

Asia: VN/5716/2022

Luonnos hallituksen esitykseksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain 3 luvun muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi tuloverokertomuksen sisällöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Finanssivalvonnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain 3 luvun muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi tuloverokertomuksen sisällöstä

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä koskien kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamista. Finanssivalvonta ottaa lausunnossaan kantaa vain hallituksen esityksen toiseen osioon eli digitaaliseen tilinpäätökseen, eikä sillä ole lausuttavaa hallituksen esityksen ensimmäisestä osiosta eli tuloverotietojen maakohtaisesta ilmoittamisesta.

Finanssivalvonta pitää lakimuutosehdotusta digitaaliseen tilinpäätökseen siirtymisestä yleisesti ottaen kannatettavana. Digitaalisen tilinpäätösraportoinnin tavoitteena on tietojen saaminen nykyistä tehokkaammin eri sidosryhmien käyttöön. Muiden ETA-jäsenvaltioiden kokemuksia digitaalisesta raportoinnista tulisi hyödyntää tehokkaita ja toimivia ratkaisumalleja etsittäessä.

Hallituksen esitys ottaa vain vähän kantaa digitaalisen tilinpäätösraportoinnin käytännön ratkaisuihin. Sen sijaan hallituksen esityksen mukaan Patentti- ja rekisterihallitukselle delegoitaisiin tarkempien määräysten antamisen menettely. Finanssivalvonta tuo tässä lausunnossaan esille seikkoja, jotka perustuvat Finanssivalvonnan kokemukseen ETA-alueen listayhtiöitä koskevan ESEF-tilinpäätösraportoinnin (ESEF-RTS)(Alaviite 1) käyttöönotosta ja sen määrittelyvaiheista, ja joita olisi sen mielestä hyvä sisällyttää joko lakitekstiin tai esimerkiksi valtioneuvoston asetukseen tai hallituksen esityksen perusteluihin.

(Linkki ESEF-RTS:ään: [EUR-Lex - 32022R0352 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#))

(Alaviite 1: ESEF (European Single Electronic Format) – Eurooppalainen yhtenäinen sähköinen raportointimuoto listayhtiöille 2021 tilinpäätöksestä alkaen. Komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2010/815 (ESEF RTS) määritetään direktiivin 2004/109/EY 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu yhtenäinen sähköinen raportointimuoto, jota liikkeeseenlaskijoiden on käytettävä vuositilinpäätösten laadinnassa.)

Digitaalisen tilinpäätöksen tilintarkastus

Digitaalisessa iXBRL-muotoisessa tilinpäätöksessä on kaksi kerrosta: (1) ihmissilmin luettava kerros ja (2) konekielisesti luettava digitaalinen kerros (=XBRL-merkinnät ja niihin liittyvät tekniset määrittelyt, rakenteinen osa). Finanssivalvonta katsoo, että hallituksen esityksestä ei selkeästi ilmene, koskisiko tilinpäätöksen tilintarkastusvaatimus jatkossa myös tilinpäätöksen digitaalista eli konekielisesti luettavaa osaa (rakenteinen tilinpäätös). Lakitekstin sanamuodot ”tilinpäätös ja toimintakertomus on laadittava ja rekisteröitävä digitaalisessa muodossa, jos kirjanpitovelvollinen on suuryritys, keskikokoinen yritys tai säätiö” ei Finanssivalvonnan mielestä avaa riittävästi asiaa tilintarkastuksen sisällön kannalta. Asian selkeällä esittämisellä vältettäisiin tulkintaepäselvyyksiä lain tarkoituksesta. Esimerkiksi ESEF-tilinpäätöksen tilintarkastuksesta ei selkeästi säännelty ESEF-sääntelyn yhteydessä ja se aiheutti pitkäkestoista epätietoisuutta ja hämmennystä useissa maissa, ml. Suomi.

Tarkempien määräysten antamisen menettely

Hallituksen esityksen mukaan Patentti- ja rekisterihallitukselle delegoidaan tarkempien määräysten antamisen menettely. Perustuslain mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lisäksi edellytetään, että valtuutus on soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Erityiseksi syyksi on vallitsevan tulkintakäytännön mukaan katsottu tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely. Finanssivalvonta katsoo, että määräyksenantovaltuutta olisi syytä täsmentää.

Lisäksi Finanssivalvonnan mielestä olisi tarpeen määritellä esim. valtioneuvoston asetuksella tai vähintään hallituksen esityksen perusteluissa, mitä seikkoja määräyksen antamisen menettelyt koskisivat. Määriteltäviä seikkoja on muun muassa seuraavat:

* Termi ”digitaalisessa muodossa oleva tilinpäätös ja toimintakertomus”:

Hallituksen esityksessä käytetään termiä ”digitaalisessa muodossa oleva tilinpäätös ja toimintakertomus”. Hallituksen esityksen kappaleessa 3.3. kuvataan nykyisiä toimintamalleja tilinpäätöstietojen rekisteröimisessä, ja siellä mainitaan mm. iXBRL. Hallituksen esityksestä ei

kuitenkaan käy ilmi, mihin teknologioihin hallituksen digitaalisten tilinpäätösten ja toimintakertomusten laadinta ja rekisteröinti hallituksen esityksen mukaisessa muodossa tämänhetkisen tiedon mukaan perustuisi.

Kuvaus teknologioista ja teknisistä ratkaisuista, joihin perustuen digitaalisuutta tällä hetkellä suunnitellaan, olisi suotavaa sisällyttää hallituksen esitykseen. Tässä Finanssivalvonnan lausunnossa oletetaan, että hallituksen esityksessä kaavaillaan digitaalisen muodon tällä hetkellä tarkoittavan iXBRL-muotoa, jolloin tilinpäätös on sekä ihmisilmin että konekielellisesti (rakenteinen tieto) luettavissa. iXBRL sisältää XHTML-tiedostomuodon ja XBRL-merkinnät. Lakiehdotus ei saisi rajoittaa mahdollisia tulevaisuuden muutostarpeita huomioonottavien uusien teknologioiden valintaa myöhemmin.

* Taksonomioiden määrittely:

Erilaisten yhteisöjen iXBRL-raportoinnissa tarvitaan erilaisia taksonomioita, jotka määrittävät raportoinnin sisällön. Esim. listayhtiöiden konsernitilinpäätös merkitään ESEF-sääntelyn mukaisesti ESEF-taksonomialla. Muiden yhteisöjen (osakeyhtiömuotoiset erillisyhtiöt ja konsernit, säätiöt jne.) tilinpäätöksiä varten tulee olla määriteltynä omat taksonomiensa. Lisäksi sektorilainsäädännön alaisten vakuutusyhtiöiden ja luottolaitosten tilinpäätöskaavat ja liitetiedot poikkeavat tavallisista yhtiöistä ja siten ne tarvitsevat omat taksonomiensa.

Finanssivalvonnan mielestä maininta käytettävistä taksonomioista ja/tai niiden määrittelijöistä ja ylläpitäjistä olisi tarpeen sisällyttää esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluihin.

* Avoin tai suljettu raportointi:

Digitaalisen raportoinnin määrittelyissä tulee ottaa huomioon muun muassa se, tuleeko esim. tietojen vastaanottajan pystyä käsittelemään taksonomialaajennuksia, jotka mahdollistavat yhteisökohtaisen ja melko vapaamuotoisen raportointimuodon (avoin raportointi), vai perustuisiko raportointimuoto ns. suljettuun taksonomiaan (suljettu raportointi), jolloin kaikkien raportointien on käytettävä pelkästään taksonomian etukäteen määrittelemiä eriä. Kirjanpitoasetuksen 1 luvun 9 § edellyttää (Alaviite 2) Finanssivalvonnan käsityksen mukaan taksonomialaajennukset sallivaa raportointimuotoa (avoin raportointi). Yhtiöt ovat kirjanpitoasetuksen 9 §:n 2 momentin mukaan velvollisia mukauttamaan tilinpäätöksensä muotoa kirjanpitoasetuksen vaatimasta kaavasta, jos se on tarpeen tilikauden tuloksen muodostumiseen vaikuttaneiden tekijöiden tai tase-erien selventämiseksi. Asetuksen 9 §:n 1 momentti sallii lisätä laskelmiin yhtiökohtaisia nimikkeitä ohi peruskaavojen, jollei se vaaranna oikeaa ja riittävää kuvaa. Näitä asioita ei käsitellä hallituksen esityksessä, vaikka ne ovat tärkeitä taustatekijöitä digitaalisen raportoinnin määrittelyssä.

(Alaviite 2: Kirjanpitolaki 1. luku 9 § Yksityiskohtaisempi esittäminen -Tuloslaskelmaa ja tasetta saadaan täydentää välisummilla ja niihin saadaan lisätä sellaisia uusia eriä, jotka eivät sisällöltään kuulu tulos- ja tasekaavoissa mainittuihin nimikkeisiin, jollei se vaaranna kirjanpitolain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitettua oikeaa ja riittävää kuvaa.

Tuloslaskelma ja tase on laadittava kaavoja yksityiskohtaisempina, jos se on tarpeen tilikauden tuloksen muodostumiseen vaikuttaneiden tekijöiden tai tase-erien selventämiseksi.)

Varsinkin suuremmilla yhtiöillä saattaa olla pieniä yhtiöitä useammin tarpeita laatia tilinpäätös yhteisökohtaisena ja omanlaisen esitystavan mukaan. Laajennusmahdollisuuden salliminen raportoinnissa saa aikaan sen, että raportoijat voivat vapaammin määritellä esim. päälaskelmien tarkkuustason. Se tarkoittaa kuitenkin teknisessä toteutuksessa sekä tiedon raportoivassa että vastaanottavassa päässä merkittävääkin eroa suljettuun raportointiin nähden ja vaatii tietojärjestelmiltä erilaista kyvykkyyttä. Näiden kahden eri vaihtoehdon kustannusvaikutukset voivat myös olla hyvin erilaiset. ESEF-raportointi perustuu taksonomian laajennusmahdollisuuteen.

Lainsäädännön ja käytännön vertailu muiden maiden ratkaisuista, esim. Ruotsi, Viro, Tanska, voisi olla hyödyllistä.

* Liitetietojen tarkkuustaso:

Tilinpäätöksen liitetietojen tarkkuustaso, jolla raportointi tapahtuu, lienee hallituksen esityksessä tarkoitettu määriteltäväksi Patentti- ja rekisterihallituksen tarkempien määräysten kautta. Liitetiedot voidaan merkitä XBRL:llä joko ns. block-merkintöinä tai detaljitason merkintöinä. Block-merkintä tarkoittaa, että yksi kokonainen liitetieto on yksi merkintä. Detaljitason merkintä, jossa kukin liitetiedoissa oleva numerotieto merkitään erikseen, on huomattavasti työläämpää. Detaljitasolla XBRL-merkityn tiedon määrä ja tarkkuustaso on huomattavasti suurempi kuin block-merkintöjen ja siten detaljitason merkinnät ovat käyttäjälleen mahdollisesti hyödyllisempiä. Block- tai detaljitason merkinnöistä päättäminen liittyy myös osittain samaan aihepiiriin kuin edellä kuvattu, eli laajennusten sallimiseen. ESEF-tilinpäätöksissä liitetiedot on merkittävä ns. block-merkintöinä, mutta detaljitason merkintä on myös sallittua.

Finanssivalvonnan mielestä asiasta eli joko block- tai detaljitason XBRL-merkintöjen vaatimuksesta olisi tarpeen säätää esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella, sillä asialla on suuri merkitys raportoinnin laajuuden ja yhteisöjen hallinnollisen taakan kannalta.

* Listayhtiöiden ESEF-muotoisen raportoinnin asema

Hallituksen esityksen (s. 11) mukaan Patentti- ja rekisterihallitukselle delegoitavan päätösvallan olisi mahdollista poissulkea listayhtiöt kyseisen digitaalisen menettelyn ulkopuolelle tai määrätä, että avoimuusdirektiivin listayhtiöiltä edellyttämä ESEF-muoto tulisi noudatettavaksi myös Patentti- ja rekisterihallitukselle tehtävässä rekisteröinti-ilmoituksessa. Finanssivalvonnan mielestä listayhtiöille tulisi ainakin sallia ESEF-muoto Patentti- ja rekisterihallitukselle tehtävässä rekisteröinti-ilmoituksessa.

Finanssivalvonnalle jää epäselväksi, mitä hallituksen esityksessä ehdotetaan ESEF-muotoisen tilinpäätöksen sisältämän emoyrityksen tilinpäätöksen osalta.

Listayhtiöitä koskevassa ESEF-sääntelyssä on erikseen määritelty, että vain konsernitilinpäätös merkitään XBRL-merkeillä ja sekin vaiheittain päälaskelmien ja liitetietojen osalta. XHTML-vaatimus sen sijaan koskee koko tilinpäätös- ja toimintakertomuskokonaisuutta. Emoyrityksen tilinpäätöstä ei siis ESEF-sääntelyn mukaan tarvitse merkitä XBRL-merkein.

Finanssivalvonta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että ESEF-sääntelyn mukaan (ESEF RTS:n 5. artikla), jos liikkeeseenlaskija merkitsee XBRL-merkeillä muut kuin konsernitilinpäätöstiedot (esim. emoyrityksen tilinpäätöksen), tulee sen käyttää merkintään kyseisille osille tarkoitettua taksonomiaa, jota sen kotijäsenvaltio tarjoaa. ESEF-RTS:n mukainen ESEF-tilinpäätös ei siis tällä hetkellä sisällä emoyrityksen tilinpäätöstä merkittynä XBRL-merkinnöin, vaan ne tulisivat pakolliseksi mahdollisesti vasta kansallisten vaatimusten kautta, mitä tämä hallituksen esitys käsittelee. Todettakoon edelleen, että jos emoyrityksen tilinpäätös on laadittu IFRS-standardien perusteella, niin ESEF-taksonomia soveltuu siihen.

Digitaalisen tilinpäätösilmoittamisen vaikutuksista keskikokoisille ja suuryrityksille

Hallituksen esityksen arvio, että keskikokoisten ja suuryritysten kirjanpito on käytännössä sähköinen ja siten digitaalista tilinpäätösilmoittamista koskevan veloitteen asettamisesta ei seuraisi merkittävää uutta raskautta näille yrityksille (HE s.9), saattaa antaa liian optimistisen kuvan tarvittavista toimenpiteistä digitaaliseen tilinpäätökseen siirryttäessä.

Yhtiöille kohdistuvien uusien veloitteiden hallinnollinen taakka riippuu mm. siitä, minkälaisiin valintoihin digitaalisen raportoinnin käytännön toteutuksessa päädytään sekä raportoivassa että tietojen vastaanottavassa päässä. Esim. valinnat avoimen ja suljetun raportoinnin välillä ja liitetietojen block/detaljitason välillä saattavat johtaa hyvinkin erilaisiin lopputuloksiin veloitteiden taakan näkökulmasta. Kaikkia raportointiprosesseja ei välttämättä saada helposti virtaviivaisiksi ja yhdenmukaisiksi siten, että niiden toteutus olisi kaikilta osin helppoa ja edullista. Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen ESMA teki ennen ESEFin käyttöönottoaihetta vaikutusarvioita työmääristä ja kustannuksista, joista saatiin osviittaa valintojen pohjaksi.

Konsernitilinpäätös ja emoyritys - yritysten raja-arvot

Hallituksen esityksessä s. 9 esitetään keskikokoisten ja suurten yritysten raja-arvot. Niitä käytetään määriteltäessä, minkä kokoiset yhtiöt kuuluvat lakiehdotuksen piiriin. Kirjanpitolain 1 luvun 4 c §:ään on ehdotettu lisättäväksi seuraava lause: Tässä laissa tarkoitetaan keskikokoisella yrityksellä kirjanpitovelvollista, jolla sekä päättyneellä että sitä välittömästi edeltäneellä tilikaudella ylittyy enintään yksi 1 momentissa tarkoitettu raja-arvosta. Lakimuutosehdotuksen ja hallituksen esityksessä s. 9 esiteltyjen raja-arvojen osalta Finanssivalvonnan mielestä jää epäselväksi, onko lain tarkoituksena, että raja-arvojen laskenta tilanteessa, jossa yritys on konsernin emoyhtiö, tapahtuu konsernitilinpäätöksen lukujen perusteella, vai onko tarkoitus, että raja-arvot lasketaan aina vain emoyhtiön lukujen perusteella.

Lisäksi Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että kirjanpitolain 1 luvun 4 c §:ään ehdotettu lisäys (ks edellinen kappale) keskikokoisen yrityksen määritelmäksi on sisällöltään erilainen kuin hallituksen esityksen perusteluissa s. 9 esitetty keskikokoisen yrityksen määritelmä (jos kahdella perättäisellä tilikaudella palveluksessa on joko 250 henkilöä tai liikevaihto ylittää 40 miljoonaa euroa taikka tase 20 miljoonaa euroa, asianomainen kirjanpitovelvollinen on keskikokoinen yritys).

Muita huomioita hallituksen esityksestä

* Kuuleminen: Lakiehdotuksen kirjanpitolain 3 luvun 9a §:n 5 momentin mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen on ennen 3 ja 4 momentissa tarkoitettua määräyksen antamista kuultava Verohallintoa ja Tilastokeskusta sekä tilintarkastajia ja kirjanpito- ja palveluiden tarjoajia edustavia järjestöjä. Finanssivalvonta esittää, että kuultavien listaan lisättäisiin yhtiöiden (listattujen ja listaamattomien) edustajat suoraan tai etujärjestöjensä kautta (ml. vakuutusyhtiöt ja luottolaitokset) sekä Nasdaq Helsinki tiedotevaraston (OAM) roolissaan.

* Digitaalinen allekirjoitus: Lakiehdotuksen mukaan digitaalisen tilinpäätöksen laatiminen ja rekisteröiminen digitaalisessa muodossa koskee myös tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen sekä tilinpäätösmerkinnän ja tilintarkastuskertomuksen allekirjoittamista. Finanssivalvonta kannattaa tätä ehdotusta.

* Lakimuutosehdotusten aikataulu: Säännökset digitaalisesta tilinpäätöksestä koskisivat suuryrityksiä 1.1.2023 ja sen jälkeen alkavilla tilikausilla, kun taas keskisuurilla yrityksillä ja säätiöillä sama velvoite koskisi 1.1.2025 ja sen jälkeen alkavia tilikausia. Finanssivalvonta arvioi, että etenkin suuryritysten osalta aikataulu on liian tiukka. Juuri suuryhtiöiden raportointiin tullaan todennäköisimmin hankkimaan pidemmän implementointiajan vaativia kyvykkäitä ohjelmistoja, jolloin Patentti- ja

rekisterihallituksen tarkempien määräysten sisältö, erityisesti taksonomiat, tulisi olla tiedossa hyvissä ajoin ennen raportoinnin alkamista.

Taipale Armi
Finanssivalvonta

Pelkonen Riitta
Finanssivalvonta - Pääomamarkkinoiden valvonta