallinnon tarkastusta* tilintarkastuksen kohteena, ja 2) *tilintarkastuksen rajoja*. Tavoitteena oli identifioida mahdollisuudet sääntelyn keventämiseen ja ristiriitaisten säädösten purkamiseen tarkastettavien yritysten näkökulmasta, huomioiden kuitenkin mahdollisten muutosten vaikutukset muiden tahojen (mm. sijoittajat, verohallinto) toimintaan ja harmaan talouden torjuntaan. Käytännössä haluttiin selvitystä siitä, onko hallinnon tarkastuksen sisältyminen lakisääteisen tilintarkastuksen kohteeseen enää tarkoituksenmukaista ja tulisiko lakisääteisen tilintarkastuksen rajoja nostaa.

Toimeksiantonsa perusteella työryhmä päätyi arvioimaan hallinnon tarkastuksen osalta kolmea toimenpidevaihtoehtoa: 1) hallinnon tarkastus on omistajien ja sidosyhteisöjen kannalta tärkeä osa suomalaista tilintarkastusta ja se tulisi säilyttää nykyisen kaltaisena. Samanaikaisesti pidetään välttämättömänä täsmentää hallinnon tarkastuksen sisältöä ja siihen liittyviä vastuukysymyksiä tilintarkastusvalvonnan ohjeistuksella; 2) hallinnon tarkastusta pidetään tarkoituksenmukaisena em. tavoin, mutta oikeustilan ja vastuukysymysten selkeyttämisen katsotaan edellyttävän tilintarkastuslain 3 luvun teknisluonteisia muutoksia; 3) hallinnon tarkastuksesta tulisi luopua ja tilintarkastuslain 3 luvun säännökset sekä relevantti muu lainsäädäntö tarkistaa sen toteuttamiseksi.

Lakisääteisen tilintarkastuksen rajojen osalta työryhmä päätyi niin ikään tarkastelemaan kolmea toimenpidevaihtoehtoa: 1) rajat pidetään nykyisellään, 2) rajoja nostetaan ja rajataan kaikki kirjanpitolain 1 luvun 4 b §:n mukaiset mikroyritykset tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle, 3) rajoja nostetaan ja rajataan kaikki kirjanpitolain 1 luvun 4 a §:n mukaiset pienyritykset tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle. Kaksi jälkimmäistä vaihtoehtoa supistaisivat merkittävästi sitä ryhmää, joka tällä hetkellä on lakisääteisen tilintarkastuksen kohteena.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman työryhmän kokoonpano on muuttunut selvitystyön aikana ja työryhmän toimikauden kesto on osittain tästä johtuen jatkettu useampaan otteeseen. Työryhmässä on ollut edustettuna työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö.

Työryhmä on muistiota valmistellessaan kuullut seuraavia tahoja: Suomen tilintarkastajat ry, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari, Finanssiala ry, Finanssivalvonta, Tilintarkastusvalvonta, Tilintarkastuslautakunta, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen Asunto-osakkeenomistajat r.y., Suomen Taloushallintoliitto ry, Suomen pääomasijoitusyhdistys ry sekä OP Ryhmä.

Työryhmän muistiossa on selostettu nykyistä oikeustilaa ja sen perustaa, sekä selvitetty mahdollisten muutosten vaikutuksia ja niiden tarpeellisuutta.

2 Tausta

Ensimmäinen varsinainen tilintarkastuslaki annettiin Suomessa vuonna 1994, sen jälkeen on toteutettu muutama lain kokonaisuudistus ja useita lakimuutoksia. Tilintarkastuslaki on luonteeltaan *yleislaki*, jota sovelletaan monien erilaisten toimijoiden, sekä voittoa että ei-voittoa tavoittelevien yhteisöjen ja säätiöiden tilintarkastukseen. Lakia muutettaessa onkin huomioitava eri alojen tarpeet ja muutosten vaikutukset monelta eri kannalta. TTL soveltuu kuitenkin vain yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden (yhteisöt ja säätiöt) tilintarkastukseen, ei valtion tai kunnan tilintarkastukseen, jonka osalta on säädetty erikseen¹. Tilintarkastuksesta ja hallinnon tarkastuksesta on myös tarkempia määräyksiä yhteisöjä ja säätiöitä koskevassa erityislainsäädännössä.

Tilintarkastusala on ollut monien muutosten kohteena erityisesti vuosituhaten alun kansainvälisten tilinpäätöskandaalien jälkeen. EU-tasolla on annettu direktiivejä ja asetuksia tavoitteena yhdenmukaistaa sääntöjä ja käytäntöjä, parantaa tilintarkastuksen laatua ja ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä². Kansallinen lainsäädäntö on myös osittain tämän johdosta ollut monien uudistusten kohteena.

Kansalliseen tilintarkastuskäytäntöön vaikuttaa myös jäljempänä käsiteltävät kansainväliset tilintarkastusstandardit (*International Standards on Auditing*). ISA-standardien roolista on käyty paljon keskustelua, ja niiden merkitys näyttäytyy erilaisena eri tahoille. Suurten yritysten tilintarkastuksissa niitä sovelletaan yleisesti, kun taas pk-yritysten tilintarkastuksissa niitä sovelletaan suppeammin ja vaihtelevassa määrin. Tilintarkastuslainsäädännön tasolla ISA-standardien sitovuus perustuu

1 Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta (1142/2015) sekä kuntalaki (410/2015). Valtion ja kunnan tilintarkastajiin sovelletaan kuitenkin eräitä tilintarkastuslain säännöksiä (TTL 1:1.2).

2 Tilintarkastusta koskevat EU-direktiivit ovat kuitenkin pääosin luonteeltaan minimisääntelyä, ja kansallisesti voidaan säätää tiukemmin kuin mitä direktiivit edellyttävät.

toistaiseksi yleiseen velvollisuuteen noudattaa hyvää tilintarkastustapaa (TTL 4:3). Tilintarkastuslaissa ei nimenomaisesti säädetä velvollisuudesta noudattaa ISA-standardeja³.

Vuoden 2007 kansallisessa tilintarkastuslain kokonaisuudistuksessa maallikkotilintarkastus poistettiin ja pienimmät yhtiöt jätettiin kokonaan lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle. Tilintarkastusvelvollisuuden rajat herättivät paljon keskustelua, ja Suomessa päädyttiin asettamaan rajat kovin mataliksi verrattuna muihin EU-jäsenmaihin⁴. Taustalla oli mm. se tosiasia, että Suomessa on kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen paljon pk-yrityksiä.

Vuonna 2015 tilintarkastuslakia uudistettiin jälleen kokonaisuudessaan, tällä kertaa keskittyen eri tilintarkastajatuokintojen sekä valvonta- ja muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseen ja yhdenmukaistamiseen. Alan valvonta siirtyi Keskuskauppa-kamarilta ja kauppa-kamareilta Patentti- ja rekisterihallituksen alaisuuteen.

Vuoden 2016 muutoksilla pantiin täytäntöön tilintarkastusta koskevaan direktiiviin tehdyt muutokset. Tilintarkastajiin kohdistuvia velvoitteita kiristettiin entisestään. Lakiin lisättiin myös yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä (*Public Interest Entity*), jäljempänä PIE-yhteisö, koskevia erityissäännöksiä, ja PIE-yhteisöjä koskeva EU:n tilintarkastusasetus tuli voimaan samassa yhteydessä. Lakimuutoksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä katsottiin, että on syytä perustaa työryhmä arvioimaan hallinnon tarkastusta ja toimintakertomuksen poistamista tilintarkastuksen kohteesta, sekä tilintarkastuksen rajoja. Taustalla oli hallitusohjelman tavoite keventää yritysten hallinnollista taakkaa ja välttää kansallista lisäsääntelyä. Lakimuutokseen sisällytettiin lopulta toimintakertomus-sanan poisto tilintarkastuksen kohdeluettelosta, jättäen sitä koskevan raportointivelvollisuuden tilintarkastuskertomusta koskevaan pykälään. Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman työryhmän arvioitavaksi jäi hallinnon tarkastus tilintarkastuksen kohteena ja tilintarkastuksen rajat.

3 ISA-standardeja ei ole hyväksytty noudatettavaksi EU:ssa TTL:n 3 luvun 3 §:ssä edellytetyn mukaisesti.

4 TTL:n (2:2.2) mukaan "*Jollei muussa laissa toisin säädetä, tilintarkastaja voidaan jättää valitsematta yhteisössä, jossa sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella on täytynyt 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."

3 Hallinnon tarkastus

3.1 Hallinnon tarkastuksen perusta ja sisältö Suomessa

Hallinnon tarkastus osana tilintarkastuksen kohdetta (TTL 3:1)

Nykyisen tilintarkastuslain (1141/2015) 3 luvun 1 §:ssä säädetään tilintarkastuksen kohteesta seuraavaa:

”Tilintarkastuksen kohde

Tässä laissa tarkoitetun tilintarkastuksen kohteena on yhteisön tai säätiön tilikauden kirjanpito, tilinpäätös sekä hallinto.

Jos lainsäädännössä muutoin edellytetään tilintarkastusta, tilintarkastukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään tilikauden tilintarkastuksesta ja sen sisällöstä.”

Kirjanpidon tarkastus kohdistuu siihen, onko tarkastuskohteen kirjanpitoa pidetty kirjanpitolain (1336/1997) (”KPL”) mukaisesti ja tuottaako kirjanpito oikeaa tietoa tarkastuskohteen tilinpäätöksen laatimista varten. Tarkastuksen laajuus ja sisältö määräytyvät tapauskohtaisesti tarkastuskohteen olosuhteet huomioon ottaen ja tilintarkastajan harkinnan mukaisesti.⁵

Tilinpäätös käsittää KPL:n (3:1.1) mukaan taseen, tuloslaskelman, liitetiedot ja, jos kyseessä on suuryritys tai PIE-yhteisö, myös rahoituslaskelman. Tilintarkastajan tulee pystyä muodostamaan perusteltu käsityksensä siitä, onko tilinpäätös laadittu voimassa olevien säännösten mukaisesti (tilanteen mukaan myös konsernia koskevien säännösten ja IFRS-standardien mukaisesti). Tuloslaskelman ja taseen tiedot

⁵ Horsmanheimo, Kaisanlahti, Steiner: ”Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely - kommentaari” (2017), s. 84-85.

tulee perustua kirjanpitoon, ja tilinpäätöksessä on esitettävä lain ja hyvän kirjanpitoavan edellyttämät tiedot.⁶

Toimintakertomus⁷ ei enää TTL:n vuoden 2016 muutosten jälkeen ole tilintarkastuksen varsinaisena kohteena, ja siihen kohdistetaan vain muutetun tilintarkastusdirektiivin edellyttämät toimet⁸.

Hallinnon tarkastus on sisältynyt suomalaiseen tilintarkastuslainsäädäntöön kauan. Hallinto oli tilintarkastuksen kohteena jo ennen ensimmäisen tilintarkastusta koskevan yleislain säätämistä, kun tilintarkastuksen sääntely oli hajautettu eri lakeihin, mm. vanhaan osakeyhtiölakiin. Hallinnon tarkastus sisältyi niin ikään ensimmäiseen varsinaiseen tilintarkastuslakiin (936/1994), jolloin sen esikuvana pidettiin osakeyhtiölain säännöstä⁹. Hallinnon tarkastus ja sen rooli tilintarkastuksen kohteena on sisällöllisesti säilynyt koskemattomana myöhemmissä tilintarkastuslain kokonaisuudistuksissa, eikä sen tarvetta ja sisältöä ole pohdittu vuosina 2007 (laki 459/2007) ja 2015 (laki 1141/2015) annettujen tilintarkastuslakien esitöissä.

Käsitteen pitkästä perinteestä huolimatta lakiin ei ole sisältynyt hallinnon tai hallinnon tarkastuksen määritelmää. Käytännössä hallinnon tarkastuksen sisältö liittyy keskeisesti TTL:n tilintarkastuskertomusta koskevaan pykälään (3:5.5), vaikka laissa tai hallituksen esityksissä ei tätä liittymää nimenomaisesti mainitakaan. Kyseistä lainkohtaa käsitellään seuraavassa luvussa. Hallinnon tarkastuksen sisältöön vaikuttavat nykyisin myös tilintarkastuksissa yleisesti noudatettavat kansainväliset tilintarkastusstandardit, ISA-standardit, joihin TTL:n 3 luvun 3 §:ssä viitataan. Kuten muistion 3.2-luvussa todetaan, niiden sitovuus ei vielä perustu suoraan lakiin, koska niitä ei toistaiseksi ole hyväksytty noudatettavaksi EU-komission toimesta, ja pk-yrityk-

6 Horsmanheimo, Kaisanlahti, Steiner: "Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely - kommentaari" (2017), s. 87-89.

7 KPL:n (3:1.3) mukaan toimintakertomus tulee laatia jos kirjanpitovelvollinen on 1) julkinen osakeyhtiö, 2) sellainen osuuskunta tai yksityinen osakeyhtiö, joka ei ole mikro- tai pienyritys, tai 3) yleisen edun kannalta merkittävä yhteisö.

8 Tilintarkastajan tulee lausua siitä, onko toimintakertomus laadittu siihen sovellettavien säännösten mukaisesti, ja ovatko tilikauden toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen tiedot yhdenmukaisia.

9 Osakeyhtiölaki 734/1978, 10 luvun 7 §: "Tilintarkastajan tulee hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa tarkastaa tilinpäätös ja kirjanpito sekä yhtiön hallinto. ..."

sissä niitä voidaan noudattaa tarkoituksenmukaisessa laajuudessa hyvän tilintarkastustavan mukaisesti.

Vuoden 1994 tilintarkastuslain hallituksen esityksessä (HE 295/1993 vp, s. 31) hallinnon tarkastuksen sisältöä selostetaan kattavasti seuraavasti:

“Käytännössä hallinnon tarkastus sisältyy luontevana osana tilinpäätöksen tarkastukseen. Lainsäädännön ja yhteisön päättävien toimielinten tekemien päätösten noudattamisesta tilintarkastaja lausuisi erityisesti 19 §:ssä tarkoitettussa tilintarkastuskertomuksessa. Tilintarkastuksen suorittamisen kannalta ei ole merkitystä pykälässä säädetyllä kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon jaottelulla, sillä käytännössä nämä muodostavat kokonaisuuden.

Hallintotarkastuksessa tilintarkastajan tehtävänä on huolehtia lähinnä johdon toiminnan laillisuuden valvomisesta, eikä niinkään liiketaloudellisten näkökohtien selvittämisestä. Tämän on katsottu sisältävän velvollisuuden selvittää esimerkiksi sellaisia seikkoja kuin organisaation puutteet ja riskilähteet, onko päätökset ja lakisääteiset velvoitteet pantu asianmukaisesti täytäntöön, vakuutusten kattavuus, arvopapereiden panttaaminen ja säilyttäminen sekä veroilmoituksen puutteet ja virheellisyydet. Yhteisön ulkopuolisen tahon kannalta on tärkeää, että tilintarkastaja tutkii, onko toiminnan jatkamiselle olemassa edellytyksiä.

Tilintarkastajalta edellytetään myös tarkastuksen kohdetta koskevien säännösten tuntemusta. Kuten yleisperusteluissa on todettu, säätämällä tilintarkastuksen sisällöstä yleislailla erityislakien asemesta ei ole yleensääkään haluttu muuttaa nykyistä kutakin yhteisötyyppiä ja säätiötä koskevaa vakiintunutta käytäntöä. Niinpä esimerkiksi osakeyhtiössä ja osuuskunnassa hallinnon tarkastus käsittää myös osakeyhtiö- ja osuuskuntalainsäädännön sisältämien vähemmistönsuojasäännösten, muiden erityissäännösten ja yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen määräysten noudattamisen valvonnan.”

Hallinnon tarkastuksen merkitykseen otettiin laajasti kantaa vuoden 2016 lakimuu-
tosten hallituksen esityksessä (HE 70/2016 vp), jolloin toimintakertomuksen mai-
ninta poistettiin tilintarkastuksen kohteesta (TTL 3:1) ja sen tarkistuksen määrittely
siirrettiin kokonaan TTL:n 3 luvun 5 §:ään. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa
referoidaan hallinnon tarkastuksen taustaa lainsäädännössä ja selostetaan kansain-
välisiä viitekehystä, ja todetaan mm. seuraavaa:

*“...Tilintarkastuslain muutokset -työryhmä käsitteli hallinnon tarkastusta osana tehtävä-
kuvaansa ja erityisesti tarvetta käsitteen säilyttämiseen. Työryhmä totesi, että hallinnon
tarkastuksella osana tilintarkastuskokonaisuutta on sellaista merkitystä, että se on syytä
säilyttää tilintarkastuksen kohteena, vaikka aivan vastaavaa rakennetta ei muissa EU:n jä-
senmaissa tunneta, Ruotsia ehkä lukuun ottamatta.”¹⁰*

10 HE 70/2016, s. 10.

“Hallinnon tarkastuksen arviointiin liittyy aina tapauskohtaista/toimialakohtaista harkintaa. Vaikka yksiselitteisen termin määrittely on vaikeaa, voidaan tunnistaa yleisiä ominaispiirteitä, joiden avulla voidaan arvioida suoritettavan hallinnon tarkastuksen hyvän tilintarkastustavan mukaisuutta.

Tilintarkastuksen toimittamisen kannalta voidaan katsoa, että hallinnon tarkastus ei erotettavissa omaksi alueekseen, vaan pääosin sama tarkastustyö ja informaatio ovat tarpeen TTL:n 3 luvun 1 §:ssä määritellyn tilintarkastuksen kohteen eli kirjanpidon, tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja hallinnon tarkastamiseen. Hallinnon tarkastuksen erillinen maininta tilintarkastuksen kohteena on ymmärrettävä yhteisnimitykseksi tilintarkastajan niille tilintarkastuslain ja hyvän tilintarkastustavan mukaisille raportointivelvoitteille, jotka eivät välittömästi liity tilinpäätöksen antamaan oikeaan ja riittävään kuvaan taikka tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen ristiriidattomuuteen. Toisin sanoen hallinnon tarkastus liittyy sellaisiin seikkoihin, joilla ei ole kiinteää, suoraa yhteyttä tilinpäätökseen, mutta ne ovat olennaisia tarkastettavan yhteisön tai säätöön toiminnan kannalta.

Raportointiin hallinnon tarkastuksesta kuuluu olennaisena osana raportoida tiettyjen säädösten ja määräysten noudattamisesta. TTL:n 3 luvun 5 §:n 4 momentissa nimenomaisesti mainittuihin säännöksiin kuuluvat tarkastettavaa yhteisöä tai säätöä koskevien säännösten noudattaminen. Usein tilinpäätöksen tarkastamisen ja hallinnon tarkastuksen raja on epäselvä. Voidaan kuitenkin todeta, että hallinnon tarkastus ei ole tarkastuskohteen tulevan toiminnan tai sen johdon toiminnan tehokkuuden tai tuloksellisuuden, toisin sanoen toiminnan tarkoituksenmukaisuuden varmentamista. Tarkoituksenmukaisuuskysymyksethän eivät kuulu tilintarkastuksen piiriin. Hallinnon tarkastuksessa ei ole kyse myöskään sisäisestä valvonnasta, vaan sen järjestäminen kuuluu yksinomaan yhteisön tai säätöön johdon vastuulle.

Tilintarkastuksen suorittamiseen liittyy yleinen olennaisuusperiaate. Koska hallinnon tarkastus kohdistuu seikkoihin, joilla ei ole suoraa yhteyttä tilinpäätökseen, saattaa säädöksistä ja määräyksistä poikkeamien havaitseminen näiden osalta olla joskus haasteellista. Hyvän tilintarkastustavan perusteella tilintarkastajan on raportoitava myös sellaisista säädösten tai määräysten rikkomisista, joilla on tai voi olla olennainen vaikutus tarkastuskohteen tilinpäätökseen. Olennaisuusperiaatteesta seuraa, että mitä kauempana säädösten ja määräysten noudattamatta jättäminen on tilinpäätöksessä kuvastuvista tapahtumista ja liiketoimista, sitä epätodennäköisempää on, että säädösten ja määräysten rikkominen tulee tilintarkastajan tietoon tai hän tunnistaa sen.”¹¹

11 HE 70/2016, s. 12.

Hallituksen esityksen (HE 70/2016 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 26) mainitaan vielä seuraavaa:

”Pykälän 1 momentista on siten poistettu toimintakertomus tilintarkastuksen kohteesta. Hallinnon tarkastus on kuitenkin jätetty tilintarkastuksen kohteeksi, koska hallinnon tarkastus on tärkeä osa tilinpäätöksen tarkastusta perustuen siihen, että sen yhteydessä tarkastetaan muun muassa yhtiön toimintaan liittyvät pöytäkirjat ja muu vastaava dokumentaatio. Tämä mahdollistaa yhteisön osakkaiden yhteisölakiin perustuvan yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen tarkastamisen mukaan lukien lähipiiritoimet, ainakin siltä osin, kuin tiedot ilmenevät tilintarkastuksen kohteena olevasta materiaalista. Hallinnon tarkastuksen kohteena on myös johdon taloudellisten etuuksien sopimuksenmukaisuuden varmistaminen. Hallinnon tarkastuksella on erityinen merkitys niille yhteisöille, joissa arvopaperimarkkinoiden sääntely ei tue omistajien tiedonsaantia eikä omistajilla ole samanlaisia mahdollisuuksia irtautua yhteisöstä kuin säännellyllä markkinalla arvopaperinsa liikkeeseen laskeneiden yhteisöjen omistajilla on.”

Talousvaliokunnan mietinnössä (TaVM 16/2016 vp) todetaan asian yhteydessä vuorostaan seuraavaa:

”Talousvaliokunta toteaa, että saman lainkohdan (3 luvun 1 §) tarkoittama hallinnon tarkastus on sisällöllisesti varsin epäselvä. Talousvaliokunta pitää hyvänä, että hallinnon tarkastus on yksi edellä mainitun työryhmän toimeksiannon mukaisista arvioinnin kohteista. Tilintarkastuksen kohteen kansainvälinen harmonisointi on keskeinen kysymys toimialaa koskevan sääntelyn kehittämisessä. Kansalliset poikkeamat lisäävät usein hallinnollista taakkaa ja voivat ylläpitää sellaisia käytäntöjä, jotka vaikeuttavat talouden raportoinnin kehittymistä kansainvälisen toimintaympäristön edellyttämällä tavalla.”

Hallinnon tarkastuksen tavoitteeksi on kirjallisuudessa katsottu selvittää tarkastuskohteen vastuuvollisten toiminnan lainmukaisuutta ja mahdollista vahingonkorvausvöllisyyttä kyseistä oikeushenkilöä koskevien säännösten perusteella. Tilintarkastuksen tavoitteen on katsottu kohdistuvan juuri lausuntojen antamiseen, hallinnon tarkastuksen osalta TTL:n 3 luvun 5 §:n 5 momentin (“3:5.5-momentin”) mukaisen huomautuksen antamisen tarpeen selvittämiseksi.¹² Hallinnon tarkastuksen tarkoituksena on esitetty tilintarkastusevidenssin tuottaminen sen arvioimiseksi, täyttyykö jokin TTL:n 3:5.5-momentissa mainituista tilanteista (mahdollinen vahingonkorvaukseen johtava toimi/laiminlyönti, taikka lain tai yhtiöjärjestyksen tms. vastainen rikkomus). Siihen sisältyy siten ainakin ne tarkastustoimenpiteet, jotka ovat tarpeen TTL:n 3:5.5-momentin ilmoitusvöllisyyden täyttymisen edellytysten

¹² Horsmanheimo, Kaisanlahti, Steiner: ”Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely - kommentaari” (2017), s. 82.

arvioimiseksi.¹³ Hallinnon tarkastuksella ei siis vaikuttaisi olevan itsenäistä merkitystä, vaan sen merkitys näyttäisi määräytyvän TTL:n 3:5.5-momentin nojalla.

Ongelmallisena on kuitenkin pidetty tarkastuskohteen vastuuvollisten toimintaan liittyvien säännösten rajaamisen vaikeutta. Kommentaariteoksessa on esitetty, että tilintarkastuksen toteuttaminen varmennustoimeksiantona edellyttää, että sen suorittamisessa käytettävät kriteerit ovat tyhjentävästi ennalta määriteltyjä. Tilinpäätöksen tarkastuksessa tämä on mahdollista, päinvastoin kuin hallinnon tarkastuksessa.¹⁴ Kirjallisuudessa on esitetty, että muiden kuin nimenomaan laissa mainittujen yhteisölakien ja säännösten vastaisuus olisi mahdollisesti valvottava/raportoitava vain, jos niillä voisi olla relevanssia korvausvastuun kannalta. Muiden säännösten valvonta olisi siten välillistä eikä välitöntä, kuten tarkastuskohdetta sääntelevän yhteisö- tai säätiölain taikka yhtiöjärjestyksen yms. sääntöjen.¹⁵

Tilintarkastuslain kommentaariteoksessa asiaa lähestytään tilintarkastajan kannalta, ja hallinnon tarkastuksen tavoitetta ja sisältöä voidaan arvioida hieman laajemmin kuin mitä edellä on todettu. Sen sijaan hallinnon tarkastuksen yhteyttä osakeyhtiölain (624/2006) ("OYL") mukaiseen johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteeseen voidaan katsoa olevan syytä tarkentaa.

Kirjallisuuden mukaan hallinnon tarkastuksen sisältö liittyy osakeyhtiön osalta OYL:n 1 luvun 8 §:n hallituksen jäsenen huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteeseen ("*Yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua*"), tarkoittaen, että tilintarkastajan tehtävänä on valvoa hallituksen jäsenen toimivan kyseisen velvoitteen mukaisesti.¹⁶ Käytännössä, tilintarkastajan on mahdollista valvoa vain osittain huolellisuusvelvoitteen täyttymistä *business judgement rule* -periaatteen mukaisesti. Tarkastus voi yleensä käytännössä kohdistua lähinnä siihen, onko päätösprosessissa ja päätösten toimeenpanossa noudatettu edellytettyä huolellisuutta. Johdon

13 Horsmanheimo, Kaisanlahti, Steiner: "Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely - kommentaari" (2017), s. 92.

14 Horsmanheimo, Kaisanlahti, Steiner: "Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely - kommentaari" (2017), s. 93.

15 Horsmanheimo, Kaisanlahti, Steiner: "Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely - kommentaari" (2017), s. 118.

16 Horsmanheimo, Kaisanlahti, Steiner: "Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely - kommentaari" (2017), s. 91 ja Halonen, Steiner: "Tilintarkastusprosessi käytännössä" (2009), s. 428.

huolellisuusvelvollisuuden ja *business judgement rule* -säännöksen vastaisia toimia voivat kuitenkin olla myös esim. puutteellinen selvitystyö merkittäviä päätöksiä tehdessä tai epä johdonmukainen päätös taustamateriaalin valossa, joiden huomaaminen olisi usein tilintarkastajalle käytännössä mahdotonta¹⁷.

Lojaliteettivelvollisuuden noudattamisen osalta tilintarkastajan on tarkastettava sitä, että lähipiiritoimien hallinnointi on asianmukaisesti järjestetty ja yksittäiset lähipiiritoimet on toteutettu kirjanpitovelvollista koskevan lain, sääntöjen ja kirjanpitovelvollisen sisäisten päätösten mukaisesti. Lainvastaiset lähipiiritoimet ovat usein myös kirjanpitovelvollista koskevan lain muiden säännösten vastaisia (esim. laitton varojenjako, joka loukkaa yhdenvertaisuusperiaatetta tai velkojien suoja säännöksiä). Tällainen jaottelu huolellisuus- ja lojaliteettiperiaatteen osalta ilmenee myös yhtiön johdon vahingonkorvausvastuun todistustaakkasäännöksistä, joiden mukaan vahingonkorvausvastuun perustaminen lähipiiritoimeen luo käännetyn todistustaakan johdon huolellisuusvaatimuksen noudattamisen osalta (OYL 23:1.3) (toisin on lähipiiritoimella aiheutetun vahingon syy-yhteyden ja vahingon määrän osalta).

Jo lakkautettu valtion tilintarkastuslautakunta ("VALA") on 23.11.1995 antanut lausunnon dnro 35/075/95 hallinnon tarkastuksesta. Siinä todetaan, että tarkastuksen kohteena olevia säännöksiä määriteltäessä on otettava huomioon kaikki tarkastettavan yhteisön toimintaa ohjaavat säännökset, ainakin noteeraamalla niiden olemassaolo ja velvoittavuus. VALA:n mukaan on kuitenkin eri asia, kuinka kattavasti näiden säännösten noudattamista tulee tarkastaa ja tuleeko tarkastuksessa havaituista laiminlyönneistä tai rikkomuksista aina raportoida tilintarkastuskertomuksessa. Muiden säännösten kuin nimenomaisesti tarkastuksen kohteena olevaa yhteisöä koskevan lain noudattamista tilintarkastajan tulee tarkastaa vain, jos nämä lait liittyvät tilintarkastuksen tarkoitukseen ja tavoitteisiin.¹⁸

Niin ikään lakkautetun keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan ("TILA") ratkaisusta käy ilmi, että hallinnon tarkastusta arvioidaan tilanne- ja tapauskohtaisesti.

17 Esim. suuri investointi, jonka päätöksentekoa varten hallitus on hankkinut puutteellisia selvityksiä ja/ tai hallitus tekee epä johdonmukaisen päätöksen taustamateriaalin valossa, ja päätös osoittautuu myöhemmin yhtiölle vahingolliseksi. Tilintarkastaja voi harvoin huomata mainitunkaltaisen puutteen päätöksenteossa, vaikka siitä saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus johdolle.

18 HE 70/2016, s. 11.

Kriteerit, joilla TILA:ssa saadun selvityksen mukaan arvioidaan hallinnon tarkastusta, muistuttavat jossain määrin ISA 250 -standardia ("Säädösten ja määräysten huomioinnin ottaminen tilintarkastuksessa"), mutta ovat laajemmat ja ehkä tulkinnanvaraisemmat. TILA on käyttänyt VALA:n lausuntoa yhtenä lähteenä myös edellisen tilintarkastuslain aikaisessa ratkaisukäytännössään, koska hallinnon tarkastuksen sisältö ei ole TILA:n käsityksen mukaan tarkastustoimenpiteiden osalta muuttunut.¹⁹

TILA on rajannut ja referoinut vanhoja hallinnon tarkastukseen sisältyviä noudatettavia säännöksiä mm. ratkaisussa 3/2014, ja todennut, että *"tilintarkastuksen kohteena eivät voi olla kaikki yhteisön toimintaa ohjaavat säännökset, vaan tilintarkastajan on arvioitava, mitkä säännökset ovat yhteisön ja sen johtohenkilöiden toiminnan kannalta keskeisiä. On kiinnitettävä huomiota tilintarkastuskertomuksen lukijoiden tiedontarpeisiin sekä tilintarkastuksen tavoitteisiin ja tarkoitukseen. ... tilintarkastajan on perehdyttävä tarkastuskohteen toimintaympäristöön, toimialaan ja muihin olosuhteisiin, jotta hän voi arvioida, mitkä ovat tilintarkastuksen kannalta huomioon otettavat säännökset, joiden noudattamista hänen on tarkastettava."* Ratkaisussa TILA linjasi kolmiosaisen testin relevanttien noudatettavien säännösten rajaamisen helpottamiseksi²⁰.

Hallinnon tarkastukseen liittyvä ilmoitusvelvollisuus tilintarkastuskertomuksessa (TTL 3:5)

TTL:n 3 luvun 5 §:ssä, jossa säädetään mitä tilintarkastuskertomukseen on sisällytettävä, ei suoraan todeta mitä hallinnon tarkastamiseen liittyen on raportoitava. Hallinnon tarkastukseen on kuitenkin katsottu liittyvän seuraava kohta, TTL:n 3:5.5-momentti:

"Tilintarkastuskertomus

...

¹⁹ HE 70/2016, s. 11.

²⁰ *"- Onko kysymyksessä säännös, jonka vastainen toiminta tai laiminlyönti voi aiheuttaa yhteisölle, sen omistajille tai muiden sidosryhmien edustajille olennaista haittaa.*

- Onko kysymyksessä säännös, jonka noudattamista koskevalla tiedolla on merkitystä omistajien ja muiden sidosryhmien päätöksenteon kannalta siten, että tieto voisi vaikuttaa näiden arvioon tilinpäätöksen antaman kuvan oikeellisuudesta ja riittävydestä sekä niistä toimenpiteistä, joihin tilinpäätöstietojen perusteella on aiheetta.

- Onko kysymyksessä säännös, jonka noudattamisen merkitys tarkastuksen kohteena olevan yhteisön tai sen johtohenkilöiden toiminnan kannalta on olosuhteiden perusteella olennaisen tärkeä etenkin toiminnan jatkumisen edellytysten arvioimisen kannalta."

Tilintarkastajan on huomautettava tilintarkastuskertomuksessa, jos yhteisön tai säätiön yhtiömies, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsen, puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja tai muu vastuuvollinen on:

1) syylistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä tai säätiötä kohtaan; tai

2) rikkonut yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjystä, yhtiösopimusta tai sääntöjä.

...”

Lainkohta on pysynyt sisällöllisesti samana vuoden 1994 tilintarkastuslaista lähtien myöhemmistä lakiuudistuksista huolimatta. Toimintakertomuksen sisältöä kuvataan kattavasti hallituksen esityksessä HE 1993/295 vp (s. 34), ja sen hallinnon tarkastukseen liittyvää osiota voidaan pitää yhä merkityksellisenä, vaikka muistutus on myöhemmin korvattu huomautuksella:

”Pykälän 2 momentin mukaan tilintarkastajan tulisi tilintarkastuskertomuksessaan esittää muistutus, jos tässä lainkohdassa tarkoitetut vastuuvolliset ovat mahdollisesti aiheuttaneet vahinkoa yhteisölle, josta seuraa vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä kohtaan. Tilintarkastajan tulee esittää muistutus myös sellaisessa tilanteessa, jossa vastuuvollinen on tarkastetun tilikauden aikana rikkonut yhteisöä koskevan lain tai säätiölain säännöksiä taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjestyksen, yhtiösopimuksen tai sääntöjen määräyksiä vastaan. Tyhjentävää luetteloa säännöksistä ja määräyksistä, joiden noudattamista tilintarkastajan tulisi valvoa, ei voida laatia. Tällaisia olisivat lisäksi ainakin kirjanpitolainsäädännön ja arvopaperimarkkinalainsäädännön säännökset ja määräykset sekä esimerkiksi kavallusta koskevat rikoslain säännökset. Tilintarkastajien tulisi tilanteen mukaan valvoa myös verosäännösten ja esimerkiksi erilaisten avustussäännösten sekä luvanvaraista elinkeinoa harjoittavaa oikeushenkilöä koskevien toimialarajoitusten noudattamista. Tilintarkastaja voi yleensä arvioida toiminnan lainmukaisuutta lähinnä vain kirjanpito- ja pöytäkirja-aineiston pohjalta. Tilintarkastajalta ei yleisen elämäkokemuksen mukaan voida kuitenkaan edellyttää niin syvällistä kohteen tuntemusta, että hänen tulisi ilman erityistä syytä esimerkiksi tiettyjen tuotantokustannuserien pienuuden perusteella epäillä tarkastettavan yrityksen rikkovan toimintaa koskevia ympäristönormeja.

Vahingonkorvausvelvollisuutta tulisi arvioida osakeyhtiössä ja osuuskunnassa myös vähemmistönsuojan ja osakkaansuojan kannalta. Tällöin tulisi arvioida, onko esimerkiksi osakeyhtiölain yleislausekkeiden vastaisella teolla annettu osakkaalle tai yhtiön ulkopuoliselle oikeudetonta etua toisten osakkaiden kustannuksella. Avoimessa yhtiössä ja kommandiittiyhtiössä oikeudettoman edun antamista vastaava vahinko voi aiheutua esimerkiksi toiselle yhtiömiehelle.

Tilintarkastaja esittäisi momentin tarkoittaman muistutuksen vain niissä tilanteissa, joissa siihen on aihetta. Muistutus on perusteltava. Muistutuksen antaminen voi johtaa 1 momentin 5 kohdan tarkoittamaan kielteiseen vastuuvapauslausumaan, jos vastuuvollisen teko tai laiminlyönti on aiheuttanut mahdollisen vahingonkorvausvelvollisuuden yhteisöä tai säätiötä kohtaan. Muistutuksen antamisen edellytykset tulevat ilmi hyvän tilintarkastustavan edellyttämän laajuuden mukaisessa tilintarkastuksessa. Tilintarkastajan on tässäkin kiinnitettävä huomiota oleellisuuden huomioon ottamiseen. Tilintarkastajan ei tule antaa muistutusta yhteisön tai säätiön kokoon tai vahingonkärsijän olosuhteisiin nähden vähäisten rikkomusten tai laiminlyöntien johdosta. Tilintarkastajan muistutus voi olla myös kannanotto vahingonkorvauskanteen nostamisen edellytyksiin. Muistutusta ei voi esittää sellaisen yhteisön tai säätiön edustajan toiminnasta, joka sen toimintaa sovellettavan lain perusteella ei ole vastuuvollinen.”

Vuoden 2006 tilintarkastuslain hallituksen esityksessä (HE 194/2006 vp, s. 39-40) samasta lainkohdasta todetaan seuraavaa:

”Pykälän 4 momentti vastaa voimassa olevaa 2 momenttia sanamuodollisesti täsmennettynä. Täsmennykset eivät merkitse säännöksen asiallista muuttamista. Säännöksestä poistuisi termi ”muistutus”, koska se ei kuvaa neutraalisti tilintarkastajan tehtävää. Ehdotuksen mukaan tilintarkastajan tulisi huomauttaa tilintarkastuskertomuksessa asiasta, jolloin asian merkityksen arviointi jäisi yhtiökokoukselle tai muulle vastaavalle toimielimelle, jolle tilintarkastuskertomus osoitetaan.

Säännös koskee ensinnäkin (1 kohta) lainkohdassa tarkoitettujen henkilöiden tekoja tai laiminlyöntejä, joista saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhteisöä tai säätiötä kohtaan.

Momentin 2 kohdan mukaisesti tilintarkastajan tulisi voimassa olevaa säännöstä vastavasti ilmoittaa tilintarkastuskertomuksessa myös siitä, että säännöksessä tarkoitettu henkilö on rikkonut yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjestyksen, yhtiösopimusta tai sääntöjä. Kuten nykyäänkin, asianomaisten yhteisö- ja säätiölakien ohella tilintarkastajan tulisi valvoa ainakin kirjanpito- ja arvopaperimarkkinalainsäädännön, verosäännösten ja rikoslain kavallusta koskevien säännösten noudattamista. Tyhjennettävää luetteloa niistä säännöksistä, joita tilintarkastajan tulisi valvoa, ei voida laatia. Lisäksi valvottavat säännökset ovat osin toimialakohtaisia. Tilintarkastuksen suorittamiseen liittyvästä yleisestä olennaisuusperiaatteesta seuraa, ettei vähäisestä säännöksen rikkomisesta, kuten myöhemmin oikaistusta rekisteri-ilmoituksen laiminlyömisestä, aiheutuisi ilmoitusvelvollisuutta. Ehdotetun 2 kohdan nojalla tilintarkastajan tulisi ilmoittaa muun muassa siitä, että osakeyhtiölain 1 luvun 7 §:n mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta on loukattu. Tilintarkastuskertomuksessa tulisi olla 2 kohdassa tarkoitettu ilmoitus myös, jos yhtiön varojen jako aiheuttaisi osakeyhtiölain 13 luvun 2 §:n mukaisesti yhtiön maksukyvyttömyyden.”

Myöhempien lakimuutosten yhteydessä ko. lainkohdan sisältöä ei ole enää selostettu.

Hallinnon tarkastukseen voidaan katsoa liittyvän myös TTL:n 3 luvun 5 §:n 7 momentti:

”Tilintarkastuskertomuksessa on annettava tarpeelliset lisätiedot seikoista, joihin tilintarkastaja kiinnittää erityistä huomiota sekä tiedot seikoista, jotka voivat antaa olennaista aihetta epäillä yhteisön tai säätiön kykyä jatkaa toimintaansa. ...”

Kohdassa on kyse lisätietojen antamisesta ja *going concern* -periaatteesta, joka liittyy tiiviisti OYL:n mukaisiin laittomiin varojenjakoihin ja osakepääoman menettämisen ilmoittamatta jättämiseen, joista on mainittava tilintarkastuskertomuksessa jo TTL:n 3:5.5-momentin nojalla.

Käytännössä hallinnon tarkastuksen sisällön ja siihen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden voidaan katsoa määrittävän yleisen tilintarkastuksissa noudatettavan olennaisuusperiaatteen, ja ääritilanteissa, mikäli jokin rikkomus on niin merkittävä, että se uhkaa kohdeyhteisön edellytyksiä jatkaa toimintaansa, myös *going concern* -periaatteen kautta.

Yhtenä puutteena TTL:n 3:5.5-momentissa voidaan pitää kohdan sanamuotoja. Tilintarkastajalla ei yleensä ole oikeudellista koulutusta, mutta hänen edellytetään kuitenkin arvioivan onko henkilö ”syyllistynyt” eri tekoihin, taikka ”rikkonut” jotain sääntöä mikä ei välttämättä liity suoraan tilintarkastukseen. Liian epämääräinen sanamuoto olisi kuitenkin hankala sen takia, että se saattaisi johtaa asiasta mainitsemiseen varmuuden vuoksi tilintarkastuskertomuksessa, vaikka sille ei olisikaan tosiasiassa perustetta. Siitä vuorostaan voisi aiheutua kohdeyhtiölle merkittävää haittaa ja vahinkoa. Nykyisten sanamuotojen muokkaamista vähemmän juridista arviointia edellyttäväksi voidaan kuitenkin pitää perusteltuna (ii-vaihtoehto). Myös vastuun rajaaminen ”vahingonkorvaus”-tilanteisiin voidaan pitää ongelmallisena siihen liittyvien juridisten kysymysten takia.

Eräänä mahdollisena kehityskohteenä nykykäytännössä voidaan pitää sitä, että mikäli tilintarkastajalla ei ole huomauttamista TTL:n 3:5.5-momentin nojalla, hän ei lausu asiasta mitään. Mikäli tilintarkastaja kohdeyhtiön tilintarkastuskertomuksessa selostaisi esim. mitä hän on hallinnon osalta tarkistanut, jotta hän pystyy toteaa-

maan että raportoitavaa ko. kohdan nojalla ei ole, voisi se pienentää eri etujärjestöjen mainitsemaa odotuskulua ulkopuolisten odotusten ja käytännön välillä. Täysin tyhjentävää luettelo tilintarkastajan ei olisi tarkoituksenmukaista antaa, mutta hän voisi ainakin antaa jonkinlaisen selostuksen siitä, että hän on tarkistanut TTL:n 3:5.5-momentin kannalta olennaiset hallintoon liittyvät seikat, jotta hän voi kohdullisesti edellyttävällä varmuudella lausua, ettei ko. kohdan tarkoittamaa huomautettavaa ole.

Mikäli hallinto poistettaisiin tilintarkastuksen kohteesta (iii-vaihtoehto), tilintarkastajan TTL:n 3:5.5-momentin mukainen ilmoitusvelvollisuus syntyisi lakia lukiessa saatavan käsityksen mukaan lähtökohtaisesti vain kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksessa huomattavista seikoista. Koska tilintarkastuksen kohde olisi pelkästään kirjanpito ja tilinpäätös, ei ilmoitusvelvollisuuskään voisi syntyä muun kuin näiden tarkastamisen yhteydessä havaittavista ongelmista, mikäli muuta ei nimenomaan lainkohdassa tai sen perusteluissa/ohjeessa edellytettäisi. Tämä kaventaisi ainakin teoriassa TTL:n 3:5.5-momentin mukaisen ilmoitusvelvollisuuden sisältöä. Vanhojen hallituksen esitysten perustelujen mukaan TTL:n 3:5.5-momentin mukainen laillisuusvalvonta voidaan tehdä lähinnä vain kirjanpito- ja pöytäkirja-aineiston nojalla, mutta ko. perusteluiden ei kuitenkaan voida katsoa yksinään luovan velvoitetta esim. pöytäkirjojen tarkistamiseen, mikäli hallinto poistettaisiin tilintarkastuksen kohteesta²¹. Lisäksi, käytännössä mm. ISA-standardit sisältävät hallinnon tarkastuksen kaltaisia toimenpiteitä, kuten muistion 3.2-luvussa selostetaan. Näin ollen ilmoitusvelvollisuus voisi syntyä, mikäli rikkomus/vahinko olisi tullut huomata ISA-standardien mukaisia tarkistustoimenpiteitä tehdessä. Hallinnon tarkastukseen liittyvät ISA-standardit eivät kuitenkaan ole identtisiä TTL:n hallinnon tarkastuksen painopisteiden kanssa, ja ISA-standardit ovat kirjoitettu suuryritysten tilintarkastusta ajatellen, kun taas TTL ja sen 3:5.5-momentti koskee vuorostaan varsin erityyppisiä toimijoita²². ISA-standardit eivät esimerkiksi kattavasti edellytä sitä, että OYL:n säännöksiä johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuudesta ja yhdenvertaisuusperiaatteesta on noudatettu yhtiön toiminnassa. Näin ollen lainsäätäjän ja/tai jonkin muun

21 Perustelut ovat kirjoitettu aikana, jolloin hallinto on kuulunut tilintarkastuksen kohteeseen.

22 Kansainvälisistä suuryhtiöistä mikroyrityksiin, säätöihin ja muihin voittoa tavoittelemattomiin yhteisöihin.

tahon olisi syytä täsmentää TTL:n 3:5.5-momentin edellyttämien selvitystoimenpiteiden sisältöä, mikäli päädyttäisiin iii)-vaihtoehtoon²³.

Hallinnon tarkastukseen liittyvä vahingonkorvausvastuu (TTL 10:9)

Hallinnon tarkastuksen sisältöön linkittyä keskeisesti myös TTL:n vahingonkorvaussäännös:

”9 § (12.8.2016/622)

Vahingonkorvausvelvollisuus

Tilintarkastaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua tehtävää suorittaessaan aiheuttanut tahallisesti tai huolimattomuudesta yhteisölle tai säätiölle. Sama koskee vahinkoa, joka tätä lakia, yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhtiöjärjestystä, sääntöjä tai yhtiösopimusta rikkomalla on aiheuttanut yhteisön osakkaalle, yhtiömiehelle tai jäsenelle taikka muulle henkilölle. Tilintarkastaja vastaa myös vahingosta, jonka hänen apulaisensa tahallisesti tai huolimattomuudesta on aiheuttanut.

Edellä 1 momentista poiketen tilintarkastaja on velvollinen korvaamaan 4 luvun 8 §:n 2 momentissa 1 kohdassa tarkoitettua Euroopan unionin tilintarkastusasetuksen 7 artiklan mukaisella ilmoituksella aiheutetun taloudellisen vahingon ainoastaan, jos tilintarkastaja on aiheuttanut vahingon antamalla tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta virheellisiä tietoja epäilyn perusteena olevista seikoista.

Jos tilintarkastajana on tilintarkastusyhteisö, vahingosta vastaavat yhteisö sekä se, jolla on päävastuu tilintarkastuksen toimittamisesta.

Vahingonkorvauksen sovittelusta sekä korvausvastuun jakaantumisesta kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken säädetään vahingonkorvauslaissa.”

Vahingonkorvausvelvollisuutta koskeva pykälä on muuttunut ja kehittänyt lakiuudistusten yhteydessä, mutta sen keskeiset osiot ovat säilyneet.

Hallituksen esityksessä HE 295/1993 vp tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuutta selostetaan mm. seuraavasti:

”44 §. Vahingonkorvausvelvollisuus. Koska ehdotettuun lakiin sisältyisivät vastaisuudessa keskeiset yhteisöjen ja säätiöiden tilintarkastusta koskevat säännökset, on perusteltua sää-

²³ ”hallinnon tarkastuksesta tulisi luopua ja tilintarkastuslain 3 luvun säännökset sekä relevantti muu lainsäädäntö tarkistaa sen toteuttamiseksi”

tää laissa myös tilintarkastajan vahingonkorvausvastuusta. Pykälän esikuvana on käytetty osakeyhtiölain 15 luvun 2 §:ää, jota on sovellettu esimerkiksi laiminlyöntiin raportoida yhtiön johtoon kuuluvan henkilön väärinkäytöksistä tai salassapitovelvollisuuden rikkomiseen. Kysymyksessä on korvaussäännösten tekninen yhdenmukaistaminen. Ehdotetulla pykälällä ei ole tarkoitus muuttaa syntynyttä oikeuskäytäntöä.

Pykälän 1 momentin mukaan tilintarkastaja on ensinnäkin velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimessaan tahallisesti tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhteisölle tai säätiölle. Momentin toisen lauseen mukaan sama koskee vahinkoa, jonka tilintarkastaja on aiheuttanut ehdotetun lain taikka yhteisöä tai säätiötä koskevan lain, yhtiöjärjestyksen, sääntöjen tai yhtiösopimuksen vastaisella menettelyllä yhteisön osakkaalle, yhtiömiehelle tai jäsenelle tai muulle henkilölle. Yhteisöä tai säätiötä koskevalla lailla tarkoitetaan tilintarkastuksen kohteena olevasta yhteisöstä tai säätiöstä annettua asianomaista lakia, esimerkiksi osakeyhtiölakia ja osuuskuntalakia. ... Korvausvelvollisuus koskisi vahingon aiheuttamista tilintarkastajan toiminnassa, johon lakia 1 §:n 1 momentin perusteella sovelletaan. ..."

Hallituksen esityksessä HE 194/2006 vp lainkohtaa ei ole selostettu sen pysyessä ennallaan. Vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä lisättiin joitakin kohtia vahingonkorvaussäännökseen, mutta ko. lainkohtaa koskeva vahingonkorvausvastuu ei muuttunut.

Käytännössä vahingonkorvausvelvollisuutta ei voine seurata muun kuin selkeän velvoitteen rikkomisesta ja siitä aiheutuneesta vahingosta. Hallinnon tarkastuksen laiminlyönnin ja siitä aiheutuvan vahingon korvaaminen toteutunee lähinnä siihen liittyvän raportointivelvollisuuden laiminlyönnin yhteydessä. Mikäli hallinnossa olisi merkittäviä puutteita, niistä tulisi informoida juuri tilintarkastuskertomuksessa TTL:n 3:5.5-momentin nojalla, ja esim. yhtiön osakkaiden tehtäväksi jäisi puutteen merkityksen arvioiminen ja mahdollisesti siihen reagoiminen. Tilintarkastaja voi huomauttaa yhtiön johdolle pienemmistä puutteista yhtiön hallinnossa ilman, että tilintarkastuskertomukseen liittyvä raportointikyynnys ylittyisi (TTL 3:7), mutta koska kyseessä ei ole varsinainen velvoite, laiminlyönnistä huomauttaa pienestä puutteesta ei voine yleensä aiheutua vahingonkorvausvastuuta.

Huomioitavaa on, että keskeinen vastuu esim. yhtiön toiminnan lainmukaisuudesta ja mm. yhtiöjärjestyksen noudattamisesta on yhtiön johdolla, eli hallituksella ja mahdollisella toimitusjohtajalla OYL:n säännösten nojalla. Mikäli johto rikkoo velvoitteitaan, josta aiheutuu vahinkoa yhtiölle tai muille osakkaille, on se OYL:n (22 luku) nojalla vahingonkorvausvastuussa. Tämä on lähtökohta riippumatta siitä,

mitä tilintarkastaja toteaa tai on voinut todeta. Se, onko tilintarkastajan laiminlyönti itsenäinen vahinkoa aiheuttanut ja tilintarkastajan vastuuseen johtava seikka, arvioidaan kuitenkin TTL:n ja yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden nojalla. Tilintarkastajan roolina on toimia lisävarmistuksena sille, ettei yhtiön johto syyllisty rikkomuksiin, ja jos syyllistyy, tulisi sen ilmetä tilintarkastuskertomuksessa. Käytännössä tilintarkastajalla ei kuitenkaan ole samanlaista velvollisuutta ja mahdollisuutta tuntea yhden kohdeyhtiön toimintaa ja arvioida päätöksiä kuin yhtiön johdolla. Tilintarkastajan TTL:n mukaiset velvollisuudet ja erityisesti vahingonkorvausvastuu hallinnon tarkastuksen osalta ei voine sisältää muuta kuin velvollisuuden huomata rikkomukset, jotka hyvän tilintarkastustavan mukaisen laajuuden ja tarkkuuden mukaisella toiminnalla on mahdollista huomata, ja ilmoittaa niistä tilintarkastuskertomuksessa. Johdon vastuu tuntea yhtiön toimintaa ja edistää sitä on OYL:n nojalla laajempi.

Korkeimman oikeuden tilintarkastusta koskevissa ratkaisuisissa on joitakin kertoja ollut esillä tilintarkastajan velvollisuus reagoida lain rikkomiseen yleisten velvollisuuksiensa rajoissa ja mainita rikkomuksista tilintarkastuskertomuksessa. Vahingonkorvausvastuu on saattanut kohdistua sekä johtoon että tilintarkastajiin, mikäli molemmat tahot ovat rikkoneet omaa toimintaansa koskevia säännöksiä ja molemmat rikkomukset ovat olleet syy-yhteydessä vahinkoon. Vastuu on myös voinut olla yhteisvastuullista, vaikka vastuun aiheuttama säännöstö on eri.

Korkein oikeus on käsitellyt tilintarkastajan vahingonkorvausvastuuta mm. seuraavissa tapauksissa, jotka liittyvät vuositilintarkastukseen ja tilintarkastajan yleisiin velvollisuuksiin:

- KKO:2008:115: säätiön tilintarkastuskertomuksessa olisi pitänyt raportoida johdon perusteettomista nostoista säätiön varoista, ja laiminlyönti toimia näin johti vahingonkorvausvastuuseen. Korkein oikeus otti kantaa hallinnon tarkastukseen ja sisäisen valvontajärjestelmän puutteen merkitykseen,

arvioitaessa tilintarkastuksessa tarvittavaa laajuutta.²⁴ Kyseisessä ratkaisussa sekä säätiön johdon että tilintarkastajan toimintaa rasitti merkittäviä puutteita.

- KKO:1999:118: tilintarkastuskertomuksessa olisi pitänyt raportoida osakeyhtiölain vastaisesta lähipiirilainasta, mutta syy-yhteys tilintarkastajan toiminnan ja vahingon osalta ei täytynyt, jolloin korvauskanne tilintarkastajan osalta hylättiin.
- KKO:1992:98: tilintarkastuskertomuksessa olisi pitänyt raportoida osakeyhtiölain vastaisesta omien osakkeiden lunastamisesta ja lähipiirilainasta, ja laiminlyönti toimia näin johti vahingonkorvausvastuuseen. Ratkaisusta käy hyvin ilmi millä perusteilla tilintarkastajalle saattaa aiheutua vahingonkorvausvastuu²⁵.
- KKO:1991:13: tilintarkastuskertomuksessa olisi pitänyt raportoida laiminlyönnistä asettaa yhtiö osakeyhtiölain edellyttämään ns. pakkoselvitystilaan, mutta laiminlyönti toimia näin ei kuitenkaan johtanut vahingonkorvausvastuuseen, sillä laiminlyönti ei ollut syy-yhteydessä tavarantoinnituksen luottotappioon (sopimuskumppani ei ollut yrittänyt perehtyä tilintarkastuskertomuksiin vaikka oli tiennyt maksuvaikeuksista, ja yhtiö oli

24 "6. Tilintarkastajan on siis tarkastettava säätiön tilikauden kirjanpito ja tilinpäätös sekä hallinto hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa selvittääkseen, antaako tilinpäätös totuudenmukaisen kuvan säätiön toiminnasta ja taloudellisesta asemasta tilikauden päättyessä. Kirjanpidon osalta on varmistuttava siitä, että kirjanpitoa on pidetty kirjanpitolain säännösten mukaisesti ja että kirjanpito tuottaa oikeaa tietoa tilinpäätöksen laatimista varten. Tilintarkastajan tulee riittävässä laajuudessa varmistua siitä, että kirjanpitoon kirjatut liiketapahtumat ovat aitoja ja että tositteet täyttävät kirjanpitolain vaatimukset. Tilintarkastuksen laajuuteen ja sisältöön vaikuttaa se, miten säätiön hallinnon ja varainhoidon sisäisestä valvonnasta on huolehdittu. Tilintarkastajan on kiinnitettävä huomiota myös säätiön organisaation ja valvontajärjestelmien puutteisiin, ja hallinnon tarkastuksessa on tarpeen siihen ilmaantuessa arvioitava hallituksen ja muiden toimielinten toiminnan laillisuutta.

7. Muista yhteisöistä poiketen säätiöissä ei ole sellaista omistajatahoa tai jäsenistöä, joka valvoisi säätiön hallituksen ja muiden toimielinten toimintaa. Tämä on omiaan korostamaan asianmukaisen ja riippumattoman tilintarkastuksen merkitystä säätiöiden valvonnassa."

25 "Osakeyhtiölain 10 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan B:n ja C:n on pitänyt hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa tarkastaa tilinpäätös ja kirjanpito sekä yhtiön hallinto. Näin tehdessään tilikaudelta 1985 heidän on pitänyt havaita sekä vapaan oman pääoman puute 31.12.1985 että hallituksen kokouspöytäkirjaan 28.12.1985 merkitty ja tilinpäätöksen taseesta ja sen lisätiedoista ilmenevä päätös osakkeiden lunastamisesta. Tästä heidän olisi pitänyt päätellä, että tuo päätös ilmeisesti oli vastoin osakeyhtiölakia ja saattoi aiheuttaa vahingonkorvausvelvollisuuden, ja sen vuoksi tehdä tästä muistutus tilintarkastuskertomuksessa päätöksen täytäntöönpanon estämiseksi tai mahdollisen täytäntöönpanon peruuttamiseksi ja maksetun lunastuksen takaisin perimiseksi A:lta. Koska A:lla ainakin vielä 26.11.1987 on ollut ulosmittauskelpoista omaisuutta, B ja C ovat laiminlyömällä tämän velvollisuutensa osaltaan tuottamuksesta aiheuttaneet X Oy:lle edellä mainitun 167.924,30 markan vahingon, jonka he osakeyhtiölain 15 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla myös ovat velvolliset korvaamaan konkurssipesälle."

jatkanut toimintaansa vaikka johtoa oli suullisesti informoitu laittomasta tilanteesta).

TTL:iin sisältyy myös rangaistussäännös (10:10), jossa tilintarkastusrikkomuksena rangaistavaksi on määrätty tilintarkastuskertomuksen tekemisen laiminlyönti tai virheet/laiminlyönnit sen teossa. Rikoslakiin (39/1889) sisältyy vuorostaan säännös tilintarkastusrikoksesta (30:10 a), joka myös liittyy tilintarkastuskertomuksen laadintaa koskeviin laiminlyönnteihin. Mainitut rangaistussäännökset korostavat TTL:n 3:5.5-momentin merkitystä hallinnon tarkastusta arvioidessa.

Lisäksi, hallinnon puutteellisesta tarkastuksesta saattaa seurata myös muita TTL:n mukaisia seuraamuksia tilintarkastajalle, vaikka varsinainen raportointivelvollisuus ja siihen liittyvä vahingonkorvauskynnys ei olisikaan ylittynyt (esim. pöytäkirjojen tarkistamatta jättäminen, joka huomattaisiin tilintarkastusvalvonnan suorittamassa laaduntarkastuksessa tai valvontamenettelyssä).

Hallinnon tarkastukseen liittyy määrätynlaista punnintaa ja rajanvetoa, joka erottaa sen esim. tilinpäätöksen tarkastuksesta. Tähän liittyy myös se tosiasia, että hallinnon tarkastusta ei ole laissa tai muussa ohjeistuksessa määriteltä. Tästä johtuen myöskään tilintarkastustoimenpiteiden varmentaminen hallintoa koskevin osin ei ole yhtä yksiselitteistä. Tilintarkastajilla on ymmärrettävästi huoli siitä, että epäselvässä tilanteessa he päätyisivät toimimaan tavalla, josta saattaisi seurata vahingonkorvausvelvollisuus. Huomioiden vahingonkorvauksen yleiset edellytykset Suomessa, ja edellä mainitut KKO:n ratkaisut tilintarkastajien vahingonkorvausvastuusta, hallinnon tarkastuksen laiminlyönnistä seuraava vahingonkorvaus näyttäisi kuitenkin ajankohtaistuvan ainoastaan tapauksissa, joissa yhteisön johto on toiminut selvästi lainvastaisesti (esim. laitton varojenjakoa, osakepääoman menettämisen ilmoittamatta jättäminen), eikä tilintarkastaja ole havainnut rikkomuksia, tai ainakaan raportoinut asiasta tilintarkastuskertomuksessa. Huomioiden tilintarkastajia koskevat ammattieettiset periaatteet²⁶, tilintarkastaja ei käytännössä voi suorittaa tilintarkastusta puhtaana varmennustoimeksiantona. Tilintarkastajalta edellytetään tiettyä valppautta, jota ei ole mahdollista ns. varmentaa. Sääntelyllä ei voida käytännössä

26 TTL:n 4 luvun 1 §: ”Tilintarkastajan on suoritettava tässä laissa tarkoitetut tehtävät ammattitaitoisesti, rehellisesti, objektiivisesti ja ammatillinen kriittisyys säilyttäen sekä huolellisesti yleinen etu huomioon ottaen.”

varautua kaikkiin eteen tuleviin tilanteisiin. Myös kirjanpidon tarkastukseen liittyy osittain samanlaisia piirteitä.

Millään aiemmin esitetyistä toimenpidevaihtoehdoista (i-iii) ei olisi merkittäviä vaikutuksia nykyisin käytössä olevien seuraamusten määräämiseen edellyttäen, että sääntöjen vastaisuudet olisivat selkeästi huomattavissa lakisääteisen tilintarkastuksen yhteydessä. Vahingonkorvaus ja rikosvastuu ajankohtaistuvat lähinnä tilintarkastuskertomusta koskevissa virheellisyyksissä (TTL:n 3:5.5-momentti), ja KKO:n ratkaisujen pohjalta esim. vahingonkorvausvastuu on seurannut vain keskeisten puutteiden ilmoittamatta jättämisestä, jotka mahdollisesti huomattaisiin jo pelkän tilinpäätös- ja kirjanpitomateriaalin pohjalta. Muiden TTL:n mukaisten seuraamusten käyttöön saattaisi vaikuttaa esitetty iii)-vaihtoehto²⁷.

Hallinnon tarkastus erityislainsäädännössä

TTL:n soveltamisalaan kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä koskevassa lainsäädännössä saattaa olla erityissäännöksiä myös tilintarkastuksesta, jotka joko osin korvaavat tai täydentävät TTL:ia. TTL voi soveltua myös sen varsinaisen soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä kohteissa, mikäli niitä koskevissa erityislaissa näin säädetään (esim. Kansaneläkelaitos).

Asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) ("AOYL") 9 luvussa on erityissäännöksiä toiminnantarkastuksesta, joka on riittävää pienemmissä yhtiöissä (alle 30 huoneistoa). Isompien taloyhtiöiden tilintarkastuksessa sovelletaan TTL:ia. Toiminnantarkastuksen sisällön määritelmä poikkeaa TTL:n vastaavasta, ja ilmoitusvelvollisuuteen ei sisälly muun lain rikkominen kuin AOYL:n. AOYL:n 9 luvun 9 §:ssä säädetään toiminnantarkastuksen sisällöstä seuraavaa:

"Toiminnantarkastus sisältää yhtiön talouden ja hallinnon tarkastuksen yhtiön toiminnan laadun ja laajuuden kannalta riittävällä tavalla."

Edelleen 9 luvun 10 §:n 4 momentissa säädetään ilmoitusvelvollisuudesta toiminnantarkastuskertomuksessa mm., että:

²⁷ "hallinnon tarkastuksesta tulisi luopua ja tilintarkastuslain 3 luvun säännökset sekä relevantti muu lainsäädäntö tarkistaa sen toteuttamiseksi"

”Toiminnantarkastajan on huomautettava toiminnantarkastuskertomuksessa, jos tarkastuksessa on ilmennyt, että yhtiön hallituksen jäsen, puheenjohtaja, varapuheenjohtaja taikka isännöitsijä on:

1) syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus yhtiötä kohtaan; tai

2) rikkonut tätä lakia tai yhtiöjärjestystä.”

AOYL:iin sisältyy myös vastaavanlaiset vahingonkorvaussäännökset kuin TTL:iin. Tilintarkastajan vastuun osalta viitataan suoraan TTL:n 10 luvun 9 §:ään, toiminnantarkastajan vastuusta säädetään vuorostaan AOYL:n 24 luvun 5 §:ssä²⁸. Toiminnantarkastajan vastuusäännös muistuttaa sekä johdon vastaavaa säännöstä että TTL:n 10 luvun 9 §:ää.

Osuuskuntalaki (421/2013) sisältää niin ikään erityissäännöksiä tilintarkastuksesta. Osuuskunnalla on lähtökohtaisesti oltava toiminnantarkastaja, mikäli osuuskunnalla ei ole velvollisuutta valita tilintarkastajaa. Toiminnantarkastuksesta säädetään seuraavaa (7:10):

”Toiminnantarkastus sisältää osuuskunnan talouden ja hallinnon tarkastuksen osuuskunnan toiminnan laadun ja laajuuden kannalta riittävällä tavalla.”

Toiminnantarkastuskertomuksen sisällöstä säädetään (7:11) mm., että:

”Toiminnantarkastajan on huomautettava toiminnantarkastuskertomuksessa, jos tarkastuksessa on ilmennyt, että osuuskunnan hallituksen jäsen, puheenjohtaja, varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja on:

1) syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus osuuskuntaa kohtaan; tai

2) rikkonut tätä lakia tai osuuskunnan sääntöjä.”

28 AOYL:n 24 luvun 5 §:”Toiminnantarkastaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on tehtäväänsä suorittaessaan aiheuttanut yhtiölle tahallisesti tai huolimattomuudesta. Toiminnantarkastajan on korvattava myös vahinko, jonka hän on tehtävässään muuten tätä lakia tai yhtiöjärjestystä rikkomalla tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle, osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle.

Jos vahinko on aiheutettu rikkomalla tätä lakia muulla tavalla kuin pelkästään rikkomalla 1 luvun säännöksiä toiminnan keskeisistä periaatteista tai jos vahinko on aiheutettu rikkomalla yhtiöjärjestyksen määräystä, vahinko katsotaan aiheutetuksi huolimattomuudesta, jollei menettelystä vastuussa oleva osoita menetelleensä huolellisesti.”

Säätiölaissa (487/2015) viitataan tilintarkastuksen osalta TTL:iin, mutta säätiölakiin sisältyy joitakin erityissäännöksiä, mm. tilintarkastuskertomuksen tietojen osalta²⁹.

Yhdistyslaissa (503/1989) viitataan niin ikään TTL:n määräyksiin tilintarkastuksesta, mutta siihen sisältyy myös joitakin erityissäännöksiä. Esim. toiminnantarkastuksesta ja siihen liittyvästä kertomuksesta säädetään 6 luvun 38 a §:ssä seuraavaa:

”Toiminnantarkastajan on tarkastettava yhdistyksen talous ja hallinto yhdistyksen toiminnan edellyttämässä laajuudessa sekä annettava tarkastuksesta kirjallinen toiminnantarkastuskertomus tilinpäätöksestä päättävälle yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukselle. Jos tarkastuksessa on ilmennyt, että yhdistykselle on aiheutunut vahinkoa tai tätä lakia tai sääntöjä on rikottu, siitä on mainittava tarkastuskertomuksessa.”

Hallinto sisältyy tilintarkastuksen kohteeseen erityissäännösten nojalla myös mm. lainanjyvästöissä ja siemenrahastoissa, asianajajayhdistyksissä, hypoteekkiyhdistyksissä, kiinteistöjen yhteisalueen osakaskunnissa, vakuutus-kassoissa, kirkon hallinnossa, asumisoikeusyhdistyksissä, valtion asuntorahastossa, valtiontakuurahastossa, kuntien takauskeskuksessa, säästöpankeissa sekä yhteismetsissä.

Kuntalaki (410/2015) sisältää erityissäännökset kunnan tilintarkastuksesta. Lisäksi sovelletaan julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annettua lakia (1142/2015) ja osittain tilintarkastuslakia. Kuntalain 123 §:n mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti; antavatko kunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös tilinpäätöksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta; ovatko valtionosuuksien perusteista annetut tiedot oikeita ja onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Koska kunnalta puuttuu varsinainen omistaja, veronmaksajan intressiä on valvottava myös muilla keinoin, kuin vain kuntalaisten käytössä olevien oikaisuvaatimusten, valitusten tai kanteluiden avulla.

29 Säätiölain 4 luvun 2 §:n 2 momentti: *”Tilintarkastuslaissa säädetyn lisäksi tilintarkastuskertomuksessa on oltava lausunto siitä, onko säätiön tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa annettu säätiön toiminnasta tilikaudella tiedot, jotka ovat olennaisia säätiön tarkoitusta ja toimintamuotoja koskevien sääntömääräysten noudattamisen arvioimiseksi, ja onko säätiön toimielinten jäsenille säätiön ja sen tytäryhteisön ja -säätiön suorittamia palkkioita ja korvauksia pidettävä tavanomaisina.”*

TTL:n 3 luvun 3 §:n tarkoittamia kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja ei sovelleta kuntien tilintarkastuksessa.

Myös uudet maakunnat tulevat noudattamaan kuntien tapaan soveltuvin osin kirjanpitolainsäädäntöä ja *maakuntalakiin* tullaan sisällyttämään säännökset talouden ja hallinnon tarkastuksesta.

Kuntien lisäksi on yli 20 muuta tilintarkastusvelvollista julkisoikeudellista toimijaa, ja toisin kuin kuntien osalta näiden hallinnon tarkastamisesta ei erikseen säädetä erityislaissa vaan hallinnon tarkastus on kansallisessa sääntelyssä pelkästään tilintarkastuslain varassa. Tällaisia toimijoita ovat muun muassa *Kela*, *työttömyyskassat* ja *Yleisradio*³⁰. Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta on huomattavasti TTL:ia suppeampi, eikä siinä määritellä esim. tilintarkastuksen kohdetta lainkaan ja tilintarkastuskertomustakin säännellään hyvin yleisluontoisesti.

Edellä ja jäljempänä esitetystä iii)-vaihtoehdosta seuraisi, että toiminnantarkastajan velvoitteita olisi harkittava uudelleen (koskisiko häntä yhä velvollisuus tarkistaa myös hallintoa) tai tilintarkastajan suorittaman tilintarkastuksen laajuutta olisi täydennettävä erityissäännöksin niissä yhteisöissä, joissa lain mukaan voi olla toiminnantarkastaja. Muiden julkisoikeudellisten toimijoiden erityislainsäädäntöä olisi todennäköisesti myös täydennettävä niin, että myös hallinto kuuluisi tilintarkastuksen kohteeseen. Muilla vaihtoehdoilla ei olisi vaikutusta erityislainsäädäntöön, mikäli "vahingonkorvaus"-sanamuotoa ei päädyttäisi muuttamaan 3.8-luvussa esitetyllä tavalla. Mikäli sitä muutettaisiin "korvausvastuuksi", olisi mahdollisesti erityislainsäädäntöäkin korjattava tältä osin.

30 Kelan osalta tilintarkastuslain soveltumisesta määrätään erikseen laissa kansaneläkelaitoksesta (731/2001), kun taas laissa yleisradio oy:stä (1380/1993) ei todeta tilintarkastuksesta mitään, mutta TTL soveltuu automaattisesti yleisradion ollen osakeyhtiö. Työttömyyskassalaissa (603/1984) viitataan nimenomaisesti TTL:iin, ja muutama tilintarkastusta koskeva erityissäännös ei sisällä määräyksiä hallinnon tarkastuksesta.

3.2 Hallinnon tarkastus kansainvälisissä tilintarkastusstandardeissa (ISA)

Kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja (*International Standards on Auditing*), jäljempänä ISA-standardit, arvioidaan Suomessa osana TTL:n 4 luvun 3 §:n mukaista hyvää tilintarkastustapaa³¹. Tilintarkastajat, jotka kuuluvat Suomen Tilintarkastajat -yhdistykseen, ovat sitoutuneet yhdistyksen eettisiin periaatteisiin, joihin kuuluvat myös ISA-standardien noudattaminen. ISA-standardeilla tarkoitetaan kansainvälisen tilintarkastajaliiton (IFAC³²) kansainvälisen tilintarkastus- ja varmennusstandardilautakunnan (IAASB³³) kautta antamia tilintarkastusstandardeita. Niitä noudatetaan yleisesti Suomessa etenkin suuryritysten tilintarkastuksissa.

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 hyväksytyjä kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja (käytännössä mm. ISA-standardit). Koska EU:ssa ei vielä sellaisia ole hyväksytty³⁴, niiden noudattaminen ei vielä perustu suoraan lakiin, toisin kuin esim. tilinpäätösten laadintaa koskevat IFRS³⁵-tilinpäätösstandardit, joiden sitovuus perustuu KPL:n 7 a-lukuun ja jotka on jo pääosin hyväksytty sitoviksi EU:ssa. Käytännössä lainsäädännössä on varauduttu siihen, että ISA-standardit tulevat jossain vaiheessa sitoviksi, mutta ko. lainkohdan ei ole vielä tarkoitus muodostaa sitovuutta ISA-standardeille.

ISA-standardit on laadittu enemmän isojen yritysten tilintarkastusta ajatellen, ja TTL:n 3 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan niitä *”voidaan soveltaa tarkoituksenmukaisessa laajuudessa kirjanpitolain 1 luvun 4 a §:ssä tarkoitettun pienyrityksen tilintarkastuksessa noudattaen tämän lain 4 luvun 3 §:ssä tarkoitettua hyvää tilintarkastustapaa.”* Tämä lain huojennus perustuu tilintarkastusdirektiivissä mainittuun mahdollisuu-

31 Laissa ei selosteta hyvän tilintarkastustavan sisältöä. Sen yhtenä lähteenä lakien ja asetusten lisäksi on vakiintuneesti katsottu Suomen Tilintarkastajat ry:n julkaisemia kansainvälisiä tilintarkastusalan standardeja (Kts. Horsmanheimo, Kaisanlahti, Steiner: ”Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussäätely-kommentaari” (2017), s.180).

32 International Federation of Accountants

33 International Auditing and Assurance Standards Board

34 Toimivalta niiden hyväksymiseen on määrätty EU-komissiolle. Komission antaman epävirallisen tiedon mukaan niiden hyväksymistä ei ole odotettavissa lähivuosina.

35 International Financial Reporting Standards

teen³⁶. Mutta kuten TTL:n 3 luvun 3 §:n 1 momentin osalta, myös tämän momentin sitovuus syntyy käytännössä vasta sitten kun ISA-standardit mahdollisesti hyväksytään sovellettavaksi EU-komission toimesta.

Hallituksen esityksessä (HE 70/2016 vp) todetaan, että ISA-standardeja voidaan (myös sen jälkeen kun ne on 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.³⁷ Myös kirjallisuudessa on katsottu, että ISA-standardeja ei voida soveltaa pienyrityksissä kirjaimellisesti, vaan on sovellettava suhteellisuutta, joustavuutta ja asia ennen muotoa -periaatteen mukaista lähestymistapaa³⁸.

Hallinnon tarkastus -käsitettä ei sellaisenaan tunneta kansainvälisissä tilintarkastusstandardeissa. Niissä on kuitenkin ainakin seuraavia hallinnon tarkastukseen viitattavia asiakokonaisuuksia³⁹:

1) ISA 250⁴⁰:ssä ohjeistetaan tilintarkastuksen suunnittelun osana selvittämään ja tarvittaessa erikseen raportoimaan, kuinka tarkastuskohde on noudattanut *”relevantteja säädöksiä ja määräyksiä”*.

2) ISA 315⁴¹:n ja ISA 265⁴²:n mukaan tilintarkastajan on tutustuttava tarkastuskohteen tilintarkastuksen kannalta relevanttiin *sisäiseen valvontaan* ja raportoitava siinä havaitsemansa puutteet.

36 Tilintarkastusdirektiivin 26 artiklan 5 kohta.

37 HE 70/2016, s. 26.

38 Horsmanheimo, Kaisanlahti, Steiner: ”Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussäätely - kommentaari” (2017), s. 101.

39 Suomen Tilintarkastajat ry tunnistaa 13 ISA-standardia, joissa käsitellään johdon/hallintoelinten toimintaa ja tilintarkastajan kommunikointia hallintoelinten kanssa.

40 ”Säädösten ja määräysten huomioon ottaminen tilintarkastuksessa”

41 ”Olennaisen virheellisyuden riskien tunnistaminen ja arvioiminen yhteisöstä ja sen toimintaympäristöstä muodostetun käsityksen avulla”

42 ”Kommunikointi sisäisen valvonnan puutteellisuuksista hallintoelimille ja toimivalle johdolle”

3) ISA 240⁴³:ssä käsitellään väärinkäytöksiin liittyviä tilintarkastajan velvollisuuksia tilintarkastuksessa. Standardissa ohjeistetaan sellaisten *väärinkäytösten huomioon ottamista*, jotka aiheuttavat tilinpäätökseen olennaisen virheen.⁴⁴

Myös ISA 260, joka koskee tilintarkastajan *kommunikointia hallintoelinten kanssa*, ja ISA 550, joka koskee *lähipiiriä* ja siihen liittyvää selvitysvelvollisuutta, ovat relevantteja hallinnon tarkastuksen kannalta.

Säädösten osalta tilintarkastuksen kannalta relevantteja ovat vain tilinpäätökseen olennaisesti vaikuttavat säädökset ja määräykset, jotka jaetaan tiedon hankinnan kannalta kahteen ryhmään (ISA 250.6). Ensimmäisessä ryhmässä ovat ne säädökset ja määräykset, joiden yleisesti tiedetään välittömästi vaikuttavan olennaisten tilinpäätökseen sisältyvien lukujen ja siinä esitettävien tietojen määrittämiseen, kuten verotusta ja eläkkeitä koskevat säädökset ja määräykset. Hallinnon tarkastuksen näkökulmasta tärkeämpi on toinen ryhmä, joka tarkoittaa niitä säädöksiä ja määräyksiä, joilla ei ole välitöntä vaikutusta tilinpäätökseen sisältyvien lukujen ja siinä esitettävien tietojen määrittämiseen, mutta joiden noudattaminen voi olla perustavanlaatuisia liiketoiminnan harjoittamisen eri osa-alueiden tai toiminnan jatkamismahdollisuuksien kannalta taikka olennaisten rangaistusseuraamusten välttämiseksi. Tällaisten säädösten ja määräysten noudattamatta jättäminen voi vaikuttaa olennaisesti tilinpäätökseen.⁴⁵

Toiseen ryhmään kuuluvien seikkojen tarkastamiseksi riittää yleisempi selvitys siitä, että ryhmään kuuluvia normeja ei ole rikottu (ISA 250.7). Mitä kauempana säädösten ja määräysten noudattamatta jättäminen on tilinpäätöksessä kuvastuvista tapahtumista ja liiketoimista, sitä vähemmän todennäköistä yleensä on, että säädösten ja määräysten noudattamatta jääminen tulee tilintarkastajan tietoon tai häntunnistaa sen (ISA 250.5).⁴⁶

Mikäli päädyttäisiin iii)-vaihtoehtoon, hallinnon tarkastus ei tosiasiallisesti täysin katoaisi tilintarkastuksen kohteesta, ja yllä todetut hallinnon tarkastuksen kaltaiset

43 "Väärinkäytöksiin liittyvät tilintarkastajan velvollisuudet tilintarkastuksessa"

44 HE 70/2016, s. 10.

45 HE 70/2016, s. 10-11.

46 HE 70/2016, s. 11.

toimenpiteet nousisivat keskeiseen asemaan arvioidessa, olisiko tilintarkastajan tul-
lut huomata ja mainita puutteesta tilintarkastuskertomuksessa. Jo nykyisellään voi-
daan katsoa, että ISA-standardien sisältämät velvoitteet ohjaavat hallinnon tarkas-
tuksen sisältöä. Kansallista lainsäädäntöä ei voi enää tarkastella irrallaan kansainvä-
lisestä sääntelykehikosta. Myös ISA-standardeihin liittyy kuitenkin paljon punnintaa,
ja tilintarkastajalle on jätetty laaja harkintavalta arvioida mitkä standardit ja missä
määrin ovat kussakin tapauksessa tarkoituksenmukaisia erityisesti pien- ja mikro-
yrityksissä tehtävissä tilintarkastuksissa. Ne eivät siten tarjoa tyhjentävää perustaa
hallinnon tarkastuksen sisältämistä toimenpiteistä kussakin tapauksessa. Lisäksi,
niitä ei ole laadittu voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tilintarkastuksen näkö-
kulmasta.

3.3 EU:n tilintarkastussääntely ja hallinnon tarkastus PIE-yhteisöissä

EU:n viimeaikainen kehitys kirjanpito- ja tilinpäätössääntelyssä on ollut keventää
velvoitteita pienemmille yrityksille, ja tiukentaa erityisesti tilintarkastussääntelyä
isommille erityisesti yleisen edun kannalta merkittäville yhteisöille eli PIE-yhteisöil-
le (pörssiyritykset⁴⁷, luottolaitokset, vakuutusyhtiöt). Tilinpäätösdirektiivi (2013/34/
EU) perustuu ”pienet ensin”-periaatteelle, ja sisältää joukon kevennyksiä mikro- ja
pienyrittäjille tilinpäätösten laadinnassa. EU:n direktiivi tilintarkastusdirektiivin
(2006/43/EY) muuttamiseksi (2014/56/EU) sekä EU:n tilintarkastusasetus (537/2014)
vuorostaan tiukentavat tilintarkastusvaatimuksia erityisesti PIE-yhteisöille.

Tilintarkastusdirektiivi tai -asetus ei edellytä, että hallinto on osa tilintarkastuksen
kohdetta, mutta käytännössä EU:n tilintarkastusasetuksessa määrätään monista toi-
menpiteistä, jotka velvoittavat PIE-yhteisöjen tilintarkastajia ja edellyttävät perehty-
mistä yhtiöjärjestykseen ja yhteisöä koskeviin lakeihin, mm.:

47 KPL:n 1 luvun 9 §:n 1 kohdan mukaan ”suomalainen yhteisö, jonka liikkeeseen laskema osake, velkakirja
tai muu arvopaperi on kaupankäynnin kohteena arvopaperimarkkinalain (746/2012) 2 luvun 5 §:ssä tarkoite-
tulla säännellyllä markkinalla”, eli määritelmä on pörssiyrityksiä laajempi.

- Jos tilintarkastaja epäilee tai hänellä on perustellut syyt epäillä *sääntöjenvastaisuuksia*, hänen on otettava asia esille yhteisön kanssa, ja tarvittaessa ilmoitettava asiasta viranomaisille (7 art.). Tilintarkastuskertomuksessa on selitettävä, missä määrin lakisääteisessä tilintarkastuksessa katsottiin voitavan havaita sääntöjenvastaisuudet (10 art.).
- Tarkastusvaliokunnalle esitettävässä lisäraportissa on ilmoitettava kaikki tilintarkastuksen aikana havaitut merkittävät seikat, joihin liittyy *lakien ja asetusten tai yhtiöjärjestyksen noudattamatta jättäminen tai tätä koskeva epäily*, sekä ilmoitettava mahdollisista merkittävistä vaikeuksista tai seikoista, jotka ovat ilmenneet lakisääteisen tilintarkastuksen aikana (11 art.).
- Tilintarkastajan on ilmoitettava valvontaviranomaiselle, mikäli yhteisö on saattanut olennaisesti *rikkoa sellaisia lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä*, jotka koskevat toimilupaa koskevia edellytyksiä tai tällaisten PIE-yhteisöjen toiminnan harjoittamista (12 art.).

Ottaen huomioon PIE-yhteisöjen tilintarkastuksissa hyvän tilintarkastustavan nojalla yleisesti noudattamat ISA-standardit ja EU:n tilintarkastusasetuksen sisältämät velvoitteet PIE-yhteisöille ja niitä tarkastaville tilintarkastajille, iii)-vaihtoehto⁴⁸ ei juurikaan keventäisi PIE-yhteisöjen hallinnollista taakkaa.

3.4 Hallinnon tarkastuksen status naapurimaissa

Patentti- ja rekisterihallitus ("PRH") on teettänyt kyselyn⁴⁹ muutamassa EU-jäsenmaassa (Iso-Britannia, Ranska, Alankomaat, Espanja, Italia, Saksa, Itävalta ja Tanska) tiedustellen sisältyykö heillä hallinnon tarkastus lakisääteiseen tilintarkastukseen, ja/vai onko heillä muita ei-lakisääteisiä käytäntöjä, jotka takaisivat saman informaation osakkaille ja muille sidosryhmille.

48 "hallinnon tarkastuksesta tulisi luopua ja tilintarkastuslain 3 luvun säännökset sekä relevantti muu lainsäädäntö tarkistaa sen toteuttamiseksi"

49 Pasi Horsmanheimo, PRH tilintarkastusvalvonta (7.3.2017): "Vastauksia kysymyksiin hallinnon tarkastuksesta eräissä referenssimaisissa".

Vastauksista päätellen millään kyselyyn osallistuneella jäsenmaalla hallinnon tarkastus ei sisälly suoraan tilintarkastukseen kansallisen sääntelyn nojalla. Sen sijaan, kaikissa niissä hallinnon tarkastuksen voidaan jossain määrin katsoa sisältyvän tilintarkastukseen epäsuorasti. Kaikissa kyselyyn osallistuneissa jäsenmaissa tilintarkastajalla oli joko lakisääteinen tai alan kansalliseen ohjeistukseen perustuva velvollisuus ilmoittaa erilaisista lainvastaisuuksista, yhtiötä koskevien velvoitteiden rikkomisesta, ja muista yhtiön toiminnan kannalta merkityksellisistä tekijöistä, jotka hän oli huomannut tilintarkastuksen aikana. Esim. *Tanskassa* tilintarkastajalla on velvollisuus raportoida tilintarkastuskertomuksessa, mikäli on aihetta olettaa johdon joutuvan vahingonkorvaus- tai rikosoikeudelliseen vastuuseen.

PRH:n teettämän kyselyn perusteella jää hieman epäselväksi, tuleeko tilintarkastajan ainoastaan raportoida lainvastaisuuksista, joita hän on huomannut suorittaessaan varsinaisia velvoitteitaan, vai tuleeko hänen ns. aktiivisemmin varmistaa, että lainvastaisuuksia ei ole. Ilmeisesti kyse on ensiksi mainitusta tilanteesta. Vastauksissa ei tuoda esille kansainvälisiä normistoja ohjaavina seikkoina.

PRH:n suorittamaan kyselyyn ei sisälly Ruotsia ja Norjaa, joissa tilintarkastukseen nimellisesti sisältyy hallinnon tarkastus.

Ruotsissa kyseinen lainkohta kuuluu seuraavasti:

Revisionslag (1999:1079)

”Revisorns uppgifter

5 § Revisorn ska granska företagets årsredovisning och bokföring samt företagsledningens förvaltning. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionsbedömning kräver. Om revisorn är en auktoriserad eller godkänd revisor eller ett registrerat revisionsbolag, ska granskningen utföras med professionell skepticism.

...”

Lisäksi lakiin sisältyy velvoite mainita tilintarkastuskertomuksessa erinäisistä seikoista. Kohta, joka koskee hallinnon tarkastusta, kuuluu seuraavasti:

”29 § Om revisorn vid sin granskning har funnit att någon som ingår i företagsledningen har företagit någon åtgärd eller gjort sig skyldig till någon försummelse som kan föranleda ersättningsskyldighet, skall det anmärkas i berättelsen.”

Ruotsin osakeyhtiölain (Aktiebolagslagen 2005:551) 9 luvussa määrätään myös katavasti tilintarkastuksesta (myös tilintarkastuksen rajoista on määräyksiä ABL:ssa):

3 § Revisorn ska granska bolagets årsredovisning och bokföring samt styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning. Granskningen ska utföras med professionell skepticism och vara så ingående och omfattande som god revisionsssed kräver. ...

6 § I samband med revisionen skall revisorn till styrelsen och den verkställande direktören framställa de erinringar och göra de påpekanden som följer av god revisionsssed. Bestämmelser om erinringar finns i 39 §.

33 § Revisionsberättelsen skall innehålla ett uttalande om huruvida styrelseledamöterna och den verkställande direktören bör beviljas ansvarsfrihet gentemot bolaget.

Om revisorn vid sin granskning har funnit att en styrelseledamot eller den verkställande direktören har företagit någon åtgärd eller gjort sig skyldig till någon försummelse som kan föranleda ersättningskyldighet, skall det anmärkas i berättelsen. Detsamma gäller om revisorn vid granskningen har funnit att en styrelseledamot eller den verkställande direktören på något annat sätt har handlat i strid med denna lag, tillämplig lag om årsredovisning eller bolagsordningen.

35 § Utöver vad som följer av 29-34 §§ får en revisor i revisionsberättelsen lämna sådana upplysningar som han eller hon anser att aktieägarna bör få kännedom om. Om årsredovisningen innehåller uppgifter som har betydelse för upplysningarna, skall revisorn hänvisa till uppgifterna.

Ruotsissa paikallinen tilintarkastuslautakunta (*revisorsnämnden*) on todennut, että tilintarkastajan tavoitteena yhtiön hallinnon tarkastuksen osalta on hankkia selvitystä (*revisionsbevis*) voidakseen kohtuullisella varmuudella arvioida onko hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja olennaisessa määrin syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta hänelle voi seurata korvausvelvollisuus yhtiölle, taikka rikkonut osakeyhtiölakia, tilinpäätöslakia tai yhtiöjärjestyä (myös muu laki voi tulla kyseeseen). Hallinnon tarkastuksen sisällön voidaan Ruotsissa katsoa määräytyvän sitä koskevan raportointivelvollisuuden mukaan.

Norjassa tilintarkastuksen sisältöä koskeva pykälä sisältää myös hallinnon tarkastuksen kaltaisia veloitteita:

Lov om revisjon og revisorer (revisorloven) (1999-01-15-2)

”§ 5-1.Revisjonens innhold

Revisor skal vurdere om årsregnskapet er utarbeidet og fastsatt i samsvar med lov og forskrifter, og om den revisjonspliktiges ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og

oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i samsvar med lov og forskrifter. Revisor skal vurdere om opplysninger i årsberetningen og i eventuell redegjørelse for foretaksstyring etter regnskapsloven § 3-3 b om årsregnskapet, forutsetningen om fortsatt drift, og forslag til anvendelse av overskudd eller dekning av tap er i samsvar med lov og forskrifter, og om opplysningene er konsistent med årsregnskapet. Plikten etter annet punktum gjelder tilsvarende for de opplysninger som minst skal gis i redegjørelser for samfunnsansvar etter regnskapsloven § 3-3 c første ledd, samt for opplysninger som er inntatt i redegjørelser for samfunnsansvar gitt i annet dokument enn årsberetningen, jf. regnskapsloven § 3-3 c sjette ledd.

Revisor skal se etter at den revisjonspliktige har ordnet formuesforvaltningen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll.

Revisor skal gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil."

Norjassa raportointivelvollisuutta koskee kaksi eri lainkohtaa, ensiksi mainittu koskee tiedonantovelvollisuutta suhteessa johtoon, toinen vuorostaan varsinaista tilintarkastuskertomusta:

"§ 5-2.Revisors plikter

...

Revisor skal skriftlig påpeke følgende forhold overfor den revisjonspliktiges ledelse (jf. § 5-4):

1. mangler ved plikten til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger,
2. feil og mangler ved organiseringen av og kontrollen med formuesforvaltningen,
3. misligheter og feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet,
4. forhold som kan føre til ansvar for medlem av styret, bedriftsforsamlingen, representantskapet eller daglig leder,
5. begrunnelse for manglende underskrift ved bekreftelser overfor offentlige myndigheter som gis i henhold til lov eller forskrift, og
6. begrunnelse for å si fra seg oppdrag etter § 7-1."

" § 5-6.Revisjonsberetning

...

Dersom revisor ved sine undersøkelser har funnet at det foreligger forhold som kan føre til ansvar for medlem av styret, bedriftsforsamlingen, representantskapet eller daglig leder, skal det gjøres merknad om dette i revisjonsberetningen. Det skal videre gjøres merknad i revisjonsberetningen dersom den revisjonspliktige plikter å holde møte som nevnt i § 2-3, og det ikke er holdt slikt møte i løpet av siste år. Revisor skal også ellers gi opplysning om forhold

som vedkommende mener bør gjøres kjent for den revisjonspliktiges deltakere eller aksjeeiere.

...”

Norjassa velvollisuus mainita hallintoon liittyvistä seikoista tilintarkastuskertomuksessa rajoittunee siten seikkoihin, jotka voivat johtaa johdon vastuuseen, tai muuten tilintarkastajan näkemyksen mukaan on tuotava ilmi yhteisön jäsenille tai osakkaille. Velvollisuus tiedottaa johdolle hallintoon liittyvistä puutteista on laajempi (§ 5-2).

Ruotsissa tilintarkastajan tulee mahdolliseen korvausvastuuseen johtavien seikkojen lisäksi osakeyhtiölain perusteella mainita myös osakeyhtiölain, tilinpäätöslain ja yhtiöjärjestyksen vastaiset toimet. Muiden lakien rikkomista ei mainita yhtenä ilmoitusvelvollisuuden synnyttävänä seikkana, mutta käytännössä ilmoitusvelvollisuus voi kattaa muitakin lakeja.

Huomioitavaa on, että sekä Ruotsissa että Norjassa velvollisuus ilmoittaa tilintarkastuskertomuksessa johdon vastuuseen liittyvistä seikoista mainitaan nimenomaan vastuun tai korvausvastuun muodossa. Suomessa asia mainitaan vahingonkorvausvelvollisuutena, mihin voidaan katsoa liittyvän enemmän juridista arviointia, ja toisaalta rajoittavan kyseisen kohdan soveltamisalaa.

3.5 Hallinnon tarkastuksen merkityksestä ja tarpeesta esitettyä

Suomen Tilintarkastajat ry on nostanut esille ongelmia hallinnon tarkastusta koskevassa sääntelyssä. ST katsoo, että hallinnon tarkastus tulisi poistaa tilintarkastuksen kohteesta, mutta siihen liittyvä raportointivelvollisuus tulisi säilyttää laissa muokattuna. ST pitää nykyistä epäselvää tilannetta hankalana toisaalta tilintarkastajien oikeusturvan sekä toisaalta eri sidosryhmien odotusten ja tosiasiallisten tarkistustoimenpiteiden välisen odotuskuilun takia. ST:n mukaan tilintarkastajien suorittamiin tarkastustoimenpiteisiin ei juuri vaikuttaisi hallinnon tarkastuksen poistaminen TTL:n 3 luvun 1 §:stä, sillä ISA-standardeihin sisältyy paljon hallinnon tarkastukseen liittyviä velvollisuuksia. ST puoltaisi TTL:n 3:5.5-momentin linkittämistä yhteisöoi-

keudelliseen sääntelyyn ja vahingonkorvausvastuun syntymisen ilmeisyyden kirjaamista selvemmin lakiin.

Suomen Yrittäjät on esittänyt kannattavansa hallinnon tarkastuksen säilyttämistä tilintarkastuksen kohteena. Siihen liittyy odotuskuilua pienentääkseen SY katsoo tarpeelliseksi sen sisällön määrittelemistä. Parhaimpana tahona määrittelytehtävälle SY pitää PRH:n tilintarkastusvalvontaa.

Finanssivalvonta katsoo, että hallinto tulisi poistaa tilintarkastuksen kohteesta (TTL 3:1) ja harmonisoida tilanne erityisesti PIE-sektorilla (pörssiyhtiöt (ml. pelkät oy:t), luottolaitokset ja vakuutusyhtiöt), jota koskee ISA-standardit ja uutta EU-sääntelyä. Finanssivalvonnan mukaan hallinnon tarkastuksessa on kyse tarpeettomasta kansallisesta lisäsääntelystä, jonka sisällöstä on paljon erimielisyyttä ja johon liittyy laadunvarmistusongelmia sekä odotuskuilua. Finanssisektorille on tärkeää, että globaalissa ympäristössä toimitaan yhdenmukaisen viitekehyksen mukaisesti. Tämän takia hallinnon tarkastuksessa tulisi siirtyä ISA-standardien mukaiseen tilintarkastukseen. Koska ISA-standardeihin ei liity huomauttamisvelvollisuutta, Finanssivalvonta kannattaa hallinnon tarkastukseen liittyvän huomauttamisvelvoitteen (TTL 3:5.5) säilyttämistä muokattuna. Huomauttamisvelvollisuus tulisi kytkeä ISA-standardeihin.

Finanssiala ry on todennut kannattavansa, että työryhmä tutkii mitä vaikutuksia hallinnon tarkastuksen poistamisella olisi eri sidosryhmille.

3.6 Hallinnon tarkastuksen poistamisen vaikutukset

Hallinto-sanan poistaminen tilintarkastuksen kohteesta (TTL 3:1) ei tosiasiaassa poistaisi hallinnon tarkastusta tilintarkastajan velvollisuuksista, mutta supistaisi sitä mahdollisesti jonkin verran, riippuen ensinnäkin muutoksen toteutustavasta ja toiseksi tilintarkastuksen kohdeyhteisön luonteesta. Mikäli siihen liittyvä raportointivelvollisuus jäisi tilintarkastuskertomusta koskevaan lainkohtaan, tilintarkastajan tulisi yhä tarkistaa kohdeyhteisön hallintoa voidakseen täyttää TTL:n 3:5.5-momentin mukaisen velvollisuutensa. Muussa tapauksessa ko. raportointivelvollisuus jäisi käytännössä tehottomaksi, ellei puutteita huomaisi selvästi kirjanpito- ja tilinpä-

tösmateriaalista. Myös tähän säännökseen liittyvä vahingonkorvausvastuu jäisi pääsääntöisesti ennalleen.

Pelkkä hallinnon poistaminen tilintarkastuksen kohteesta ilman muita muutoksia TTL:iin tarkoittaisi mahdollisesti, että hallinnon tarkastukseen liittyvät tehtävät suoritettaisiin ISA-standardien mukaisesti, ainakin suurissa yhtiöissä. Tilintarkastajat ja muut tahot tulkitisivat oletettavasti muutoksen niin, että vain kirjanpito- ja tilinpäätösmateriaalia läpikäydessä ja ISA-standardien mukaisia tarkistuksia tehdessä huomatuista lainvastaisuudesta ja mahdollisesti korvaukseen johtavista seikoista olisi raportoitava TTL:n 3:5.5-momentin nojalla⁵⁰. Tosin TTL:n 3:5.5-momenttia koskevat yksityiskohtaiset perustelut hallituksen esityksissä lähtevät siitä, että kyseinen lainkohta edellyttää määrättyjen seikkojen aktiivista tarkastusta. Näin ollen, mikäli hallinto poistettaisiin tilintarkastuksen kohteesta (TTL 3:1), mutta siihen liittyvä raportointivelvollisuus jätettäisiin 3:5.5-momenttiin (iii-vaihtoehto), olisi syytä tarkentaa mitä tarkistustoimenpiteitä tilintarkastajan on suoritettava.

Hallinnon tarkastuksen poistamisen vaikutukset riippuvatkin ensinnäkin siitä, kuinka muutos toteutetaan. Voidaan olettaa tilintarkastajien tarkastavan ja raportoivan tarkastushavainnoista vain sellaisten seikkojen osalta, jotka he ovat velvollisia tarkastamaan. Mikäli ajatuksena ei ole muuttaa 3:5.5-momentin edellyttämän selvitystyön laajuutta, tämän voisi todeta muutosta koskevassa hallituksen esityksessä, ja mahdollisesti muokata TTL:n 3:5.5-kohtaa ja/tai antaa ohjeistus asiasta niin, että hallinnon tarkastuksen laajuus säilyisi entisellään. Tällöin hallinnon poistamisella TTL:n 3 luvun 1 §:stä ei olisi vaikutusta tilintarkastajan työhön muuten kuin ehkä selkeyttämällä nykyisen veloitteen tarkoitusta, mahdollisesti pienentämällä odotuskuilua ulkopuolisten odotusten ja realiteettien välillä, ja yhdenmukaistamalla näennäisesti Suomen lainsäädäntöä EU-jäsenmaiden lainsäädännön kanssa. Muutos rinnastuisi toimintakertomuksen poistamiseen tilintarkastuksen kohteesta, sen jääden tilintarkastuskertomuksessa huomioitaviin seikkoihin ja siten kuitenkin tarkistettaviin kohteisiin. Muutoksella ei olisi vaikutuksia yritysten hallinnolliseen taakkaan tai tilintarkastusmenoihin. Muutoksella ei myöskään olisi merkittäviä vaikutuksia yritysten vähemmistöosakkaiden tai velkojien asemaan, taikka erinäisten julkisoikeudellisten

50 Tosin ISA-standardien soveltamisen laajuus edellyttää tilintarkastajan punnintaa tarkoituksenmukaisuudesta kussakin tilanteessa, kuten edellä 3.2-luvussa on selostettu.

yhteisöjen asemaan, tilintarkastajan selvitysvelvollisuuden pysyessä lähes entisellään.

Toiseksi, hallinnon tarkastuksen poistamisen vaikutukset riippuvat tilintarkastuksen kohdeyhteisöstä. Koska esim. PIE-yhteisöjä koskee mm. EU:n tilintarkastusasetus ja rahanpesusäätelyä, ne ovat Finanssivalvonnan alaisuudessa, ja niissä tehtävät tilintarkastukset suoritetaan käytännössä ISA-standardien mukaisesti, hallinnon poistamisella tilintarkastuksen kohteesta (TTL 3:1) ei olisi juurikaan vaikutuksia niiden osalta toteutettavaan hallinnon tarkastukseen. Sen sijaan erilaisissa yhteiskunnallista tehtävää toteuttavissa ja muissa voittoa tavoittelemattomissa yhteisöissä, joiden tilintarkastussäätely nojaa pelkästään TTL:n varaan, hallinnon poistaminen tilintarkastuksen kohteesta TTL:ssa tarkoittaisi todennäköisesti muutostarvetta kyseisiä yhteisöjä koskeviin erityislakeihin. Koska ISA-standardien soveltuvuuden laajuus pienyryksissä on jätetty tilintarkastajan harkinnan varaan eikä ISA-standardien noudattamisesta pienyryksissä ole vielä muodostunut vakiintunutta käytäntöä, kaivataisi hallinnon poistaminen tilintarkastuksen kohteesta mahdollisesti pienyrykseen kohdistuvaa hallinnon tarkastusta.

Hallinnon poistaminen tilintarkastuksen kohteesta (TTL 3:1) ei myöskään poistaisi muissa säädöksissä olevaa velvoitetta hallinnon tarkastukseen. Tämä saattaisi lisätä näennäisesti eri alojen tilintarkastussäätelyn eroja, tosiasiallisen eron jääden epäselväksi, mikäli TTL:n 3:5.5-momentin mukainen ilmoitusvelvollisuus säilyisi. Koska osassa erityissäädöksiä (kuten AOYL ja yhdistyslaki) on mahdollista valita toiminnantarkastaja, jolle on erikseen määrätty velvollisuus tarkistaa myös hallintoa, mutta tilintarkastajan osalta on viitattu TTL:n mukaiseen tarkastukseen, johtaisi hallinnon poistaminen tilintarkastuksen kohteesta TTL:ssa siihen, että erityissäädöksiä olisi muutettava tältä osin. Joko olisi kavennettava toiminnantarkastajan tekemää tarkastusta, koska ei ole kohtuullista että tällä olisi laajempi tarkastusvelvollisuus kuin tilintarkastajalla, tai sitten olisi täydennettävä säännöksiä, jotka koskevat tilintarkastajan suorittamaa tilintarkastusta (esim. asunto-osakeyhtiölaki, osuuskuntalaki ja yhdistyslaki).

Säätiölaissa on joitakin erityissäännöksiä tilintarkastuksesta ja toimintakertomuksesta johdon huolellisen ja lojaalin toiminnan takaamiseksi, mutta on epäselvää olisivatko nämä riittäviä, vai edellyttäisikö hallinnon tarkastuksen poisto TTL:n mu-

kaisesta tilintarkastuksen kohteesta ilman muita muutoksia TTL:iin täydennyksiä säätiölakiin.

Lainsäädännössä myös esimerkiksi poliisilla, rajavartiolaitoksella ja Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus kuulla tutkinnassaan tilintarkastajaa. Tällöin se, mitä tilintarkastajalle on ilmennyt hallinnon tarkastuksessa, saattaa olla merkitystä. Tämäkin on huomioitava lainsäädäntöä muutettaessa.

3.7 Johtopäätökset hallinnon tarkastuksen sisällöstä, merkityksestä ja sen poistamisen tarpeesta

Kysymys hallinnon tarkastuksen merkityksestä ja tarpeellisuudesta tilintarkastuslaissa on herännyt erityisesti osakeyhtiöitä ajatellen. Tilintarkastuslaki on kuitenkin yleislaki, joka määrää kovin erityyppisten yhteisöjen ja säätiöiden tilintarkastusta. Joidenkin yhteiskunnallista tehtävää toteuttavien toimijoiden tilintarkastuksesta ja myös hallinnon tarkastuksesta on täydentäviä määräyksiä erityislainsäädännössä, muttei kaikkien. Tilintarkastuslain hallinnon tarkastusta koskevien säännösten onkin oltava tarpeeksi yleisluontoisia, jotta ne sopivat yhteen erilaisten yhteisöjen erityispiirteiden kanssa ja soveltuvat sellaisenaan monenlaiseen erilaisten yhteisöjen harjoittamaan toimintaan, mutta samalla on huomioitava, että määrättyjen yhteisöjen hallinnon tarkastuksesta on myös täydentäviä säännöksiä erityislainsäädännössä.

Nykyisin on huomioitava myös se, että kansallinen tilintarkastuslainsäädäntö on osa kansainvälistä käytännekokonaisuutta. ISA-standardien noudattamisen on katsottu antavan määrättyä luottamuksensuojaa sille, että hyvää tilintarkastustapaa on noudatettu, ja EU:n tilintarkastusasetus tuo monia uusia velvoitteita PIE-yhteisöjen tilintarkastukseen. ISA-standardit eivät kuitenkaan vielä ole suoraan lain tasolla velvoittavia, koska niitä ei ole hyväksytty sitoviksi EU:n tasolla, kuten ko. lainkohdassa edellytetään (TTL 3:3). TTL:n 4 luvun 3 §:ssä veloitetaan noudattamaan hyvää tilintarkastustapaa, johon on katsottu sisältyvän mm. ISA-standardien noudattaminen, mutta koska niiden noudattamisen laajuudessa voidaan käyttää harkintavalttaa yrityksen koon ja luonteen mukaan, jää niiden velvoittavuus kovin epäsuoraksi ja epämääräiseksi. Tätä ei voida pitää riittävänä erityisesti pienyritysten ja voittoa

tavoittelemattomien yhteisöjen ja säätiöiden tarpeiden kannalta. Hallinnon tarkastuksen suorittaminen ISA-standardien mukaan ei näin ollen poistaisi mahdollista epäselvyyttä hallinnon tarkastuksen sisällöstä kaikissa tilanteessa.

Hallinnon tarkastuksen sisältö jää määrittelemättömäksi TTL:n tilintarkastuksen kohdetta sääntelevän 3 luvun 1 §:n perusteella. Onkin katsottu, ettei sen sisältöä voi yksiselitteisesti määrittää, vaan se tulee ymmärtää yhdessä muun tilintarkastuksen kohteen ja tilintarkastusta koskevien periaatteiden kanssa. Sen sisältö täsmentyy käytännössä sen tavoitteen kautta, tilintarkastuskertomusta koskevaan pykälään sisältyvän raportointivelvollisuuden (TTL 3:5.5) täyttämisen valossa, ja myös vahingonkorvaussäännöksen (TTL 10:9) avulla.

Lainsäätäjän toimesta hallinnon tarkastuksen sisältöä on kuvattu kattavasti hallituksen esityksessä HE 295/1993 vp (s. 31), mutta ilmeisesti sen perustelut ovat jääneet ajan kuluessa monelta huomaamatta. Uudemmissa lakiuudistuksissa sen sisältöä ei ole juurikaan käsitelty lukuun ottamatta kattavaa käsittelyä vuoden 2016 muutosten yhteydessä. Saattaa olla, että juuri tämän takia sen sisällön määrittelemättömyydestä on ollut keskustelua. Moni alan kokeneemmista asiantuntijoista pitää hallinnon tarkastusta tarpeellisena ja luonnollisena osana tilintarkastuksen kohdetta, kun taas moni kansainvälisten säästöjen kasvun aikana uransa aloittaneista asiantuntijoista ihmettelee sen tarvetta ja tarkempaa sisältöä.

Vanhempien hallitusten esitysten perusteella TTL:n 3:5.5-momentin mukainen *raportointivelvollisuus* kattaa soveltuvin osin yhteisö- ja säätiölakien, kirjanpito- ja arvopaperimarkkinalainsäädännön, verosäännösten ja määrättyjen rikoslain säännösten (kavallus) noudattamisen valvonnan. Valvottavat säännökset riippuvat toimialasta. Raportointivelvollisuutta ohjaa olennaisuusperiaate, ja pienistä laiminlyönneistä ei seuraa raportointivelvollisuutta. Ilmoitusvelvollisuus koskee mm. OYL:n yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista ja laitonta varojen jakoa. Käytännössä, täyttääkseen raportointivelvollisuutensa ja sen edellyttämän selvitysvelvollisuutensa, tilintarkastajan tulee tarkistaa kohdeyhteisön kirjanpito- ja pöytäkirja-aineisto ja olla selvillä keskeisistä kohdeyhteisöä ohjaavista säännöksistä. Se, mitä säännöksiä tilintarkastajan on tunnettava ja minkä säännösten noudattamista tilintarkastajan on valvottava, on nimenomaisesti yksi keskustelua herättävä kysymys. Oleelliset säännökset riippuvat tarkistettavan kohdeyhteisön toimialasta.

VALA on antanut hallinnon tarkastuksesta lausunnon vuonna 1995, mutta huomioiden siitä olevan yli 20 vuotta olisi päivitys paikallaan. Myös Keskuskauppakamarin aikainen TILA on ratkaisuisaan antanut ohjeistuksia tarkoituksena hahmottaa valvottavia lakeja, mutta ne ovat aika yleispiirteisiä. Tällä hetkellä kansallinen ohjeistus on hieman pirstoutunutta, kun se nojaa osin vanhoihin hallituksen esityksiin, osin VALA:n vanhaan lausuntoon, ja osin TILA:n ratkaisuihin. Nykyisin PRH:n alaisuudessa toimiva tilintarkastusvalvonta ei ole ottanut asiaan kantaa.

KKO:n ratkaisujen nojalla hallinnon tarkastukseen liittyvät velvoitteet näyttäisivät ainakin tilintarkastajan vahingonkorvausvastuun osalta kohdistuvan kohdeyhteisöä koskevan keskeisen lainsäädännön noudattamisen valvontaan, jolla on yhteisön luonteesta riippuen merkitystä yhteisön osakkaille, sopimusosapuolille ja/tai muille sidosryhmille⁵¹, ja jonka rikkominen on selkeästi todennettavissa (laiton varojenjakko, laiminlyönti asettaa yhtiö selvitystilaan, kielletyt lähipiiritransaktiot etc.). Kaikki hallinnon tarkastukseen liittyvät KKO:n ratkaisut koskevat tilintarkastajan laiminlyöntiä raportoida tilintarkastuskertomuksessa sellaisista keskeisistä puutteista/rikkomuksista, jotka olisi pitänyt huomata hallinnon tarkastuksen yhteydessä (mahdollisesti jo pelkän kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen nojalla), ja siitä aiheutuva mahdollista vahingonkorvausvelvollisuutta. Näidenkin osalta vahingonkorvauksen edellyttämä syy-yhteys täyttyy vain osassa tapauksia. Muita seuraamuksia voi sen sijaan syntyä tilintarkastuslain mukaisessa valvontakäytännössä (huomautus, varoitus etc.).

Hallinnon tarkastuksella on erityinen merkitys pienemmille yhtiöille (ja niiden omistajille), joita ei koske arvopaperimarkkinain mukainen tiedonantovelvollisuus ja joista ei pörssiyhtiön tapaan ole yhtä helppoa irtautua, PIE-yhteisöjä koskeva sääntely (mm. EU:n tilintarkastusasetus), Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodi (jossa määräyksiä mm. sisäisestä valvonnasta ja -tarkastuksesta), ja joilla ei muutenkaan ole edellytyksiä kovin järjestäytyneeseen sisäiseen valvontaan. Hallinnon tarkastuksen merkitys on korostunut rahoittajille ja potentiaalisille sijoittajille siitä huolimatta, että jälkimmäinen ryhmä turvaa usein oikeutensa tiedonsaantiin ja vaikuttamiseen erikseen tehtävässä osakassopimuksessa. Hallinnon tarkastuksella osana tilintarkastusta on myös rooli julkisrahoitteisia avustuksia ja tukia yrityksil-

51 Esim. säätiöiden osalta.

le jaettaessa, vaikka tilinpäätös onkin aina ensisijainen tarkastuksen kohde. Mikäli tilintarkastuskertomuksessa ei ole huomautettu hallinnon osalta, antaa se kuitenkin luottamusta siihen, että yhtiön asiat on järjestetty asianmukaisesti.

Kunnat ovat yksi runsaslukuisimmista julkisista yhteisöistä, joissa hallinnon tarkastuksella on merkittävä yhteiskunnallinen tarkoitus. Kuntien osalta hallinnon tarkastuksesta säädetään erityislainsäädännössä. Kuntien lisäksi on kuitenkin yli 20 muuta tilintarkastusvelvollista julkisoikeudellista toimijaa (mm. Kela, Yle), ja toisin kuin kuntien osalta näiden hallinnon tarkastamisesta ei erikseen säädetä erityislaissa vaan niiden hallinnon tarkastus on kansallisessa sääntelyssä pelkästään tilintarkastuslain varassa. On olemassa myös monia muita voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä, joiden tilintarkastussääntely nojaa TTL:n varaan. Mikäli hallinnon tarkastuksen alaa olennaisesti kavennettaisiin, tulisi kartoittaa tarvittavia muutoksia niitä yhteisöjä koskevissa laeissa, joiden osalta hallinnon tarkastusta yhä pidetään perusteltuna nykyisessä laajuudessa. Mikäli osakeyhtiöillä on kovin eri tarve verrattuna muihin TTL:n soveltamisalaan kuuluviin kohteisiin, voisikin olla helpompi toteuttaa hallinnon tarkastuksen "kevennys" niin, että hallinto jäisi lähtökohtaisesti TTL:n tarkoittaman tilintarkastuksen kohteeksi, mutta osakeyhtiöt vapautettaisiin siitä.

Vaikka hallinnon tarkastusta ei sellaisenaan tunneta muualla EU:ssa pohjoismaita lukuun ottamatta, tosiasiaa kehitys on kansainvälisesti mennyt siihen suuntaan, että tilintarkastussääntelyllä halutaan varmistaa myös kohdeyhteisön hallinnon lainmukaisuutta. Tästä on esimerkkinä PIE-yhteisöjä koskeva EU:n tilintarkastusasetus. Toisaalta, niin EU:ssa kuin kansallisesti tavoitteena on vähentää pk-yritysten hallinnollista taakkaa. Hallinto osana tilintarkastuksen kohdetta on kiistatta jossain määrin kansallista lisäsääntelyä. Sen kustannusvaikutusta ei nimenomaisesti ole selvitetty, mutta työryhmän käsitys on, että se ei ole merkittävä, koska esim. ISA-standardit sisältävät merkittävästi samoja tarkastuskohteita, ja hallinnon tarkastus koetaan erottelemattomana osana tilintarkastusta. Hallinnon tarkastuksen tuoma lisärasite vaikuttaisi ennen kaikkea johtuvan siitä, että sen sisältö ja suhde ISA-standardeihin koetaan epäselväksi. Hallinnon tarkastuksen sisällön selkeyttäminen vähentäisi sen aiheuttamaa mahdollista taakkaa ilman, että hallinnon tarkastuksen lisäarvoa menetettäisiin.

Hallinnon tarkastus tulisi nähdä ajan mukaan muovautuvana käsitteenä, johon liittyvää ohjeistusta olisi syytä päivittää ajoittain. Kansallisessa tulkinnessa voidaan hy-

vin saada tukea ISA-standardeista, kun arvioidaan hallinnon tarkastuksen sisältöä. PIE-yhteisöissä suoritettava hallinnon tarkastus voidaan katsoa määräytyvän pääasiassa ISA-standardien, PIE-yhteisöjä koskevan tilintarkastusasetuksen ja muiden erityissäännösten mukaisesti. Näin ollen myös hallinnon oleminen tilintarkastuksen kohteena ei tarkoita automaattisesti lisärasitteita tai rinnakkaissääntelyä. Erityisesti PIE-yhteisöjen ja niiden valvonnan osalta on tärkeää, että tilintarkastus suoritetaan yhdenmukaisen kansainvälisen viitekehyksen mukaisesti. Pienyritysten ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen hallinnon tarkastuksen perustaksi ISA-standardit eivät kuitenkaan sovellu sellaisenaan. Standardeista puuttuu selkeät painopisteet, ja niiden täysimääräinen soveltaminen kaikissa tilintarkastuksissa muodostaisi kohuttoman hallinnollisen taakan ja nostaisi tilintarkastuksen kustannuksia perusteettomasti.

Myös Ruotsissa ja Norjassa tilintarkastajan tulee kansallisen lainsäädännön nojalla tarkistaa kohdeyhteisön hallintoa ja tarvittaessa raportoida puutteista siinä, mutta ainakaan tilintarkastuslakeihin ei sisälly velvoitetta raportoida pelkästä lakien rikkomisesta vaan ilmoitusvelvollisuus syntyy mahdollisesta (korvaus)vastuusta. Hallinnon tarkastuksesta saattaa olla täydentävää sääntelyä erityislainsäädännössä. Ainakin Ruotsin osakeyhtiölakiin sisältyy kattavasti määräyksiä tilintarkastuskertomuksesta, ja myös osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen vastainen toimi synnyttää ilmoitusvelvollisuuden. Ruotsin osakeyhtiölaissa ilmoitusvelvollisuus ei näyttäisi koskevan muun lain kuin osakeyhtiölain ja tilinpäätöslain rikkomisen. Siellä on tosin mainittava myös tilanteet joista syntyy korvausvastuu. Tilintarkastaja voi myös ilmoittaa muistakin osakkaiden kannalta keskeisistä seikoista.

Muissa EU-maissa hallinto ei näyttäisi olevan nimenomaisesti tilintarkastuksen kohteena, mutta tilintarkastajilla on silti velvollisuuksia ilmoittaa erinäisistä puutteista siihen liittyen. Kaikkien EU-maiden PIE-yhteisöjä koskee sitä paitsi EU:n tilintarkastusasetus, jossa määrätään kattavasti hallinnon tarkastuksen kaltaisista toimenpiteistä.

Huomioiden, että sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla on yhä tiukentuva kanta taloudellista epärehellisyyttä, rahanpesua ja aggressiivista verosuunnittelua kohtaan, hallinnon tarkastuksella on vakiintunut asema lähimmissä naapurimaissa, ja että hallinnon tarkastuksella on merkitys erityisesti pk-yhtiöille (ja niiden vähemmistöosakkaille ja velkojille/sopimuskumppaneille), joita Suomessa on runsaasti,

sekä eräille julkisoikeudellisille ja muille voittoa tavoittelemattomille tahoille, joiden tilintarkastussäätely on kokonaan tai osaksi TTL:n varassa, hallinnon tarkastuksen sisällön kaventamisen tarkoituksenmukaisuutta voidaan kyseenalaistaa.

Koska hallinnon tarkastuksen sisältö yleisesti koetaan epämääräisenä ja tilintarkastajien oikeusturvaa vaarantavana, nykyistä oikeustilaa on syytä selvittää.

3.8 Toimenpidevaihtoehdot

Toimeksiantonsa perusteella työryhmä päätyi tarkastamaan tilannetta kolmen toimintavaihtoehdon kannalta:

- i) hallinnon tarkastus on omistajien ja sidosyhteisöjen kannalta tärkeä osa suomalaista tilintarkastusta ja se tulisi säilyttää nykyisen kaltaisena. Samanaikaisesti pidetään välttämättömänä täsmentää hallinnon tarkastuksen sisältöä ja siihen liittyviä vastuukysymyksiä tilintarkastusvalvonnan ohjeistuksella;
- ii) hallinnon tarkastusta pidetään tarkoituksenmukaisena em. tavoin, mutta oikeustilan ja vastuukysymysten selkeyttämisen katsotaan edellyttävän tilintarkastuslain 3 luvun teknisluonteisia muutoksia;
- iii) hallinnon tarkastuksesta tulisi luopua ja tilintarkastuslain 3 luvun säännökset sekä relevantti muu lainsäädäntö tarkistaa sen toteuttamiseksi.

Vaihtoehdot i) ja ii) perustuvat siihen, että hallinnon tarkastusta pidetään tarpeellisenä myös jatkossa. Vaihtoehto i) ei edellyttäisi lainkaan lakimuutosta, vaihtoehto ii) saattaisi sen sijaan edellyttää kattavasti myös sektorilainsäädännön läpikäymistä, vaikkakin TTL:iin tehtäisiin vain teknisluonteiset muutokset.

Vaihtoehto iii) mukaan hallinnon tarkastuksesta tulisi kansallisessa laissa luopua, mutta tätä ei voida toteuttaa teknisluonteisilla tarkistuksilla TTL:n 3 lukuun, vaan uudistus vaatisi koko 3 luvun avaamista sekä siihen tukeutuvan sektorilainsäädännön läpikäymistä. Se tarkoittaisi varsin laajaa tilintarkastusreformia, ja riskinä on, että se ei tosiasiaa selkeyttäisi oikeustilaa. Tilintarkastuksen kohde ei voisi olla sup-

peampi tilintarkastajalle kuin toiminnantarkastajalle, ja monien julkisoikeudellisten yhteisöjen lainsäädäntöön olisi lisättävä säännökset myös hallinnon tarkastuksesta.

Eryteisesti i)-kohdan, mutta mahdollisesti myös ii-iii) -vaihtoehtojen osalta olisi tarve laatia ajantasainen ohjeistus hallinnon tarkastuksen sisältämistä toimenpiteistä oikeustilan selkeyttämiseksi, odotuskuilun kaventamiseksi, ja tilintarkastajien oikeusturvan parantamiseksi. Luonteva taho ohjeistusta laatimaan on PRH:n tilintarkastuslautakunta⁵².

Vaikka lainsäädäntöä ei muutettaisi (i-vaihtoehto), ohjeen noudattaminen antaisi tilintarkastajille kaivattua luottamuksensuojaa sille, että he ovat toimineen lain edellyttämän mukaisesti. Tarkastusta ohjaavina seikkoina tulisi yleisellä tasolla olla olenaisuusperiaate sekä TTL:n 4 luvun 1 §:n mukaiset ammattieettiset periaatteet⁵³, jotka luovat tilintarkastajalle velvollisuuden riittävässä määrin tuntea kohdeyhtiötä ja sen toimintaan liittyviä riskejä, ja noudattaa ammatillista kriittisyyttä tilintarkastusta suorittaessaan. Tilintarkastajalla on myös rahanpesusääntelyn nojalla velvollisuus tuntea asiakkaansa.

Kohdeyhteisöissä tai säätiöissä, joissa on korostunut tarve varmentaa, että johto ja hallinto toimivat lain puitteissa ja järjestäytyneesti, voisi hallinnon tarkastukselta edellyttää enemmän (riskiperusteisuus). Tavanomaisissa osakeyhtiöissä, joissa toiminta ja sisäinen valvonta on hyvin järjestetty, voisi vuorostaan hallinnon tarkastus olla luonteeltaan kevyempää. PIE-yhteisöjen osalta hallinnon tarkastus nojautuu vahvasti EU:n tilintarkastusasetukseen, ne ovat Finanssivalvonnan alaisuudessa, ja niiden tilintarkastuksessa noudatetaan yleisesti ISA-standardeja. PIE-yhteisöjä ei kuitenkaan ole syytä vapauttaa TTL:n mukaisesta hallinnon tarkastuksesta, sillä TTL:n mukainen hallinnon tarkastus voi niiden osalta pääasiassa kattaa ISA-standardien ja PIE-yhteisöjä koskevan tilintarkastusasetuksen mukaiset tarkistustoimenpiteet. Ohjeistuksessa voisi täsmentää, mitä toimenpiteitä PIE-yhteisöissä edellytetään em. lisäksi.

52 Tilintarkastuslautakunnan ratkaistavaksi kuuluvat mm. asiat, jotka koskevat tilintarkastuksen yleistä ohjausta ja kehittämistä (TTL 7:5).

53 *”Tilintarkastajan on suoritettava tässä laissa tarkoitetut tehtävät ammattitaitoisesti, rehellisesti, objektiivisesti ja ammatillinen kriittisyys säilyttäen sekä huolellisesti yleinen etu huomioon ottaen.”*

Käytännön tasolla ohjeistuksessa voisi olla linkitys ISA-standardeihin. Ohjeessa voisi myös selvyuden vuoksi mainita, mitä tilintarkastajan tulisi ainakin tarkistaa (esim. yhteisön/säätiön yhtiöjärjestys/säännöt, pöytäkirjat, kaupparekisterimerkinnät, panttaukset, keskeiset toimiluvat ja vakuutukset, toiminnan kannalta keskeisten lakien noudattaminen⁵⁴ (esim. OYL:n vähemmistön ja velkojien suojaksi asetetut säännökset) sekä selvittää onko vireillä tai tiedossa oikeudenkäyntejä tai muita vaatimuksia yhteisöä kohtaan (jälkimmäisistä seikoista johto antaa yleensä vakuutuksen tilintarkastajalle)). Mikäli ns. pakolliset tarkistettavat kohdat antaisivat aihetta epäilyksiin, esim. epämääräiset toimet yhteisön ja johdon välillä, tulisi asia selvittää kattavammin. Tilintarkastajan ei kuitenkaan voida edellyttää tuntevan kohdeyhtiön toimintaa yhtä syvällisesti kuin johdon.

Mikäli päädytään ii)-vaihtoehtoon⁵⁵, voisi TTL:n 3 luvun 1 §:n ja 3:5.5-momentin linkiä vahvistaa seuraavalla muutoksella/lisäyksellä (merkitty alleviivauksin) tilintarkastuksen kohdetta koskevaan lainkohtaan:

"1 §

Tilintarkastuksen kohde

Tässä laissa tarkoitetun tilintarkastuksen kohteena on yhteisön tai säätiön tilikauden kirjanpito ja tilinpäätös.

Osana tilintarkastusta on myös tarkastettava yhteisön tai säätiön hallintoa niin, että tilintarkastaja pystyy kohtuullisella varmuudella arvioimaan, täytyykö tilintarkastuslain 3 luvun 5 §:n 5 momentin mukainen ilmoitusvelvollisuus.

Jos lainsäädännössä muutoin edellytetään tilintarkastusta, tilintarkastukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään tilikauden tilintarkastuksesta ja sen sisällöstä."

Samalla voisi muokata TTL:n 3:5.5-momenttia niin, että nykyinen sanamuoto korvataan neutraalimmalla ilmaisulla:

"Tilintarkastajan on huomautettava tilintarkastuskertomuksessa, jos yhteisön tai säätiön yhtiömies, hallituksen, hallintoneuvoston tai vastaavan toimielimen jäsen, puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja tai muu vastuuvollinen on:

54 Mahdollisesti uutena seikkana myös rahanpesulainsäädännön noudattaminen, tai ainakin varmistaa että yhtiö on tarvittaessa laatinut luettelon tosiasiallisista edunsaajistaan laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) 6 luvussa todetun mukaisesti. Isommissa yhtiöissä voisi hallinnon tarkastuksen kohteena olla myös johdon palkitsemista koskevien määräysten noudattaminen.

55 "hallinnon tarkastusta pidetään tarkoituksenmukaisena em. tavoin, mutta oikeustilan ja vastuukysymysten selkeyttämisen katsotaan edellyttävän tilintarkastuslain 3 luvun teknisluonteisia muutoksia"

1) toiminut tai laiminlyönyt jonkin toimenpiteen tavalla, josta saattaa seurata korvausvelvollisuus yhteisöä tai säätiötä kohtaan; tai

2) rikkonut yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhteisön tai säätiön yhtiöjärjestystä, yhtiösopimusta tai sääntöjä.”

Vaihtoehdolla ii) ei välttämättä muutettaisi oikeustilaa yhtään sen enemmän kuin i)-vaihtoehdolla, se olisi lainsäädäntöteknisesti kattava muutos johtuen sektorilainsäädännöstä (ainakin mikäli TTL:n 3:5.5-momenttia muutettaisiin), ja se saattaisi herättää sidosryhmissä enemmän kysymyksiä kuin mitä sillä olisi tarkoitus parantaa tilannetta.

Mikäli hallinnon tarkastus poistettaisiin tilintarkastuksen kohteesta, jättäen lakiin vain 3:5.5-momentin (iii-kohta), johtaisi tämä uudenvälisiin kysymyksiin. Olisiko tilintarkastajilla yhä aktiivinen velvoite tarkistaa hallintoa varmistaakseen, että ko. lainkohdan nojalla ei ole raportoitavaa, vai olisiko velvollisuus enemmän passiivinen, jolloin tilintarkastajalla olisi velvollisuus huomauttaa pelkästään seikoista jotka hän on huomannut varsinaisen tilintarkastuksen aikana? Mikäli raportoitavaa ei tosiasiassa olisi, niin olisiko tilintarkastaja silti rikkonut velvoitteitaan, mikäli hän ei olisi tarkistanut kohdeyhteisön pöytäkirjoja yms.?

Mikäli hallinnon tarkastus poistettaisiin tilintarkastuksen kohteesta (TTL 3:1), jättäen siihen liittyvän raportointivelvollisuuden tilintarkastuskertomusta koskevaan säännökseen (TTL 3:5.5), edellyttäisiin tämän ohjeistusta uudenvälisen velvoitteen sisällöstä. Todennäköisesti olisi myös syytä täsmentää TTL:n 3:5.5-momentin velvoitetta. Mikäli muutos toteutettaisiin niin, että hallinnon tarkastuksen sisältö olennaisesti kapenisi, saattaisi tämä edellyttää kattavia muutoksia erityislainsäädäntöön. Muutoksella saattaisi myös olla kielteisiä vaikutuksia harmaan talouden torjuntaan.

Kansainväliset ISA-standardit kattavat nykyään pääasiassa hallinnon tarkastuksen toimenpiteet, joten nykyinen kansallinen sääntely ei aseta suomalaisia yrityksiä juurikaan erilaiseen asemaan. Niiden sitovuus on kuitenkin vielä välillistä, ja erityisesti pieniyhtiöiden tilintarkastuksessa niitä sovelletaan vaihtelevasti. Koska hallinnon poistaminen tilintarkastuksen kohteesta ei vaikuttaisi merkittävästi yritysten hallinnolliseen taakkaan, sillä on vahva perinne kansallisessa tilintarkastussäätelyssä ja merkitystä eri sidosryhmille, voidaan kyseenalaistaa tämänkaltaisen muutoksen tarkoituksenmukaisuus. Lähinnä olisi tarve selkeyttää hallinnon tarkastuksen ja TTL:n

3:5.5-momentin kytköstä, ja mahdollisesti täsmentää joko 3 luvun 1 tai 5 §:n sisältöä. Tämä voidaan tehdä joko lakia muuttamalla tai pelkällä ohjeistuksella.

Tilintarkastajien olisi hyvä todeta tilintarkastuskertomuksessa mitä he ovat tarkastaneet, jotta he pystyvät toteamaan, että raportoitavaa TTL:n 3:5.5-momentin nojalla ei ole⁵⁶. Tämä pienentäisi mahdollista odotuskuilua ulkopuolisten odotusten ja käytännön välillä siitä, mitä hallinnon tarkastus sisältää. Odotuskuilua voisi pienentää myös, mikäli tilintarkastustoimeksiannossa määriteltäisiin miten tilintarkastus suoritetaan.

Tilintarkastajien vastuukysymysten osalta hyvän tilintarkastustavan noudattaminen yhdessä suomalaisen vahingonkorvaussääntelyn verraten korkean korvauskynnyksen kanssa varmistavat, että tilintarkastajiin ei kohdistu perusteetonta tai kohtuutonta korvausriskiä nykyiselläänkään, mutta kuten hallinnon tarkastuksen sisältöön myös siihen liittyvään vastuuseen liittyy avoimia kysymyksiä. Työryhmä katsoo, että nykytilanteen kehittäminen toteutuisi tarkoituksenmukaisimmin tilintarkastuslautakunnan ohjeistuksella, ja on päätenyt puoltamaan i)-vaihtoehtoa^{57 58}. Ohjeistuksen laadinta ja päivitys tarpeen mukaan olisi joustava tapa reagoida toimintaympäristön muutoksiin. Ohjeistuksen yhtenä keskeisenä lähtökohtana olisi em. seikkojen lisäksi tuoda esille hallinnon tarkastuksen yhteys johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuteen⁵⁹ sekä mahdolliseen sektorikohtaiseen erityislainsäädäntöön.

56 Ruotsissa on mainittu esimerkkinä tällainen toteamus: *”Som underlag för mitt uttalande om ansvarsfrihet har jag utöver min revision av årsredovisningen granskat väsentliga beslut, åtgärder och förhållanden i bolaget för att kunna bedöma om styrelseledamoten eller verkställande direktören är ersättningskyldig mot bolaget. Jag har även granskat om styrelseledamoten eller verkställande direktören på annat sätt har handlat i strid med aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen.”*

57 Mikäli lausuntopalautte osoittaa, että tällaista ohjeistusta ei pidettäisi riittävänä, tai mikäli ohjeistuksen antamisen arvioitaisiin edellyttävän TTL:n täsmentämistä, lain 3 lukua voitaisiin täsmentää siten, että säilytetään hallinto tilintarkastuksen kohteena 3 luvun 1 §:ssä, mutta tarkennetaan joko 3 luvun 1 §:ssä tai 5 §:ssä hallinnon tarkastuksen sisällön linkitystä 3:5.5-momentin raportointivelvollisuuteen, mahdollisesti samalla myös tarkentaen 3 luvun 5 §:n 5 momenttia (ii-vaihtoehto).

58 Valtiovarainministeriön edustaja päätyi antamaan työryhmän toimenpide-ehdotuksesta poikkeavan lausuman koskien hallinnon tarkastusta (4.12.2017), joka on oheistettu muistioon.

59 Hallinnon tarkastus sisältäisi yhtiöoikeudellisen huolellisuusveloitteen noudattamisen arviointia päätösprosessin ja -perusteluiden sekä täytäntöönpanon osalta, ei sen sijaan jälkikäteistä arviointia päätösten sisällön ja sisältöharkinnan osalta.

4 Tilintarkastuksen rajat

4.1 Nykyiset rajat TTL:ssa ja niiden tausta

Lakisääteisen tilintarkastuksen rajoista määrätään TTL:n 2 luvun 2 §:ssä ("tilintarkastusvelvollisuus"):

"Yhteisössä ja säätiössä on valittava tilintarkastaja ja toimitettava tilintarkastus sen mukaan kuin tässä laissa ja muussa laissa säädetään.

Jollei muussa laissa toisin säädetä, tilintarkastaja voidaan 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 myös jättää valitsematta toimintaansa aloittavassa yhteisössä, jolla ei vielä ole 2 momentissa tarkoitettuja tilikausia, jollei ole ilmeistä, ettei edellytyksiä tilintarkastajan valitsematta jättämiseen ole.

Tilintarkastaja on kuitenkin aina valittava yhteisössä, jonka pääasiallisena toimialana on arvopapereiden omistaminen ja hallinta ja jolla on kirjanpitolain 1 luvun 8 §:ssä tarkoitettu huomattava vaikutusvalta toisen kirjanpitovelvollisen liiketoiminnan tai rahoituksen johtamisessa.

Jos yhteisöllä tai säätiöllä ei ole 1, 2 tai 3 momentin mukaista velvollisuutta valita tilintarkastajaa, yhtiöjärjestyksessä, yhtiösopimuksessa tai säännöissä voidaan määrätä tilintarkastuksen toimittamisesta. (12.8.2016/622)

Yhteisön ja säätiön yhtiöjärjestyksessä, yhtiösopimuksessa tai säännöissä voidaan määrätä useamman tilintarkastajan valinnasta. (12.8.2016/622)"

Vuonna 2006 annettu säännös tilintarkastuksen rajoista liittyi muutokseen, jolla poistettiin maallikkotilintarkastus tilintarkastuslaista. Aiemmin pienillä yrityksillä oli

mahdollisuus valita maallikkotilintarkastaja, ja huomattavasti nykyisiä rajoja isommat yritykset olivat velvollisia valitsemaan auktorisoidun tilintarkastajan. Silloin ei tunnettu mahdollisuutta olla kokonaan ilman tilintarkistusta, mm. yksityisiä liikkeen- tai ammatinharjoittajia lukuun ottamatta.

Vuoden 1994 lain (jolloin tutkintojärjestelmä poikkesi nykyisestä) mukaiset rajat hyväksytyin tilintarkastajan tai KHT-tilintarkastajan suorittamalle tilintarkastukselle olivat seuraavat:

11 § (13.7.2001/630)

Velvollisuus valita hyväksytty tilintarkastaja

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään velvollisuudesta valita tilintarkastaja, yhtiömiesten, yhtiökokouksen tai vastaavan toimielimen on valittava vähintään yksi hyväksytty tilintarkastaja, jos yhteisössä ja säätiössä vähintään kaksi seuraavasta kolmesta edellytyksestä täytyy:

- 1) taseen loppusumma edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan on yli 340 000 euroa;*
- 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan on yli 680 000 euroa; sekä*
- 3) palveluksessa edellisen tilikauden aikana on ollut keskimäärin yli 10 henkilöä.*

Vain hyväksytty tilintarkastaja voidaan valita tilintarkastajaksi, jos yhteisössä ja säätiössä vähintään kaksi seuraavasta kolmesta edellytyksestä täytyy:

- 1) taseen loppusumma edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan on yli 2 100 000 euroa;*
- 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan on yli 4 200 000 euroa; sekä*
- 3) palveluksessa edellisen tilikauden aikana on ollut keskimäärin yli 50 henkilöä.*

12 § (13.7.2001/630)

Velvollisuus valita KHT-tilintarkastaja tai -yhteisö

Vähintään yhden yhtiömiesten, yhtiökokouksen tai vastaavan toimielimen valitseman tilintarkastajan on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö, jos yhteisö on laskenut liikkeeseen arvopaperimarkkinalaissa (495/1989) tarkoitetulla tavalla julkisen kaupankäynnin kohteena olevan arvopaperin tai jos yhteisössä ja säätiössä vähintään kaksi seuraavasta kolmesta edellytyksestä täytyy:

- 1) taseen loppusumma edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan on yli 25 000 000 euroa;*
- 2) liikevaihto tai sitä vastaava tuotto edellisen tilikauden tilinpäätöksen mukaan on yli 50 000 000 euroa; sekä*
- 3) palveluksessa tilikauden aikana on ollut keskimäärin yli 300 henkilöä.”*

Kun maallikkotilintarkastus poistettiin tilintarkastuslaista, lakisäätöisen tilintarkastuksen rajat päädyttiin asettamaan huomattavasti alhaisemmalle kuin mitä EU-sääntely nykyisin edellyttää⁶⁰. Rajat ovatkin tällä hetkellä EU-jäsenmaiden matalimpien joukossa.

Hallituksen esityksessä (HE 194/2006 vp) todettiin tilintarkastuksella olevan arvoa monelle eri taholle, mm. yrityksen omistajille⁶¹, ulkopuolisille rahoittajille sekä laajemmin koko yhteiskunnalle sitä kautta, että tilintarkastus edistää tilinpäätöksen luotettavuutta, verotuksen oikeellisuutta ja talousrikollisuuden estämistä. Koska pienissä yrityksissä omistus ja johtaminen ovat kuitenkin harvemmin eriytyneet⁶², ja alle puolella pienistä yhtiöistä on ulkopuolista rahoitusta, ei tarvetta tilintarkastukselle katsottu voivan monissa pienissä yhtiöissä perustella omistajien edun valvonnalla tai rahoittajien edun turvaamisella. Pienten yritysten tilintarkastuksella oli nähtävissä vain pieni lisäarvo verotuksen kannalta, ja tilintarkastuksen mahdollisuudet torjua harmaata taloutta ja talousrikollisuutta katsottiin myös hyvin vähäisiksi. Hallituksen esityksessä myös todettiin, että esim. luottolaitokset ja tavarantoimittajat voisivat silti edellyttää tilintarkastusta, ja muutenkin hyödyntää olemassa olevia luottotietoluokituksia. Lisäksi, kirjanpidon ja tilinpäätösten oikeellisuutta edesauttaa merkittävästi tilitoimistojen käyttö, ei pelkästään tilintarkastus. Tutkimusten mukaan n. 75 % yrityksistä käytti tilitoimistoa kirjanpidon ja tilinpäätösten laadinnassa.⁶³

Huolimatta siitä, ettei yllä todetuista perusteista katsottu olevan perusteltua ulottaa tilintarkastusvelvoitetta kaikkiin yrityksiin, etenkin pienimpiin, rajat päädyttiin asettamaan matalalle varovaisuussyistä, ja koska tilintarkastusvelvollisuuden poistaminen pienimmiltä yrityksiltä oli merkittävä muutos.⁶⁴ Muutoksen myötä yli puolet

60 Tilintarkastus vaaditaan tilinpäätösdirektiivin mukaan muille kuin mikro- ja pienyrityksille, eli lähtökohdaisesti mikäli vähintään kaksi seuraavasta raja-arvosta täyttyy: tase 4 400 000, liikevaihto 8 800 000, henkilöstö tilikauden aikana keskimäärin 50. Jäsenvaltioilla on oikeus korottaa taseen ja liikevaihdon raja-arvoja pienyrityksille puolitointakertaisiksi.

61 Tähän liittyy ns. agenttiteoria, jonka mukaan on olemassa kannustinongelmia yrityksissä, joissa omistus ja valvonta ovat eriytyneet, tyypillisesti esim. pörssiyrityöt.

62 Tutkimusten mukaan n. 90 % pienten osakeyhtiöiden omistajista osallistuu ainakin jossain määrin yrityksen operatiiviseen toimintaan (HE 194/2006, s. 20).

63 HE 194/2006, s. 20-21.

64 HE 194/2006, s. 21.

osakeyhtiöistä, ja suurin osa yhdistyksistä, asunto-osakeyhtiöistä ja henkilöyhtiöistä vapautuivat tilintarkastusvelvollisuudesta.⁶⁵ Yhdistyksissä, asunto-osakeyhtiöissä ja osuuskunnissa on niitä koskevien lakien nojalla yhä oltava toiminnantarkastaja, mikäli niiden koko ei nimenomaisesti edellytä tilintarkastajaa⁶⁶. Yhdistysten ja osuuskuntien tilintarkastuksen rajat määräytyvät TTL:n perusteella, mutta asunto-osakeyhtiölaissa vuorostaan määrätään, että mikäli asunto-osakeyhtiössä on vähintään 30 huoneistoa, on tilintarkastaja valittava. Säätiöissä on vuorostaan säätiölain nojalla aina toimitettava tilintarkastus ja valittava tilintarkastaja⁶⁷.

Huomioiden, että maallikkotilintarkastajiin ei kohdistunut samanlaista koulutus- ja kokemusvaatimusta eikä samanlaisia valvonta- ja vahingonkorvausoikeudellisia seuraamuksia kuin auktorisoituihin tilintarkastajiin, ja heidän suorittamaa tilintarkastusta pidettiin epäluotettavana eikä merkittävästi tilinpäätöksen luotettavuutta parantavana⁶⁸, vuoden 2006 muutoksen voidaan tosiasiaa katsoa kiristäneen tilintarkastusta suurelle osalle enemmän kuin löyhentäneen järjestelmää.

Näin ollen, ja huomioiden silloisen lainvalmistelun yhteydessä esitetyt perustelut pienten yhtiöiden lakisääteisestä tilintarkastuksesta vapauttamiselle, voidaan katsoa olevan tilaa korottaa nykyisiä lakisääteisen tilintarkastuksen rajoja niin, että kaikki mikroyritykset tai jopa kaikki pienyritykset vapautettaisiin lakisääteisestä tilintarkastusvelvollisuudesta (ii-iii)-vaihtoehdot).

4.2 Muut rajat tilintarkastus- ja kirjanpitosäätelyssä

Luovuttaessa maallikkotilintarkastuksesta Suomessa päädyttiin asettamaan tilintarkastuksen rajat arvioimalla sitä yritysten määrää, joka kullakin raja-arvolla jäisi lakisääteisen tilintarkastuksen ulkopuolelle. Silloin ei hyödynnetty muualla lainsäädännössä olevia määritelmiä, eikä niitä silloin ollutkaan samalla tavoin kuin nykyisin vuoden 2016 muutosten myötä.

65 HE 194/2006, s. 27.

66 Yhdistyslaki (503/1989) 6:38 ja 6:38 a, AOYL (1599/2009) 9:5 ja 9:6 ja osuuskuntalaki (421/2013) 7:7.

67 Säätiölain (487/2015) 4 luku.

68 HE 194/2006, s. 17-18.

Tilinpäätösdirektiivi sisältää eräitä helpotuksia pien- ja mikroyrityksille noudattaen ”pienet ensin” -periaatetta. Suomi pani täytäntöön direktiivin niin, että mikro- ja pienyritykset ovat vapautettuja toimintakertomuksen laadinnasta, ja niille on asetustasolla annettu helpotuksia tilinpäätöksen laadintaan. Osa mikroyrityksistä on Suomessa vapautettu tilintarkastuksesta TTL:n 2 luvun 2 §:n nojalla.

Tilinpäätösdirektiiviin (2013/34/EU) perustuen kirjanpitolaissa (1:4 b) määritellään nykyisin *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 henkilöä⁶⁹.

KPL:ssa (1:4 a) 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 henkilöä⁷⁰.

KPL:n mukainen (1:4 c) *suuryitys* on puolestaan 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.

KPL:ssa (1:9) säädetään lisäksi tilinpäätösdirektiiviin perustuen yleisen edun kannalta merkittävästä yhteisöstä (ns. *PIE-yhteisö*), joka on määritelty seuraavasti: 1) suomalainen yhteisö, jonka liikkeeseen laskema osake, velkakirja tai muu arvopaperi on kaupankäynnin kohteena arvopaperimarkkinain (746/2012) 2 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla säännellyllä markkinalla; 2) luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettu luottolaitos; ja 3) vakuutusyhtiölain (521/2008) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettu vakuutusyhtiö. PIE-yhteisöjä koskee merkittävä määrä lisävelvoitteita, joiden tavoitteena on varmistaa PIE-yhteisöjen tilintarkastuksen luotettavuus

69 Mikroyrityksen raja-arvot muistuttavat vuoden 1994 tilintarkastuslain raja-arvoja velvollisuudelle valita vähintään yksi hyväksytty tilintarkastaja.

70 Suomi hyödynsi jäsenvaltio optiota ja asetti rajat puolitoistakertaisiksi direktiiviin verrattuna.

ja toiminnan jatkuvuus. 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.

KPL:iin sisällytettiin lisäksi uusi 3 a-luku koskien muista kuin taloudellisista tiedoista annettavaa selvitystä. Kyseinen luku koskee yhteisöä, joka täyttää seuraavat edellytykset: i) yleisen edun kannalta merkittävä (PIE), ii) suuri yhteisö, jonka iii) työntekijämäärä tilikauden aikana on keskimäärin yli 500 henkilöä.

Osakeyhtiölaissa on lisäksi joitakin erityissäännöksiä riippuen siitä onko yhtiö *yksityinen (oy)* vai *julkinen osakeyhtiö (oyj)*. Julkiset osakeyhtiöt, joiden osake on julkisen kaupankäynnin kohteena (*pörssiyhtiöt*) ovat lisäksi velvoitettuja noudattamaan Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodia. Lisäksi, arvopaperimarkkinaista seuraa mainituille yhtiöille toiminnan laadusta riippuen monia lisävelvoitteita.

Oletettavaa on, että tulevaisuudessa PIE-yhteisöihin tulee kohdistumaan uusia vaatimuksia, kun taas pienyrityksiin tulee kohdistumaan helpotuksia.

Koska lainsäädännössä on jo nykyisin käytössä erilaisia liiketoiminnan raja-arvoihin perustuvia määritelmiä, ja myös yrityksen muihin ominaispiirteisiin liittyy erilaisia velvoitteita mm. arvopaperimarkkinasäätelyssä, voidaan järjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta pitää perusteltuna hyödyntää voimassa olevaa kokomääritelmää, mikäli lakisääteisen tilintarkastuksen rajoja päädytään nostamaan.

4.3 Tilintarkastuksen rajat EU:ssa

Tilinpäätösdirektiivin (2013/34/EU) lähtökohta on, että 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 ulkopuoliselle varmennukselle ei ole suurta tarvetta. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin määrätä tilintarkastuksesta pienille yrityksille, niiden ja tilinpäätösten käyttäjien erityisolosuhteet

ja -tarpeet huomioon ottaen.⁷¹ Direktiivi perustuu ”pienet ensin”-periaatteelle, ja sisältää useita helpotuksia sekä pien- että mikroyrityksille. Pienyritykset ovat määritelmän mukaan kooltaan sellaisia, että niiden osalta ylittyy enintään yksi seuraavista (EUR): tase 4 000 000, liikevaihto 8 000 000 ja työntekijät 50 (art. 3). Jäsenvaltioilla on mahdollista asettaa taseen ja liikevaihdon rajat tätäkin korkeammalle, kuitenkin enintään niin, että rajat ovat tase 6 000 000 ja liikevaihto 12 000 000. Suomi hyödynsi tätä mahdollisuutta.

Direktiivin lähtökohdasta huolimatta, vain kolmannes EU-jäsenmaista korotti lakisääteisen tilintarkastuksen rajoja direktiivin seurauksena, ja vain muutama jäsenmaa on noudattanut direktiivin lähtökohtaa, että pienten yritysten tulisi olla vapautettuja lakisääteisestä tilintarkastuksesta. Jäsenmailla on kuitenkin pääsääntöisesti huomattavasti korkeammat rajat kuin Suomella.

Suomella on tällä hetkellä EU:n jäsenmaista toiseksi matalimmat rajat Maltan jälkeen. Ruotsi on tilastossa kolmantena, Suomea noin tuplasti korkeammilla rajoilla (tase 150 000, liikevaihto 300 000, henkilöstö 3). Norjassa on vuorostaan Ruotsia huomattavasti korkeammat rajat (tase 2 500 000, liikevaihto 625 000, henkilöstö 10). Muutamassa maassa on kahdenlaisia rajoja, yksi kevyemmälle ns. *review*-tyyppiselle tarkastukselle ja toinen varsinaiselle tilintarkastukselle (mm. Tanska, Viro ja Ranska). Saksassa ja Alankomaissa on hyödynnetty täysin EU-direktiivin mahdollistamat rajat (tase 6 000 000, liikevaihto 12 000 000, henkilöstö 50).

4.4 Rajojen muuttamisesta esitettyä

Suomen tilintarkastajat ry vastustaa lakisääteisen tilintarkastuksen rajojen nostoa ja pitää perustellumpana pienten yhteisöjen tilintarkastuksen kehittämistä heille paremmin sopivaksi. Alhaiset rajat liittyvät siihen, että Suomi on pienten yritysten maa, ja ne korostavat suomalaisen yhteiskunnan avoimuutta ja luottamusta, sekä korreloivat alhaisen korruption ja väärinkäytösten kanssa. Tilintarkastus palvelee myös yleistä etua, ei pelkästään yrityksen. Tilintarkastus tuo luotettavuusleimaa, jos-

71 Tilinpäätösdirektiivin johdannon (43)-kohta ja 34 artikla.

ta hyötyy omistajat, viranomaiset ja rahoittajat. Tilintarkastaja on tärkeä riippumaton keskustelukumppani yritykselle. Rajojen nosto saattaisi mm. heikentää tilintarkastamattomien yhteisöjen rahoituksen saantia, lisätä verottajan työmäärää ja harmaata taloutta. Tilintarkastuksen kokonaiskustannukset ovat kohtuullisia verrattuna siitä saatavaan hyötyyn.

Suomen Yrittäjät kannattaa lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden rajojen nostoa niin, että velvollisuudesta vapautettaisiin kaikki KPL:n mukaiset pienyritykset (ylittyy enintään yksi seuraavista: tase 6 000 000, liikevaihto 12 000 000, henkilöstö 50). Muita kuin KPL:n mukaisten rajojen käyttöä se ei kannata. SY ei myöskään pidä tarpeellisena luoda lainsäädäntöön uusia kevyempiä menettelyitä (ns. *review*) perinteisen tilintarkastuksen rinnalle, vaan katsoo, että sen voisi jättää markkinoiden hoidettavaksi. SY katsoo yhtiöoikeudellisen järjestelmän kaipaavan merkittävää keventämistä, jonka takia rajojen nosto pienyritystasolle on mikroyritystasoa perustellumpaa. Rahoituksen saanti vaikuttaisi oletettavasti siihen, että moni yritys valitsisi vapaaehtoisesti tilintarkastuksen, vaikka jäisikin lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Elinkeinoelämän keskusliitto on esittänyt, että se pitää perusteltuna rajojen pitämistä ennallaan kansallisten erityispiirteiden (pääosa yrityksistä on mikro- tai pienyrityksiä) ja finanssialan tarpeiden takia.

Finanssivalvonta katsoo, että rajojen maltillinen nosto ei merkittävästi vaarantaisi yleistä luottamusta taloudelliseen informaatioon. Kaikkien finanssisektorin toimijoiden tulee kuitenkin olla tilintarkastuksen kohteena. Finanssivalvonta ei ota kantaa siihen mihin tasoon rajat tulisi asettaa, mutta painottaa sen tärkeyttä, että tilintarkastus suoritetaan laadukkaasti ja ammattimaisesti ISA-standardeja tai muuta viitekehystä noudattaen. Lisääntyneen tilintarkastussäätelyn myötä muunlainen konsultointi tai varmennus voisi sopia pienten yritysten tarpeisiin nykyistä tilintarkastusta paremmin.

OP Ryhmä on todennut, että pankkien vakavaraisuus- ja riskienhallinnan säätely edellyttää niiltä tarkkaa riskiarviointia luoton tuotuksen yhteydessä. Yksi osa sitä on yritysten tilinpäätöstietojen käyttö asiakkaan luotonhoitohistorian ja -kyvyn arvioinnissa.

Suomen pääomasijoitusyhdistys on todennut, että se kannattaa rajojen pitämistä ennallaan, vaikka pääomasijoittajat saavat enemmän tietoa muutenkin. Tilintarkastus tuo kuitenkin luotettavuutta.

4.5 Rajojen nostamisen vaikutukset

Nykyisin n. 60 000–75 000 yritystä (Suomen 280 000 yrityksestä) on lakisääteisen tilintarkastuksen kohteena. Mikäli rajoja nostettaisiin mikroyritystasolle niin, että mikroyritykset rajattaisiin tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle, noin 30 000 yritystä olisi tilintarkastusvelvollisuuden piirissä. Mikäli rajoja nostettaisiin pienyritystasolle, kattaisi lakisääteinen tilintarkastusvelvollisuus enää 3 100 yritystä.⁷²

Rajojen nosto vähentäisi jonkin verran tilintarkastuksen kysyntää. Oletettavasti vähennys kohdistuisi vahvimmin tilintarkastajiin, jotka hoitavat pienten yritysten tilintarkastuksia, eikä suurimpiin tilintarkastusyhteisöihin. Koska esim. rahoittajat ja potentiaaliset sijoittajat kuitenkin oletettavasti yhä edellyttäisivät tilintarkastettuja tilinpäätöksiä (tai ainakin kannustaisivat siihen edullisemmilla rahoituskustannuksilla), ei rajojen noston odoteta käytännössä vähentävän tilintarkastuksien määrää yhtä paljon kuin mitä laki mahdollistaisi. Oletettavasti muutos näkyisi selvimmin perustettavissa uusissa yrityksissä. Niissä yrityksissä, joissa ei ole tarvetta ulkopuoliselle rahoitukselle ja joissa ei ole vähemmistöomistajia, muutos kuitenkin vähentäisi hallinnollista taakkaa ja vuosittaisia juoksevia kuluja. Lakisääteisen tilintarkastuksen rajojen nosto lisäisi yritysten vastuuta ja vapautta määrätä omasta toiminnastaan niille parhaiten sopivalla tavalla.

Mikäli muutoksella vapautettaisiin mikro- tai pienyritykset tilintarkastuksesta (TTL 2:2), olisi päätettävä jätettäisiinkö rajat muiden yhteisöjen osalta ennalleen, vai korotettaisiinko niitä vastaavasti. Säätiöihin muutoksella ei olisi vaikutusta, sillä säätiöiden tilintarkastusvelvollisuudesta määrätään säätiölaissa. Sama koskee monia muitakin julkisoikeudellisia yhteisöjä, muttei välttämättä kaikkien. Tämä olisi tarkistettava ennen rajojen noston toteuttamista. Olisi myös arvioitava, halutaanko vastaavia muutoksia yhdistyksiin ja osuuskuntiin.

Lakisääteisen tilintarkastuksen rajojen nosto esim. mikroyrityksen tasolle tarkoittaisi kuitenkin, että osa perustettavista ja nykyisistä mikroyrityksistä jättäisivät valitsematta tilintarkastajan. Sillä olisi vuorostaan vaikutusta ko. ryhmän sidosryhmiin, joilta poistuisi mahdollisuus tukeutua tarkastettuun tilinpäätösinformaatioon. Osal-

72 Luvut perustuvat Suomen yrittäjät ry:n esittämään.

la sidosryhmistä on mahdollisuus edellyttää tilintarkastusta, muttei kaikilla (esim. pienillä sopimuskumppaneilla).

On vaikea arvioida missä määrin muutoksella olisi vaikutusta harmaaseen talouteen. Oletuksena on, että hillityillä rajojen korottamisella ei olisi merkittävää vaikutusta harmaaseen talouteen, koska ainakin pankkien voidaan olettaa edellyttävän tarkistettua tilinpäätösinformaatiota rahoituksen ehtona, mikä vähentäisi niiden yritysten määrää, jotka hyödyntäisivät mahdollisuutta olla valitsematta tilintarkastajan. Verovalvontaa on myös mahdollista ohjata enenevässä määrin yrityksiin, joissa ei ole tilintarkastajaa.

Ruotsissa on tehty selvitys lakisääteisen tilintarkastuksen poistamisen vaikutuksesta talousrikollisuuteen (*”Effekter på den ekonomiska brottsligheten efter avskaffandet av revisionsplikten för mindre aktiebolag”*, Ekobrottsmyndigheten, 1.6.2016). Siinä käy ilmi, että kun muutos tuli Ruotsissa voimaan loppuvuonna 2010 rekisterissä oli n. 365 000 osakeyhtiötä, kun taas vuoden 2016 alussa vastaava määrä oli n. 515 000 osakeyhtiötä. Tilastojen perusteella ilmoitettujen kirjanpitorikosten määrä oli noussut tuona aikana, kun taas verorikosten määrä oli laskenut. Nousun katsotaan selittyvän ainakin osittain sillä, että myös yhtiöiden määrä oli noussut. Verorikosten määrän laskun todetaan johtuvan verotarkastusten painopisteisiin liittyvästä ja Korkeimman oikeuden käytäntöön liittyvistä muutoksista. Selvityksessä katsotaan muutoksen lisänneen talousrikollisuutta (ainakin mahdollisuutta siihen), ja ehdotetaan luovan pakollisen kevyemmän tarkastusmenettelyn pienemmille yrityksille. Jonkinasteisen tarkastuksen ulottuminen kaikkiin yhtiöihin vähentäisi mahdollisuutta rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. Tilinpäätösten laadun katsotaan laskeneen muutoksen voimaantulon jälkeen.

4.6 Johtopäätökset rajojen nostamisen tarpeesta

Moni taho (mm. rahoittajat, pääomasijoittajat) pitää nykyisiä rajoja perusteltuina eikä kannata niiden nostoa. Sen sijaan rajojen noston mahdollistama tilintarkastuksesta luopuminen voisi olla tarkoituksenmukaista yrityksille, joiden omistus ja johto eivät ole eriytyneet ja joilla ei ole tarvetta ulkopuoliselle rahoitukselle. Tämän osalta onkin arvioitava kenen etua tilintarkastajan on palveltava. Mikäli hyväksytään, että

tilintarkastuksella on myös yleisesti yleistä etua palveleva rooli (taloudellisen informaation luotettavuus ja harmaan talouden estäminen), ei rajojen korottaminen ole perusteltua. Mikäli taas painotetaan kunkin yrityksen omia tarpeita, rajojen nosto olisi tarkoituksenmukaista. Yritykset, jotka yhä pitävät tilintarkastusta tarpeellisenä, voisivat jatkossakin valita tilintarkastajan, vaikka se ei olisi lakisääteistä. Toisaalta moni yritys, joka ei näe sille tarvetta, voisi luopua vuositilintarkastuksesta ja säästäisi näin vuosittaisia hallinnollisia kuluja. Rajojen nostaminen olisi linjassa tilintarkastusdirektiiviin ja tilinpäätösdirektiiviin perustuvien pien- ja mikroyrityksiin kohdistuvien muiden helpotusten kanssa.

Rajojen korottamista on arvioitava myös yhdistysten, osuuskuntien ja muiden kirjjanpitovelvollisten kannalta. Mikäli kaikkia yhteisöjä koskisi lähtökohtaisesti samat rajat, olisi arvioitava, edellyttääkö TTL:n muutos muutoksia erityislainsäädäntöön. Onko esimerkiksi riittävää, että toiminnantarkastaja tarkastaa tilinpäätöksen yhdistyksissä, joissa taloudellinen toiminta on nykyisiä rajoja laajamittaisempaa? Vai koskisiko muutos pelkästään osakeyhtiöitä/yrityksiä?

4.7 Toimenpidevaihtoehdot

Työryhmä katsoo yllä todetun nojalla, että vaihtoehtoina on:

- i) pitää rajat ennallaan;
- ii) nostaa rajoja ja rajata KPL:n mukaiset mikroyritykset tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle; tai
- iii) nostaa rajoja ja rajata kaikki KPL:n mukaiset pienyritykset tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Rajojen pitäminen ennallaan (i-vaihtoehto) olisi monen sidosryhmän (mm. finanssiala) ja viranomaisen kuten verottajan edun mukaista. Se ei mahdollistaisi harmaata taloutta, rahanpesua tai muuta rikollista toimintaa yhtään nykyistä enemmän, ja sillä ei olisi vaikutuksia mm. rahoittajien riskienarviointiedellytyksiin. Toisaalta, rajojen pitäminen ennallaan olisi tilinpäätösdirektiivin hengen ja hallitusohjelman tavoitteen vastaista (molempien tavoitteena on hallinnollisen taakan keventäminen yrityksille, ja direktiivi perustuu ”pienet ensin” -periaatteelle). Moni yritys, jolla ei ole

varsinaista tarvetta ulkopuoliseen tilinpäätöksen varmennukseen, koska omistus ja johto ovat yhtenevät ja ulkopuoliselle rahoitukselle ei ole tarvetta, joutuu ostamaan palvelun jonka lisäarvo saattaa olla yritykselle vähäinen. Nykyiset rajat ovat kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen matalat.

Rajojen nostaminen mikroyrityksen raja-arvoihin (ii-vaihtoehto) laajentaisi merkittävästi sitä yritysryhmää, jolle tulisi valinnanvapaus, ja yhdenmukaistaisi sääntelyä poistaen yhden raja-arvon lainsäädännöstä. Se olisi hillitty muutos nykyisestä, jota moni sidosryhmä on pitänyt mahdollisena, vaikkakin monta kymmentä tuhatta yritystä vapautuisi lakisääteisestä tilintarkastuksesta.

Rajojen nostaminen pienyrityksen raja-arvoihin (iii-vaihtoehto) olisi linjassa tilinpäätösdirektiivin ja hallitusohjelman tavoitteen (hallinnollisen taakan keventäminen) kanssa. Huomioiden, että Suomessa hyödynnettiin jäsenvaltio-optiota asettaen pienyrityksen rajat lähtökohtaa korkeammaksi, muutos olisi todella merkittävä. Vain muutama prosentti yrityksistä kuuluisi enää lakisääteisen tilintarkastuksen piiriin. Tältä osin on otettava huomioon suomalaisen yrityselämän erityispiirteet, ja hallitusohjelman tavoite harmaan talouden ehkäisemiseksi. Rajojen nostaminen pienyrityksen raja-arvoihin mikroyrityksen sijaan uhkaisi vahvemmin tavoitetta harmaan talouden torjumiseksi. Työryhmä pitää tässä vaiheessa perustellumpana rajojen hillittyä nostoa, ja on päätenyt puoltamaan ii)-vaihtoehtoa.

5 Yhteenveto ja työryhmän ehdotukset

Hallinnon tarkastuksen tarpeen arviointiin liittyy paljon juridista pohdintaa, kun taas tilintarkastuksen rajojen nostaminen on enemmän tarkoituksenmukaisuuskysymys. Käytännössä kysymyksillä on kuitenkin yhteisiä rajapintoja. Hallinnon tarkastuksen tarkoituksenmukaisuus liittyy vahvemmin voittoa tavoittelemattomiin ja/tai yhteiskunnallista tehtävää toteuttaviin yhteisöihin ja säätiöihin, sekä pieniin ja kesisuuriin yrityksiin, joissa ei ole edellytyksiä yhtä organisoidun sisäisen tarkastuksen järjestämiseen kuin isommissa yrityksissä, joita vuorostaan saattaa koskea PIE-sääntely ja/tai arvopaperimarkkinalainsäädäntö jne. Pienemmissä yhtiöissä tilintarkastajan huolehtiminen myös yleisen hallinnon lainmukaisuuden valvonnasta saattaa olla arvokasta yhtiölle ja sen omistajille sekä ulkopuolisille tahoille (rahoittajat, sopimuskumppanit, verottaja jne.). Mikäli tilintarkastuksen rajoja nostettaisiin merkittävästi (yli sen mitä työryhmä ehdottaa), jäisi suuri osa pk-yrityksistä myös lakisääteisen hallinnon tarkastuksen ulkopuolelle, jolloin hallinnon tarkastuksen tarkoituksenmukaisuutta olisi syytä arvioida uudelleen näistä lähtökohdista. On kuitenkin muistettava, että tilintarkastus ja siihen sisältyvä hallinnon tarkastus ovat keskeisessä asemassa myös sellaisille yhteisöille, jotka eivät harjoita varsinaista liiketoimintaa. Sekä hallinnon tarkastuksen laajuuden merkittävä kaventaminen että lakisääteisen tilintarkastuksen rajojen merkittävä nosto TTL:ssa aiheuttaisikin muutostarvetta erityislainsäädännössä, edellyttäen, että jälkimmäinen muutos ei koskisi pelkästään osakeyhtiöitä.

Kirjanpitosääntelyssä mikro- ja pienyrityksiin kohdistuvia vaatimuksia on kevennetty EU-säännösten mukaisesti, vapauttamalla ne määrätyistä raportointivelvollisuuksista. Hallinnon poistaminen nimenomaisesti tilintarkastuksen kohteesta tai tilintarkastuksen rajojen pieni nosto ei kumpikaan vaikuttaisi merkittävästi yritysten hallinnolliseen taakkaan. Tilintarkastuksen ja hallinnon tarkastuksen työmäärää kohdistuu lähinnä tilintarkastajaan eikä yritykseen, ja se on kerran vuodessa toteutettava tarkistustoimenpide. Yritykset säästäisivät kuitenkin vuosittaisia hallinnollisia kuluja

luopuessaan tilintarkastuksesta. Hallinnon tarkastuksen poistaminen ei sen sijaan vaikuttaisi juurikaan yritysten tilintarkastusmenoihin. Koska hallinnon tarkastuksen kaltaisia tarkistustoimenpiteitä sisältyy esim. ISA-standardeihin, ei hallinnon poistaminen tilintarkastuksen kohteesta vaikuttaisi juurikaan tilintarkastajien työmäärään. Tilintarkastuksen rajojen nosto kohdistuisi merkittävimmin tilintarkastajiin, koska tilintarkastuksen kysyntä oletettavasti vähenisi nykyisestä, vaikka suurin osa lakisääteisestä tilintarkastuksesta vapautuneet eivät tätä mahdollisuutta hyödyntäisikään. Sen sijaan, molempien muutosten mahdolliset negatiiviset vaikutukset kohdistuisivat laajempaan ryhmään, kuten vähemmistöosakkaisiin, rahoittajiin, sopimuskumppaneihin ja verottajaan.

Hallinnon tarkastuksen sisällöstä on käyty paljon keskustelua, ja sisällön on katsottu olevan epämääräinen. Epäselvän määritelmän on vuorostaan katsottu vaarantavan tilintarkastajien oikeusturvaa ja luovan epärealistia odotuksia eri tahoille. Huomioiden, että hallinto on ollut osa tilintarkastuksen kohdetta jo edellisten osakeyhtiölakien nojalla, väite sen sisällön epämääräisyydestä tuntuu jokseenkin erikoiselta. Toisaalta, kansainvälisen kehityksen myötä kansallisen tilintarkastuslain säädännön mukaisen hallinnon tarkastuksen rinnalle on noussut ISA-standardien mukaisia sekä PIE-yhteisöjä koskevia hallinnon tarkastuksen kaltaisia toimenpiteitä, jotka ovat aiheuttaneet kysymyksiä siitä, aiheuttaako kansallinen lainsäädäntö lisävelvoitteita.

Hallinto on osa tilintarkastuksen kohdetta Suomessa ja Ruotsissa, ja jokseenkin Norjassa, mutta muissa EU-maissa instituutiota ei tunnetta sellaisenaan. Käytännössä, hallinnon tarkastus tunnetaan aktiivisena/suorana velvollisuutena Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa, ja passiivisena/epäsuorana muissa PRH:n kyselyyn vastanneissa EU-maissa. Ero ei välttämättä ole niin merkittävä, kuin mitä kyselyn vastaukset antavat ymmärtää. Etenkin EU:n tilintarkastusasetus, joka koskee PIE-yhteisöjä, sisältää monia hallinnon tarkastuksen kaltaisia piirteitä. Myös ISA-standardit sisältävät hallinnon tarkastuksen kaltaisia toimenpiteitä. Lisäksi, jotta tilintarkastaja pystyy lausumaan mm. siitä, antaako tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa, on tilintarkastajan tunnettava yhtiön toimintaa ja myös hallintoa riittävästi.

Koska hallinnon tarkastuksen sisältö koetaan epäselvänä, ja osittain päällekkäisiä velvoitteita seuraa nykyisin ISA-standardeista ja EU-tasolta, työryhmä katsoo tilan-

teen edellyttävän selkeyttämistä. Huomioiden tilintarkastuslain olevan yleislaki, jota sovelletaan kovin erilaisiin kohteisiin, joista osa yleishyödyllisiä, työryhmä kannattaa hallinnon säilyttämistä tilintarkastuksen kohteena, mutta katsoo perustelluksi ohjeistuksen antamista hallinnon tarkastuksen sisällöstä⁷³. Käytännössä hallinnon oleminen tilintarkastuksen kohteena ei ole ristiriidassa kansainvälisen sääntelyn kanssa, sillä esim. PIE-yhteisöjen hallinnon tarkastus voidaan toteuttaa pääasiassa ISA-standardien ja EU:n tilintarkastusasetuksen nojalla. Tätä ei olisi välttämätöntä todeta lain tasolla, vaan voisi mainita muussa ohjeistuksessa. Jos ISA-standardeja hyväksytään sovellettavaksi EU:ssa, ovat ne suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä TT-L:n 3 luvun 3 §:n nojalla.

Luovuttaessa maallikkotilintarkastuksesta Suomessa asetettiin aikanaan vuonna 2006 kovin matalat rajat tilintarkastusvelvollisuudelle. Rajojen nostoa voidaan perustella hallinnollisen taakan keventämisellä, joka on yksi hallitusohjelman tavoitteista. Se säästäisi jonkin verran kuluja yrityksille. Suuressa osassa yrityksiä tilintarkastuksen tarve ei ole korostunut esim. kapean omistuspuhjan ja pienen vieraan pääoman tarpeen johdosta. Yrityksissä, joissa omistuspuhja on leveämpi, ja jossa vieraan pääoman tarve ja kasvuhalu on suurempi, tilintarkastuksen tarve on sen sijaan olemassa. Vaikka tilintarkastuksen rajoja nostettaisiin, voisivat yritykset kuitenkin vapaaehtoisesti teettää tilintarkastuksen. Lisäksi voidaan arvioida, että rahoittajat käytännössä edellyttäisivät tilintarkastusta lainoituksen ehtona. Rajojen nostaminen ei siten käytännössä merkitsisi yhtä laajaa tilintarkastuksesta luopumista.

Työryhmä ehdottaa, että lakisäätöisen tilintarkastuksen rajoja nostetaan ensi sijassa niin, että kaikki kirjanpitolain mukaiset mikroyritykset rajataan tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle. Järjestelmän selkeyden ja yhdenmukaisuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista luoda uusia raja-arvoja vaan voidaan hyödyntää käytössä olevaa mikroyrityksen määritelmää. Koska muutokseen sisältyy eri intressitahojen epäilyjä, merkittävä rajojen nosto ei ole tällä hetkellä perusteltua. Mikäli rajojen nosto mikroyrityksen raja-arvoihin osoittautuisi toimivaksi ratkaisuksi, voi rajojen edelleen korottamista esim. pienyrityksen raja-arvoihin arvioida aikanaan uudelleen. Myös kevyemmän tarkastusmenetelmän (ns. *review* -malli) luomista pk-yrityksille voidaan selvittää tulevaisuudessa.

73 Valtiovarainministeriön edustaja päätyi antamaan työryhmän toimenpide-ehdotuksesta poikkeavan lausuman koskien hallinnon tarkastusta (4.12.2017), joka on oheistettu muistioon.

Edellä sanotun nojalla ja selostetulla tavalla työryhmä ehdottaa, että:

- i) hallinnon tarkastusta ei poisteta TTL:sta, mutta sen yleisluontoisesta sisällöstä annetaan ohjeistus ja sen suhdetta tilintarkastuskertomukseen tarkennetaan; ja
- ii) tilintarkastuksen rajat nostetaan mikroyrityksen tasolle ja KPL:n mukaiset mikroyritykset rajataan lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle



4.12.2017

Rahoitusmarkkinaosasto

Valtiovarainministeriön lausuma Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman tilintarkastuslain muuttamista selvittävän työryhmän muistioon

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 27.4.2016 työryhmän selvittämään tilintarkastuslain yrityksille aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja eräiden esillä olleiden muutosehdotusten vaikutuksia sen suuruuteen. Yksi keskeinen kansallista sääntelytaakkaa aiheuttava tekijä on hallinnon tarkastus tilintarkastuksen kohteena tilintarkastuslaissa.

Valtionvarainministeriö yhtyy työryhmämuistion päätelmään siitä, että tilintarkastuslaki on yleislaki, jota sovelletaan hyvin erilaisiin kohteisiin kuten yleisen edun kannalta merkittävistä yhteisöistä (mukaan lukien pörssiyritykset, luottolaitokset ja vakuutusyritykset) voittoja tavoittelemattomiin pieniin yhdistyksiin ja säätiöihin. Hallinnon tarkastuksen poistolla tilintarkastuslain 3 luvun 1 §:stä voi tästä syystä olla vaikutuksia myös muuhun sektorilainsäädäntöön, jonka vaikutuksia tulee erikseen arvioida. Valtiovarainministeriö tukee edellä mainitun lisäksi työryhmämuistion päätelmää, että kansainvälisten tilintarkastusstandardien (jäljempänä *ISA-standardit*) soveltuvuuden laajuus pienyrityksissä on tilintarkastajan oman ammatillisen harjunnan varassa, eikä näiden noudattamisesta pienyrityksissä ole vielä täysin muodostunut vakiintunutta käytäntöä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan työryhmän selvitystyön tavoite hallinnon tarkastuksen osalta identifioida mahdollisuudet sääntelyn keventämiseen ja ristiriitaisten säädösten purkamiseen tarkastettavien yritysten näkökulmasta eivät ole täysin täyttyneet. Valtiovarainministeriö katsoo, että arviointi ja vaikutukset siitä, kuinka paljon hallinnon tarkastuksen poistaminen tilintarkastuksen kohteesta tosiasiaa kaventaisi pienyrityksiin kohdistuvaa hallinnon tarkastusta tai eri sidosryhmien tiedonsaantia, on jäänyt työryhmämuistiossa vähäiselle huomiolle. Valtionvarainministeriön mielestä taloudellisten vaikutusten arviointia hallinnon tarkastuksen vaikutusten osalta ei ole työryhmämuistiossa riittävällä tavalla läpikäyty, minkä seurauksena hallinnon tarkastuksen poiston vaikutuksia tilintarkastuslain 3 luvun 1 §:stä on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

Valtionvarainministeriö katsoo, että mahdolliset vaikutukset keskeiseen erityislainsäädäntöön tulisi ensin kattavasti selvittää ja arvioida ennen kuin voidaan suoraan toimenpidevaihtoehtona ehdottaa, että hallinnon tarkastusta ei poistettaisi tilintarkastuslaista, vaan sen yleisluontoisesta sisällöstä annettaisiin ohjeistus. Työryhmämuistiossa ei ole tarkemmalla tasolla identifioitu mitä *ohjeistuksella* hallinnon tarkastuksen kohdalla tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Valtiovarainministeriö ei täysin yhdy työryhmämuistion päätelmään, jossa hallinto ei ole tilintarkastuksen kohteena ristiriidassa kansainvälisen sääntelyn kanssa. Valtiovarainministeriö katsoo, että hallinnon tarkastuksessa on kyse kansallisesta lisäsääntelystä, jota ei sellaiseenaan esiinny muissa EU:n jäsenmaissa eikä tilintarkastusdirektiivissä (2013/34/EU). Edellä mainitussa tilintarkastusdirektiivissä ei edellytetä, että *hallinto* on määritelty lain tasolla osak-

si tilintarkastuksen kohdetta. Koska hallinnon tarkastusta ei ole määritelty tarkemmalla tasolla tilintarkastuslaissa eikä kirjanpito-laissa muiden tilintarkastus käsitteiden tavoin, aiheuttaa se epäjohtonmukaisuutta ja tehottomuutta markkinatoimijoiden keskuudessa. Hallinnon tarkastuksen käsitteen epämääräisyyden seurauksena on, että eri osapuolten näkemykset hallinnon tarkastuksen sisällöstä poikkeavat toisistaan ja kukin tilintarkastaja soveltaa hallintoa koskevaa tarkastusta omaa ammatillista harkintaansa käyttäen.

Valtiovarainministeriö tukee hallinnon tarkastusta koskevan kansallisen poikkeuksen yhdenmukaistamista tilintarkastuslainsäädännön kansainvälisten käytänteiden mukaiseksi. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että tilintarkastuslaki on yhdenmukainen kansainvälisen viitekehyksen kanssa, sillä tilintarkastusta tehdään kansainvälisessä toimintaympäristössä kohdistuen kokoluokaltaan hyvin erilaisiin yrityksiin. Valtiovarainministeriö katsoo, että yhdenmukainen ja harmonisoitu tilintarkastuslaki tukee tilintarkastuslain soveltamisalan piirissä toimivia erilaisia yrityksiä ja tilintarkastusta suorittavia tilintarkastajia sekä helpottaa tilintarkastusta koskevaa sisäistä ja ulkoista laadunvalvontaa.



Stina Oksa
Finanssisihtööri
Rahoitusmarkkinaosasto
Pääomamarkkinat- ja infrastruktuuriyksikkö

Työryhmän muistio tilintarkastuslain määrätyistä lainkohdista ja hallinnollisen taakan keventämisestä

Työryhmän muistiossa on selvitetty tilintarkastuslain hallinnon tarkastusta sekä tilintarkastuksen rajoja koskevan sääntelyn nykytilaa ja kehittämistarvetta. Muistiossa on otettu huomioon toisaalta yritysten hallinnollisen taakan keventäminen, toisaalta tavoite harmaan talouden ehkäisemiseksi.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-291-0

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

