

Verohallinto  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

## Lausunto

17.9.2018

Työ- ja elinkeinoministeriö  
Antti Neimala, Nadine Hellberg-Lindqvist

Viite / Diaarinumero  
TEM/669/00.04.01/2016

## Lausunto hallituksen esityksestä tilintarkastuslain 2 luvun 2 §:n muuttamisesta

### Lausuma

- Harmaan talouden selvitysyksikkö vastustaa ehdotettua lakimuutosta, jossa tilintarkastuspakko poistettaisiin mikroyrityksiltä. Tilintarkastuksen kattavuutta ja viranomaisraportointia tulisi sen sijaan kehittää.
- Hallituksen esityksessä olevat vaikutusarviot kertovat harmaan talouden ja talousrikollisuuden kasvamisesta, mikäli lakiesitys hyväksytään.
- Lakisääteinen tilintarkastus on koko yhteiskunnan etu, koska tilintarkastus parantaa tilinpäätösten laatua ja lisää taloudellisen informaation luotettavuutta.
- Tilintarkastajat antavat suhteellisesti eniten kielteisiä lausuntoja mikroyrityksistä.
- Verohallinto tekee eniten harmaan talouden tarkastuksia mikroyrityksiin.
- Toteutuessaan lakiesitys tarkoittaa merkittäviä viranomaisten lisäresurssitarpeita harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan

### Taustaa

Työ- ja Elinkeinoministeriö on laatinut hallituksen esitysluonnoksen tilintarkastuslain muuttamiseksi. Luonnos perustuu tilintarkastustyöryhmän muistioon ja siihen annettuihin lausuntoihin. Taustalla on hallitusohjelman tavoite keventää yritysten hallinnollista taakkaa ja välttää kansallista lisäsääntelyä.

Vuonna 2016 uudistetussa kirjanpitolaissa yritykset jaetaan kolmeen eri kokoluokkaan, joita ovat mikro-, pien- ja suuryritykset. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että tilintarkastuksen rajoja nostetaan siten, että mikroyritykset rajataan lakisääteisten tilintarkastusten ulkopuolelle. Muita lainsäädäntömuutoksia ei esitetä. Tällä hetkellä tilintarkastusvelvollisuus koskee mikroyrityksiäkin pienempiä yrityksiä.

## Kannanottoja hallituksen esitysluonnoksessa esitettyihin näkemyksiin

### Kansallisesta päätösvallassa

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että nykyinen kansallinen tilintarkastuksen vaatimustaso on ristiriidassa EU-sääntelyn hallinnollista taakkaa vähentävän lähtökohdan kanssa. Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöhemmin "selvitysyksikkö") toteaa, että EU-sääntely antaa kuitenkin Suomelle kiistattoman oikeuden säilyttää tilintarkastuksen rajat sellaisina kuin ne ovat tällä hetkellä.

### Mikroyritysten tilintarkastuksesta luopumisen hyödyt

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että tilintarkastuksesta vapautettavat yritykset saisivat muutoksella keskimäärin vähintään tuhannen euron rahallisen säästön vuodessa. Tätä pidetään varsin tuntuvana hallinnollisena säästönä. Selvitysyksikkö huomauttaa, että mainittu yrityksille koitua rahallinen säästö on ainut hyöty, joka tilintarkastuspakosta luopumisella saavutettaisiin. Mikroyritysten tilintarkastusvelvollisuudesta luopumista tulee siten arvioida pyrkimällä vertaamaan saavutettua säästöä velvollisuuden poistamisesta aiheutuviin haittoihin.

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa "2.1 tavoitteet" mainitaan, että tilintarkastusvelvollisuuden poistaminen antaisi yrityksille lisää vapautta "järjestää taloudellinen raportointi" tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Selvitysyksikkö toteaa, että tilintarkastus on ensisijaisesti kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamista. Mikroyritysten tilintarkastusvelvollisuudesta luopuminen ei vaikuttaisi ko. yritysjoukon velvollisuuteen tuottaa määrämuotoisia tilinpäätöstietoja. Tilintarkastajan työssä raportointia edustaa lähinnä tilintarkastuskertomus, joka on standardoitu tarkastustyön dokumentti. Yrityksen sisäinen taloudellinen raportointi on täysin vapaata, eikä tilintarkastusvelvollisuudella ole siihen yhteyttä. Tilintarkastusvelvollisuuden muutoksilla ei siten olisi vaikutuksia yritysten taloudellisen raportoinnin organisointiin.

### Yritysten taloudenpitoon kohdistuvasta valvonnasta

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Suomessa on EU:n jäsenmaista toiseksi matalimmat lakisääteisen tilintarkastuksen rajat. Tätä käytetään yhtenä epäsuorana perusteena rajojen laskemiseen. Kuitenkin jäljempänä luonnostekstissä todetaan, että vertailtaessa tilintarkastusvelvollisuutta määrittäviä raja-arvoja tulee ottaa huomioon myös kirjanpitäjiin ja veroneuvojiin kohdistuva sääntely. Esitysluonnoksessa kerrotaan esimerkinomaisesti, että Norjassa kirjanpitoyhteisönä toimiminen on luvanvaraista. Vastaavasti Saksassa yleisesti käytettyjen veroneuvojien toiminta edellyttää toimilupaa ja ko. yrityksiä valvotaan. Molemmissa maissa tilintarkastusvelvollisuuden rajat ovat selvästi Suomea korkeammat.

Suomessa yritysten taloudenpitoon ei kohdistu muuta lakisääteistä ja säännöllistä valvontaa kuin tilintarkastus. Tilitoimistojen tai veroneuvojien toimintaa ei ole säännelty eikä niihin kohdistu viranomaisvalvontaa. Tästä näkökulmasta Suomessa nykyisin voimassa olevat verrattain matalat tilintarkastusrajat ovat perusteltuja ja ne tulisi säilyttää ennallaan.

### Tilintarkastuksen sisällöstä

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tilintarkastuksen tulisi antaa sama varmuustaso riippumatta tarkastettavan yhteisön koosta tai luonteesta (*audit is an audit* -periaate). Luonnoksen esitetään, että tämän periaatteen noudattaminen on aiheuttanut tilanteen, jossa pienten yritysten tilintarkastuksia on haasteellista suorittaa taloudellisesti kannattavasti.

Harmaan talouden selvitysyksikön käsityksen mukaan on luonnollista, ettei pienen yrityksen tilintarkastus voi olla erityisen kattava eikä se tuota yhtä suurta varmuustasoa kuin suuren yrityksen tilintarkastus. Mikäli on tarvetta luoda kokonaan erillinen pienten yhtiöiden tilintarkastusta koskeva ohjeistus, on Patentti- ja rekisterihallituksen tilintar-

kastuslautakunnalla mahdollisuus toimia asiassa. Tilintarkastusten heikko kannattavuus ne suorittavien yritysten näkökulmasta ei voi olla peruste lakisääteisestä tilintarkastusvelvollisuudesta luopumiselle.

### Patentti- ja rekisterihallituksen toiminnan tehostamisesta

Hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan, että (ilmeisesti Työ- ja elinkeinoministeriön) tarkoituksena on yhteistyössä Patentti- ja rekisterihallituksen kanssa selvittää, miten tilintarkastusvelvollisuuden valvontaa voidaan tehostaa. Lisäksi julkisesti saatavien tilinpäätöstietojen ja tilintarkastuskertomusten ajantasaisuutta ja hyödynnettävyyttä aiotaan tehostaa. Selvitysyksikkö pitää tavoitteita kannatettavina riippumatta tilintarkastusvelvollisuuden laajuudesta.

### Ehdotetun muutoksen vaikutuksista

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan vuositilintarkastus kohdistuisi mikroyritysten tilintarkastuksen vapauttamisen jälkeen entistä laajemmin markkinaehtoisesti sellaisiin yrityksiin, joilla on tarve tilintarkastuksen suorittamiseen. Selvitysyksikkö toteaa, että tässä yhteydessä väite tilintarkastuksen "entistä laajemmasta" kohdistumisesta on harhaanjohtava. Tilintarkastusvelvollisuuden poistaminen mikroyrityksiltä johtaisi varmuudella tilintarkastusten määrän merkittävään vähenemiseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että: "yksinomaan verottajan intressillä ei ole perusteltua edellyttää kaikkien pienten yritysten maksavan tilintarkastuksesta vuosittain". Mikroyritysten tilintarkastusvelvollisuudessa ei ole kyse vain Verohallinnon intressistä, vaan koko yhteiskuntaa koskettavasta asiasta. Mikroyrityksiä toimii kaikilla yhteiskunnan sektoreilla. Taloudellisen informaation oikeellisuudella on merkitystä esimerkiksi kuluttajan tehdessä päätöstä siitä, minkä yrityksen remonttipalveluita hän ostaa taikka kunnan suorittaessa kilpailutusta. Yritysten taloustietojen hyödyntäminen ei rajoitu lainkaan vain Verohallinnon toimintaan. Yrityksillä on asiassa suuri intressi, koska tilintarkastuksesta luopuminen vaikuttaa epärehellisen kilpailun kasvuun ja vaikeuttaa tasavertaista kilpailua markkinoilla. Epävarmuustekijät taloudellisessa informaatiossa heikentävät yritysten kykyä valita luotettavia yhteistyökumppaneita. Lisäksi asia voi vaikuttaa yritysten luottoluokitukseen ja nostaa rahoituksen kustannuksia. Myös rahoituksen saatavuus voi heikentyä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotettu muutos tulisi voimaan vuoden 2020 alusta. Tätä perustellaan mm. Verohallinnon ja Harmaan talouden selvitysyksikön tarpeella harkita mahdollisia muutoksia toimintatapoihinsa ja resurssien kohdentamiseen. Selvitysyksikkö toteaa, että Verohallinnon ensisijaiset tehtävät ovat verotuksen toimittaminen, verovalvonta ja verojen ja maksujen kanto. Verohallinto valvoo yritysten kirjanpitojen oikeellisuutta vain osana verotarkastustoimintaansa. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö ei tee operatiivista tarkastustoimintaa. Mikäli mikroyritysten tilintarkastuspakosta luovutaan, jopa 38.000 yritystä jää ilman tilintarkastusta. Verohallinnolla ei ole mahdollisuutta toimintatapojaan muuttamalla korvata laajaan yritysjoukkoon tehtävien tilintarkastusten poistumisesta aiheutuvaa haittaa.

Esitysluonnoksen luvussa 3.2 todetaan, että mikroyritysten vapauttaminen tilintarkastuspakosta saattaisi vaikuttaa jonkin verran heikentävästi tilinpäätöstietojen luotettavuuteen. Lisäksi luonnoksessa todetaan, että ehdotus saattaisi lisätä tarvetta verotarkastuksiin ja lisätä myös talousrikosviranomaisen työmäärää. Luonnoksen mukaan suoria vaikutuksia veroilmoitusten laatuun ei olisi, koska tilintarkastaja ei tarkasta veroilmoitusta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole arvioitu kasvavia viranomaisten lisäresurssitarpeita tarkemmalla tasolla. Verotuksen perusteena ovat kirjanpito ja tilinpäätös, jotka riippumaton tilintarkastaja on tarkastanut. Tilintarkastuksesta luopumisesta aiheutuu monenlaisia seurauksia. Verotuksen virheiden määrä kasvaa segmentissä, jossa jo nyt todetaan harmaata taloutta ja talousrikollisuutta eniten. Verohallinnolle ja muille torjuntaviranomaisille asia tarkoittaa tuntuja lisäresurssitarpeita valvontaan. Esimerkiksi verotuksen rekisteröintivalvonta, oma-aloitteisien verojen valvonta, verotarkastus, perintä ja rikosasioiden hoitaminen tulevat tarvitsemaan huomattavan määrän lisää resursseja kasvavan työmäärän seurauksena. Mikäli Verohallinnon resurssitarve kasvaisi esimerkiksi 100 henkilötyövuotta, olisi sen karkea kustannus vuositasolla vähintään 5 miljoonaa euroa. On arvioitavissa, että myös poliisin ja ulosottohallinnon resurssitarpeet kasvavat.

Selvitysyksikkö toteaa, että vaikka tilintarkastaja ei tarkastakaan veroilmoitusta, on tilinpäätösinformaation oikeellisuudella suora vaikutus erityisesti tuloveroilmoitusten sisältöön. Tilintarkastaja tarkistaa tilinpäätöksiä ja niiden taustalla olevaa kirjanpitoaineistoa. Jos tilinpäätöksessä on virhe, vaikuttaa se suoraan veroilmoitusten laatuun. Tilintarkastustyössä on siten kyse myös veroilmoitusten laadusta.

Muilta kuin viranomaisten resurssitarpeiden kannalta uudistuksen vaikutuksia on arvioitu pääosin realistisella tavalla. Selvitysyksikkö pitää todennäköisenä, että esitysluonnoksessa mainitut asiat toteutuisivat: tilinpäätöstietojen luotettavuus heikkenisi, tarve verotarkastuksiin kasvaisi ja talousrikosviranomaisten työmäärä lisääntyisi.

## Tilintarkastuksen hyödyistä ja Ruotsin kokemuksista

### Tilintarkastus torjuu harmaata taloutta ja ennaltaehkäisee virheitä

Verohallinnon valvonta- ja verovelkatiedot osoittavat, että mikroyritykset ovat erityinen riskiryhmä. Tämä ilmenee myös harmaan talouden harjoittajien määrän ylikorostumisena ko. yritysjoukossa.

Tilintarkastaja valvoo ensisijaisesti tarkastettavan yrityksen etua, mutta toimii samalla koko yhteiskunnan edunvalvojana varmistaen, että yrityksen taloustiedot vastaavat tosiasioita. Tilintarkastuksen avulla virheet yritysten kirjanpidossa ja tilinpäätöksissä vähenevät. Tilintarkastaja on tarkastettavan yrityksen toimivasta johdosta ja hallituksesta riippumaton, itsenäinen toimija.

### Ruotsin kokemukset tilintarkastusrajojen nostosta ovat kielteisiä

Ruotsissa tilintarkastusrajojen nosto toteutettiin vuonna 2010. Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi joulukuussa 2017 tilintarkastusuudistuksen vaikutuksia koskevan raportin. Raportin mukaan:

- Uudistuksen haitat ovat kokonaisuutena hyötyjä suuremmat.
- Tilintarkastaja jätetään valitsematta useimmin toimialoilla, joilla harmaan talouden esiintyminen on keskimääräistä suurempaa.
- On indikaatioita siitä, että tilintarkastuksen vapauttaminen on yhdessä muiden hallinnollisen taakan keventämistoimenpiteiden kanssa tehnyt harmaan talouden yritysten löytämisestä viranomaisten näkökulmasta aiempaa hankalampaa.

- Mukautettujen tilintarkastuskertomusten määrä on vähentynyt huomattavasti. Mukautettujen kertomusten avulla viranomaiset saavat impulsseja yrityksistä, joiden toimintaa on mahdollisesti syytä tutkia.

## Lopuksi

Suunnitellun uudistuksen toteuttamisen mielekkyyttä tulee arvioida siitä näkökulmasta ovatko uudistuksella saavutettavat hyödyt suurempia kuin siitä aiheutuvat haitat. Ennen hallituksen esitysluonnoksen laatimista järjestetyllä lausuntokierroksella valtaosa asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista vastusti tilintarkastusvelvollisuuden poistamista mikroyrityksiltä.

Tilinpäätöstietojen luotettavuuden heikentyminen vaikuttaisi viranomaisten lisäksi myös kaikkiin niihin yritysten sidosryhmiin, joille taloudellinen informaatio on olennaista. Tällaisia sidosryhmiä ovat ainakin alihankkijat, tavarantoimittajat ja luotonantajat sekä myös kuluttajat-asiakkaat. Ruotsin kokemusten valossa muutoksella olisi monella tapaa negatiivisia vaikutuksia. Muutoksen euromääräisiä vaikutuksia on vaikea luotettavasti arvioida. Mikäli pelkkä Verohallinnon lisäresurssitarve olisi esimerkiksi 100 henkilötyövuotta, vastaisi sen kustannus lähes 1/3 uudistuksen rahamääräisistä säästöistä. Uudistuksen taloudellinen kannattavuus – joka on mikroyritysten tilintarkastuksesta vapauttamisen ainut hyöty – voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö vastustaa ehdotettua lakimuutosta, jossa tilintarkastuspakko poistettaisiin mikroyrityksiltä.

Tilintarkastus nostaa kynnystä väärinkäytösten toteuttamiseen ja lisää tilinpäätösinformaation luotettavuutta. Tilintarkastusrajojen nostaminen laskisi kynnystä harmaan talouden toiminnalle. Verohallinnon tekemien harmaan talouden verotarkastusten perusteella epäiltyjä talousrikoksia ja harmaata taloutta esiintyy eniten juuri mikroyritysten kokoluokassa. Vastaavasti tilintarkastajat antavat tilintarkastuskertomuksilla eniten kielteisiä lausuntoja juuri mikroyritysten kokoluokassa. Mikroyritysten joukossa on eniten riskipitoisia yrityksiä.

Verohallinnon harmaan talouden torjunnan uudelleenjärjestelyn myötä Verohallinnon tekemien talousrikoksia koskevien rikosilmoitusten määrä on ollut vuosina 2016 ja 2017 voimakkaassa kasvussa. Harmaan talouden kasvulle ei tule antaa edellytyksiä vapauttamalla mikroyritykset tilintarkastusvelvollisuudesta.

Harmaan talouden selvitysyksikön näkemyksen mukaan tilintarkastuksen vaikuttavuutta pitäisi päinvastoin lisätä, esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- Varmistaa nykyistä tehokkaammin, että kaikki tilintarkastusvelvollisuuden piiriin kuuluvat yritykset noudattavat velvoitettaan.
- Säättää tilintarkastajalle ns. aktiivinen ilmoitusvelvollisuus epäilemistään talousrikoksista.
- Säättää vakio muodosta poikkeavan tilintarkastuskertomuksen lähettäminen Verohallintoon tilintarkastajan velvollisuudeksi.

Helsingissä 17.9.2018

Janne Marttinen  
johtaja

Matti Hautala  
ylitarkastaja

