Sisäministeriö

Hallinto- ja kehittämisosasto

Hallinto- ja kehittämisosaston lausuntopyyntö 17.1.2018; TEM/6669/00.04.04/2016

Lausunto tilintarkastustyöryhmän muistiosta

Hallinto- ja kehittämisosasto on pyytänyt poliisiosastolta lausuntoa Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman tilintarkastustyöryhmän muistiosta. Työryhmä on selvittänyt tilintarkastuslain muuttamistarpeita tehtävänään tunnistaa keskeiset kansallista sääntelytaakkaa aiheuttavat kysymykset.

Poliisiosasto on pyytänyt Poliisihallitukselta asiaan liittyen lausunnon. Poliisihallituksen lausunto on samansuuntainen poliisiosaston lausunnon kanssa.

Poliisiosasto lausuu asiasta seuraavaa:

Hallinnon tarkastus

Muistiossa on otettu huomioon toisaalta yritysten hallinnollisen taakan keventäminen, toisaalta tavoite harmaan talouden ehkäisemiseksi. Työryhmä on selvittänyt tilintarkastuslain hallinnon tarkastuksen rajoja ja siihen liittyvän sääntelyn nykytilaa ja kehittämistarvetta.

Työryhmän muistiossa on esitetty tilintarkastuslain mukaisen hallinnon tarkastuksen osalta kolme erilaista vaihtoehtoa:

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.

Työryhmä on esittänyt muistiossaan vaihtoehtoa i)

Poliisiosasto pitää työryhmän esitystä kannatettavana. Harmaan talouden ja talousrikostorjunnan näkökulmasta tilintarkastajan rooli yritysten hallinnon valvonnassa on merkittävä. Valvontatehtävä käsittää toisaalta yrityksen, sen johdon ja omistajien edun valvonnan, mutta näiden lisäksi tilintarkastus palvelee laajemmin yhteiskunnallisesti yleistä etua valvovana tahona.

Tilintarkastusrajojen nosto

Työryhmä on esittänyt muistiossaan tilintarkastusvelvollisuutta koskevien rajojen osalta kolme erilaista vaihtoehtoa:

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 tilintarkastus-velvollisuuden ulkopuolelle.

Työryhmä esittää muistiossaan etenemistä vaihtoehdon ii) mukaisesti.

Muistiossa esitettyjen lukujen mukaan, Suomen nykyisestä n. 280.000 yrityksestä n. 60.000 – 75.000 yritystä on lakisääteisen tilintarkastuksen kohteena. Mikäli rajoja nostettaisiin vaihtoehdon ii) mukaisesti, olisi tilintarkastusvelvollisuuden kohteena jatkossa enää n. 30.000 yritystä. Vaihtoehdon iii) jälkeen tilintarkastus-velvollisten yritysten joukko supistuisi vain n. 3.100 yritykseen.

Valittaisiinpa kumpi tahansa kahdesta jälkimmäisestä vaihtoehdosta, rajattaisiin tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle merkittävä joukko yrityksiä. Poliisiosasto ei kannata tältä osin tilintarkastustyöryhmän esitystä. Normien purku ja hallinnollisen taakan keventäminen ovat sinänsä kannatettavia, mutta samalla tulee ottaa huomioon toimenpiteistä aiheutuvat mahdolliset kokonaisvaikutukset.

Harmaan talouden ja talousrikostorjunnan strategian yksi keskeinen tavoite on ennaltaehkäisevässä työssä. Strategian toimenpideohjelmien kautta on yli 20 vuoden aikana luotu systemaattisesti suomalaista järjestelmää, jossa yrityksille kuuluvat erilaiset velvoitteidenhoidot tulevat suoritetuksi. Nykyinen järjestelmä on varsin toimiva. Siihen kuuluvat osat tukevat toisiaan ja viranomaistoimintaa siten, että kokonaisuus varmistaa tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun kaikille samalla alalla toimiville yrityksille. Tilintarkastustoiminta on osa tätä järjestelmää. Tilintarkastuksilla tuetaan ja varmistetaan, että yrityksissä ja yhteisöissä asiat pääsääntöisesti hoidetaan kaikkialla voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Tilintarkastus on eräänlaista laillisuusvalvontaa. Tilintarkastajan on puututtava havaitsemiinsa laittomuuksiin, jos niillä on merkitystä yhtiön johdon vahingonkorvausvastuun kannalta tai ne koskevat osakeyhtiölain rikkomista. Tilintarkastuksella on myös ennalta estävää vaikutusta, koska tilintarkastajalla on velvollisuus tehdä epäillystä rahanpesusta ilmoitus, joka voi johtaa esitutkintaan ja estää toiminnan jatkumisen.

Suomi eroaa yrityskulttuuriltaan moniin muihin maihin nähden siinä, että meillä on poikkeuksellisen paljon pieniä ja keskisuuria yhtiöitä. Tulevia vaikutuksia Suomessa on vaikea arvioida pelkästään Ruotsissa tehtyjen vastaavien toimenpiteiden perusteella tuntematta ruotsalaista järjestelmää laajemmin ja tarkemmin. Ruotsissa tehdyn tutkimuksen (työryhmän muistio s.67) mukaan tilinpäätösten laatu huononi ja kirjanpitorikosten määrä nousi tilintarkastusvelvollisuuden poistamisen johdosta. Näin ollen on perusteltua arvioida, että Suomessakin tulisi tapahtumaan vastaavasti. Rajojen nostaminen mahdollistaisi myös "kikkailun", jossa liiketoiminnan volyymia harjoitettaisiin vain siihen saakka, joka mahdollistaisi vapauden tilintarkastusvelvollisuudesta. Toimintaa jatkettaisiin rajan lähestyessä uudella yhtiöllä. Ruotsissa tilintarkastusvelvollisuuden alarajat ovat korkeammalla kuin Suomessa, mutta ei niin korkealla kuin työryhmän esittämät mikroyrityksen rajat. Muistiossa ei ole tuotu esille, onko ruotsalaisessa järjestelmässä olemassa muita kontrolli- ja varmistuskeinoja harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi. Suomessa niitä ei ole.

Pienissä ja keskisuurissa yhtiöissä omistajia on hyvin vähän, jolloin päätäntävalta on käytännössä monesti keskitetty yksiin ja samoihin käsiin. Taloudelliset kriisitilanteet yhtiöissä altistavat omistajatahon poikkeamaan kirjanpitäjän antamista ohjeista. Kirjanpitäjällä on mahdollista purkaa toimeksiantosuhde muun muassa, jos yrittäjän toiminta poikkeaa lain asettamista vaatimuksista. Käytännössä toimeksiantosuhdetta harvoin puretaan, koska pienet kirjanpitotoimistot pyrkivät säilyttämään maksavan asiakkaan. Kirjanpitäjät ovat voineet kuitenkin luottaa siihen, että tilintarkastajat ovat omissa lausunnoissaan huomauttaneet epäselvistä tai vääristä kirjanpidollisista seikoista ja tukeneet omalla toiminnallaan kirjanpitäjiä. Tilintarkastustoiminnalla ja tilintarkastajilla on tietyssä mielessä yhteiskunnallista vastuuta rikosten ennalta estämisessä. Sen lisäksi, että tilintarkastaja todella tarkastaa hallinnon ja tilinpäätösten oikeellisuuden parhaalla mahdollisella tavalla, hän myös ohjaa ja neuvoo kirjanpitovelvollista sekä tämän kirjanpitäjää.

Mikäli mikroyritysten tilintarkastusvelvollisuutta lähdetään poistamaan, samalla poistetaan ainut ulkopuolinen taho, joka vuosittain on tarpeen mukaan puuttunut yrityksen "luovaan verosuunnitteluun" ja yrityksen varojen mahdolliseen väärinkäyttöön. Tätä tahoa ei kyetä paikkaamaan nykyisellä viranomaistoiminnalla. Ylimääräisiä viranomaisresursseja ei ole tähän tehtävään.

Talousrikostutkinnassa on tutkittavana paljon pieniin yrityksiin kohdistuvia rikosepäilyjä. Tilintarkastusvelvollisuuden poistaminen juuri näiltä mikroyrityksiltä mahdollistaa epärehellisen toiminnan jatkumisen entistä pidempään ennen kiinnijäämistä. Epärehellinen toiminta taas vääristää kilpailutilannetta ja asettaa rehelliset yrittäjät entistä vaikeampaan tilanteeseen.

Työryhmän muistiossa on todettu, että mikäli muutoksella vapautettaisiin mikro- tai pienyritykset tilintarkastuksesta, olisi päätettävä jätettäisiinkö rajat muiden yhteisöjen osalta ennalleen, vai korotettaisiinko niitä vastaavasti. Muistion mukaan olisi myös arvioitava, halutaanko vastaavia muutoksia yhdistyksiin ja osuuskuntiin. Poliisiosasto pitää tärkeänä, että mahdollisesta rajojen noston toteuttamisesta aiheutuvat vaikutukset arvioidaan perusteellisesti myös muiden yhteisöjen kuin yritysten osalta ennen kuin esitetään varsinaisia säädösmuutosehdotuksia. Muutoksilla voi olla huomattavia ja rikostorjunnan näkökulmasta myös epätoivottavia vaikutuksia kolmannen sektorin valvonnan ja erityisesti yhdistysten kannalta.

Tilintarkastusvelvollisuutta koskevien rajojen nostamisella on mahdollisesti vaikutuksia sisäministeriössä parhaillaan valmisteltavana olevaan rahankeräyslain kokonaisuudistukseen. Sisäministeriön työryhmän mietintö (Sisäministeriön julkaisu 2/2018, SM029:00/2016) on lausuntokierroksella 14.3.2018 saakka. Mietinnössä ehdotetaan, että uuteen rahankeräyslakiin sisällytettäisiin säännös tilintarkastusvelvollisten yhteisöjen ja säätiöiden velvollisuudesta toimittaa rahankeräystilityksen yhteydessä tilintarkastajan lausunto. Myös voimassa olevassa rahankeräyslaissa (255/2006) säädetään tilintarkastajan lausunnon toimittamisesta. Lausunto on keskeinen keino rahankeräysten valvonnassa. Tilintarkastusta koskevien rajojen nostamisella on vaikutusta siihen, keitä rahankeräyslain mukainen tilintarkastuslausunnon toimittamisvelvollisuus jatkossa koskisi.   
Jos tilintarkastuslakia suunnitellaan muutettavaksi siten, että rajojen nostaminen koskisi myös muita kuin yrityksiä, olisi ennen varsinaisia säädösmuutosehdotuksia erittäin tärkeää selvittää, kuinka suureen määrään toimijoita rajojen nostaminen vaikuttaisi ja mitä vaikutuksia muutoksella olisi. Rajojen nostaminen voi vapauttaa merkittävän määrän toimijoita velvollisuudesta toimittaa tilintarkastajan lausunto rahankeräyksestä tehtävän tilityksen yhteydessä, mikä saattaa huomattavasti heikentää rahankeräysten valvontaa. Tämä aiheuttaisi tarpeen tarkastella uudelleen rahankeräyslain säännöksiä tilintarkastajan lausunnon toimittamisvelvollisuudesta, jotta riittävä valvonnan taso ja siten rahankeräysten luotettavuus voitaisiin turvata. Näin ollen hankkeiden jatkovalmistelut olisi tarvittaessa pyrittävä sovittamaan yhteen.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n alainen, hallitusten välinen riippumaton rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen toimintaryhmä Financial Action Task Force (FATF) on suosituksissaan todennut, että kolmannen sektorin toimijat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevia toimijoita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen näkökulmasta. Kolmannen sektorin sisällä erityisesti huomiota tulisi kiinnittää sellaisten järjestöjen tehokkaan valvonnan edistämiseen, jotka joko kattavat huomattavan osan niistä taloudellisista resursseista, jotka ovat kolmannen sektorin käytössä tai kattavat olennaisen osan kolmannen sektorin kansainvälisestä toiminnasta. Suomen tulee FATF:n jäsenvaltiona varmistaa, että kolmannen sektorin toimijoita ei käytetä hyödyksi terroristisen toiminnan tukemisessa. FATF on Suomen osalta huomauttanut kolmannen sektorin valvonnan puutteellisuudesta, sillä Suomessa järjestöihin ei kohdisteta säännönmukaista valvontaa. Tältä osin poliisiosasto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tilintarkastusvelvollisuutta koskevien rajojen nostaminen voi vaikuttaa heikentävästi siihen valvontaan, joka kohdistuu kolmanteen sektoriin ja erityisesti niihin toimijoihin, joiden osalta FATF on edellyttänyt valvonnan tason edistämistä.

Työryhmän muistiossa todetaan, että rajojen korottamista on arvioitava myös yhdistysten, osuuskuntien ja muiden kirjanpitovelvollisten kannalta. Mikäli kaikkia yhteisöjä koskisi lähtökohtaisesti samat rajat, olisi arvioitava, edellyttääkö tilintarkastuslain muutos muutoksia erityislainsäädäntöön. Poliisiosasto toteaa, että rajojen nostamisella on mahdollisesti vaikutuksia sisäministeriössä parhaillaan valmisteltavana olevaan rahankeräyslain kokonaisuudistukseen. Sisäministeriön työryhmän mietintö (Sisäministeriön julkaisu 2/2018, SM029:00/2016) on lausuntokierroksella 14.3.2018 saakka.

Muutos voimaan vuoden 2020 alusta

Poliisiosasto vastustaa tilintarkastusrajojen nostamista. Esitettyjen muutosten vaikutukset suomalaiseen yritystoiminnan ja yhteisöjen valvontajärjestelmään voisivat olla varsin negatiivisia tavoiteltavaa hyötyyn nähden. Lisäksi tulee huomioida muutosten vaikutus kolmanteen sektoriin, jossa tilintarkastukset ovat nykyisellään käytännössä ainoa ulkopuolinen valvontakeino. Rahanpesun estämisen ja terrorismin torjunnan kannalta nykymuotoisella tilintarkastustoiminnalla on oma merkityksensä osana kokonaistorjuntaa.

Rahankeräyslakiin liittyen esitetty muutos voisi olla aikataulullisesti mahdollinen. Edellä tuotuihin rahankeräysten valvonnan heikkenemistä koskeviin seikkoihin liittyen, kokonaisuudesta tulisi kuitenkin laatia huolellinen vaikutusarvio ennen kuin muutosten laajuudesta tehdään päätöksiä. Valmistelutyötä olisi ryhdyttävä tekemään viipymättä ja samalla lähdettävä miettimään esitettyjen muutosten vaikututusta ja suhdetta erityislainsäädäntöön.

Osastopäällikkö Risto Lammi

Poliisitarkastaja Juha Tuovinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 05.03.2018 klo 13:46. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

|  |  |
| --- | --- |
| Tiedoksi | Miia Lehmus-Niemi/SM  Poliisiosaston henkilöstö |