

U 32/2009 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (*mikroyritysten vapauttaminen tilinpäätösdirektiivien soveltamisalasta*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 26 päivänä helmikuuta 2009 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhtiömuodoltaan tietyn-

laisten yhtiöiden tilinpäätöksistä annetun neuvoston direktiivin 78/660/ETY muuttamisesta mikroyhteisöjen osalta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 2009

Elinkeinoministeri *Mauri Pekkarinen*

Neuvotteleva virkamies Mika Björklund

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2009/0681**EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI YHTIÖMUODOLTAAN TIETYNLAISTEN YHTIÖIDEN TILINPÄÄTÖKSISTÄ ANNETUN NEUVOSTON DIREKTIIVIN 78/660/ETY MUUTTAMISESTA MIKROYHTEISÖJEN OSALTA****1 Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 26 päivänä helmikuuta 2009 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä annetun neuvoston direktiivin 78/660/ETY muuttamisesta mikroyhteisöjen osalta (KOM(2009)83 lopullinen). Ehdotuksella muutetaan vuonna 1978 annettua neuvoston neljättä yhtiöoikeusdirektiiviä. Direktiiviin sisällytettäisiin uusi pienimmät yritykset kattava mikroyhteisöjen ryhmä. Jäsenvaltiot voisivat vapauttaa kyseiset yritykset tilinpäätösdirektiivien soveltamisalasta. Ehdotuksella pyritään yksinkertaistamaan mikroyhteisöjen liiketoimintaympäristöä ja erityisesti niiden tilinpäätösraportointia koskevia vaatimuksia. Tarkoituksena on parantaa niiden kilpailukykyä ja mahdollistaa kasvumahdollisuuksien toteutuminen. Muutoksilla saataisiin kevennettyä hallinnollista rasitusta varmistaen kuitenkin intressitahojen riittävä suojaja tietojensaanti. Lisäksi saataisiin mikroyhteisöjen raportointivaatimukset sovitettua tilinpäätöstietojen käyttäjien ja laatijoiden todellisiin tarpeisiin.

Direktiivin muutokset liittyvät EU:ssa asetettuun hallinnollisen taakan alentamistavoitteeseen. Eurooppa-neuvosto korosti päätelmissään maaliskuussa 2007, että hallinnollisen rasituksen vähentäminen on tärkeää Euroopan talouden elvyttämiseksi varsinkin, kun siitä voi olla hyötyä pk-yrityksille. Tilinpäätökset ja tilintarkastus on määritelty keskeisiksi aloiksi, joilla eurooppalaisten yritysten hallinnollista rasitusta voidaan vähentää. Lisäksi Euroopan parlamentti on nimenomaisesti kehottanut komissiota antamaan säädösehdotuksen, jolla jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus jättää paikallisia ja alueellisia

yrityksiä tilinpäätösdirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle.

Neljäs yhtiöoikeusdirektiivi annettiin vuonna 1978, ja sen tavoitteena oli luoda yhdenmukaistetut ulkoisen tilinpäätösraportoinnin säännöt EU:n kaikille sellaisille yhtiöille, joihin sovelletaan rajoitettua vastuuta. Vuonna 1983 annettu seitsemäs yhtiöoikeusdirektiivi vahvisti konsolidoituja tilinpäätöksiä koskevat yhteiset vaatimukset. Neljäs ja seitsemäs yhtiöoikeusdirektiivi eli tilinpäätösdirektiivit muodostavat yhdessä tilinpäätöslainsäädännön perustan. Kuluneiden 30 vuoden aikana tilinpäätösdirektiivejä on muutettu useita kertoja. Kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 1606/2002 (IAS-asetus) antamisen myötä julkisesti noteerattujen yhtiöiden (ja niiden, joilla on julkisesti noteerattuja lainoja) on esitettävä IFRS-tilinpäätös, joten ne on vapautettu useimmista neljännen ja seitsemännen yhtiöoikeusdirektiivin vaatimuksista. Mainitut direktiivit toimivat kuitenkin edelleen perustana pk-yritysten tilinpäätöksille EU:ssa.

Tilinpäätösdirektiiveillä on pystytty parantamaan tilinpäätösraportointia EU:ssa. Jokaisella tilinpäätösdirektiiveihin myöhemmin tehdyllä lisäyksellä on kuitenkin luotu uusia vaatimuksia. Vaikka jokainen lisätty vaatimus on sinällään ollut perusteltu, nyt on tullut välttämättömäksi arvioida, olisiko vähemmän hyödyllisiä vaatimuksia karsittava tai korvattava, nimenomaan pienimpien yritysten osalta.

Ehdotus on osa neljännen ja seitsemännen yhtiöoikeusdirektiivin laajempaa tarkistusta, joka on komission työohjelman mukaan tarkoitus käynnistää vuoden 2009 kolmannella vuosineljänneksellä. Tämän suunnitellun EU:n tilinpäätössäännösten nykyaikaistami-

sen yhteydessä on käynnistetty julkinen kuuleminen.

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on EY:n perustamissopimuksen 44 artiklan 1 kohta.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) järjesti direktiiviehdotuksen johdosta kansallisille etutahoille kuulemistilaisuuden 20.3.2009. Suurin osa kuultavista suhtautui direktiiviehdotukseen sinänsä myönteisesti tai vähintään neutraalisti. Vähemmistö toi esiin huolensa siitä, että EU:n tilinpäätössääntely eriytyy lukumääräisesti suuren mikroyritysluokan osalta. Eräät etutahot myös esittivät, että direktiiviehdotuksen sisältö voitaisiin paremmin käsitellä yhtenä osiona neljännen direktiivin kehittämishanketta, eivätkä ne pitäneet ehdotetun jäsenvaltio-option käyttöönottoa perustelluimpana toimenpiteenä.

Ehdotusta käsiteltiin ensimmäisen kerran neuvoston yhtiöoikeustyöryhmässä 2.4.2009. Puheenjohtajamaa Tšekin tasavallan aloittama direktiiviehdotuksen käsittely tullee jatkumaan seuraavien puheenjohtajamaiden johdolla.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiivissä ehdotetaan, että EU:n lainsäädäntökehykseen sisällytettäisiin pienimmät yritykset kattava mikroyhteisöjen ryhmä. Mikroyhteisinä pidetään yrityksiä, joiden taseen mukaan kaksi seuraavista raja-arvoista ei ylitä tilinpäätöspäivänä: taseen loppusumma 500 000 euroa, nettoliikevaihto 1 000 000 euroa ja/tai työntekijöitä tilikauden aikana keskimäärin 10 henkeä. Tällä hetkellä mikroyhteisiin sovelletaan samoja sääntöjä kuin suurempiin yrityksiin. Komission mielestä mikroyhteisiin sovellettavat laajat raportointisäännöt eivät ole oikeasuhteisia niiden erityisiin tilinpäätöstarpeisiin nähden. Sääntöjen noudattamisesta aiheutuu saavutettavat hyödyt ylittäviä tarpeettomia kustannuksia ja se voi haitata pääomien tehokasta käyttämistä tuottaviin tarkoituksiin.

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus jättää mikroyhteisöt neljännen yhtiöoikeusdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jolloin jäsenvaltioiden harkintaan jäisi päättää, millainen tilinpäätös mikroyrityksiltä edellytetään vai edellytetäänkö sitä lainkaan. Tämän mukaisesti komissio ehdottaa, että neljänteen yhtiöoikeusdirektiiviin lisätään uusi 1 a artikla, jolla jäsenvaltioiden harkintavalta ulotettaisiin koskemaan mikroyhteisöjen jättämistä neljännen yhtiöoikeusdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Muutosehdotuksessa on kyse neljännen yhtiöoikeusdirektiivin kohdennetusta muuttamisesta, jonka avulla lainsäädäntöä voidaan nopeasti yksinkertaistaa huomattavasti. Ehdotus on osa komission toteuttamaa yksinkertaistamista koskevaa jatkuvaa ohjelmaa, joka on asetettu etusijalle sääntelyn parantamisessa.

On kuitenkin otettava huomioon, että yritysten, mikroyhteisöt mukaan luettuina, tulee laatia määrämuotoiset tositteet myynnistä ja liiketapahtumistaan sekä pitää niistä kirjaa verotustietojen, kuten arvonlisäveron, raportointia varten. Yrityksen taloudellisen tilan seuranta on välttämätöntä myös liikkeen johtamisessa. Direktiivimuutoksen myötä jäsenvaltiot voivat paremmin sovittaa tilinpäätösraportoinnin muihin raportointitarpeisiin, millä vältetään tarpeeton hallinnollinen rasitus. Jäsenvaltioiden harkintaan jää, mitä jatkossa edellytetään mikroyhteisöiltä muun muassa tilinpäätöksen laatimiseen ja sisältöön sekä tilintarkastusvelvollisuuteen liittyen ja siihen, tuleeko kyseiset tiedot toimittaa kansalliseen rekisteriin. Direktiivimuutos voi johtaa siihen, että eri jäsenvaltioiden mikroyhteisöjä koskeva taloudellisen raportoinnin sääntely eriytyy. Tämä voisi osaltaan heikentää sisämarkkinoiden toimivuutta vaikeuttamalla rajojen yli tapahtuvaa toimintaa.

On kuitenkin todennäköistä, että tilinpäätös-direktiiveistä omaksuttu sääntelyperusta tulee myös jatkossa muodostamaan hyvin yhdenmukaisen rungon kansallisille mikroyrityssäännöksille. Lisäksi on huomattava, että direktiivihelpotukset kohdistuvat kaikkeen pienimpiin yrityksiin, joiden toiminta on yleensä varsin paikallista ja rajat ylittävä toiminta poikkeuksellista.

3 Artiklojen pääasiallinen sisältö

Seuraavassa esitetään ehdotetun direktiivin artiklakohtainen sisältö:

1 a artiklassa säädettäisiin muutosdirektiivin kohteesta. 1 kohdassa säädetään keskeinen sisältömuutos. Sen perusteella jäsenvaltio voisi päättää, että mikroyrityksiin ei sovelleta tilinpäätösdirektiivin vaatimuksia. Mikroyritys on määritelty 1 kohdassa. Artiklan 2—4 kohdissa on tekniset säännökset mikroyrityksen kokorajojen tarkemmasta määrittämisestä.

2 artiklassa säädettäisiin direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

3 artiklassa säädettäisiin voimaantulosta.

4 artiklassa säädettäisiin, että direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Ehdotus ei sellaisenaan aiheuttaisi välttämättömiä muutoksia lainsäädäntöön, koska ehdotuksessa on kyse jäsenvaltio-optiosta. Direktiiviehdotus antaisi siten jäsenvaltioille mahdollisuuden olla soveltamatta tilinpäätösdirektiiviä mikroyrityksiin. Direktiivi ei kuitenkaan velvoittaisi jäsenvaltiota muuttamaan lainsäädäntöään.

Suomessa on käynnistetty selvitystyö mikroyritysten hallinnollisen taakan keventämiseksi muun ohella kirjanpito- ja tilinpäätössäännöstöä kehittämällä. Tähän liittyen ja osin tavanomaisena lainsäädännön kehittämishankkeena TEM on joulukuussa 2008 lausuntopyynnöllään pyytänyt etutahojen näkemyksiä nykyisen taloudellista raportointia koskevan säännösten toimivuudesta ja kehitysehdotuksista erityisesti pienten yritysten näkökulmasta. TEM:öön saapui 37 lausuntoa. Lausuntopalautteen mukaan nykyistä kirjanpito- ja tilinpäätössäännöstöä pidettiin suhteellisen hyvin toimivana. Mikroyrityksiin kohdistuvista kehitysehdotuksista keskeisin oli verotuksen ja kirjanpidon täydellisempi yhteensovittaminen, jolla koettiin olevan huomattavin merkitys hallinnollisen taakan vähentämisessä. Erääksi tavoitteeksi muun ohella esitettiin verotilinpäätöksen ottamista tilinpäätössääntelyn lähtökohdaksi.

Tarkoitus on samanaikaisesti direktiiviehdotuksen käsittelyn kanssa jatkaa saadun lausuntopalautteen pohjalta valmistelua mikroyritysten tilinpäätössäännösten kehittämi-

seksi. Tavoitteena on, että Suomessa on pian sen jälkeen, kun direktiiviehdotus on tullut hyväksytyksi, valmius antaa mikroyrityksiä koskevat mahdollisesti tarvittavat uudet säännökset. Tämän valmistelun perusteella ehdotettavat muutokset tulisivat pääosiltaan kohdistumaan kirjanpitolakiin (1336/1997) ja kirjanpitoasetukseen (1339/1997).

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission mukaan ehdotuksen odotetut hyödyt saavutetaan yritysten hallinnollisen taakan keventyessä, kun taloudellisen raportoinnin vaatimukset vähentyvät jäsenvaltioissa. Komissio on arvionaan esittänyt, että mikäli ehdotettu jäsenvaltio-optio pantaisiin täysimääräisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa, olisi arvioitu säästö luokkaa 6,3 mrd. €. Komission teettämässä konsulttiselvityksissä on arvioitu, että EU:ssa mikroyrityksen kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimisen ja rekisteröinnin sekä tilintarkastuksen keskimääräinen vuosikustannus olisi noin 1 560 €. Komissio on arvioinut, että mikäli direktiivihelpotukset pantaisiin täysimääräisesti täytäntöön, olisi vuosittain kertyvä säästö keskimäärin noin 1 170 € per mikroyritys. Tämä arvioitu kustannussäästö on sellaisen laskennallisen kustannuksen säästyminen, joka aiheutuu lainsäädännön edellyttämän informaation, josta ei ole yrityksille hyötyä liiketoiminnassaan, keräämisestä ja muokkaamisesta sekä raportoinnista. Täysin selvää ei ole, millä oletuksilla ja mistä aineistosta edellä mainittuun verrattain suureen säästö-arvioon on päädytty. Suomessa mikrokategoriaan luettavia yrityksiä (henkilöstö 0—9 henkilöä) on noin 291 000 kpl eli noin 94 % Suomen kaikista yrityksistä Tilastokeskuksen vuoden 2007 vuositilaston mukaan. Komission arvion mukaan EU:ssa mikroyrityksiä on noin 75 % tilinpäätösdirektiivin soveltamisalaan kuuluvista yrityksistä. On oletettavaa, että direktiiviehdotuksen johdosta Suomessa saavutettavat säästöt olisivat edellä esitettyä pienemmät, koska meillä yhä enenevässä määrin myös kaikkein pienimpien yritysten kirjanpito ja tilinpäätös hoidetaan tehokkain tietoteknisin menetelmin. Myös direktiivien mahdollistamat helpotukset on Suomessa otettu pääosin käyttöön.

Ehdotettujen jäsenvaltio-optioiden voimaansaattaminen on omiaan keventämään mikroyritysten hallinnollista taakkaa. Tilinpäätösdirektiivien muutosehdotusten johdosta tilinpäätösten laadinnan ja raportoinnin osalta koituu kustannussäästöjä. Koska säästöjen suuruus riippuu siitä, millaisia myöhemmin valmisteltavia säännöksiä mikroyrityksiin tullaan Suomessa soveltamaan, on niiden tarkka arviointi on vaikeaa. On kuitenkin todettava, että ei ole realistista ajatella, että EU:ssa — ja Suomessa — pääsääntöisesti kokonaan luovuttaisiin mikroyritysten osalta vaatimuksesta pitää kirjanpitoa sekä tehdä vuositilinpäätös tai -tuloslaskelma vähintäänkin verotuksen toimittamisen perustaksi.

4.3 Hallinnolliset vaikutukset

Ehdotettu jäsenvaltio-optio tulee täytännönpantuna vähentämään hallinnollista taakkaa. On lisäksi huomattava, että valtioneuvoston piirissä jatketaan yritysten sähköisen asiointin asiakaslähtöistä kehittämistä kaikilla hallinnonaloilla. Sähköisen asiointin kehittämisen yhteydessä tulee myös tarkastella mikroyritysten näkökulmasta itse asiakirjojen sisältöä ja toimittamisaikatauluja koskevia vaatimuksia ja yhtenäistää raportointimenettely siten, että tavoitteena on yhdenkertainen raportointi. Tämä edellyttää myös viranomaisten välisen tietojenvaihdon kehittämistä sekä sähköisten tietoarkistojen luomista ja mahdollisuuksia niiden yhteiskäyttöön. Asiointialustojen (esim. asiointitili) toimivuus edellyttää lisäksi, että eri viranomaistahot sitoutuvat valittuun kehittämisratkaisuun.

4.4 Ympäristövaikutukset

Ehdotuksella ei ole ympäristövaikutuksia.

5 Ahvenanmaan asema

Yhtiöoikeudelliset asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Valtioneuvoston kanta

Komission direktiiviehdotus kytkeytyy osaksi 12.3.2009 hyväksyttyä valtioneuvoston periaatepäätöstä yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kansallisesta toimintaohjelmasta 2009—2012. Toimintaohjelman tavoitteena on, että yritysten hallinnollista taakkaa vähennetään Suomessa vuoden 2006 tasosta 25 % vuoden 2012 loppuun mennessä. Kansallisessa toimintaohjelmassa keskitytään sellaisiin toimenpiteisiin, jotka tosiasiallisesti ja käytännön yritystoiminnan näkökulmasta helpottavat yritysten hallinnollisia rasitteita. Hallinnollisen taakan keveneminen hyödyttää suhteellisesti eniten pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Hallituksen strategia-asiakirjan linjauksen mukaisesti yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen toimintaohjelma perustuu seitsemään valittuun prioriteettialaan, joista yksi on taloushallinnon raportointia koskeva lainsäädäntö.

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti kaikkia toimia yhtiöiden hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja siihen liittyväksi EU:n yhtiöoikeudellisen sääntelyn keventämiseksi. Muutosten keskeinen sisältö, joka tähtää lainsäädännön yksinkertaistamiseen ja erityisesti mikroyritysten hallinnollisen rasituksen keventämiseen, on kannatettava.

Vapauttamalla mikroyhteisöt tilinpäätösdirektiivien pakollisesta soveltamisalasta saat-
taa syntyä tilanne, jossa kansalliset tilinpäätössäännökset etäännyvät tarpeettoman paljon toisistaan. Toisaalta yhteisten EU-tason säännösten luominen tällaisille yhteisöille tulisi olemaan poikkeuksellisen laaja ja pitkäaikainen hanke. Komissio on todennut, että erillisen mikroyhteisöjä koskevan tilinpäätösdirektiivin valmistelu ja täytäntöönpano on ajallisesti niin pitkä prosessi, että käytännössä sen avulla ei ole mahdollista saada konkreettisia tuloksia aikaiseksi riittävän nopeassa aikataulussa. Valtioneuvosto pitää komission lähestymistapaa perusteltuna ja katsoo, että se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tehdä mikroyhteisöille direktiivimuutoksen mahdollistamin tavoin kansallisesti tarkoituksenmukaiset tilinpäätössäännökset.