



Eduskunnan talousvaliokunta

Finanssivalvonnan lausuntoon talousvaliokunnalle koskien hallituksen esitystä HE 89/2015 vp kirjanpitolain ja siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta

Finanssivalvonta haluaa perustella aikaisemmin kirjanpitolain muutoksista koskevaan työryhmän mietintöön antamaansa lausuntoaan. Sääntely koskee kaikkia Finanssivalvonnan valvottavia, listayhtiöitä sekä arvopapereiden tarjoajia.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s.53) todetaan, että toimintakertomuksen irrottaminen tilinpäätöksestä olisi omiaan hämärtämään vuosikymmenien kuluessa muotoutuneita käytänteitä.

Taloudelliseen raportointiin kohdistuu muutospaineita tiedon tarpeen ja tekniikan kehittyessä. Euroopassa on jo toteutettu ja on suunnitteilla useampia hankkeita kuten ei-taloudellinen informaatio (yritysvastuuraportointi), integroitu raportointi ja XBRL. Muutospaineet korostavat sitä, että Suomen tilinpäätösraportoinnin perusrakenteiden tulee olla kansainvälisesti yhdenmukaisia, jotta suomalaiset yritykset pystyvät kehittämään ja tehostamaan raportointiaan kuten ulkomaiset kilpailijansa. Sijoittajat ovat samaten kansainvälisiä ja suomalaisyritysten raportoinnin tulee olla heidän silmissä ymmärrettävää.

Taloudellisen raportoinnin kehityspaineisiin liittyy kiinteästi myös Suomessa kansallisena lisäsääntelynä vaadittu toimintakertomuksen tilintarkastuspakko. Tilintarkastuspakko jäykistää taloudellisen raportoinnin kehittämistä ja aiheuttaa lisäkustannuksia yrityksille. Tilintarkastuspakosta ei voida luopua, ellei kirjanpitolaista poisteta tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen sidonnaisuutta.

Edellä mainituista syistä toimintakertomus ja tilinpäätös tulisi Finanssivalvonnan mielestä erottaa toisistaan. Kysymys erottamisesta ei koske pienyrityksiä¹, koska niiden ei ylipäänsä tarvitse laatia toimintakertomusta.

¹ Tässä laissa tarkoitetaan pienyrityksellä kirjanpitovelvollista, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy enintään yksi seuraavista kolmesta raja-arvosta tilinpäätöspäivänä:

- taseen loppusumma 6 000 000 euroa;
- liikevaihto 12 000 000 euroa;
- tilikauden aikana palveluksessa keskimäärin 50 henkilöä



Mahdollisen kansallisen lisäsääntelyn tarve tulisi aina arvioida nykypäivästä, ei traditiosta käsin.

1 Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen erottaminen toisistaan

Tässä yhteydessä Finanssivalvonta haluaa toistaa 9.11.2015 toimittamassaan talousvaliokunnalle lähettämässään täydennyksessä esitetyt perustelut koskien toimintakertomuksen erottamista tilinpäätöksestä.

1.1 Tilinpäätöksen annettava oikea ja riittävä kuva yksinään eikä yhdessä toimintakertomuksen kanssa

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 53) kuvataan haittoja, joita syntyy siitä, kun erikseen on arvioitava tilinpäätöksen antamaa oikeaa ja riittävää kuvaa, kuten tietojen kahdenkertaisen raportoinnin lisääntyminen.

Finanssivalvonta ei tunnista käytännön tilanteita, joissa tietojen esittäminen kahteen lisääntyisi niin merkittävästi, että voitaisiin puhua lisäkustannuksista ja ylipäänsä haitoista. Käytännössä tilinpäätökset laaditaan ja tilintarkastajat edellyttävät jo nykyisin sitä, että tilinpäätös antaa erikseen oikean ja riittävän kuvan. On mahdollista, että tiettyjä tietoja kuten taseen ulkopuolisia vastuita voitaisiin joutua lisäämään tilinpäätökseen tai vaihtoehtoisesti niitä ryhdyttäisiin esittämään vain tilinpäätöksessä. Tietojen kahteen kertaan esittäminen voi jo nykyisinkin olla välttämätöntä rahoittajien, sijoittajien tai muiden sidosryhmien kannalta, mikäli kyse on yrityksen arvioimiseksi olennaisesta tiedosta. Lainsäädäntö olisi syytä saattaa vastaamaan jo olemassa olevaa taloudellisen raportoinnin käytäntöä epävarmuuden välttämiseksi.

Hallituksen esityksessä mainittuja lisäkustannuksia tai hallinnollista taakkaa ei siten voi verrata siihen haittaan, jota syntyy kun taloudellista raportointia ei pystytä kehittämään tai siihen kustannukseen, jota syntyy toimintakertomuksen tilintarkastuksesta. Kansainvälisillä pääomamarkkinoilla on myös vakiintunut käytäntö, että esitteeseen liitetään vain tilinpäätökset, mikä ei Suomen kirjanpitolainsäädännön takia ole ilman erityistoimia mahdollista.

Tilinpäätös, joka ei antaisi yksinään oikeaa ja riittävää kuvaa, loisi merkittävän riskin sekä kirjanpitovelvolliselle, että tilintarkastajalle niissä tapauksissa, joissa tilinpäätöksen käyttäjä (rahoittajat, sijoittajat, tavarantoimittajat yms. sidosryhmät) luottavat tilinpäätökseen tutkimatta ja arvioimatta toimintakertomuksen sisältämiä tietoja ja niiden mahdollisia vaikutuksia tilinpäätökseen. Tällainen käytäntö on erityisen vieras kansainvälisille taloudellisen raportoinnin käyttäjille.



1.2 Toimintakertomuksen oikean ja riittävän kuvan vaatimus on kansallista lisäsääntelyä

Kirjanpitolain 3:2.1:n alku on seuraava: Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta...

Uudistettu tilinpäätösdirektiivi (34/2013) ulottaa oikean ja riittävän kuvan ainoastaan tilinpäätökseen. Samoin asia oli myös aiemmassa tilinpäätösdirektiivissä, joka on annettu 1978 ja pantu Suomessa täytäntöön kirjanpitolakiin 1992. Suomessa kuitenkin tehtiin päätös siitä, että oikeaa ja riittävä kuvaa täydennettiin toimintakertomuksella.

Uudistettu tilinpäätösdirektiivi (34/2013) edellyttää toimintakertomukselta ainoastaan oikean kuvan antavaa selostusta. Vastaava säännös oli aikaisemmassa tilinpäätösdirektiivissä (1978), jossa todettiin, että toimintakertomuksessa on oltava yhtiön liiketoiminnan kehittymisestä ja sen tilasta selostus, joka antaa tosiasioita vastaavan kuvan.

Lisäksi listayhtiöiden soveltamisissa kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa (IFRS-standardit) itse tilinpäätöksen on annettava oikea kuva yhteisön taloudellisesta asemasta, taloudellisesta tuloksesta ja rahavirroista.

Suomessa omaksuttua lainsäädäntökäytäntöä ei Finanssivalvonnan käsityksen mukaan noudateta missään muualla. Finanssivalvonta katsoo, että direktiivin tarkka soveltaminen Suomessa olisi kansainvälisen yhdenmukaisuuden näkökulmasta kannatettavaa. Toimintakertomuksen sisällyttäminen oikean ja riittävän kuvan antamiseen voidaan katsoa olevan kansallista lisäsääntelyä.

2 Toimintakertomuksen tilintarkastus

Hiljattain julkaistu Tilintarkastuslain muutokset -työryhmän mietintö sisältää yhteensä kolme eriävää mielipidettä Finanssivalvonnan asiantuntijalta Ingalill Aspholmilta (liite), KHT Tiina Torniaiselta sekä talous- ja rahoitusjohtaja Eeva Sipilältä. Eriävät mielipiteet sisältävät näiden jäsenten näkemyksiä muun muassa siitä, miksi toimintakertomuksen tilintarkastuksesta tulisi luopua. Luopumista kannatetaan laajasti.

Mikäli kirjanpitolaissa ei tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen sidonnaisuudesta luovuta, ei keskustelu toimintakertomuksen tilintarkastuspakosta ole enää relevanttia. Sidonnaisuudesta luopuminen ei johda automaattisesti tilintarkastuspakosta luopumiseen, vaan siitä päätetään erikseen tilintarkastuslainsäädännön muuttamisen yhteydessä.

3 Finanssivalvonnan ehdotus kirjanpitolain 3:2.1 §:n muotoiluksi

Mukaan lukien aikaisempi Finanssivalvonnan ehdotus talousvaliokuntakuulemisessa 6.11.2015 siitä, ettei olennaisuuden



30.11.2015

FIVA 1/01.01.01/2015

Julkinen

periaatetta tule sisällyttää oikeaan ja riittävään kuvaan, Finanssivalvonta ehdottaa seuraavaa lainkohdan muotoiluksi. Lisäksi Finanssivalvonta ehdottaa, että HE 89/2015 vp olevaan toimintakertomusta koskevaan pykäläehdotukseen lisättäisiin direktiivin mukainen vaatimus oikean kuvan selostuksesta (alla alleviivattuna).

KPL 3:2.1 §

Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.

1 a §

Toimintakertomus

Toimintakertomuksen on annettava oikean kuvan selostus ja sen on kuvattava kirjanpitovelvollisen: . . .

Lisäksi voitaisiin pykälien järjestystä muuttaa siten, että lain 3 luvussa käsiteltäisiin ensin tilinpäätöstä ja sen jälkeen toimintakertomusta koskevia vaatimuksia.

FINANSSIVALVONTA

Jyri Helenius
Osastopäällikkö

Tiina Visakorpi
toimistopäällikkö

Liite

Ingalill Aspholmin eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Minut on nimitetty työryhmän jäseneksi Finanssivalvonnan asiantuntijana ja esitän eriävässä mielipiteessä näkemykseni seuraavista seikoista.

Ylisääntelyn purkaminen hallitusohjelman tavoitelistalla

Työryhmän tehtävänä oli selvittää tilintarkastuslain ja siihen liittyvän muun sektorilainsäädännön muutostarpeet ottaen huomioon EU:n viimeaikaisen tilintarkastuslainsäädännön kehitys. Tehtävää suorittaessa työryhmän olisi mielestäni tullut ottaa huomioon tarkemmin hallitusohjelmaan kirjattu kansallisen lisäsääntelyn purkaminen ja säädösten sujuvoittaminen edistämään Suomen kilpailukykyä.

Hallitusohjelman mukaan *”EU-säännösten toimeenpanossa pidättäydytään kansallisesta lisäsääntelystä”*.¹ Katson, että seuraavien ehdotusten osalta hallitusohjelman tavoitteista poikkeamista ei ole perusteltu riittävässä määrin. Poikkeamalla mietinnössä esitetyllä tavalla yleisestä kansainvälisestä käytännöstä ja EU:n sääntelystä ei saada aikaan parempaa tilintarkastussääntelyä, jolla edistettäisiin Suomen tilintarkastusmarkkinoiden kehittymistä ja kilpailukykyä ja siten koko elinkeinoelämää.

Toimintakertomuksen tilintarkastaminen

Toimintakertomus

Mietinnössä ehdotetaan, että toimintakertomus olisi ns. täyden tilintarkastuksen kohteena kuten nykyisin. Olen työryhmän kokouksissa tuonut esiin, että toimintakertomuksen tarkastuksen tulisi olla laajuudeltaan uudistettujen tilintarkastus- ja tilinpäätösdirektiivien mukainen. Direktiivien perusteella tilintarkastajan on

- annettava lausunto siitä, onko
 - toimintakertomus ristiriidaton saman tilikauden tilinpäätökseen nähden
 - toimintakertomus laadittu sovellettavien lakisäätteisten vaatimusten mukaisesti

¹ Katso s. 27.

http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82.

- todettava, onko hän yrityksestä ja sen toimintaympäristöstä tilintarkastuksen yhteydessä saamiensa tietojen ja käsitysten pohjalta havainnut olennaisia virheellisyyksiä toimintakertomuksessa ja ilmoitettava kaikkien tällaisten virheellisyyksien luonteesta.

Tilinpäätös- ja tilintarkastusdirektiivien uudistamisen yhteydessä vaatimus tilintarkastajan lausunnosta toimintakertomuksen tarkastuksesta laajentui aiemmasta ristiriidattomuuslausunnon vaatimuksesta. Mielestäni kehitys oli kannatettava. Direktiivien laajennettuja vaatimuksia pidän kuitenkin riittävinä sijoittajien ja muiden tilinpäätösten ja tilintarkastuskertomusten käyttäjien kannalta. Esimerkiksi finanssisektorilla kansainvälisesti yhdenmukaiset käytännöt ja säännöt (single rule book) ovat edistäneet, ja edistävät edelleen finanssimarkkinoiden tehokkuutta ja toimintavarmuutta sekä vähentävät finanssisektorilla toimivien yhtiöiden hallinnollista taakkaa.

Yhdenmukaiset tilinpäätös- ja tilintarkastuskäytännöt ovat tärkeitä myös Suomelle sen pääomamarkkinoiden pienen koon vuoksi ja asian merkitystä korostaa myös se, että kansainvälisessä vertailussa monet listayhtiömme ovat varsin pieniä. Pienten markkinoiden erikoisuuksia ei tunneta globaalisti ja ne asettavat siten tarpeettomia esteitä suomalaisille toimijoille. Lisäksi Euroopan pääomamarkkinaunionihankkeessa katsotaan tärkeäksi, että sijoittajille annetaan vertailukelpoista informaatiota sijoituskohteista koko Euroopassa.²

Rahoitus- ja vakuutussektorin toimijoiden taloudellinen raportointi on erityisen haasteellista, koska taloudellinen raportointi koostuu varsinaisen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen lisäksi eri tavalla varmennettavista erilaisista riski- ja vakavaraisuustiedoista.. Näiden osalta raportointivaatimukset ovat laajoja sekä kansainvälisesti yhdenmukaistettuja. Tällaisissa olosuhteissa taloudellisten tietojen esittämistä ei tulisi tarpeettomasti vaikeuttaa kansallisella vaatimuksella toimintakertomuksen tilintarkastuksesta. Toimintakertomuksen tilintarkastusvaatimus lisää yhtiöiden hallinnollista taakkaa myös muille yhtiöille finanssisektorin ulkopuolella. Esimerkiksi on mahdollista, että yhtiöt haluaisivat esittää ei-taloudellista tietoa hallinnosta tai yritysvastuukysymyksistä toimintakertomuksessa, jos se ei olisi tilintarkastuksen kohteena. Tällaisten tietojen esittäminen erillisessä raportissa toimintakertomuksen sijaan lisää yhtiöiden hallinnollista taakkaa. Yhtiöt voivat myös haluta esittää toimintakertomuksessa vapaaehtoista lisäinformaatiota, joka ei välttämättä ole tilintarkastettavissa tai jonka tilintarkastus aiheuttaa liikaa kustannuksia. Toimintakertomuksen tilintarkastusvaatimus estäisi merkityksellisen informaation esittämistä joustavasti.

Näistä syistä katson, että toimintakertomuksen tarkastamisen tulisi noudattaa yleistä kansainvälisestä käytäntöä ja EU:n sääntelyä.

Hallinnon tarkastus

Työryhmässä keskusteltiin hallinnon tarkastuksen sisällöstä, koska vastaavanlaista tarkastusvelvollisuutta ei ole muissa EU:n jäsenmaissa kuin Ruotsissa. Hallinnon tarkastuksen säilyttäminen tilintarkastuslaissa nyky muodossaan ei vastaa kansainvälistä tilintarkastuskäytäntöä ja EU-sääntelyä, vaan kyseessä olisi kansallisesta lisäsääntelystä.

² Pääomamarkkinaunioni: toimintasuunnitelma yritys- ja investointitoiminnan rahoituksen edistämiseksi; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5731_fi.htm ja toimintasuunnitelma pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf.

Tilintarkastuskertomukseen sisällytettävät tilintarkastajan lausumat

Tilintarkastuskertomuksen informatiivisuuden parantaminen ja yhdenmukaistaminen on ollut laaja globaalitason hanke. Työryhmän mietinnössä ehdotetaan kuitenkin, että tilintarkastuskertomukseen sisällytetään myös muut yhtiökokouksen tai muun yhteisön tai säätiön toimielimen edellyttämät tilintarkastukseen liittyvät lausumat. Tällaisia kansallisessa lainsäädännössä tilintarkastajalta vaadittavia lausumia ei ole mielestäni perusteltua tuoda kansainväliseen tilintarkastusstandardiin sekä EU tilintarkastusdirektiivin ja -asetukseen perustuvaan tilintarkastuskertomukseen.

EU tilintarkastusdirektiivin ja -asetuksen asettamat vaatimukset tilintarkastuskertomuksen sisällölle, jotka ovat myös linjassa kansainvälisten tilintarkastusstandardien kanssa, ovat riittäviä antamaan sijoittajille ja muille tilinpäätösten sekä tilintarkastuskertomusten käyttäjille merkityksellistä informaatiota.

Helsingissä 12. päivänä marraskuuta 2015

Ingalill Aspholm