|  |  |
| --- | --- |
| Verohallinto | **Lausunto** |
| Harmaan talouden selvitysyksikkö |  |
| PL 325 |  |
| 00052 VERO | 13.2.2018 |
|  |  |
|  |  |
| Valtionvarainministeriö |  |
| Antti Sinkman, Tarja Järvinen, Panu Pykönen | Viite / Diaarinumero |
|  | TEM/669/00.04.01/2016 |

# Lausunto Työ- ja Elinkeinoministeriön tilintarkastustyöryhmän muistiosta

**Lausuma**

* Harmaan talouden selvitysyksikkö vastustaa ehdotettua tilintarkastuspakon poistamista mikroyrityksiltä. Tilintarkastuksen kattavuutta ja viranomaisraportointia tulisi kehittää.
* 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.

**Taustaa**

Valtionvarainministeriö on pyytänyt Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköltä lausuntoa Työ- ja Elinkeinoministeriön tilintarkastustyöryhmän muistiosta. Työryhmän tehtävänä oli selvittää, onko hallinnon tarkastuksen sisältyminen lakisääteisen tilintarkastuksen kohteeseen tarkoituksenmukaista ja tulisiko lakisääteisen tilintarkastuksen rajoja nostaa. Taustalla oli 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. Muistiossa ehdotetaan, että tilintarkastuksen rajoja nostetaan siten, että mikroyritykset rajataan lakisääteisten tilintarkastusten ulkopuolelle. Työryhmä ei esitä muita lainsäädäntömuutoksia. Tällä hetkellä tilintarkastusvelvollisuus koskee mikroyrityksiäkin pienempiä yrityksiä.

**Perustelut**

Tilintarkastus on osa yhteisöjen (erityisesti osakeyhtiöiden) talouteen kohdistuvaa valvontaa. Työryhmämuistion mukaan lakisääteinen tilintarkastus koskee tällä hetkellä noin 60 000-75 000 yritystä. Edelleen muistiossa todetaan, että mikäli työryhmän ehdottama muutos toteutettaisiin, laskisi tuo määrä jopa yli puoleen, noin 30 000 yritykseen. Em. arviot tilintarkastuksen kattavuudesta ja muutoksen kokoluokasta vastaavat Harmaan talouden selvitysyksikön tietoja.

Työryhmän muistiossa ei ole esitetty arviota siitä, kuinka merkittävän rahallisen säästön tilintarkastuksesta vapautettavat yritykset saisivat. Muistiossa ei myöskään ole esitetty tilintarkastusrajojen noston konkreettisia vaikutusarvioita tai vaikutuksia harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen. Harmaan talouden selvitysyksikön näkemyksen mukaan tilintarkastusrajojen nostaminen ei voi perustua pelkästään yleisluontoiseen toteamukseen hallinnollisen taakan vähentymisestä.

Yritysten kirjanpitojen laatu ja luotettavuus ovat koko verojärjestelmän toiminnan kulmakivi. Kirjanpidot toimivat erilaisten veroilmoitusten perusteina ja kirjanpitojen pohjalta laaditaan tilinpäätökset – viime kädessä koko kansantalouden tilinpidon uskottavuus nojaa kirjanpitojen ja tilinpäätösten luotettavuuteen. Tilintarkastuksen tärkeänä funktiona on varmentaa tilinpäätösinformaatio ja osoittaa numeraalisen tiedon oikeellisuus.

Kirjapitorikos on nimikkeenä yleisin ja runsaslukuisin talousrikos. Yhdessä verorikosten kanssa ne muodostavat valtaosan viranomaisten tietoon tulevista talousrikoksista. Niiden määrä – kuten myös velallisten rikosten määrä – todennäköisesti kasvaa, jos lakisääteisen tilintarkastuksen kattavuutta heikennetään työryhmän esittämällä tavalla.

Muistiossa esitetään, että verovalvontaa on mahdollista ohjata enenevässä määrin yrityksiin, joissa ei ole tilintarkastajaa. On selvää, että mikäli tilintarkastuksen lakisääteistä kattavuutta heikennetään, tulee se lisäämään viranomaistoiminnan kustannuksia mm. lisääntyneiden virheiden ja valvontatarpeen takia. Harmaan talouden selvitysyksikön näkemyksen mukaan tilintarkastuksen tulee olla riittävän velvoittava kaikille yhteisöille ilman, että tilintarkastusta joudutaan korvaamaan yhteiskunnan rahoittamilla Verohallinnon valvontaresursseilla. Verohallinnon resurssien käytöstä päättämisen tulee olla Verohallinnon omassa harkintavallassa. Ratkaisevaa on, että valvontaresurssit voidaan suunnata mahdollisimman tehokkaasti harmaan talouden torjumiseksi ja verovajeen pienentämiseksi.

Mikroyritykset erityisenä riskiryhmänä

Yritysten riskiluokkaa voidaan arvioida mm. verotarkastushavaintojen, arvioverotusten ja verovelkojen avulla.

Verohallinnossa vuosina 2014–2016 valmistuneista osake- ja kommandiittiyhtiöiden harmaan talouden verotarkastuksista lähes puolet oli mikroyritysten verotarkastuksia. Todennäköisesti tarkastettujen mikroyritysten määrä on vielä huomattavasti suurempi, sillä suurelta osin harmaan talouden tarkastuskohteiden kokotietoja ei ollut saatavilla. Mikäli tilintarkastustyöryhmän ehdotus toteutuisi, ei ko. kokoluokan yrityksiin kohdistuisi lainkaan lakisääteistä tilintarkastusta.

Vastaavasti mikroyritysten kokoluokan yritysten arvioverotukset olivat vuosien 2014–2016 aikana 10-kertaa yleisempiä kuin pienyritysten arvioverotukset. Myös verovelkaisten yritysten osuus oli mikroyritysten kokoluokassa suurin, ollen 10,5–12,0 % mikroyritysten määrästä. Pienyrityksillä vastaava osuus oli noin 2 prosenttiyksikköä pienempi.

Tilintarkastus harmaata taloutta torjuvana instituutiona

Tilintarkastaja valvoo ensisijaisesti tarkastettavan yrityksen etua, mutta toimii samalla koko yhteiskunnan edunvalvojana varmistaen että yrityksen taloustiedot vastaavat tosiasioita. Tilintarkastaja on tarkastettavan yrityksen toimivasta johdosta ja hallituksesta riippumaton, itsenäinen toimija. Tilintarkastajan tuottamalla tiedolla on merkitystä niin veronsaajien kuin esimerkiksi luotonantajien ja tavarantoimittajien kannalta.

Keskeinen syy siihen, miksi tilintarkastajaa voidaan pitää osana harmaan talouden torjunnan kontrollijärjestelmää, on tilintarkastajan työn luonne. Tilintarkastaja perehtyy asiakasyrityksensä kirjanpitoon, sisäisiin kontrolleihin sekä yrityksen toimintaan laajemminkin.

Tilintarkastajan tärkein raportointitapa tarkastettavan yrityksen ulkopuolisille tahoille on tilintarkastuskertomus. Tilintarkastuskertomuksella oleva mukautettu, ehdollinen tai kielteinen lausunto on vahva viesti yrityksen sidosryhmille, että tarkastuskohteen taloudellisessa informaatiossa on jotakin huomautettavaa. Kielteisiä lausuntoja esiintyy eniten mikroyritysten kategoriassa.

Ruotsin kokemukset tilintarkastusrajojen nostosta

Ruotsissa tilintarkastusrajojen nosto toteutettiin vuonna 2010. Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi joulukuussa 2017 tilintarkastusuudistuksen vaikutuksia koskevan raportin. Tarkastusvirasto suosittelee tilintarkastusvelvoitteen palauttamista pienille yrityksille. 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**

Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmän ehdottama tilintarkastusrajojen nostaminen koskisi merkittävää yritysjoukkoa. Ruotsin kokemusten valossa muutoksella olisi monella tapaa negatiivisia vaikutuksia.

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

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

* Varmistaa nykyistä tehokkaammin, että kaikki tilintarkastusvelvollisuuden piiriin kuuluvat yritykset noudattavat velvoitettaan.
* Säätää tilintarkastajalle ns. aktiivinen ilmoitusvelvollisuus epäilemistään talousrikoksista.
* Säätää vakiomuodosta poikkeavan tilintarkastuskertomuksen lähettäminen Verohallintoon tilintarkastajan velvollisuudeksi.

Aktiivisella ilmoitusvelvollisuudella Harmaan talouden selvitysyksikkö tarkoittaa tilintarkastajan nykyisen ilmoitusoikeuden sijaan säädettävää velvoitetta ilmoittaa talousrikosepäilystä asianomaiselle viranomaiselle. Ilmoitusvelvollisuudella voidaan arvioida olevan ennaltaehkäisevä vaikutus. Kun tilintarkastajalla olisi ilmoitusvelvollisuus viranomaisille, yritysten kannustin suorittaa yhteiskunnalliset velvollisuutensa asianmukaisesti on suuri. Viranomaisraportointivelvoitteet todennäköisesti myös lisäisivät tilintarkastajan sanan painoarvoa. Ilmoitusvelvollisuudella voitaisiin vahvistaa tilintarkastajan itsenäistä ja riippumatonta asemaa. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin tulisi olla sanktioitu esimerkiksi tilintarkastusrikoksina. Tilintarkastajan aktiivinen ilmoitusvelvollisuus ei lisäisi yritysten hallinnollista taakkaa, sillä tilintarkastajan työn varsinaista sisältöä ei esitetä lisättäväksi.

Helsingissä 13.2.2018

Janne Marttinen Matti Hautala

johtaja ylitarkastaja