



Hanna Silvola
KTT, Laskentatoimen apulaisprofessori
Hanken Svenska Handelshögskolan
hanna.silvola@hanken.fi

Asiantuntijalausunto

Eduskunta
Talousvaliokunta

17.10.2023

Viite: Talousvaliokunta 20.10.2023 / HE 20/2023 vp / Asiantuntijapyyntö 4.10.2023

Asiantuntijalausunto koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Kiitän saamastani mahdollisuudesta esittää näkemykseni Hallituksen esityksestä eduskunnalle koskien EU:n kestävyysraportointidirektiivin kansallista implementointia eli muutoksia kirjanpitolaissa ja tilintarkastuslaissa sekä eräitä niihin liittyviä lakeja Suomessa.

Tämä asiantuntijalausunto perustuu pääasiassa tieteelliseen tutkimustietoon. Lisäksi näkemykseni rakentuu kokemuksiini alan yliopisto-opetuksessa, liikkeenjohdon koulutuksessa, erilaisissa kansallisissa (esim. VM:n vihreän rahoituksen työryhmä, vastuullisuusraportointikilpailun tuomaristo) ja kansainvälisissä asiantuntijatehtävistä (esim. ESMA). Arvioni mukaan hallituksen esitys on huolellisesti laadittu. Näkemykseni mukaan sen puoltamiselle on esityksessä dokumentoitu asianmukaiset perustelut. Seuraavaksi nostan esille näkökulmia, joita lakiesitystä arvioitaessa on hyödyllistä huomioida.

Mihin kestävyysraportointia tarvitaan?

Hallituksen esityksen taustalla on YK:n kestävän kehityksen tavoitteet (Sustainable Development Goals, SDGs) ja ns. Agenda2030 -ohjelma ja Pariisin ilmastopimus vuodelta 2015, jossa valtiot ovat sitoutuneet hillitsemään ilmastomuutosta niin, että globaali ilmaston lämpeneminen saadaan rajoitettua 1,5 asteen vuoteen 2030 mennessä. Tämän tieteeseen perustuvan tavoitteen saavuttamiseksi globaaleja kasvihuonekaasupäästöjä (GHG) täytyy vähentää 40 prosentilla vuosien 1990-2030 välisenä aikana. Tämän tieteeseen perustuvan tiedon pohjalta on tehty poliittinen päätös, Pariisin ilmastopimus. Näiden poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen vuoteen 2030 mennessä jäsenmaat – Suomi mukaan lukien – ovat poliittisesti sitoutuneet.

EU on ottanut tässä globaalissa kehityksessä edelläkävijän roolin. Ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi EU julkaisi vuonna 2018 EU:n kestävän rahoituksen toimintaohjelman (EU Sustainable Finance Action Plan), jolla se pyrkii motivoimaan yksityistä sektoria rahoittamaan siirtymän kohti hiilineutraalia yhteiskuntaa. Käytännössä tällä ohjelmalla pyritään allokoimaan yksityisen sektorin investointeja vihreään siirtymään. Toimintaohjelma koostuu useista toimista, joista merkittävimpiä ovat:

1. EU taksonomian luominen eli tieteeseen perustuva määritelmä siitä mikä on 'vihreää' ja 'kestävää' liiketoimintaa. Tällä pyritään tunnistamaan vihreitä investointeja ja kohdentamaan rahavirtoja kestäviin kohteisiin.
2. Instituutiosijoittajille ja varainhoitajille veloitteita sisällyttää kestävyysasiat sijoituspäätöksiin. Tästä on esimerkkinä kestävän rahoituksen tiedonantoasetus (SFDR), joka on jo patistanut varainhoitajat luokittelemaan rahastotuotteet tumman vihreisiin (Artikla 9), vaalen vihreisiin (Artikla 8) ja muihin (Artikla 6).
3. Kestävyysasioiden integroiminen osaksi sijoitusneuvontaa.
4. Yrityksille lakisääteinen kestävyysraportointi osaksi toimintakertomusta (CSRD), jotta kohdissa 1-3 mainitut rahoitusmarkkinatoimijat pystyvät arvioimaan sijoitus/rahoituskohteen kestävyyttä ja allokoimaan niihin rahavirtoja.
5. Lisäksi EU suunnittelee kestävyysasioiden sisällyttämistä osaksi pankkien ja vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusvaatimuksia sekä integroimaan kestävyysasiat yritysten luottoluokitukseen, mutta niistä ei ole tehty vielä päätöksiä. Näkemykseni mukaan tämän kohdan edistäminen vaatii sitä, että yritysten kestävyystiedoista on saatavilla paikkansapitävää, luotettavaa ja varmennettua tietoa. Toisin sanoen, kohdan 4 mukainen kestävyysraportointilainsäädännön täytyy ensin valmistua ja tuottaa luotettavaa informaatiota markkinatoimijoille.

Edelläkävijäyritykset ovat laatineet kestävyysraportteja jo vuosikymmeniä. Alkuun ne painottuivat ympäristöraportointiin ja sen jälkeen puhuttiin yhteiskuntavastuuraporteista, vastuullisuusraporteista ja ESG-raporteista (Environantal, Social, Governance). EU-lainsäädännön myötä termi muuttuu kestävyysraportoinniksi, joka suomennoksena vastaakin paremmin sen alkuperäistä englanninkielistä termiä 'sustainability reporting'. Tutkimusten perusteella vapaaehtoinen kestävyysraportointi on levinnyt globaalisti, ja erityisen suosittua se on ollut Keski- ja Pohjois-Euroopassa. Vapaaehtoiseen raportointiin yrityksiä motivoivat alun perin maine- ja brändikysymykset sekä sidosryhmien paine. Sidosryhmistä mainittakoon kansalaisjärjestöt, jotka ovat painostaneet erityisesti saastuttavia toimialoja, mutta vastuullisuusraportointiin ovat kannustaneet myös yritysten oma tahto parantaa esimerkiksi asiakas- ja työntekijätyytyväisyyttä.

Ilmastonmuutoksen myötä kansainväliset sijoittajat ovat nousseet merkittäviksi kestävyystavoitteiden kirittäjiksi ja heidän aloitteistaan on syntynyt myös useita merkittäviä vapaaehtoisia kestävyysraportointivitekehyksiä. Kansainvälisten sijoittajien kestävyystavoitteet ja viime vuosina nähty merkittävä rahavirtojen siirtyminen ns. ESG-rahastoihin on niin merkittävä ilmiö rahoitusmarkkinoilla, että rahavirtojen siirtyminen kohti vihreitä sijoituskohteita on globaalisti vääjäämätön kehityspolku.

Kaikkien näiden jo nähtyjen kehitysaskelten ongelmana on kuitenkin se, että sekä yrityksiltä että kestävyystietojen käyttäjiltä (esim. sijoittajat, rahoittajat, liikekumppanit, asiakkaat) puuttuu yhteiset pelisäännöt siitä miten yrityksen vihreyttä tai kestävyyttä pitäisi arvioida. Kestävyysraportointidirektiivi ja Eurooppalaiset kestävyysraportointistandardit (ESRS) pyrkivät ratkaisemaan tämän suuren ongelman. Niiden tavoitteena on merkityksellinen, totuudenmukainen, vertailukelpoinen, todennettava ja ymmärrettävä kestävyystieto yrityksen liiketoiminnan vaikutuksista, riskeistä ja mahdollisuuksista. Näkemykseni mukaan yhdenmukaiselle kestävyysraportoinnille on paitsi todellinen tarve, myös laaja kannatus eri sidosryhmien keskuudessa.

Kestävyyssraportointidirektiivin kansallinen konteksti

Kestävyyssraportointidirektiivi on osa laajempaa kestävän rahoituksen EU-lainsäädäntökokonaisuutta, joka on suurelta osin implementoitava sellaisenaan. Kansallisessa implementoinnissa hallitus esittää eduskunnalle varsin pieniä muutoksia ns. kansallisten optioiden käyttämiseen, jossa poikettaisiin EU:n minimivaatimuksista. Kansallisia laajennuksia ehdotetaan kohderyhmään, eli kestävyysraportointia edellytettäisiin Suomessa myös osuuskunnilta ja eläkeyhtiöiltä. Esityksen mukaan Suomi ei myöskään aio käyttää kansallista optiota, jolla se avaisi kestävyysraportoinnin tarkastuksen muille kuin tilintarkastusyhteisöille. Esitys on perusteltu asianmukaisesti.

Oman arvioni perusteella Suomessa on muutamia satoja yrityksiä, jotka ovat vapaaehtoisesti raportoineet kestävyysasioista. Tilastoni vuodelta 2021 osoittavat, että ulkopuolisen tahon varmentamia kestävyysraportteja oli kuitenkin alle 50, eli varsin pieni osa vapaaehtoisesti tuotetusta ESG-informaatiosta on kolmannen osapuolen tarkastamaa. Kestävyysraportoinnin edelläkävijät ovat kansainvälistä kärkitasoa. Kestävyysraportointidirektiivi tulee koskettamaan kuitenkin lähes 1,300 yritystä Suomessa, joten suuri osa lainsäädännön piiriin tulevista yrityksistä aloittaa kestävyysraportoinnin aikalailla tyhjästä. Vain noin 10% kestävyysraportointidirektiivin piiriin kuuluvista yrityksistä on pörssilistattuja yrityksiä. Tilikaudesta 2024 raportoivat suuryritykset ovat jo melko hyvin varautuneita uuteen lainsäädäntöön, mutta tilikaudelta 2025 raportoinnin aloittavat keskisuuret yritykset ovat uuden äärellä.

Vihreän siirtymän investoinnit ja rahoitussektorin informaatiotarve

Pelkästään julkisen uutisoinnin perusteella on selvää, että Suomen on mahdollista houkutella ennätyksellinen määrä vihreän siirtymän investointeja. Vihreän siirtymän tavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan merkittävä liike-elämän sitoutuminen ja yksityisten rahavirtojen kohdentaminen kestävää kehitystä tukeviin investointeihin. Kestävyysraportointi-informaation merkitys tällaisten investointien arvioinnissa on merkittävä.

Valmisteilla olevan tutkimukseni mukaan jo 29/50 suurimmasta suomalaisyrityksestä on jo tällä hetkellä vapaaehtoisesti sitonut omat yrityslainansa kestävyystavoitteisiin. Lisäksi suomalaiset pörssiyritykset ovat kansainvälisissä vertailuissa parhaiden kestävyysraportoitijien joukossa. Rahoitusmarkkina vihertyy joka tapauksessa, mutta alalle tarvitaan yhteiset pelisäännöt luotettavan informaation takaamiseksi.

Myös julkisen sektorin rooli näiden yritysten, erityisesti start up- ja kasvuyritysten, tukijana olisi tarkoituksenmukaista kytkeä tiiviimmin vihreän siirtymän tavoitteisiin ja tulevaan kestävyysraportointilainsäädäntöön. Julkisen sektorin vaikutusvallassa olevien keskeisten toimijoiden olisi johdonmukaista nojautua rahoituspäätösten arvioinnissa samoihin eurooppalaisiin raportointiperiaatteisiin ja mittareihin kuin muidenkin toimijoiden. Suomen valtion on tarkoituksenmukaista tukea sellaista yritystoimintaa, joka on sen oman strategiansa mukaista eli ei tukee niitä vihreän siirtymän tavoitteita, joihin se on itse kansainvälisissä sopimuksissaan sitoutunut. Tästä keskeisenä esimerkkinä on Pariisin ilmastopöytäkirja vuodelta 2015, jossa valtio on sitoutunut hillitsemään ilmastomuutosta niin, että globaali ilmaston lämpeneminen saadaan rajoitettua 1,5 asteen. Vihreän siirtymän tavoitteiden huomioiminen on mahdollista sisällyttää myös julkisen sektorin rahoitushaussa edellytettäviin liiketoimintasuunnitelmiin ja rahoituskriteereihin.

Koulutussektorin näkökulma ja tiedottaminen

Korkeakoulusektorin edustajana voin todeta, että hallituksen esityksen mukainen kestävyysraportoinnin koulutus, jälleenkoulutus ja tutkintovaatimukset ovat realistisia. Esitetty opintolaajuus täyttyy jo tällä hetkellä edelläkävijäkorkeakoulujen opintotarjonnassa. Korkeakoulut pystyvät siis melko vaivattomasti vastaamaan hallituksen esitykseen.

Siirtymäkaudelle rakennettu tilintarkastajien täydennyskoulutus on hyvin pitkälle rakennettu Suomen Tilintarkastajat ry:n toimesta. Tällä hetkellä näyttää siltä, että he pystyvät vastaamaan markkinakysyntään tarjoamalla tarpeeksi päteviä kestävyysraporttien tarkastajia. Vuodelle 2025 suunniteltu kestävyysraportointitarkastajan ammattitutkinto on alalle tervetullut muutos, joka varmistaa tarkastajien pätevyyden ja tasalaatuisuuden.

Jälleenkouluttautumista ja uuden opettelua vaaditaan myös monissa muissa työelämän tehtävissä. Koulutustarve koskettaa paitsi raportoinnin ammattilaisia taloushallinnossa, myös liiketoimintajohtoa ja yrityksen ylintä johtoa ja hallituksen jäseniä. Jälleenkoulutusmahdollisuuksia tulisi tarjota myös työelämässä oleville, erityisesti pk-yrityksissä toimiville henkilöille. Suurimpien yritysten koulutusresurssit ovat hyvät ja heillä on jo varsin laajasti kokemusta vapaaehtoisesta kestävyysraportoinnista. Tilivuodelta 2025 kestävyystietonsa raportoivissa yrityksissä tulee olemaan paljon ensikertalaisia (jopa lähes tuhat yritystä). Erityisesti heitä varten kestävyysraportointilainsäädännöstä tiedottaminen on avainasemassa sen implementoinnin onnistumisen suhteen. Raportointilainsäädännön kohteeksi tulevien yritysten tulee saada ajoissa ymmärrettävä tieto siitä, milloin raportointivelvollisuus heille tulee ja mitä kaikkea se koskee (raportointi, sen konekielisyys ja varmennus).

Lopuksi on erikseen mainittava lisääntyvä paine pienten yritysten kestävyystietoja kohtaan. Vaikka kestävyysraportointidirektiivi koskettaakin pääasiassa suuria yrityksiä, sillä on epäsuoria vaikutuksia myös pieniin yrityksiin. Tästä esimerkkinä on päästölaskenta. Kestävyysraportointidirektiivissä sovellettavien Eurooppalaisten kestävyysraportointistandardien keskiössä on läpinäkyvyys ja vertailukelpoisuus yritysten ilmastotavoitteista ja niiden mittaamisesta kasvihuonekaasupäästöjen (GHG) muodossa. Jotta kestävyysraportointilainsäädännön piiriin kuuluva suurikokoinen yritys voi raportoida kasvihuonekaasupäästönsä koko arvoketjun osalta (ns. scope 1,2 ja 3), tason 3 tiedot tulevat käytännössä sen arvoketjuun kuuluvilta yrityksiltä niiden koosta ja raportointivelvoitteesta riippumatta. Tämä kehityspolku on väistätön, joten julkisessa tiedottamisessa olisi hyvä huomioida erikseen pk-sektorille tarjottava jälleenkoulutus ja yritystukipalvelut. Tällä autetaan pysymään suomalaiset toimijat mukana suurimpien toimijoiden arvoketjuissa ja rakentamaan kilpailuetua globaalissa markkinassa.

Rikosoikeudellinen vastuu

Näkemykseni mukaan hallituksen esitys kestävyysraportointidirektiivin kansallisesta implementoinnista on perusteltu. Yksi kohta, jota voi tarkastella kriittisemmin, on ehdotus yritysjohtoon (hallituksen) rikosoikeudellisen vastuun rajaamisesta ja kestävyysraportin tarkastajan rajoittamattomasta vastuusta. Hallituksen esityksessä kerrotaan, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan rikosvastuuta koskevat säännökset tulee laatia riittävän tarkkarajaisiksi. Raportoivat standardit perustuvat olennaisuusarvioon, joka prosessina sisältää harkinnanvaraisuutta eivätkä ne näin ollen välttämättä ole kovin tarkkarajaisia. On ymmärrettävää, että varsinkin alkuvaiheessa kestävyys-



raportointistandardien käyttöönotto tulee olemaan uuden opettelua. Kestävyyssraportoinnin ammattilaiset nähdäkseni osaavat arvioida toimialoittain olennaiset kestävyysseikat vaikka se aiheeseen tottumattomalle voikin vaikuttaa vaikealta. Kun tätä uutta olennaisuusarvioon perustuvaa kestävyysraportointia verrataan taloudelliseen raportointiin, niin huomataan, että myös IFRS-muotoisessa tilinpäätöksessäkin on opittu harkinnanvaraisuuteen. Esimerkiksi liikearvon vuosittainen käyvän arvon arviointi on esimerkki, jossa johdon harkinta korostuu samantapaisesti kuin kestävyysraportoinnin olennaisuusarvio. Lisäksi on huomattava, että yhtä aikaa lakiehdotuksessa esitetään kestävyysraportin tarkastajalta rajoittamatonta vastuuta. Odotetaanko tässä tarkastajan olevan pätevämpi arvioimaan yrityksen kestävyysseikkojen olennaisuutta kuin yritysjohton itsensä? Jos näin on, tarkastaja tulee käytännössä varmistamaan selustansa ja olennaisuusarvion laadintaprosessista tulee entistä olennaisempi osa kestävyysraportin tarkastusta.

Johtopäätökset

Tässä lausunnossa olen esittänyt näkemykseni Hallituksen esityksestä eduskunnalle koskien EU:n kestävyysraportointidirektiivin kansallista implementointia eli muutoksia kirjanpitolaissa ja tilintarkastuslaissa sekä eräitä niihin liittyviä lakeja Suomessa.

Arvioni mukaan hallituksen esitys on asianmukaisesti laadittu ja sen puoltamiselle on esityksessä dokumentoitu hyvät perustelut. Lausunnossani nostin esille näkökulmia, joiden toivon tuovan hyödyllisiä näkökulmia lakiesityksen käsittelyyn talousvaliokunnassa.

Tämä lausuntokirje on toimitettu sähköpostilla osoitteeseen talousvaliokunta@eduskunta.fi.

Hanna Silvola
Laskentatoimen apulaisprofessori
Hanken Svenska Handelshögskolan